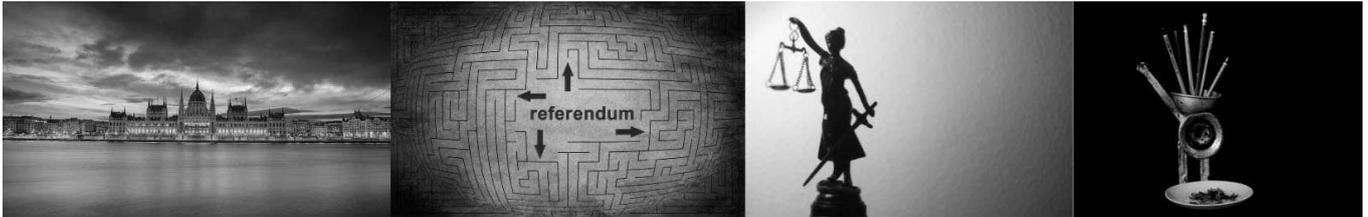


Directrice de rédaction : **Nataša Danelciuc-Colodrovschi**

Sous l'égide de l'Institut Louis Favoreu-GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)

et de l'Association Francophone des Chercheurs sur les Pays de l'Est



## Sommaire

- Le référendum en Pologne : conditions juridiques et effets politiques
- « Par le peuple et pour le peuple » - Un examen constitutionnel de la démocratie directe hongroise
- Les mesures introduites en Pologne, Slovaquie et Hongrie face à la crise humanitaire déclenchée par la guerre en Ukraine
- La reconnaissance juridique et la protection de personnes transgenres en cas de changement d'identité de genre en Roumanie
- L'affaire Zhablyanov c. Bulgarie : nouvelle illustration de la subtilité d'arbitrage entre les impératifs de défense de la société démocratique et la liberté d'expression
- Le procureur général de Bulgarie et sa place dans le système constitutionnel : un nouvel épisode d'un drame aux actes multiples
- Revisiter les dimensions économiques de la désintégration de la Yougoslavie
- Le Haut représentant de la Bosnie-Herzégovine ou la mise en cause de la souveraineté nationale par le droit international
- Réunion du continent européen sur la scène musicale de l'Eurovision 2023
- Penser et construire l'avenir européen de la République de Moldova

## ÉDITORIAL

La richesse de ce nouveau numéro de *Lettre de l'Est* témoigne de la belle dynamique suivie par la publication depuis sa création, avec un nombre de plus en plus important de contributeurs, mais aussi de l'intensité de l'actualité juridico-politique dans la zone géographique étudiée. Les deux premières études portent sur la question du référendum. En Pologne d'abord, l'usage de cette procédure, permettant au peuple de prendre part au processus décisionnel, est revenu dans le débat politique à l'approche des élections législatives. Les partis politiques sont donc à la recherche de thématiques pouvant susciter l'intérêt des électeurs. À travers son analyse des dispositions constitutionnelles et législatives réglementant l'institut du référendum, Katarzyna Kubuj montre que, *de facto*, il s'agit d'un outil dont la mise en œuvre effective s'avère complexe et totalement dépendante de la volonté politique, les citoyens polonais ne disposant toujours pas du droit d'initiative référendaire. Les débats relatifs à l'amélioration du cadre normatif réglementant les outils participatifs n'ont été suivis d'aucune mesure concrète, preuve que la question du droit de participation des citoyens au processus décisionnel n'a jamais fait partie des préoccupations premières des responsables politiques en Pologne et qu'elle est utilisée comme simple outil de communication électorale.

En Hongrie, pays voisin, on observe une situation diamétralement opposée. Comme le montre Márton Sulyok dans son étude couvrant la période 1990-2022, l'institution du référendum a fait l'objet de nombreuses réformes et a été assez souvent utilisée, tant par les pouvoirs politiques que par les citoyens. Très libérale d'abord, la procédure référendaire a connu par la suite plusieurs modifications – l'auteur parle d'un retour cyclique du débat à ce sujet – pour établir un encadrement plus strict et stopper ainsi la banalisation des initiatives citoyennes, utilisées pour soumettre à débat des

la démocratie directe. Avec l'introduction de la *Kúria* (la Cour suprême), le contrôle de la Cour constitutionnelle intervient en cas d'existence de décisions prononcées par des juridictions ordinaires. Comme elle l'a déclaré elle-même dans l'arrêt n° 3140/2014 AB (§ 15), « la Cour constitutionnelle fait partie de la justice électorale au cas où il y a une violation des droits fondamentaux protégés par la Loi fondamentale à l'issue d'une décision prononcée par une juridiction ordinaire ». La nouvelle loi sur la procédure électorale adoptée en 2013 a finalement ouvert les voies de recours devant la Cour constitutionnelle dans les affaires électorales.

