



DROITS DE L'HOMME
DANS LE MONDE

LES DROITS DE L'HOMME

EN EUROPE ORIENTALE ET DANS L'ESPACE POST-SOVIÉTIQUE

N° 33

JANVIER-MARS. 2020

« AUTOCRATIE HONGROISE »

Editorial

C'est une alarme rare. Alors qu'il ouvrait la session annuelle du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU à Genève, son secrétaire général Antonio Guterres a dénoncé des droits de l'Homme « pris d'assaut » de toutes parts dans le monde et confrontés à des « défis croissants ». Chacun comprend que les positionnements de chefs d'État tels que MM. Trump, Modi, Poutine, Xi Ping sont inquiétants pour l'ordre diplomatique et juridique mondial. À leur initiative, ces « défis » sont systématiquement valorisés comme autant de « voies originales » à des droits « différents », supposés légitimes car enracinés, selon les cas, dans une culture non occidentale, une histoire singulière ou une supériorité auto-proclamée.

Loin d'être une alternative aux droits de l'Homme, ils en sont la négation régressive et agressive. Cette régression est à l'image des droits de l'Homme : universelle et indivisible. Cette dynamique d'inversion démocratique s'épanouit au cœur de l'Europe, singulièrement en Hongrie.

Notre Lettre met en lumière la mise en œuvre de cette mécanique autoritaire dans les politiques publiques. On y apprend comment, depuis le vote de la nouvelle Constitution – dite loi fondamentale – en 2011 et son entrée en vigueur en 2012, l'État de droit, démocratique et protecteur des libertés a été, pas à pas, mis en cause, démantelé. Comment l'absence organisée d'un équilibre entre pouvoir et

contre-pouvoirs a nourri la délégitimation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et finalement, leur mise en cause frontale. Un véritable arsenal législatif, taillé sur mesure, a permis des pratiques aussi nouvelles que discriminatoires vis-à-vis des femmes, des migrants et des groupes considérés comme « minoritaires » – tels que les Roms ou les sans-abri – au regard d'un ordre « national » et social. Ce déploiement d'interdits et de discriminations alimente un cadre symbolique directement emprunté au pire des répertoires. C'est ainsi que le nouveau programme scolaire, présenté en février 2020 comme promouvant les valeurs patriotiques, inscrit au programme obligatoire de lecture des auteurs hongrois tels que Albert Wass, célèbre pour son racisme et son antisémitisme, Ferenc Herczeg, grand admirateur de Mussolini, et Jozsef Nyiro, fervent thuriféraire de Goebbels et membre de la direction du parti pro-nazi hongrois, réhabilité en 2012.

Il n'y a certes pas de chemin unique de remise en cause des droits de l'Homme. Mais ils se ressemblent comme deux gouttes d'eau et le cas Hongrois montre que tous mènent aux plus sombres ténèbres.

E.T.

Ligue
des **droits de**
l'Homme

FONDÉE EN 1898



SOMMAIRE

Éditorial

..... p. 01

Dossier « Autocratie hongroise »

L'État de droit en Hongrie : vers la néo-autocratie, par Denis Neselovskyi..... p. 03

La protection des libertés fondamentales dans une Hongrie sous tensions,
par Denis Neselovskyi..... p. 08

Les enseignants hongrois face aux réformes scolaires du gouvernement Orbán.

Une révolte des dinosaures, par Katalin Törley..... p. 11

Réfugiés en Hongrie : un cauchemar bien réel, par Denis Neselovskyi..... p. 14

Lire

Entre le marteau et l'enclume. La fabrication d'une hégémonie partisane dans la Russie de Poutine
de Clémentine Fauconnier p. 17

L'expérience française des Balkans, de Anne Madelain..... p. 18

Demain, tous Estoniens ? L'Estonie, une alternative aux GAFA

de Violaine Champetier de Ribes et Jean Spiri..... p. 19

Le Populisme en Europe centrale et orientale. Un avertissement pour le monde ?

de Roman Krakovsky p. 20

Équipe de rédaction : Ewa Tartakowsky, Liliane Cukierman, Denis Neselovskyi, Antoine Tosche et Viviane Tourtet.

► Contribuer à la « Lettre droits de l'Homme en Europe orientale et dans l'espace post-soviétique »

Vous pouvez proposer votre collaboration en écrivant à communication@ldh-france.org, en mentionnant en objet « Lettre droits de l'Homme en Europe orientale et dans l'espace post-soviétique ».

Dossier « Autocratie hongroise »

L'État de droit en Hongrie : vers la néo-autocratie

Par **Denis Neselovskyi**, étudiant en master
Droits de l'homme à l'Université de Strasbourg

Originellement, l'idée d'État de droit (*rule of law* en anglais ou *Rechtsstaat* en allemand) provient du concept de la *politeia* développé par Aristote. Pour John Locke, l'État de droit se réalise lorsque différents pouvoirs sont encadrés par des lois. La théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu reprend cette idée puisqu'elle permet de s'assurer qu'un groupe de personnes ne peut pas concentrer tous les pouvoirs de l'État. Comment alors distinguer une démocratie représentative d'un régime dictatorial ? Quels sont les critères pour déterminer si un pays correspond à un véritable État de droit ?

L'ancienne Constitution hongroise, entrée en vigueur en 1949 sous le régime communiste, n'avait pas été abolie lors de la chute de l'URSS. En effet, en 1989, l'Assemblée nationale avait décidé de faire perdurer la Constitution jusqu'à ce qu'une nouvelle soit adoptée. Cette décision a entraîné la multiplication du nombre d'amendements constitutionnels pour faire de la Hongrie un système multipartite et une démocratie parlementaire. Bien que ce soit le seul pays à avoir conservé son ancienne Constitution après la fin du régime communiste, la Hongrie a réussi à devenir un État membre de l'Union européenne en 2004. Six ans plus tard, le gouvernement récemment élu (FIDESZ et KDNP) lançait le processus d'adoption d'une nouvelle Constitution.

Viktor Orbán, chef du gouvernement hongrois, a beaucoup contribué à la démocratisation et la mondialisation de son pays. Étudiant à Oxford en 1989 et boursier de la fondation de George Soros, il participe à la création d'un nouveau parti politique le FIDESZ-MPSZ dont il devient responsable. Il devient Premier ministre de 1998 à 2002

pour prendre la tête de l'opposition de droite au Parlement pendant huit ans.

En 2010, deux ans après la crise économique, le parti FIDESZ est élu avec une forte majorité au Parlement. À la suite de ces élections, une procédure d'adoption d'une nouvelle Constitution est alors initiée. Un comité de consultation nationale ainsi qu'une commission parlementaire *ad hoc* travaillent sur l'écriture du texte. Le Parlement hongrois adopte, au bout de deux ans seulement, la Constitution le 19 avril 2011.

Mais le gouvernement continue à transformer le système constitutionnel par le recours, de plus en plus fréquent, aux lois organiques qui permettent de modifier la Constitution. À cet égard, le problème majeur en termes de risque d'un détournement de l'État de droit résulte dans le nombre des références aux lois cardinales ou organiques et des nombreux domaines qui sont réglés par ces lois. La Commission de Venise souligne à ce propos que la plupart des matières, qui sont régies par cette voie, ne nécessitent pas le recours aux lois cardinales. Habituellement elles ont été régies par des lois ordinaires, qui permettent une participation effective de l'opposition à l'élaboration des textes législatifs visant à interpréter et appliquer la Constitution. Autrement dit, l'adoption des telles lois organiques exclut de fait la participation de l'opposition parlementaire, ce qui laisse à la majorité la liberté totale pour déterminer comment interpréter les articles de la loi suprême, posant ainsi problème pour le principe du pluralisme politique et pour la légitimation démocratique des lois.

Selon le World Justice Project (WJP), une des nombreuses organisations non gouvernementales qui ont pour objet le contrôle et l'appréciation des systèmes étatiques, la Hongrie se situe comme dernier pays européen dans le classement des États de droit¹. Elle fait l'objet d'un déclassement significatif puisqu'elle est même en-dessous de certains États non-membres de l'Union européenne. Au total, la Hongrie s'est exposée à une dégradation de 7,3% dans le classement².

Pour établir ce classement, le WJP se base sur huit critères, composés de sous-catégories. La Hongrie en viole les

1. *Rule of Law changes in Europe*, World Justice Project, 2019, p. 14, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Insights-2019-Single%20Page%20View.pdf> [consulté le 7 février 2020].

2. WJP Rule of Law Index 2019, *Rule of Law changes in Europe*, graphique 8, p. 17. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Insights-2019-Single%20Page%20View.pdf> [consulté le 7 février 2020].

suivants : la non-concentration du pouvoir gouvernemental, la transparence dans le fonctionnement du gouvernement, le fonctionnement de la justice civile et criminelle et, surtout, le respect des droits fondamentaux. La délimitation du pouvoir exécutif étant également affaiblie, la Hongrie a vu diminuer son score de 17% par rapport à 2015.

Le contrôle du pouvoir exécutif par le Parlement

En seulement quelques années, la Hongrie a effectué une transformation de l'État si importante que l'appartenance de ce pays à l'Union européenne est aujourd'hui remise en cause, au moins en théorie. En effet, Viktor Orbán va à l'encontre des valeurs démocratiques de l'UE. Il a d'ailleurs été comparé à un « dictateur » par le Président de la Commission de l'UE à Riga³. Comment comprendre cette comparaison à la fois sarcastique et proche de la vérité ?

Si aucun État dictatorial ne peut être membre de l'Union européenne et si les États membres de l'UE doivent respecter les droits fondamentaux et les valeurs de l'Union, il n'existe pas dans les traités de procédés de vérification continue du système démocratique d'un État devenu membre. L'outil utilisé pour défendre les valeurs européennes lorsqu'elles sont bafouées est l'article 7 du Traité de l'Union européenne (TUE). La procédure de cet article permet de constater et de sanctionner des atteintes graves aux valeurs citées à l'article 2 TUE. Les sanctions peuvent conduire à l'exclusion de l'État membre de la procédure décisionnelle européenne, le retrait du droit de vote et/ou la suppression des aides financières. Avant de pouvoir parler de sanction, il convient néanmoins de comprendre en quoi la Hongrie viole les valeurs démocratiques européennes et l'État de droit, telles que mentionnées dans l'article 2 TUE.