En somme : dans l'expérience constitutionnelle et politique hongroise, le cadre normatif relatif à la démocratie directe et, plus particulièrement, aux référendums, refait surface de manière cyclique, mais plutôt rarement dans le discours public et académique. Si le législateur décide d'effectuer des réformes électorales, comme cela a été le cas dans les années 2012-2014, le nombre d'arrêts de la Cour constitutionnelle pourrait augmenter à l'avenir aussi, ce qui favoriserait la continuation de nos débats sur son apport au processus démocratique.

### **Márton SÜLYOK**

*Dr. Jur., Ph.D en droit et sciences politiques,  
chargé de cours à l'Institut de Droit Public,  
Faculté de droit et sciences politiques,  
Université de Szeged (Hongrie),  
Directeur du Centre de Droit Public  
de l'École de Droit de MCC  
(Mathias Corvinus Collegium) à Budapest  
(Hongrie)*

## **LES MESURES INTRODUITES EN POLOGNE, SLOVAQUIE ET HONGRIE FACE À LA CRISE HUMANITAIRE DÉCLENCHÉE PAR LA GUERRE EN UKRAINE**

### **I – La décision d'exécution (UE) 2022/382 du 4 mars 2022 instaurant un régime de protection temporaire pour les personnes déplacées d'Ukraine**

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a entraîné la plus grande crise humanitaire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale<sup>59</sup>. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés estime qu'il y a 8,2 millions de personnes déplacées en Europe en provenance d'Ukraine<sup>60</sup>.

La catastrophe humanitaire a conduit l'Union européenne à accorder, pour la première fois, un régime spécial de protection temporaire aux personnes déplacées, sur la base des dispositions de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 « Relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil »<sup>61</sup>.

La directive avait été adoptée à la suite des déplacements massifs auxquels on a assisté en Europe en raison des conflits armés dans les Balkans occidentaux, en particulier en provenance de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, mais elle n'avait pas encore été appliquée<sup>62</sup>. La crainte que la protection temporaire puisse constituer un « facteur d'attraction » pour les migrants avait conduit les États membres à adopter une position prudente<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> <https://ukraine.un.org/en/175836-war-has-caused-fastest-and-largest-displacement-people-europe-world-war-ii>.

<sup>60</sup> <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

<sup>61</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>.

<sup>62</sup> Voir :

[www.consilium.europa.eu/fr/infographics/temporary-protection-displaced-persons/](http://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/temporary-protection-displaced-persons/).

<sup>63</sup> A. Corraera, M. Ineli Ciger, L. Vosyliute, L. Brumat, *The EU grants temporary protection for people fleeing*

Le système commun de protection temporaire est un mécanisme d'urgence de l'Union européenne, activé dans des circonstances exceptionnelles, caractérisées par un « afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers » – qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine en raison de conflits armés ou de violations systématiques et généralisées des droits de l'homme – pour fournir une protection « immédiate et collective » aux individus et réduire la pression pesant sur les régimes d'asile nationaux des pays membres de l'Union européenne.

L'existence d'un afflux massif de personnes déplacées est constatée par une décision du Conseil, adoptée à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, qui identifie les groupes spécifiques de personnes auxquelles s'appliquera la protection temporaire et la date de la mise en œuvre de la protection temporaire (art. 5). Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour que les bénéficiaires de la protection temporaire disposent de titres de séjour.

De plus, les États membres assurent aux bénéficiaires de la protection temporaire l'accès au marché du travail, au logement, à l'assistance sociale et médicale et, pour les enfants/jeunes non accompagnés, la tutelle légale et l'accès à l'éducation (art. 8 à 14). La durée de la protection temporaire est d'une année, qui peut être automatiquement prorogée pour une seconde année. Pour ce qui concerne la prorogation du régime de protection temporaire pour une année supplémentaire, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission (art. 4).

Venant aux faits d'Ukraine, dans ses conclusions du 24 février 2022, le Conseil européen a fermement condamné

l'agression russe « non provoquée et injustifiée » contre l'Ukraine<sup>64</sup>. Ensuite, le 4 mars 2022, le Conseil européen, sur proposition de la Commission, a approuvé à l'unanimité la décision d'exécution (UE) 2022/382 « Constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire »<sup>65</sup>.

Le Conseil européen a souligné la situation « extraordinaire et exceptionnelle » produite par le conflit en Ukraine (considérant 16), ainsi que de la forte pression migratoire exercée aux frontières orientales de l'Union du fait des hostilités, notamment sur la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie et la Roumanie (considérant 5). Dans les analyses qui suivent, on essaiera donc de comprendre comment la Pologne, la Slovaquie et la Hongrie ont mis en œuvre la décision d'exécution (UE) 2022/382, dans le contexte de la crise humanitaire liée au conflit en Ukraine.

La protection temporaire s'applique aux personnes déplacées d'Ukraine, et en particulier aux « ressortissants ukrainiens », aux « apatrides et ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui ont bénéficié d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022 » et aux membres de leurs familles. De plus, les États membres appliquent la décision d'exécution ou une protection adéquate en vertu de leur droit national à l'égard des apatrides et des ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine qui résidaient légalement sur le territoire de l'Ukraine, sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité délivré conformément au droit ukrainien, et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou leur région

---

*war in Ukraine : time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy*, CEPS Policy Insights, n° 9, 2022.

<sup>64</sup> [www.consilium.europa.eu/media/54495/st00018-en22.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/54495/st00018-en22.pdf).

<sup>65</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382>.

d'origine (article 2, paragraphes 1 à 3, décision d'exécution UE 2022/382).

La décision d'exécution UE 2022/382 est considérée être compatible avec les régimes nationaux de protection temporaire. Si l'État membre dispose d'un régime national plus favorable, il peut continuer à l'appliquer. En revanche, si le régime national est moins favorable, l'État membre doit garantir les droits supplémentaires prévus par la directive 2001/55/CE (considérant 17).

Le 10 octobre 2022, en raison de la continuation du conflit en Ukraine, le régime de protection temporaire a été prorogé par la Commission européenne jusqu'au 4 mars 2024.

## **II – La loi polonaise relative à l'assistance aux citoyens ukrainiens dans le cadre du conflit armé sur le territoire ukrainien du 12 mars 2022**

Parmi les pays limitrophes de l'Ukraine, la Pologne est le pays qui a offert les meilleures conditions aux Ukrainiens. Suivant l'approbation de la décision d'exécution (UE) 2022/382, mentionnée plus haut, le Parlement polonais a adopté la loi du 12 mars 2022 relative à l'assistance aux citoyens ukrainiens dans le cadre du conflit armé sur le territoire ukrainien<sup>66</sup>.

Ladite loi régit uniquement le « statut » des citoyens ukrainiens et des membres des leurs familles, qui sont entrés légalement sur le territoire de la Pologne en raison du conflit en Ukraine<sup>67</sup>. La loi permet aux citoyens ukrainiens de résider en Pologne pendant une période de 18 mois et de bénéficier de la protection temporaire (ensuite prorogé jusqu'au 4 mars 2024). La protection temporaire est toutefois incompatible avec un titre de

séjour permanent/de longue durée/temporaire/toléré, le « statut » de réfugié, la protection subsidiaire, l'autorisation de séjour pour des raisons humanitaires (art. 2).

La loi régit les mesures introduites pour les citoyens ukrainiens et les membres des leurs familles (art. 14 et suivantes). En particulier, les voïvodes – les autorités représentant l'exécutif dans les régions administratives, ou voïvodies en Pologne – sont chargés de fournir des services de logement, d'assistance médicale, d'accès aux transports publics et biens de nécessité et de coordonner les activités des pouvoirs publics, des organisations non gouvernementales et des entrepreneurs dans la fourniture de ces services (art. 12).

La loi du 12 mars 2022 assure aux citoyens ukrainiens résidant légalement sur le territoire de la République et aux membres des leurs familles l'accès à l'éducation, au travail (art. 22) et le droit d'exercer des activités commerciales (art. 23). Des formes d'assistance sont prévues pour les mineurs non accompagnés (art. 25). Les citoyens ukrainiens ont également accès aux services du système de protection sociale polonais (art. 26, 29, 31) et au système médical (art. 37).