À cet égard, la Commission de Venise constate en mars 2011, soit un an après le commencement de la procédure d'adoption de la Constitution, que le travail du gouvernement n'est pas transparent. Elle critique la vitesse à laquelle la Constitution est préparée et adoptée⁴. L'absence de débat entre la majorité et l'opposition politique démontre que la coalition gouvernementale adopte la Constitution comme une loi ordinaire, sans supervision réelle. Le travail du gouvernement n'est donc pas effectivement limité et contrôlé et la société civile ne bénéficie pas d'un droit à l'information.

L'absence de contrôle par les pouvoirs législatif et judiciaire ne signifie cependant pas nécessairement que celle-ci est contraire aux principes démocratiques de l'Union européenne. De plus, il n'existe pas de règles européennes concernant le processus d'élaboration d'une Constitution.

Le contrôle du gouvernement par le Parlement

Tant au niveau de la forme que du fond, la nouvelle Constitution semble avoir mis en place un système proche des exigences du Traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire qu'elle semble se fonder sur des principes démocratiques, de primauté du droit et sur les droits fondamentaux (valeurs de l'article 2 TUE)⁵.

Dans le même temps, il faut constater que les dispositions de la Constitution sont vastes et qu'elles se réfèrent souvent aux lois organiques pour éclairer ou interpréter son contenu. Le seul fait d'inscrire dans l'ordre constitutionnel ces principes ne garantit pas leur application effective, surtout s'ils sont presque entièrement définis et régis en dehors du niveau constitutionnel. Il est regrettable que les dispositions constitutionnelles doivent être lues uniquement au regard des lois qui les interprètent d'une manière extrêmement stricte. La stabilité du droit est dès lors remise en cause puisque ce sont des lois qui peuvent changer en profondeur les modalités des principes fondamentaux. Toute la portée d'une disposition constitutionnelle peut alors être encadrée et limitée par ces lois, sans aucun contrôle effectif.

En outre, dans la Constitution hongroise, il y a plus de cinquante références aux lois organiques. Ces lois sont définies dans l'article T§4 de la Constitution. Selon cet article, une majorité des deux tiers du Parlement est requise pour l'adoption d'une loi organique. Cette exigence d'une majorité qualifiée aux deux tiers est présente en Europe⁶ afin de garantir un large consensus du Parlement dans certains domaines. Cependant, cette règle ne garantit pas l'absence d'abus du pouvoir législatif. En effet, lorsqu'un parti possède une grande majorité parlementaire, il peut faire voter des lois puissantes (les lois organiques) sans avoir besoin de consulter l'opposition. C'est le cas en Hongrie, où la majorité parlementaire a notamment permis l'adoption d'une loi organique sur « les règles relatives à la liberté de la presse et à l'autorité de surveillance du marché des services médiatiques, des publications et des télécommunications »⁷. Bien qu'il n'y ait pas de

3. « The dictator is coming - Juncker's cheeky welcome for Hungarian PM », *Euronews*, le 22 juin 2005, <https://www.euronews.com/2015/05/22/here-comes-the-dictator-juncker-s-cheeky-welcome-for-hungarian-pm> [consulté le 7 février 2020].

4. Avis adopté par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière. Venise, les 17 et 18 juin 2011.

5. *Ibid.*

6. En Autriche et en Allemagne, une majorité des deux tiers peut modifier la Constitution ou encore des lois relatives aux Constitutions des fédérations.

7. Article IX Constitution de la Hongrie

réelle nécessité, ce domaine est régi par une loi organique ce qui affaiblit considérablement l'opposition. Le fait de préciser les dispositions constitutionnelles avec des lois organiques a donc pour conséquence que seul le parti majoritaire a le pouvoir de procéder à une réforme des dispositions d'application. Même si ce principe existe dans d'autres pays, y compris la France, la fréquence de l'usage et du recours aux lois organiques, ainsi que la grande variété des domaines concernés, sont sans commune mesure en Hongrie. Par ailleurs, dans un État de droit, cette règle vise des modifications importantes et non, comme c'est le cas en Hongrie, d'exclure de la participation à leur élaboration la minorité parlementaire.

Il convient de distinguer les sujets qui requièrent traditionnellement une majorité qualifiée et ceux qui nuisent à l'efficacité du Parlement et permettent l'abus de pouvoir. La Commission considère d'ailleurs qu'un système qui repose, de manière excessive, sur l'usage des lois organiques se traduit par une situation dans laquelle « la majorité parlementaire puisse protéger pour l'avenir ses choix politiques sociaux, fiscaux et financiers dans la Constitution ou des lois organiques derrière le verrou d'une majorité des deux tiers »⁸.

La loi organique relative aux élections des membres du Parlement hongrois en constitue un exemple⁹. Son projet n'a pas fait, encore une fois, l'objet d'un « large débat transparent permettant de prendre en considération divers points de vue politiques »¹⁰. De plus, selon le *New York Times*, les nouvelles circonscriptions électorales mises en place favoriseraient les partis conservateurs comme le FIDESZ¹¹. Les circonscriptions votant plus facilement à gauche ont été élargies ce qui a renforcé le poids des votes pour les partis conservateurs dans les circonscriptions plus petites. Cela signifie concrètement qu'il faut plus de voix pour élire un député de gauche qu'un député de droite. Selon la Commission de Venise, cette différence ne doit pas dépasser 10%, la loi hongroise permettant un décalage de 15% maximum, taux admissible pour la Commission. Cependant, en pratique, la différence du nombre de résidents dans les circonscriptions dépasse les 35%, comme dans la ville Debrecen, désormais divisée en deux circonscriptions¹².

Il faut donc affirmer que non seulement la coalition parlementaire au pouvoir privilégie ses intérêts politiques en garantissant pour l'avenir des élections en sa faveur, mais elle les protège grâce aux lois organiques. Ce constat permet de mieux comprendre

l'autoritarisme du gouvernement qui écrit ses propres lois afin d'atteindre et de maintenir une concentration des pouvoirs.

L'indépendance du pouvoir judiciaire : dernier verrou de l'État de droit ?

Chaque action gouvernementale peut en théorie être soumise à un contrôle de la part du pouvoir judiciaire. Est-ce également le cas lors de l'adoption d'une nouvelle Constitution ?

Le contrôle de la nouvelle Constitution par la Cour constitutionnelle semble difficile. En effet, juger la Constitution inconstitutionnelle apparaît paradoxal. En effet, si la mission d'une Cour constitutionnelle est de faire respecter une Constitution et non pas d'en contrôler la conformité, aucune norme supérieure de référence n'existant, la question se pose, lorsque la majorité élue a le pouvoir d'adopter une nouvelle Constitution et faire disparaître l'ancienne. Dans ce cadre, seule la Cour constitutionnelle peut traduire la volonté du pouvoir originaire de séparer et limiter le pouvoir constituant et constitué, sachant que ce contrôle doit être effectif pour savoir qu'il s'agit bien d'un État de droit.

La marge d'appréciation des lois organiques par la Cour constitutionnelle semble également réduite. La hiérarchie des normes prévoit que toute loi peut être invalidée par la Cour constitutionnelle, lorsque celle-ci est contraire à la Constitution. Cependant, si la Constitution n'est pas précise sur certains points et qu'elle fait référence à une loi organique pour plus de précision, un problème se pose. Sans que la Constitution dispose de ce qu'elle vise à protéger, il paraît difficile pour les juges d'interpréter l'intention du constituant. Dans ce cas, les juges peuvent seulement décider d'invalidier une loi organique si celle-ci porte atteinte à une liberté fondamentale d'une manière disproportionnée. Autrement dit, une loi organique ne peut être déclarée inconstitutionnelle seulement si elle vient à l'encontre du texte de la Constitution. Cependant, cette invalidation est toute relative, car la Constitution ne prévoit qu'un minimum de principes, là où elle se réfère aux lois organiques. C'est donc aux lois de préciser et déterminer le champ constitutionnel.

Dans cette configuration, instituée par l'article 24 de la Constitution de 2012, la Cour constitutionnelle (*Kuria*) joue un rôle de première importance. Régie par une loi organique qui définit les détails concernant les mandats des

8. Avis adopté par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière, *op. cit.*, §131.4.

9. Loi cardinale hongroise, adoptée le 23 décembre 2011, entrée en vigueur 1^{er} janvier 2012.5.

10. Avis relatif à la loi sur les élections des membres du parlement de Hongrie, adoptée par la commission de Venise à sa 91^e session plénière, les 15-16 juin 2012. CDL -AD (2012-012).

11. Paul Krugman, « The election in question », *New York Times*, le 28 février 2014, <https://krugman.blogs.nytimes.com/2014/02/28/hungary-an-election-in-question-part-2/> [consulté le 7 février 2020].

12. Gábor Tóka, « Constitutional Principles and Electoral Democracy in Hungary » in Ellen Bos et Kálmán Pócsa (dir.), *Constitution Building in Consolidated Democracies : A New Beginning or Decay of a Political System?*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2014.

juges, l'organisation de la Cour et sa fonction, elle compte quinze juges constitutionnels (trois de plus qu'avant) pour une durée de 12 ans (elle était auparavant de 9 ans). Malheureusement, la lettre de la Constitution ne précise pas que ce mandat ne peut pas être renouvelé, comme il est d'usage. De plus, ce ne sont pas les juges qui élisent leur président mais le Parlement qui lui donne sa légitimité. Ces deux aspects laissent à supposer une politisation des juges puisqu'ils sont exposés à une influence du pouvoir politique. Si le mode de l'élection des juges n'est pas prope à la Hongrie, le cumul des influences et des pouvoirs de l'exécutif et de la majorité parlementaire pose clairement problème en termes d'implication politique du pouvoir judiciaire.

En se fondant sur le point f) de l'article 24 de la loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux, la *Kurià* a invalidé un projet de loi visant à faire baisser l'âge de retraite obligatoire des juges de soixante-dix à soixante-deux ans. En jugeant qu'une telle loi constitue une violation du principe d'indépendance des juges et ne respecte pas une période transitoire adéquate, la *Kurià* s'est véritablement opposée à la politique gouvernementale. En effet, si cette loi était entrée en vigueur, elle aurait entraîné la nomination de « plus de 200 nouveaux juges »¹³.