Les apatrides et les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui bénéficiaient de formes de protection internationale et séjournaient de manière permanente en Ukraine, peuvent eux aussi demander la protection temporaire. Leur « statut » est toutefois réglementé par la directive 2001/55/CE et par la loi du 13 juin 2003, art. 106<sup>68</sup>, qui témoigne d'une attitude hostile des autorités polonaises à l'égard de déplacés non ukrainiens, confirmée en pratique également<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/pomoc-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-19216115>.

<sup>67</sup> Cf. K. Kubuj, « Pologne hospitalière 2022+ ». Guerre en Ukraine – Migration – Nouveaux défis », Lettre de l'Est, n° 28, 2022 : <https://dice.univ->

[amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre\\_de\\_lest\\_28.pdf](https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre_de_lest_28.pdf).

<sup>68</sup> [www.gov.pl/web/udsc/ochrona-czasowa-dla-cudzoziemcow-niebedacych-obywatelami-ukrainy\\_](http://www.gov.pl/web/udsc/ochrona-czasowa-dla-cudzoziemcow-niebedacych-obywatelami-ukrainy_)

<sup>69</sup> <https://reliefweb.int/report/poland/poland-protection-analysis-may-2022>.

En effet, des cas de racisme se sont produits à la frontière polonaise avec l'Ukraine. Un certain nombre de citoyens africains – principalement des étudiants – ont été refoulés à la frontière ou traités différemment<sup>70</sup>. Des situations similaires se sont produites envers des citoyens ukrainiens/apatrides identifiés comme « Roms »<sup>71</sup>.

Le 13 janvier 2023, le Parlement polonais a approuvé la loi « Modifiant la loi relative à l'assistance aux citoyens ukrainiens dans le cadre du conflit armé sur le territoire ukrainien et certaines autres lois »<sup>72</sup>. Cette loi modifie partiellement les règles relatives au séjour des citoyens ukrainiens en Pologne. En particulier, la loi introduit un délai de 30 jours pour soumettre la demande du PESEL (numéro de sécurité sociale) pour bénéficier de la protection temporaire et introduit l'exclusion du droit de séjour en Pologne pour les citoyens ukrainiens qui bénéficient de la protection temporaire dans un autre État membre de l'Union européenne. Enfin, pour les citoyens ukrainiens qui séjournaient légalement en Pologne avant le 24 février 2022, les permis de séjour sont prorogés jusqu'au 24 août 2023.

Suivant la décision de la Commission européenne du 10 octobre 2022, la Pologne a prorogé le régime de protection temporaire. Les certificats de protection temporaire délivrés par l'Office des étrangers seront valides jusqu'au 4 mars 2024<sup>73</sup>.

### III – La proclamation de l'état d'urgence et les mesures introduites face à la crise humanitaire en Slovaquie

Avec une population de seulement 5,4 millions d'habitants<sup>74</sup>, la Slovaquie est le pays le plus exposé aux risques de déstabilisation liés au conflit. Avant même de l'activation de la directive sur la protection temporaire, le 25 février 2022, le Conseil national, soit le Parlement monocaméral slovaque, a approuvé la loi n° 55/2022 « Sur certaines mesures relatives à la situation en Ukraine »<sup>75</sup>. Cette loi modifie avant tout la loi n° 42/1994 « Sur la protection civile », en incluant l'afflux massif d'étrangers sur le territoire de la République slovaque parmi les événements extraordinaires qui peuvent conduire à la proclamation de l'état d'urgence. Cette modification a permis au Gouvernement, le 26 février 2022, de proclamer l'état d'urgence<sup>76</sup>.

La loi n° 55/2022 modifie aussi certaines dispositions sur la protection temporaire, qui est régie par la loi n° 480/2002 « Sur l'asile ». Le nouvel article 29, paragraphe 2, prévoit que le Gouvernement peut accorder la protection temporaire « même en l'absence d'une décision du Conseil de l'Union européenne ». Le 28 février 2022, le Gouvernement a ainsi adopté la décision n° 144/2022<sup>77</sup> par laquelle il a octroyé la protection temporaire aux citoyens ukrainiens et aux membres de leurs familles. Ce régime a été étendu – à partir du 17 mars 2022 – aux ressortissants des pays tiers/apatrides qui bénéficiaient de la protection internationale et aux

---

<sup>70</sup> Réfugiés africains empêchés d'entrer en Pologne : l'UA dénonce un acte raciste, 1<sup>er</sup> mars 2022 : <https://maghrebemergent.net/refugies-africains-empeches-dentree-en-pologne-lua-denonce-un-acte-raciste-video/>.

<sup>71</sup> E. Mirga-Wójtowicz, K. Fiatkowska, "Be careful out there, in that Gypsy district" – anti-gypsyism in a war situation, Heinrich Böll Foundation in Warsaw, Warsaw, 2022: <https://pl.boell.org/en/2022/05/16/uwazajcie-tam-w-tej-cyganskiej-dzielnicy-antycyganizm-w-warunkach-wojny>.

<sup>72</sup> Voir :

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W DU20230000185>.

<sup>73</sup> [www.gov.pl/web/ochrona-en/extension-of-temporary-protection](http://www.gov.pl/web/ochrona-en/extension-of-temporary-protection).

<sup>74</sup> [www.worldometers.info/world-population/slovakia-population/](http://www.worldometers.info/world-population/slovakia-population/).

<sup>75</sup> [www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/55/](http://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/55/).

<sup>76</sup> [www.zmos.sk/vyhlasena-mimoriadna-situacia-pre-vojnu-na-ukrajine-oznam/mid/405616/](http://www.zmos.sk/vyhlasena-mimoriadna-situacia-pre-vojnu-na-ukrajine-oznam/mid/405616/).html.

<sup>77</sup> <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/19928/1>.

ressortissants des pays tiers/apatrides titulaires du permis de séjour permanent en Ukraine qui n'étaient pas en mesure de rentrer dans leur pays d'origine pour se conformer à la décision d'exécution (UE) 2022/382.

Suivant la proclamation de l'état d'urgence et l'octroi du régime de protection temporaire, le Gouvernement a adopté plusieurs mesures de soutien pour les personnes déplacées d'Ukraine dans les domaines économique, de l'assistance sociale, médicale et des services pour l'emploi en faveur des déplacés d'Ukraine<sup>78</sup>. Enfin, le régime de protection temporaire a été étendu jusqu'au 4 mars 2024.

#### **IV – La X<sup>e</sup> révision constitutionnelle hongroise : la nouvelle réglementation de l'état d'urgence**

Le 24 février 2022, avant même l'approbation de la décision d'exécution (UE) 2022/382, le Gouvernement hongrois a introduit un régime spécial de protection temporaire pour les citoyens ukrainiens et les ressortissants de pays tiers résidant en Ukraine, qui a effectivement permis à tous les déplacés d'Ukraine de bénéficier d'une forme de protection internationale en Hongrie (décret gouvernemental n° 56/2022<sup>79</sup>).

Deux semaines plus tard, le 7 mars 2022, le Gouvernement hongrois a limité le champ d'application du régime spécial, excluant les ressortissants de pays tiers et les apatrides de la protection temporaire (décret gouvernemental n° 86/2022<sup>80</sup>). Seuls les Ukrainiens peuvent bénéficier d'une garantie d'accès à l'assistance

médicale (art. 6) et au marché de travail, y compris le travail dans le secteur public (articles 6-7).

Dans les semaines qui ont suivi, le Gouvernement a approuvé de nombreux décrets pour gérer la crise humanitaire. Il s'est agi de « décrets d'urgence », adoptés en application de l'art. 53 de la Loi fondamentale – qui réglementait l'état d'urgence, mais ne mentionnait pas les crises humanitaires – et de la loi d'autorisation I de 2021 « Sur l'endiguement de la pandémie du Covid-19 »<sup>81</sup>.

Après le triomphe aux élections législatives du 3 avril 2022, la coalition Fidesz-KDNP a donc jugé nécessaire de présenter un projet de réforme constitutionnelle pour ajouter l'urgence humanitaire parmi les régimes d'urgence. Il faut toutefois rappeler que les régimes d'urgence avaient été réformés seulement deux ans auparavant, avec l'approbation de la IX<sup>e</sup> révision constitutionnelle du 22 décembre 2020<sup>82</sup>.

Le 24 mai 2022, l'Assemblée nationale a approuvé la X<sup>e</sup> révision constitutionnelle ainsi que la loi III de 2022 « Sur la prévention des catastrophes et la modification de certaines lois y afférentes »<sup>83</sup>.