S'agissant du président de la Cour constitutionnelle, il n'était pas certain que le Président de l'ancienne Cour constitutionnelle puisse garder son poste jusqu'à la fin de son mandat et ne pas être remplacé avant ce terme. La Constitution et l'ensemble des lois organiques disposent que les juges de l'ancienne Cour constitutionnelle demeurent dans leurs fonctions jusqu'à l'échéance de leurs mandats¹⁴. Cependant, dans la nouvelle Constitution, le président de la *Kurià* doit être élu par le Parlement hongrois, la date de cette élection ayant été précisée dans un amendement voté deux mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

La possibilité d'élire l'ancien président de la Cour constitutionnelle afin de respecter la durée de son mandat originel s'est cependant vue entravée par une nouvelle disposition législative qui précise que le nouveau président doit être élu à une majorité des deux tiers par les députés hongrois, avoir plus de trente ans et avoir exercé la fonction de magistrat pendant une durée de cinq ans en Hongrie.

Or, l'ancien président de la Cour constitutionnelle, M. Bakà n'a pas été magistrat en Hongrie. Il n'est donc pas éligible malgré le fait qu'il ait été juge au

sein de la Cour européenne des droits de l'Homme pendant dix-sept ans. Un tel critère se traduit donc par une politisation de la désignation des juges, permettant d'évincer un juge aux opinions dissidentes.

À cet égard, la CourEDH a jugé dans l'affaire M. Bakà c/ la Hongrie que M. Bakà avait été démis de ses fonctions à cause de son positionnement idéologique contraire à celui du gouvernement hongrois, notamment concernant les projets de loi modifiant l'organisation des tribunaux. Elle a rappelé la nécessité de pouvoir s'exprimer librement et publiquement sur des questions d'intérêt général, comme dans le cas de M. Bakà. Les juges ont estimé que les lois modifiant les critères d'éligibilité du nouveau président de la *Kurià* avaient été mises en place dans le seul but d'écarter la possibilité d'élire M. Bakà. L'ingérence du gouvernement au droit à poursuivre son mandat a été jugée contraire à l'article 10 ConvEDH, n'étant pas justifiable dans une société démocratique¹⁵.

Un tel jugement dénonce donc l'ingérence du gouvernement dans le pouvoir judiciaire. Il est imaginable qu'une telle démarche de la part du gouvernement ait mis les juges sous pression s'ils prenaient une position contraire à celle de la majorité politique dans un débat. De plus, si le Président de la *Kurià* est élu par le Parlement, il peut y avoir une atteinte à l'impartialité et à l'indépendance de la Cour puisque l'opinion politique d'un candidat risque d'influencer l'élection.

La nouvelle Constitution n'indique pas non plus si les anciens tribunaux vont être maintenus ou non ou comment le statut des juges va changer. Elle se contente de spécifier que le pouvoir judiciaire est organisé « en plusieurs niveaux » laissant « les détails » aux lois organiques¹⁶. C'est donc au Parlement de définir et garantir l'impartialité, l'indépendance et la stabilité des juges, tout en conservant la séparation des pouvoirs. L'indépendance de la magistrature, comme principe essentiel dans la construction européenne protégé par l'article 6 de la ConvEDH et par l'article 47 §2 de la Charte européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, garantit qu'un juge puisse décider librement d'un cas en motivant sa décision par les lois et non par les influences extérieures. Pour assurer pleinement ces principes dans une dimension générale, la loi organique se réfère directement à la Constitution et au principe de l'indépendance des juges¹⁷.

Mais le Conseil national de la Justice, nommé par le ministre de la Justice et exerçant collégialement les pouvoirs qui lui étaient

13. L'arrêt de la Cour constitutionnelle de la Hongrie, n° 33/2012 (VII. 17) AB, rendu le 16 juillet 2012.

14. La loi portant modification de la Constitution de la Hongrie (loi CLIX de 2011), entrée en vigueur le 2 décembre 2011.

15. CEDH, le 23 juin 2016, *Bakà c. Hongrie*, §175, Requête n° 20261/12.

16. Avis adopté par la commission de Venise lors de sa 87^e session plénière, *op. cit.*, §105.

17. Article 3 et 65 de la loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux (loi CLXI de 2011), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

confiés, avait été remplacé par un Office national de la Justice (ONJ) dans lequel les pouvoirs sont confiés au Président de l'Office, élu par le Parlement. Or, selon la Commission de Venise, le Président de l'ONJ est la seule personne en Europe détenant des pouvoirs si étendus sans être soumis à un contrôle démocratique. Les pouvoirs de ce Président sont nombreux et exercés exclusivement par lui. Il joue ainsi le rôle de chef de l'administration judiciaire lié au contrôle des décisions prises par les juges, se charge de l'administration, décide par quelle juridiction une affaire sera traitée...¹⁸ Dans le même temps, il doit remettre des rapports au Parlement et présenter son travail. Ceci permet d'assurer une certaine transparence. Toutefois, il n'existe pas de dispositions lui imposant de dévoiler le processus de sa prise de décision, de ses arguments et ses critères de renvoi d'une affaire à telle ou telle juridiction.

Ce changement d'institution n'est donc pas justifiable puisqu'à la place du Conseil, un Président sans légitimité réelle exercera le rôle d'administrateur des tribunaux pendant neuf ans. Sa légitimité est personnelle puisqu'il est élu à la majorité des deux tiers et bénéficie donc de la confiance des députés. Un Conseil national judiciaire doit contrôler le nouvel Office national de la Justice (ONJ), étant paradoxalement contrôlé encore plus sévèrement par le même ONJ.

En effet, l'ONJ peut renvoyer les juges du Conseil national judiciaire dans des juridictions inférieures ou constater l'absence des conditions permettant le bon fonctionnement du Conseil. De plus, le Président de l'ONJ assiste à toutes les réunions du Conseil, la libre expression du Conseil concernant l'ONJ est donc susceptible d'être affaiblie.

Par conséquent, il n'est pas certain

que les intérêts politiques n'influent pas sur l'administration du système judiciaire. L'ONJ a réduit l'indépendance des juges et a fragilisé la séparation des pouvoirs. En tant qu'institution autonome judiciaire, le Conseil national judiciaire n'a pas, quant à lui, de pouvoir d'administration et ne peut pas exercer de contrôle effectif de l'ONJ. Il est difficile de comprendre comment un Président pourrait à la fois proposer des projets de loi, nommer des juges, contrôler l'administration des tribunaux et dans le même temps garantir l'indépendance de la justice.

Il convient de conclure que le gouvernement hongrois n'est contrôlé ni par le Parlement, qui se trouve dans les mains de la coalition au pouvoir, ni par le pouvoir judiciaire, qui souffre d'une diminution de son indépendance. Si le même principe existe dans un grand nombre de régimes parlementaires, le pouvoir exécutif en Hongrie, par le biais de la majorité parlementaire, a obtenu une parfaite indépendance et liberté d'action. L'exécutif ne craint donc ni des lois non-favorables, ni d'autres modalités d'encadrement de son action. Aucune forme d'opposition de l'extérieur n'est possible et le pouvoir législatif devient une simple marionnette du pouvoir exécutif.

Un gouvernement qui a une telle influence sur les pouvoirs législatif et judiciaire, se détachant de toute forme d'équilibre entre les pouvoirs, du pluralisme et de la diversité politique, ne peut pas être considéré comme un gouvernement démocratique puisque son objectif est de concentrer le pouvoir qui lui a été confié au moment des élections. Force est donc de constater que la Hongrie est régie par un gouvernement autoritaire dont la politique anti-démocratique ne permet pas de renforcer la protection de l'État de droit.

18. Avis adopté par la commission de Venise lors de sa 90^e session plénière, *op. cit.*, §36.

La protection des libertés fondamentales dans une Hongrie sous tensions

Par Denis Neselovskyi

La Constitution hongroise garantit formellement le respect des droits fondamentaux, conformément à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne. Ce sont donc des valeurs non seulement censées être universelles mais communes aux États membres de l'Union.

Cependant, alors que ce principe est centré dans les autres pays de l'UE sur les droits de l'individu et la dignité de la personne, la Constitution hongroise semble se focaliser sur le devoir du citoyen envers la communauté.

À l'égard de l'article 2 du TUE, le Parlement européen a considéré que la politique hongroise risquait de violer les valeurs suivantes : la liberté d'expression, la liberté académique, la liberté de religion, la liberté d'association, le droit à l'égalité de traitement, les droits des personnes appartenant à des minorités, y compris les Roms et les Juifs, et la protection de ces minorités contre les déclarations haineuses, enfin les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Comment alors les droits individuels des différents groupes sociaux sont-ils protégés en Hongrie et comment envisager la protection de la liberté d'expression dans un contexte collectif ?

Pour répondre à cette question, il faut rappeler que chaque personne se trouvant sur le territoire européen est protégée, si ce n'est par son propre État, par la Cour européenne des droits de l'Homme. Concernant la Hongrie, la CourEDH l'a condamnée plusieurs fois pour discrimination ces dernières années. Cependant, les jugements n'entraînent pas automatiquement des aménagements du droit national, par l'imposition des injonctions. Selon le principe général du droit *pacta sunt servanda*, l'État est tenu de mettre son droit national en conformité avec la Convention européenne des droits de l'Homme, ainsi qu'avec la jurisprudence de la CourEDH. Certains droits peuvent également être appliqués différemment selon les pays, comme en ce qui concerne l'égalité de traitement. L'égalité de traitement, inclus notamment l'égalité entre hommes et

femmes, qui doit non seulement être assuré en droit mais aussi en réalité. La question se pose, si la Hongrie consacre l'égalité entre hommes et femmes non seulement devant la loi, mais si l'État l'assure en pratique, comme par exemple avec la prise des actes positifs. Dès lors, la notion d'égalité de traitement, indivisible en démocratie, est garantie vis-à-vis des catégories différentes des personnes protégées contre les discriminations. La ConventionEDH reconnaît l'interdépendance de ce droit avec les droits des minorités ethniques et religieuses ou des non-citoyens, quant aux droits politiques et la participation aux affaires publiques.

Le droit à l'égalité de traitement : où en sont les femmes hongroises ?

L'Union européenne consacre le droit à l'égalité de traitement dans l'article 8 du TUE. Avant ce traité, ce droit avait déjà été consacré dans une directive relative à l'égalité du traitement des hommes et des femmes dans les secteurs professionnels (2006).

Ces dernières années, presque toutes les institutions internationales de défense des droits de l'Homme se sont adressées à la Hongrie pour dénoncer l'inégalité de traitement entre les hommes et les femmes. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui fait partie du Haut-Commissariat des droits de l'Homme des Nations Unies, a publié, en 2011, un rapport sur le développement de l'élimination de la discrimination, à la suite de l'adoption de la nouvelle Constitution¹. Selon le rapport, le gouvernement, qui a lancé un projet national pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, s'est contenté d'aménager les possibilités de concilier le travail, la vie privée et la vie familiale et d'introduire des mécanismes de prévention de la violence domestique. Dans le même temps, il a été reproché qu'il manque des mesures effectives pour atteindre une réelle égalité entre les hommes et femmes quant à l'indépendance économique, à la réduction des disparités concernant le salaire et quant à la réduction de l'inégalité de participation entre hommes et femmes en matières politique et économique. Le Parlement européen a, quant à lui, retenu d'un rapport de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (2018) que la sous-représentation des femmes dans les élections nationales n'avait pas conduit le gouvernement

1. Frances Raday, discours « *UN Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice finalizes country mission to Hungary* », le 26 mai 2016 à Budapest, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20027&LangID=E> [consulté le 7 février 2020].

hongrois à adopter des dispositions relatives à la parité pour les élections.

Selon le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, la société hongroise souffre d'une tendance à systématiquement défavoriser les femmes². Le sexe féminin y serait considéré comme étant le « sexe faible ». Par exemple, certains discours politiques de députés dédaignant l'idée que la politique doit être ouverte aux femmes n'ont pas abouti à un scandale mais ont été soutenus par l'opinion publique. À titre d'exemple, en 2012, plusieurs groupes de la société civile ont lancé des pétitions, sollicitant l'aménagement d'un article particulier relatif à la violence domestique dans le Code pénal. La pétition a déclenché des débats au Parlement, sur le « rôle de la femme » dans le monde actuel, se traduisant par des propos tantôt sexistes, tantôt anti-patriarcaux et anti-machistes³. Dans les émissions télévisées et radiophoniques, seulement 20% des personnes interrogées sont des femmes et il ne semble pas que ce peu de visibilité médiatique ait vocation à changer.

Il existe, bien évidemment, des organisations civiles qui luttent pour l'élimination des discriminations. Cependant, leur engagement « féministe » fait l'objet d'un harcèlement et d'une stigmatisation constants dans la société. Ce qui les empêche d'avoir une audience dans la société à la hauteur de leur travail.

La question de la non-discrimination concernant l'égalité hommes-femmes reste un sujet absolument négligé par le gouvernement et qui ne se soucie que peu de la société civile. Dès lors, la question se pose de savoir si la même négligence existe pour la non-discrimination des autres groupes sociaux.

La protection des droits des minorités contre la discrimination

La plus grande minorité « ethnique » en Hongrie est la communauté rom. Les Roms en Hongrie bénéficient d'un statut spécial en comparaison aux autres minorités car ils sont considérés comme faisant partie de la culture traditionnelle existante sur le territoire hongrois même si on compte plusieurs tentatives d'assimilation des Roms au cours de l'histoire. Malgré ce statut officiel, les Roms souffrent de discrimination dans les domaines de la politique, de la vie quotidienne, de l'éducation et de l'emploi.

Au sujet de l'accès et du droit à l'éducation, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté dans un jugement une violation systématique du droit à l'éducation (2013). Une loi a particulièrement été critiquée : elle

concerne un mécanisme permettant de placer des enfants handicapés dans des structures éducatives spécialisées, centrées sur les besoins des enfants vulnérables. Mais la mise en place de ce mécanisme s'est traduite par l'affectation des enfants roms d'une manière disproportionnée, en les discriminant par rapport aux autres enfants et en les excluant des écoles ordinaires. Selon le Parlement européen, cette situation n'a pas véritablement changé depuis et le nombre d'enfants roms dans les écoles spécialisées demeure disproportionné.

Un autre cas intéressant sur lequel devait se prononcer la Cour européenne des droits de l'homme concerne des manifestations organisées par des mouvements militants d'extrême droite dans un village regroupant une population de Roms. Pendant plusieurs jours de manifestation, les membres des partis d'extrême droite ont insulté, menacé, agressé et harcelé les Roms du village. La police n'a pas regardé si les menaces étaient dirigées envers une personne spécifique ou envers une population. Les autorités hongroises n'ont pas enquêté sur les propos haineux et sur les auteurs des infractions. Il ressort donc que les autorités ont méconnu leur obligation découlant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le fait de ne pas avoir ouvert d'enquête à la suite des manifestations et des plaintes de victimes, est constitutif d'un manquement de l'État de garantir la sécurité dans la vie privée.

Il est donc difficile d'affirmer que l'État hongrois protège les droits des minorités et les protège des discriminations. Par rapport aux manifestations anti-Roms, on peut même constater que le racisme et l'intolérance contre les Roms sont en train d'augmenter.

La liberté d'expression et l'indépendance des médias

Un autre sujet de préoccupation concerne l'indépendance des médias. À cet égard, le gouvernement hongrois a adopté une grande réforme relative aux médias qui établit de nouvelles institutions gérant le secteur des médias publics (2010). Comme souligne l'organisation Freedomhouse, le gouvernement hongrois a affaibli les garanties constitutionnelles de la liberté d'expression et l'indépendance des médias. Il a créé plusieurs nouveaux organes de presse qui relaient un discours pro-gouvernemental. Dans le même temps, les autorités nationales ont mis les organes de presse de l'opposition sous une forte pression. Parallèlement, beaucoup d'organes de presse ont été rachetés dans un temps très court ce

2. Observations finales, adoptées le 5 avril 2018 par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/29/40/Add.3.

3. Orla Barry, « These women are challenging Hungary's 'men in suits' politics », PRI, le 13 février 2019, <https://www.pri.org/stories/2019-02-13/these-women-are-challenging-hungary-s-men-suits-politics> ; « Fidesz macho in parliament: Women's calling is to produce babies », *Hungarian Spectrum*, <https://hungarianspectrum.wordpress.com/2012/09/11/fidesz-macho-in-parliament-womens-calling-is-to-produce-babies/> [consulté le 7 février 2020].

qui n'a pas permis de contrôler leurs nouveaux propriétaires. Par exemple, en octobre 2016, le travail du journal *Népszabadság*, qui divulgue des rapports d'investigation sur le gouvernement, a dû cesser car la société mère avait été vendue à une entreprise, gérée par un allié du gouvernement d'Orbán.

La loi relative aux médias en Hongrie a également mis en place un système de contrôle des médias composé du président de l'Autorité, du Conseil des médias et du Bureau du Conseil des médias. Le Conseil des médias est constitué d'un Président, qui est en même temps le Président de l'Autorité des médias (nommé par le Président de la Hongrie) et de quatre autres membres, qui sont élus par le Parlement. Malgré le fait que l'UE oblige les États membres à avoir une direction des médias indépendante, la

des organes de presse, mais aussi le financement et la gestion de leur budget, il est incontestable que le gouvernement étend de plus en plus son pouvoir. La disparition ou l'affaiblissement des médias qui s'opposent à la politique du gouvernement en sont les conséquences, ce qui implique une réduction de la diversité des opinions et un contrôle croissant de l'opinion publique.

Par le nombre de campagnes médiatiques, non seulement les personnes physiques comme Georges Soros sont visées, mais aussi, par exemple, le Président de la Commission de l'UE.

À cet égard, George Soros, président de la Fondation d'une société ouverte (Open Society Foundation), constitue un ennemi de taille. L'Open Society Foundation participe par des investissements à l'établissement d'organisations non-gouvernementales qui défendent l'indépendance des journalistes, luttent contre la discrimination et contre le manque de transparence du gouvernement.

Or, selon Viktor Orbán, les organisations de la société civile qui sont financées par George Soros doivent être expulsées du territoire hongrois car facilitant l'immigration en Hongrie. Par conséquent, ces organisations ont été diffamées et dénoncées comme illégales, en vertu de la législation « Stop Soros ». C'est une démarche frontale de la part du gouvernement, qui est accompagnée par une campagne de publicité contre la personne de George Soros. Sur les affiches, visibles partout en Hongrie, le message indiquait que 99% de la population était contre l'immigration. Une photographie du souriant Soros, accompagnée d'une phrase : « rira bien qui rira le dernier ».

En considérant que la coalition au pouvoir a aboli l'État de droit et a brimé tout effort pour le protéger, on peut conclure que les gouvernants hongrois ont, d'une manière non officielle, changé la nature démocratique de l'État. La Constitution dispose que la Hongrie est une démocratie et qu'elle protège les droits de l'Homme. Cependant, la réalité ne correspond pas à ce qui est écrit dans la loi fondamentale. L'Union européenne, qui n'arrive pas à faire maintenir selon les critères qu'elle a mis en place, un État de droit, est quant à elle affaiblie puisque ses valeurs sont ignorées et son principal gouvernant diffamé.

© CC Burdenieru



Affiches annonçant la consultation nationale sur les « migrants » et le financement présumé par Soros de leur venue en Hongrie. Zichyújfalu en Hongrie.

Commission de Venise a constaté que le mode de l'élection et du remplacement des membres du Conseil des médias porte clairement atteinte à l'impartialité politique nécessaire dans la direction de ce secteur : « [...] l'obligation d'obtenir la majorité qualifiée a été adoptée par un groupe politique qui détenait précisément cette majorité ; la règle, au lieu d'assurer le pluralisme et l'apolitisme de l'instance de régulation, revient alors à « cimenter » l'influence de ce groupe au sein de l'instance [...] »⁴.

En considérant que le parti au pouvoir influence directement la surveillance

4. Avis de la Commission de Venise n° 798/2015 sur la législation relative aux médias de Hongrie, publié le 22 juin 2015 à Strasbourg, §64.