La X<sup>e</sup> révision constitutionnelle modifie l'art. 51 de la Constitution et établit que – outre une catastrophe naturelle ou industrielle – « un état de guerre, de conflit armé ou de crise humanitaire dans un pays limitrophe » puisse également conduire à la déclaration de l'état d'urgence<sup>84</sup>. La loi III/2022 précise que suite à la proclamation de l'état d'urgence, le Gouvernement adopte des décrets d'urgence qui permettent de suspendre/déroger à des dispositions de loi et d'introduire des mesures extraordinaires (art. 1). La

<sup>78</sup> [www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2023/155/20230501.html](http://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2023/155/20230501.html).

<sup>79</sup> Voir :

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200056.KOR&dbnum=1>.

<sup>80</sup> [https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/HUgovdecree\\_implimenting\\_councildecision\\_tempprotEN.pdf](https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/HUgovdecree_implimenting_councildecision_tempprotEN.pdf).

<sup>81</sup> Voir :

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2100001.tv>

<sup>82</sup> [mkogy.jogtar.hu](http://mkogy.jogtar.hu).

<sup>83</sup> [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).

<sup>84</sup> [www.parlament.hu/irom42/00025/00025.pdf](http://www.parlament.hu/irom42/00025/00025.pdf).

X<sup>e</sup> révision constitutionnelle et la loi III/2022 sont entrées en vigueur le 25 mai 2022 et, le même jour, le Gouvernement a proclamé l'état d'urgence lié à la guerre en Ukraine<sup>85</sup>.

Le 8 juin 2022, l'Assemblée nationale a approuvé la loi VI/2022 « Relative à la prévention des conséquences en Hongrie d'un conflit armé ou d'une catastrophe humanitaire dans un pays limitrophe »<sup>86</sup>, par laquelle l'Assemblée nationale a autorisé au Gouvernement d'adopter des décrets d'urgence.

La proclamation de l'état d'urgence permet à l'exécutif de « gouverner par décret », excluant l'Assemblée nationale – ainsi que les forces politiques d'opposition – de la gestion de la crise. Une grande préoccupation a été, par conséquent, exprimée par les institutions européennes concernant la stabilité des institutions démocratiques dans le contexte du régime d'exception<sup>87</sup>.

Ensuite, la loi VI/2022 a été modifiée par la loi XLII/2022 « Relative à la prévention et à la gestion des conséquences d'un conflit armé dans un pays voisin ou d'une catastrophe humanitaire en Hongrie » du 22 novembre 2022, qui a permis au Gouvernement de prolonger l'état d'urgence pour une période maximale de 180 jours<sup>88</sup>.

Enfin, le 5 mai 2023, l'Assemblée nationale a approuvé la loi XI/2023, qui modifia la loi XLII/2022, autorisant le Gouvernement à prolonger l'état d'urgence jusqu'au 25 novembre 2023<sup>89</sup>. Le 11 mai 2023, le Gouvernement a donc adopté le décret n° 167/2023 prolongeant l'état d'urgence jusqu'au 25 novembre 2023.

---

<sup>85</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200180.kor>.

<sup>86</sup> Voir :

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200006.TV&searchUrl=/gyorskereso>.

<sup>87</sup> L. Gall, *Hungary's New 'State of Danger'. Orban Instrumentalizes Ukraine War to Further Consolidate Power*, 08.06.2022, [www.hrw.org](http://www.hrw.org); Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Newly declared*

## V – Remarques finales

Plus d'un an après l'invasion russe de l'Ukraine, on peut formuler quelques réflexions au sujet des mesures que la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie ont utilisées face à la forte pression migratoire aux frontières orientales de l'Union. Sur la base des données publiées par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, du 24 février au 15 mai 2023, 5 millions de personnes ont demandé la protection temporaire dans un pays de l'Union européenne. La Pologne est la première destination pour les personnes déplacées d'Ukraine, suivie par l'Allemagne, la République tchèque, l'Espagne et l'Italie<sup>90</sup>.

En Pologne – un pays de près de 37,7 millions d'habitants –, 1,5 million de personnes ont demandé la protection temporaire. En Slovaquie – qui a une population de 5,4 millions d'habitants – 114 000 personnes ont demandé la protection temporaire. Enfin, en Hongrie, qui compte près de 9,7 millions d'habitants, seulement 35 000 demandes de protection temporaire ont été enregistrées jusqu'au 15 mai 2023<sup>91</sup>.