Les enseignants hongrois face aux réformes scolaires du gouvernement Orbán. Une révolte des dinosaures

Par **Katalin Törley**, professeure de français au lycée Kölcsey Ferenc de Budapest, représentante du mouvement protestataire *Tanítanék* (*J'enseignerais*)

Fin janvier 2016, un mouvement protestataire sans précédent est né en Hongrie en réaction aux réformes scolaires du gouvernement de Viktor Orbán.

Déclenché par une lettre ouverte écrite et publiée par les enseignants d'un lycée de province début janvier et signée par des dizaines de milliers d'enseignants, parents, élèves, spécialistes travaillant dans le domaine de l'éducation, mais aussi par presque un millier d'établissements scolaires (des corps d'enseignants entiers ayant adhéré ensemble à la lettre de Miskolc), le mouvement *Tanítanék* (*J'enseignerais*) est apparu relativement tard. En effet, la nouvelle loi sur l'éducation publique avait été adoptée en 2011, et les mesures affectant le plus les conditions de travail des enseignants mises en œuvre à partir de 2013.

Entre 2010 et 2015 les avertissements de certains experts et chercheurs, ainsi que les protestations de petits groupements d'enseignants sont restés plutôt inaperçus, les syndicats invisibles, les écoles en silence...

Qu'est-ce qui explique le succès de la lettre ouverte de Miskolc et l'ampleur du mouvement *Tanítanék* ? Quelles en ont été les causes profondes et immédiates ? Et par quels moyens les enseignants ont-ils essayé de faire reculer le pouvoir de plus en plus autoritaire de Hongrie ? Où en sommes-nous actuellement ? Peut-on parler de résultats ou serait-ce une histoire d'échec ?

Les réponses que je tenterai de donner à ces questions ne pourront pas s'appuyer sur des résultats de recherche scientifique, je n'ai pas la position du chercheur. Mon approche se basera essentiellement sur ce que j'ai vécu, vu et fait à partir de 2016 en tant qu'activiste et représentante du mouvement *Tanítanék*. Je ne parlerai que de l'enseignement public primaire et secondaire, malgré les immenses problèmes et les attaques gouvernementales contre le monde universitaire hongrois. J'essayerai enfin d'esquisser l'histoire de la lutte des enseignants en choisissant – certes, un peu arbitrairement – quelques problèmes majeurs ainsi que quelques moments forts de des événements de ces dernières années.

L'enseignement public souffrait de graves insuffisances déjà avant 2010, année de retour au pouvoir de Viktor Orbán. Ces problèmes étaient essentiellement d'ordre financier – sous-financement du système, incapacité de certaines municipalités d'entretenir leurs écoles, salaires dérisoires voire humiliants –, mais aussi liés aux réformes libérales de Bálint Magyar (ministre de l'Éducation entre 1996-1998 et 2002-2006). Ces réformes visaient une modernisation salubre de l'enseignement public, mais leur mise en œuvre était mal préparée, volontariste, et a rencontré une vive résistance de la part des enseignants, essentiellement conservateurs et traditionalistes. À l'époque, on voyait déjà la tragédie la plus déchirante de notre système : son incapacité d'égaliser les chances des élèves issus de milieux très différents. Car une forte sélection sociale à l'école est apparue dès 1990. En effet, après le changement de régime de 1990, le monde scolaire s'était également libéré : une multitude d'expériences pédagogiques, une liberté de choix de l'école, etc. Du soulagement, mais aussi un piège sournois permettant aux familles favorisées et des classes moyennes de se créer leurs écoles « protégées » des enfants appartenant à des populations plus vulnérables que ce soit du point de vue financier ou autre... Actuellement, l'école hongroise est l'une de celles qui reproduisent le plus, voire augmentent les différences sociales existant au moment de la naissance des enfants, ne contribuant donc aucunement à une mobilité sociale quelconque...

Le monde des écoles attendait donc les réformes scolaires du gouvernement Orbán, plus précisément et surtout une augmentation considérable des salaires. La nouvelle loi sur l'Éducation publique, entrée en vigueur en 2011, contenait cette promesse, bien que l'augmentation ait été remise à bien plus tard (2013) et étalée sur plusieurs années (jusqu'en 2017-18). Ce n'est que plus tard que les enseignants se sont rendu compte que leur revenu n'avait pas forcément augmenté et que les éléments de garantie (indexation des salaires par rapport au salaire minimum) avaient été vite enlevés du système, menant à un effritement rapide du pouvoir d'achat de leur nouveau salaire.

Dans l'attente de l'arrivée du nouveau paradis terrestre, d'une vie de cocagne, la plupart des enseignants n'ont pas remarqué ou n'ont pas voulu remarquer les autres éléments de réforme, mis en application

tout doucement, bien cadencés, administrés au compte-gouttes. Or, le diable était là, caché justement dans ces détails :

- Centralisation extrême du système : de la gestion et l'entretien des établissements, jusqu'aux contenus enseignés et à l'édition des manuels scolaires ;
- Suppression de toute autonomie : celle individuelle des enseignants, celle des établissements, celle des proviseurs devenus de simples exécuteurs d'ordre ;
- Augmentation significative des charges de travail des enseignants (nombre d'heures de cours, charges administratives, etc.) ;
- Nouveau système de promotion professionnelle des enseignants : erroné, humiliant et mensonger, ce système a contraint tous les enseignants sans distinction – même les plus compétents, avec des dizaines d'années d'expérience – à se remettre sur la ligne de départ, et a créé une sorte de concurrence déloyale et de malaise à l'intérieur des établissements
- Disparition de tout supplément, toute prime ou prestation (suppression quasi totale de la rémunération des heures supplémentaires) ;
- Alourdissement excessif des programmes des élèves et abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire de 18 à 16 ans.

Tout ceci nappé d'une idéologie rétrograde et nationaliste : le gouvernement Orbán a mis en marche-arrière cet immense système, au lieu de le rendre plus capable de répondre aux exigences du XXI^e siècle et de résoudre le problème de plus en plus pesant de l'inégalité des chances.

Malgré les slogans de la propagande gouvernementale parlant du meilleur des mondes possibles, ces réformes sentaient la naphtaline et rêvaient d'un monde d'il y a 150 ans, basé sur l'ordre, la rigueur, l'autorité... Les enseignants – et d'ailleurs la société entière – ont silencieusement assisté à la construction pendant longtemps imperceptible de cet édifice, sans se soucier des cris d'alarme isolés de quelques cassandres...

En 2015, la nouvelle construction était en principe achevée, mais a commencé à avoir des séquelles qui faisaient souffrir tous ceux qui faisaient partie du système.

Les enseignants ont ouvert les yeux et ont brutalement découvert leur situation intenable, leurs charges insupportables, les conditions de travail révoltantes, les tensions devenues constantes et le regard de la société, qui ne voyait que les augmentations de salaire des profs – alors que ces derniers avaient déjà compris que ce n'était que du tape-à-l'œil.

C'est à ce moment-là que le personnel enseignant – représenté par Olivér Pilz, représentant des employés – d'un lycée prestigieux de Miskolc (grande ville au nord-est du pays) a publié sa lettre ouverte adressée au gouvernement. Si cette lettre a eu l'effet d'une bombe dans le monde scolaire de la Hongrie mais aussi dans la société plus largement, c'est qu'elle a su être plus qu'un simple catalogue de problèmes et de critiques. Émotionnelle et franche, cette lettre a fait comprendre à tous – enseignants, personnel technique, parents, grands-parents, élèves – que la victime de toutes ces mesures et dysfonctionnements était, en fin de compte, l'enfant, l'élève, l'apprenant, qui devrait être au centre de toutes les préoccupations de l'école, qui devrait en profiter, mais qui n'était plus qu'un chiffre dans d'immenses tableaux de statistiques et qui, débordé et perdu de vue de ses enseignants accablés, ne trouve plus aucun plaisir ni de repères dans son activité principale et obligatoire : l'apprentissage...

La lettre a été publiée le 6 janvier 2016. Une dizaine de jours plus tard quelque 35 000 particuliers et près d'un millier d'établissements scolaires l'auront déjà signée (à peu près 60 à 65 000 enseignants selon certaines estimations sur les 150 000 au total) : le mouvement *Tanítanék* était né.

Il faut également ajouter un facteur au succès de *Tanítanék* : au moment de la naissance de ce mouvement protestataire, Orbán est déjà depuis six ans au pouvoir. Les partis d'opposition étant très faibles et accusés d'impuissance souvent à juste titre, les Hongrois opposés au régime réagissaient donc avec un enthousiasme exagéré, avec un espoir aveugle, une sorte d'attente messianique. Ce qui a mis de lourdes responsabilités sur les épaules des représentants du mouvement (simples enseignants en activité) : responsabilités que nous avons essayé d'assumer.

L'élan des débuts a également forgé une union des différents organismes et associations civils travaillant dans le domaine de la pédagogie et même les syndicats d'enseignants – jusque-là fort passifs, mais devenus quelque peu « envieux » à cause de l'influence croissante du jeune mouvement. La Plateforme Civile d'Enseignement Public (CKP) ainsi construite constituait désormais l'un des piliers de la lutte pour un meilleur système scolaire, l'autre pilier étant le mouvement *Tanítanék*, une sorte de fer de lance, avec une poignée d'activistes et plusieurs dizaines de milliers de sympathisants.

Nous avons tous été d'accord pour dire



Katalin Törley lors d'une des manifestations.

qu'il fallait entreprendre des changements systémiques (structure, programmes, rapports de propriété), que, pour réaliser tout cela, il était indispensable de reconquérir l'autonomie et la liberté des différents acteurs du système, et que, pour pouvoir se mettre à ce grand travail de long terme, il fallait faire en sorte que le gouvernement entre en dialogue avec nous et qu'il mette en œuvre des mesures qui puissent très rapidement apaiser certains symptômes douloureux de la crise scolaire.

La Plateforme a commencé à élaborer la liste des mesures les plus urgentes à prendre (« les 12 points »), ainsi qu'un programme de réforme scolaire qui, débattu, aurait pu servir de base à une nouvelle loi proposant de définir les grands axes et orientations d'une école démocratique capable de satisfaire les exigences toutes nouvelles et en constante évolution du XXI^e siècle.

Parallèlement à ce travail théorique d'experts, nous, les activistes de *Tanítanék*, avons lancé toute une série d'actions pour exercer de la pression sur le gouvernement, pour le faire entrer en dialogue. Avec les vrais représentants de notre métier, ainsi qu'avec les élèves et leurs parents. Il s'agissait de manifestations, de grèves, mais aussi de lettres, de pétitions, etc.

La plus grande manifestation des enseignants, organisée par le mouvement, qui existait donc depuis à peine deux mois, a eu lieu à la fête nationale, le 15 mars 2016 avec près de 50 000 participants. Le but était de rétablir la dignité de notre métier, d'arrêter les insultes venues des membres du gouvernement et du parti au pouvoir (Fidesz) et d'appeler le gouvernement à commencer immédiatement des négociations concernant les 12 points des enseignants.

Comme on nous a encore traités de

syndicats d'enseignants, qui ont fini par organiser des grèves légales (un arrêt de travail de deux heures, puis une grève d'un jour).

Nous avons commencé à utiliser les médias (sur un marché médiatique de plus en plus restreint car de plus en plus contrôlé par le gouvernement), et nous avons lancé des campagnes sur les réseaux sociaux. Nous avons nommé les responsables de la situation de crise, nous avons publié notre programme alternatif...

Résultats ? Il n'y en a jamais eu – du moins en ce qui concerne les résultats directs...

Au bout de la première année, nous avons dû reconnaître que le gouvernement ne dialoguerait jamais avec nous, nos revendications touchant et attaquant l'essentiel de la politique autoritaire illibérale de Viktor Orbán. Nous avons compris que notre conception d'une école démocratique libre et autonome n'est point compatible avec le régime orbanisé...

Nous avons donc changé d'interlocuteur pour communiquer avec la société, pour sensibiliser l'opinion publique, pour nous faire entendre dans tous les cas où il s'agissait d'école ou de problèmes connexes. Et comme nous étions et sommes convaincus que l'école n'est pas un îlot indépendant, nous nous sommes prononcés à chaque fois que la dignité humaine, les droits de l'homme ont été attaqués (traitement des réfugiés, des personnes sans domicile fixe, loi menaçant les organisations non gouvernementales, Université d'Europe Centrale, Académie des Sciences, etc.).

Avant les législatives de 2018, avec un dernier grand élan et avec la collaboration des représentants des universitaires et de tous les partis démocratiques de l'opposition, nous avons élaboré et signé un document contenant les minima de l'enseignement, un programme de base adopté par tous ces partis et validé par nous. Le mouvement *Tanítanék* a permis la légitimation du processus d'élaboration du document, et devait à l'avenir servir de garant à ce que les partis engagés dans le processus de la réforme mettent réellement en place les mesures pour lesquelles ils se sont engagés. Seulement, les élections ont été remportées une troisième fois par le Fidesz de Viktor Orbán...

La situation actuelle est bien triste dans le pays, y compris dans le domaine scolaire. Il y règne une certaine torpeur, de la fatigue, du désespoir et – certainement – de la lâcheté. Les enseignants ayant ouvertement participé à notre mouvement ont été menacés, certains ont perdu leur travail, malgré la grande pénurie d'enseignants. La société attend désormais de nouveaux messies.

Il y a eu des modifications dans le système scolaire, mais trop peu, et toujours sans concertations, sans études de faisabilité : on a souvent l'impression d'assister à un atelier de bricolage...

Les problèmes les plus graves n'ont pas



Une des manifestations du mouvement *Tanítanék*.

ridicules et que nous sommes restés sans réponse, nous avons organisé la plus grande action de désobéissance civile du pays : un arrêt de travail d'une heure dans les écoles, avec une quinzaine de milliers de participants et des sympathisants en bien plus grand nombre qui se sont rendus devant les établissements scolaires... Cette action a réveillé les deux

été résolu, et nous sommes de plus en plus en retard par rapport aux pays où l'école va bien.

Les familles aisées qui peuvent se le permettre essayent de « sauver » leurs enfants des écoles publiques et les plaçant des écoles privées alternatives, dans des écoles appartenant aux différentes confessions. La ségrégation subsiste donc. Les enfants et les jeunes les plus vulnérables, les groupes les plus fragilisés (handicapés, roms, les plus précaires) restent sans issue de secours, comme dans les autres domaines de la vie en Hongrie (santé publique, œuvres sociales, logement, etc.).

Toutefois, et pour ne pas sombrer dans le désespoir le plus complet, je dois dire que le fonctionnement de plus de trois ans du mouvement *Tanítanék* – car il existe encore ! – n'a point été inutile, ni sans résultats, bien au contraire !

Les activistes qui y ont travaillé (enseignants, mais aussi artistes, journalistes, chercheurs, sociologues) ont réussi à créer une marque/une enseigne sociale en utilisant des symboles organiques venus de notre histoire et de l'activité de nos adhérents (chemise à carreaux, tableau vert, parapluie). Nous avons mis sur la scène de la vie publique trois à quatre enseignants faisant de la politique avec une force naturelle et exemplaire. Nous avons déterminé le discours public relatif à l'enseignement. Si nos résultats politiques

directs se limitent aux minima signés avec les partis de l'opposition, l'impact de notre activité reste considérable dans la mentalité collective, où l'enseignement et les problèmes qui y sont liés continuent à occuper une place privilégiée.

Pour finir, un retour au sous-titre de cette contribution s'impose : j'y ai appelé notre histoire une révolte des dinosaures. En effet, ces quelques années nous ont obligés à réfléchir sur notre identité d'enseignant, à redéfinir notre mission, notre rôle dans la société. Cette mise en cause autoréflexive s'avère être un luxe en ce moment : les enseignants sont tellement surchargés qu'il ne leur reste pas de temps pour se consacrer à cette activité pourtant essentielle.

Moi, j'ai fait ce travail difficile et avec quelques-uns de mes compagnons de route, nous avons dû constater combien nous étions obsolètes, combien notre formation, notre pensée, nos connaissances ne correspondaient plus aux attentes de notre jeune public. Nous sommes effectivement des dinosaures, une espèce condamnée depuis longtemps à l'extinction. Nous pouvons encore faire des efforts, et peut-être encore partager nos expériences. C'est ce qui nous a poussés à nous battre pour nos enfants, pour nos élèves, pour ces générations futures qui ne nous comprennent plus, et que nous avons du mal à comprendre.

Réfugiés en Hongrie : un cauchemar bien réel

Par Denis Neselovskyi

Le droit d'asile est, pour les États, un devoir moral européen consacré par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la Convention de Genève et le traité de Lisbonne. Le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, avait rappelé lors d'une conférence de presse tenue le 16 septembre 2015 à New York que « l'aide aux réfugiés doit être garantie, non pour maintenir le droit humanitaire international mais pour fournir une assistance nécessaire, un logement et de l'assainissement »¹. Or, la Hongrie a méconnu et ignoré le droit d'asile.

En effet, la question de la violation du droit humanitaire international et des conventions internationales relatives aux réfugiés par la Hongrie s'est posée à plusieurs reprises. De plus, des organisations et des journalistes ont constaté de nombreuses violences des policiers hongrois à l'encontre des réfugiés.

La Hongrie a réussi à échapper à la condamnation par la CEDH pour ne pas avoir fourni de la nourriture aux réfugiés se trouvant à la frontière serbe². Selon le gouvernement hongrois, la Serbie, reconnue par la Cour suprême hongroise comme étant un pays sûr, était alors responsable et capable de s'occuper des besoins de ces réfugiés. Pour le moment, le recours formé le 19 juillet 2018 par la Commission européenne contre la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne, n'a pas apporté de changement dans la politique hongroise. Cependant la Commission a évoqué une toute nouvelle possibilité de saisir la Cour de justice de l'UE pour non-

1. Conférence de presse du secrétaire général de l'ONU à New York, SG/SM/17079, le 16 septembre 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sgsm17079.doc.htm> [consulté le 7 février 2020].

2. Lors de la procédure devant la CEDH, la Hongrie a finalement fourni de la nourriture aux réfugiés à la frontière serbe ce qui a empêché la Cour de statuer sur le fond du litige, la Hongrie ayant rempli ses obligations.

respect de la législation de l'Union en matière d'asile et de retour³. En 2018, le Parlement de l'UE a considéré, quant à lui, que les circonstances de la détention des réfugiés (en addition aux autres violations de l'État de droit) constituaient un manquement de la Hongrie à l'article 7 du Traité sur l'Union européenne⁴.

Protection des personnes vulnérables mise en cause

Pour juger des contradictions de la loi hongroise avec les dispositions internationales, il est nécessaire d'analyser la manière dont la Hongrie assure la protection, la détention et la réception des personnes vulnérables.

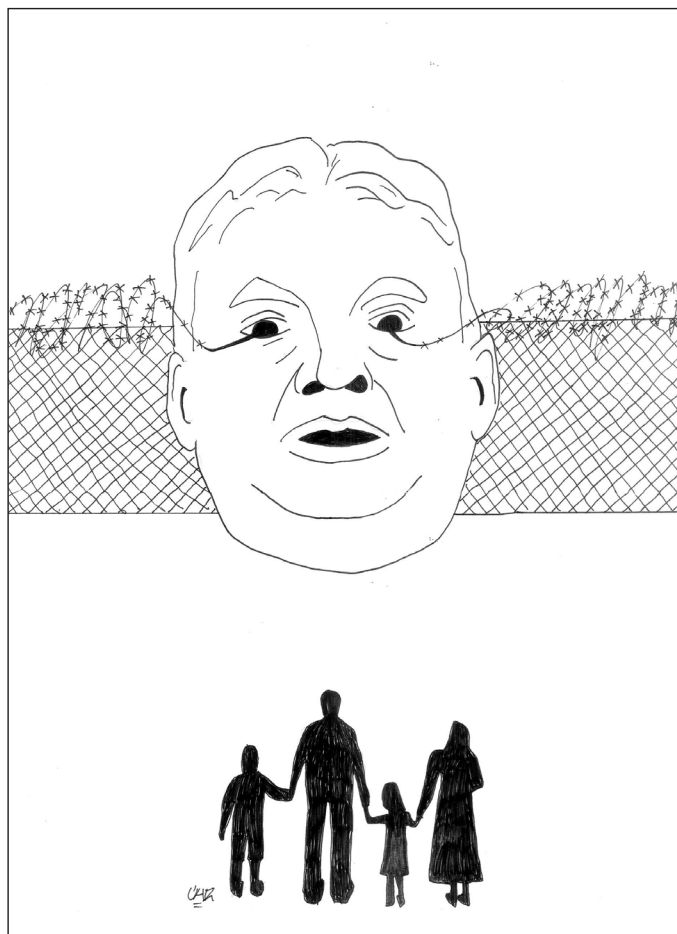
À ce sujet, le Commissaire des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe déclarait déjà en décembre 2015 que « le droit d'asile contemporain et son application en Hongrie n'est pas compatible avec les standards minimums du droit international et européen des droits de l'Homme. En ce moment, pratiquement personne n'a accès à

la protection internationale en Hongrie »⁵.