Les mesures prises par la Pologne, la Slovaquie et la Hongrie présentent un ensemble de caractéristiques communes. Les trois pays ont soutenu la proposition de la Commission européenne relative à l'introduction d'un régime de protection temporaire du 2 mars 2022, qui a été approuvé par le Conseil européen à l'unanimité le 4 mars 2022 (décision d'exécution UE 2022/382).

Le principal défi dans l'application de cette décision concerne le traitement

*'state of danger' in Hungary should not weaken political dialogue and parliamentary oversight, say PACE co-rapporteurs*, 17.06.2022, [pace.coe.int](http://pace.coe.int).

<sup>88</sup> Voir :

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200042.tv>

<sup>89</sup> Voir :

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200042.tv>

<sup>90</sup> <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

<sup>91</sup> *Ibid.*

différent réservé aux personnes déplacées, selon le pays d'origine. La solidarité avec les citoyens ukrainiens est compréhensible. Cependant, des tensions ont émergé à l'égard des ressortissants de pays tiers/apatrides qui bénéficiaient de la protection internationale et résidaient légalement en Ukraine. Dans les trois pays qu'on a analysés, l'hostilité et les retards d'octroi de la protection temporaire à ces groupes ont produit des tensions critiques dans la gestion de l'accueil<sup>92</sup>. On a assisté à des discriminations à l'encontre des personnes originaires de pays non européens et appartenant aux minorités roms qui, très souvent, ne possèdent pas d'actes en cours de validité ou qui sont apatrides<sup>93</sup>. Par conséquent, une grande préoccupation a été exprimée au niveau international – en particulier par le Conseil d'Europe – en ce qui concerne les différents régimes de protection des apatrides/ressortissants de pays tiers non ukrainiens et des membres de leurs familles.

**Arianna ANGELI**

*Chercheur en droit public,  
Université de Milan*

**LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE ET  
LA PROTECTION DE PERSONNES  
TRANSGENRES EN CAS DE CHANGEMENT  
D'IDENTITÉ DE GENRE EN ROUMANIE**

**I – Les questions relatives à l'identité  
de genre**

Dans la doctrine, les notions de sexe et de genre sont utilisées pour traiter un large éventail de questions, tant civiles que

pénales. Les questions civiles comprennent celles relatives à l'identité de sexe ou de genre, l'orientation sexuelle, le mariage entre les personnes de même sexe, le changement de sexe, la procréation médicalement assistée, la gestation pour autrui.

Dans le domaine du droit pénal, les questions suivantes sont généralement abordées : la criminalisation et la décriminalisation des relations sexuelles entre les personnes de même sexe, l'interruption volontaire de grossesse et la reconnaissance du droit à l'avortement pour les femmes, la criminalisation de l'incitation à la violence, à la haine ou à la discrimination, le viol, y compris la question du viol conjugal, le recours à des pratiques sadomasochistes.

Dans la doctrine et dans la pratique de la justice constitutionnelle en Roumanie, les droits fondamentaux qui ont été invoqués en relation avec la notion de sexe et de genre sont : la dignité humaine (article 1 par. [3] de la Constitution), le principe de légalité et l'État de droit (article 1 par. [5] de la Constitution), le principe d'égalité et les critères de non-discrimination (article 4 par. [2] et article 16 de la Constitution), le droit à la liberté de circulation (article 25), le droit à la vie familiale et privée (article 26 de la Constitution), la liberté de conscience (article 29), la liberté d'expression (article 30), le droit à l'éducation (article 32), la famille et les garanties du mariage (article 48).

Dans la présente étude, nous analyserons la question abordée en matière civile de la reconnaissance juridique et de la protection des personnes transgenres en cas de changement de sexe, à la fois du point de vue de la législation et de la jurisprudence en matière de droits de l'homme.

<sup>92</sup> K. Babická, *Temporary Protection: Poland and Hungary Once Again Creating Their Own Rules in Breach of EU Law*, 11.04.2022, *OpinioJuris*.

<sup>93</sup> *Ukrainian Roma Refugees: A Neglected Population in Europe's Response to the Ukrainian Crisis*,

<https://ccl.org.ua/en/news/ukrainian-roma-refugees-and-discrimination-a-call-for-action-on-international-roma-day/>.