En 2017, un arrêt rendu par la CEDH a également constaté une telle violation. En l'espèce, il s'agissait de deux jeunes demandeurs d'asile qui ont fait valoir devant la Cour que les conditions de leur détention dans la zone de transit, illégales, étaient inadéquates compte tenu de leur vulnérabilité et de l'inexistence pour eux de voie de recours judiciaire. Ils ajoutaient que leur expulsion les exposait à un risque réel de traitement inhumain et dégradant en raison du risque de refoulements en chaîne⁶.

Concernant l'expulsion, la décision de la Cour suprême hongroise considérant la Serbie comme un État suffisamment sûr, est constitutive d'une violation directe de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, sachant que la Hongrie ne garantit pas les demandeurs d'asile de protection contre « l'exposition à un risque réel de faire l'objet d'un traitement inhumain [...] » en les renvoyant en Serbie⁷.

Au sujet du recours judiciaire, la jurisprudence de la CEDH montre clairement



© Artur Liobarsky et Denis Neselovskyi

Victor Orbán face aux migrants

3. Communiqué de presse de la Commission européenne du 19 juillet 2018 à Bruxelles, IP/18/4522 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_fr.htm [consulté le 7 février 2020].
4. Résolution du Parlement européen, T8-0340/2018 (62), adoptée le 12 septembre 2018 à Strasbourg [consulté le 7 février 2020].
5. Intervention du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil d'Europe, le 17 septembre 2016, [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2016\)3](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2016)3) [consulté le 7 février 2020].
6. CEDH, le 14 mars 2017, *Ilias et Ahmad c. la Hongrie*, Requête n°47287/15, §125.29.
7. *Ibid.*, §83.

que la détention qui prive une personne de sa liberté sans décision formelle préalable, ne respecte pas les exigences d'une détention justifiée⁸. Or, les dispositions hongroises relatives au droit d'asile n'indiquent pas de motifs spéciaux et ne requièrent pas non plus de processus légal individuel pour détenir des demandeurs d'asile dans la zone de transit. La détention d'une personne au seul motif qu'elle demande l'asile est en contradiction avec le droit de l'Union européenne et viole l'article 5§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁹. L'absence de décision judiciaire, entraînant l'impossibilité d'exercer un recours devant un tribunal dans le but de contester la décision, viole donc également l'article 5§4 de la même Convention.

Bien que dans ce cas la CEDH ne retient pas que la détention arbitraire pratiquée par la Hongrie est constitutive d'une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatif à l'interdiction des peines et traitements inhumains et dégradants, la Hongrie a fait l'objet d'autres condamnations en raison des conditions insoutenables de détention¹⁰. Malgré le fait que le rapporteur du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, William Spindler, ait déjà reproché aux autorités hongroises d'employer excessivement la violence contre les demandeurs d'asile, la brutalité du traitement vis-à-vis des êtres humains, la séparation des familles ou encore l'incrimination des personnes libres sont devenues des réalités quotidiennes. Malheureusement, cette situation peut encore s'aggraver et risque de ne pas changer rapidement.

Le comportement autoritaire du gouvernement hongrois méconnaît et ignore la tradition d'accueil des réfugiés et les droits de l'Homme. Les réactions internationales sont néanmoins divisées entre ceux qui sont choqués et ceux qui sont favorablement impressionnés par cette démarche souverainiste de la Hongrie. En effet, il s'avère que Steve Bannon, Donald Trump et d'autres représentants des partis de droite en Europe et ailleurs encouragent le gouvernement hongrois et le défendent face aux critiques.

Dans le même temps, au niveau européen, les États membres de l'UE ont manifesté un « engagement fort en faveur du droit d'asile et de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 qui le consacre »¹¹. La relocalisation des demandeurs d'asile doit par ailleurs être

commune et solidaire si l'on s'en tient au droit dérivé (article 18 du Traité de l'UE - TUE). Tout comportement empêchant le traitement des demandes d'asile est constitutif d'une violation, au moins indirecte, de l'article 2 du TUE puisqu'une telle hostilité n'est pas compatible avec les valeurs et garanties dudit article. Si les obligations en matière d'asile, qui incombent aux États, sont souvent vues comme de simples exigences de bonne foi, ce qui distingue la situation en Hongrie est la gravité des violations survenues.

De même, l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne oblige les États à garantir à toute personne l'accès aux prestations sociales qui sont nécessaires pour satisfaire les besoins élémentaires. Le Comité des droits sociaux a constaté en 2017 que la Hongrie ne respectait pas non plus les dispositions de la Charte sociale européenne¹².

Quels moyens de pression institutionnels vis-à-vis du gouvernement hongrois ?

Ainsi, la question qui se pose est celle de savoir s'il existe une solution provenant des institutions européennes. Les juges de la CEDH ne considèrent pas que la violation de la Charte sociale européenne soit constitutive d'une violation des droits de l'Homme. Les possibilités de contraindre la Hongrie à respecter les traités internationaux sont donc peu nombreuses et leur application semble souvent inefficace ou trop faible. Par exemple, bien que la Hongrie ait été condamnée par la CEDH pour absence de protection des personnes vulnérables détenues résultant dans un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 Convention européenne des droits de l'Homme, la Cour de justice de l'UE a jugé quelques années plus tard un cas tout à fait comparable, ce qui montre le peu d'impact de ces jugements sur la pratique judiciaire¹³.

Le Parlement européen, quant à lui, a considéré que l'ensemble des violations des conventions européennes par la Hongrie légitimait le déclenchement d'une procédure punitive au visa de l'article 7 du TUE. Pour être enclenché, l'article 7 dispose qu'il faut constater un risque clair de violation des valeurs visées à l'article 2 du TUE¹⁴. C'est le Conseil qui doit constater à l'unanimité ce risque. Mais sur ce

8. CEDH, le 9 juillet 2009, *Mooren c. Allemagne*, Requête no 11364/03, § 80.

9. Article 5 (§1^{er} lettre f) CEDH.

10. Conférence de presse du rapporteur du HCNUR, le 15 juillet 2016, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2016/7/5788aae94/hungary-unhcr-concerned-new-restrictive-law-increased-reports-violence.html> [consulté le 7 février 2020].

11. Édouard Dubout, *Les droits de l'homme dans l'Europe en crise*, Paris, Pedone, 2018, p. 52.

12. Le Comité européen des Droits sociaux, conclusions sur la Hongrie, <http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=2017/def/HUN/11/1/FR> ; <http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=2017/def/HUN/16/FR> ; <http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=2017/def/HUN/14/1/FR> [consulté le 7 février 2020].

13. CEDH, le 8 novembre 2012, *Zaha c. Hongrie*, requérant n°28973/11, §31 ; CEDH, le 10 mars 2015, *Varga et autres c. Hongrie*, §92, requérants n°s 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13.

14. Résolution du Parlement européen, T8-0216/2017, adoptée le 17 mai 2017 à Strasbourg.

point l'article 7 révèle sa presque inutilité : à cause de la conjoncture politique actuelle en Europe (qui n'est pas caractéristique seulement de la Hongrie), un vote unanime en faveur du déclenchement de l'article 7 est inimaginable. La réalité montre que les institutions démocratiques européennes qui ont pour but la défense des valeurs communes manquent d'outils efficaces pour s'opposer à des politiques contradictoires. Cette situation relève donc d'un paradoxe : alors que l'Union européenne est fondée sur des valeurs démocratiques, elle ne peut effectivement défendre ses citoyens contre des régimes violant ces mêmes valeurs. Dans la conjoncture actuelle, il faut admettre qu'il est inimaginable que les gouvernements confèrent plus de compétences à l'Union européenne.

In fine, le Parlement hongrois a créé une dystopie dans laquelle l'État ne s'occupe pas de la société dans son intégralité, son administration ne s'intéressant pas aux « faibles », tels migrants mais aussi femmes, sans abris ou « minorités » ethno-nationales.

Pour autant, une mise à l'écart de la Hongrie par la communauté européenne aurait une conséquence défavorable pour le maintien des valeurs démocratiques, car il n'existerait plus de mécanismes de défense individuelle précisément au niveau européen, comme ceux possibles devant le CEDH. Il semble donc primordial de maintenir la Hongrie dans le sillage de l'UE et de poursuivre le développement de son intégration en son sein.

Lire

Clémentine Fauconnier, *Entre le marteau et l'enclume. La fabrication d'une hégémonie partisane dans la Russie de Poutine*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2019.



S'inscrivant dans une perspective de la sociologie des institutions, Clémentine Fauconnier donne à voir la fabrication du parti Russie unie et plus largement des mécanismes de domination politique en œuvre en Russie depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en 2000. Pour ce faire, elle s'appuie sur un corpus important de sources, tant empiriques que documentaires : résultats électoraux et ressources Internet du parti, entretiens avec des représentants du parti et des élus, observations ethnographiques des meetings, réunions de l'organisation de jeunesse et d'autres moments de la vie partisane. Son enquête porte sur différents types d'élections (à la Douma et aux Parlements régionaux) sur la

période des cinq cycles électoraux de 1999 à 2018. Ainsi, l'auteure se penche sur la genèse de Russie unie, lorsque, en 1999, Vladimir Poutine assure, à la suite de la démission de Boris Eltsine, les fonctions de président. Il cherche alors à construire une majorité parlementaire lui permettant de gagner les élections de 2000. Fondé en 2001, Russie unie déploiera ensuite une stratégie électorale à base de déploiement territorial et d'affirmation idéologique conservatrice. Cela se traduit par la création de lieux de discussions et de débats qui permettent objectivement d'assurer la discipline politique des adhérents. Mais ces stratégies n'assurent pas sa popularité et Russie unie se voit écartée de la campagne électorale par l'exécutif en 2011. Pourtant en 2016, le parti obtient une majorité de plus de 50% de voix à la Douma, témoignant ainsi d'une adaptabilité d'« hégémonie partisane à géométrie variable » (p. 235).

Avec cette étude sensible aux pratiques de la vie politique russe contemporaine, imprégnée de l'héritage soviétique, et aux trajectoires des acteurs et à leur subjectivité, Clémentine Fauconnier vient heureusement combler un déficit dans le champ des études des organisations partisans conservatrices. Son ouvrage apparaît ainsi incontournable pour celles et ceux qui souhaitent comprendre les paradoxes du champ politique russe dans ses pratiques comme dans ses paradigmes.

Antoine Tosche

Anne Madelain, *L'expérience française des Balkans, 1989-1999*, préface de Christophe Prochasson, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2019.



Vingt ans après la guerre en Yougoslavie et la chute de Ceausescu en Roumanie, Anne Madelain propose un livre d'histoire passionnant. Il s'ouvre sur une belle citation de Germaine Tillon : « il n'est que de vivre pour se convaincre que les événements vécus sont la clé des événements observés ». Et c'est bien des « événements vécus », de l'expérience de la conflictualité balkanique dont il est question. L'auteure se concentre sur « l'expérience française ». Qu'on ne s'y trompe pas : ce singulier analyse avec finesse la pluralité des acteurs, et leurs subjectivités à l'œuvre dans la perception des conflits. Il s'agit même, loin de toute vision unifiante et artificielle, de prendre en compte la « pluralité d'expériences individuelles ou collectives, [...] pour saisir les points de convergences d'expériences forcément singulières » (p. 18). Pour lui permettre de comprendre les cadres de cette expérience, Anne Madelain propose au lecteur une sociogenèse du rapport français aux Balkans à partir de la fin du XVIII^e siècle. Ce retour socio-historique permet de fait de saisir l'héritage de méconnaissances et d'ambiguïtés qui viendra plus tard, en fin du XX^e siècle, nourrir la relation avec cette région vécue comme aux marges de l'Europe. Il permet également de concentrer la réflexion sur deux phénomènes sociaux importants : l'usage de l'ethnicité comme cadre référentiel dans la définition des identités nationales et l'action collective, en ce qu'elle accouche de nouvelles formes de mobilisations. C'est là que réside l'apport de l'auteure dans la compréhension des Balkans et, au-delà, dans la construction d'un cadre théorique particulièrement heuristique pour l'étude des discours sur la nation et les mobilisations politiques.

De fait, l'usage de la notion « ethnique » (comme dans « nettoyage ethnique », « purification ethnique ») s'impose dans les descriptions des causes du conflit yougoslave, du conflit lui-même, voire des conséquences en termes de fragmentation sociale qu'il génère. Dans le contexte français structuré autour du modèle républicain, construit contre les particularismes locaux, la mobilisation du vocabulaire « ethnique » renvoie à la méconnaissance des Balkans, à leur folklorisation, à une reconnaissance implicite des catégories ethniques et, corrélativement, au déni de leur réalité. L'approche analytique de la crise yougoslave en termes ethniques est ainsi traversée de nombreuses ambiguïtés. Cette conception « s'accompagne d'un évitement de l'analyse des rapports de force, dépolitise le propos et finalement peut cautionner l'attentisme. Elle contribue aussi à naturaliser et à essentialiser le groupe ethnique » (p. 285). Plus fondamentalement, la grille de lecture ethnique va rendre impossible de penser le monde à partir de critères socio-économiques. Abordant le sujet des diverses manifestations développées en France en lien avec la crise yougoslave et de la Roumanie post-Ceausescu, Anne Madelain souligne que ces nouvelles formes de mobilisations citoyennes « autonomes » n'ont pas accouché de formes d'engagement pérenne. « La pensée progressiste s'est montrée incapable d'expliquer la fin des régimes communistes, mais aussi de proposer de nouvelles manières de concevoir le "vivre ensemble" » (p. 315). Cette limite renvoie à celles des dynamiques, plus ou moins importantes, de la circulation transnationale des actions et mobilisations collectives dans leur contexte contemporain. Il convient enfin de souligner que l'auteure a su combiner de façon heureuse la sollicitation des sources classiques de l'établi historien aux œuvres littéraires, cinématographiques et même, des guides touristiques. L'appareil théorique mobilisé dans l'ouvrage témoigne d'une très grande culture générale en sciences humaines et sociales et permet d'affirmer, sans hésitation, que l'ouvrage d'Anne Madelain s'imposera comme référence. Tant pour la compréhension des conflictualités balkaniques que pour l'intelligence de la construction des identités nationales et ethniques, ainsi que des modes d'action collective dans un contexte de mutation politique.

Ewa Tartakowsky

Violaine Champetier de Ribes et Jean Spiri, *Demain, tous Estoniens ? L'Estonie, une alternative aux GAFAs*, Paris, Cent mille milliards, 2018.



L'ouvrage de Violaine Champetier de Ribes et Jean Spiri permet de découvrir la singularité d'un modèle estonien, champion du digital. En effet, l'Estonie a fait le pari du numérique très rapidement après la chute de l'URSS. Ce pari va bien au-delà de la simple dématérialisation de documents administratifs, c'est toute une conception de l'État qui a été pensée. *Demain tous Estoniens* permet de comprendre l'origine et les motivations des choix de ce pays balte, mais aussi les facteurs de succès.

L'Estonie a su créer les conditions de la confiance des citoyens et les embarquer dans ce projet. Cela ne s'est pas fait en un seul jour, ni sans réticences : « Évoluer n'est pas facile, changer la nature de toute une société est encore plus difficile », explique un conseiller numérique du gouvernement. La protection des données personnelles, et donc leur sécurité, la transparence sur la façon dont elles sont utilisées et la garantie de l'accès à internet font partie des éléments qui ont permis l'établissement progressif de cette confiance.

L'accent est également mis sur l'approche choisie par ce pays qui n'a pas misé sur le digital pour fluidifier le travail des administrations, mais qui a pensé un État numérique au service des citoyens. Dès la première phrase du livre, le ton est donné : « Imaginez un pays où l'État n'a pas le droit de demander deux fois dans une vie la même information au citoyen ». Le citoyen devient un client, et les règles de construction de l'État numérique sont comparées au fonctionnement d'une start-up idéale.

Une autre question essentielle relative au numérique est celle de l'accessibilité et

de l'inclusion. Le sujet est mentionné à de nombreuses reprises. Les auteurs peignent un tableau nuancé de l'Estonie, et abordent sans tarder les problèmes sociaux et économiques. Quelques questions restent tout de même ouvertes. La situation des russophones, groupe parmi « les plus laissés sur le bord de la route » et pénalisé par la barrière de la langue, est mentionnée. Cependant, à aucun moment il n'est précisé si les services numériques sont tous disponibles en estonien et en russe, voire en d'autres langues pour les résidents étrangers qui ne maîtriseraient pas encore ces deux langues. De même, l'accessibilité numérique aux personnes handicapées, par exemple, n'est jamais évoquée.

Par ailleurs, des formations ont été mises en place pour limiter la fracture numérique entre les différentes générations, mais peu de détails sont donnés sur le sujet. Comment faire pour répondre à l'injonction de la nécessité de « constante mise à niveau de l'individu », un système où « chacun doit s'adapter régulièrement », alors que tous n'ont pas forcément la possibilité de le faire.

L'Estonie n'a pas que révolutionné la relation citoyen-État. C'est plus largement la notion de citoyenneté qui est remise en question, avec l'e-résidence, qui débouche sur une e-citoyenneté. Celle-ci ne nécessite aucun lien avec le territoire estonien, et permet l'accès à un grand nombre de services proposés par l'État. L'Estonie rend-elle caduque le concept d'État-nation ? Cette réflexion doit être menée, et pourrait peut-être permettre de dépasser les débats stériles autour de la question de l'identité nationale qui refont régulièrement surface en France, par exemple.

Nous pourrions toutefois aller plus loin que les auteurs en nous demandant si cette remise en question de la citoyenneté ne comporte pas certains risques. Quelles sont les conséquences de ce statut de citoyen-client ? De plus, si l'on regarde, entre autres, la frilosité du pays à accueillir des réfugiés¹ et les problématiques évoquées ci-dessus vis-à-vis des russophones, cette citoyenneté non territoriale ne risque-t-elle pas de ne devenir qu'une porte vers une citoyenneté « choisie » d'entrepreneurs digitaux ? Ce sont de nombreuses questions éthiques qui s'ouvrent à la lecture de cet ouvrage.

Constance Boris-Ivanov

1. En octobre dernier, le ministre de l'Intérieur déclarait que l'Estonie ne pouvait accueillir de réfugiés venus d'Afrique.

Roman Krakovsky, *Le Populisme en Europe centrale et orientale. Un avertissement pour le monde ?*, Paris, Fayard, 2019.



La notion du populisme connaît un grand succès dans la sphère médiatique, comme dans le champ des sciences sociales. Elle y est utilisée la plupart du temps pour désigner nombre de pratiques antidémocratiques. En s'appuyant sur la définition de « peuple », proposée par le politologue argentin Ernesto Laclau, Roman Krakovsky qualifie ces pratiques politiques conservatrices et autoritaires comme étant « une réaction à une situation de crise systémique » (p. 20). « En identifiant un ennemi commun [poursuit-il] – les États coupés des besoins de leurs sociétés et donc incapables de répondre à leurs demandes –, les différents groupes sociaux sont amenés à faire bloc et, pour se faire entendre à construire cette nouvelle catégorie politique, le “peuple” » (p.25).

Son ouvrage, écrit dans un style accessible pour un public non averti, inscrit sa réflexion dans la longue durée, en remontant aux balbutiements du « populisme » de la seconde moitié du XIX^e siècle en Russie, plus précisément à l'émergence de la notion de

peuple portée par les *narodniki*, en référence à la « question paysanne ». Mais celle-ci s'articule également, à partir de la fin du XIX^e siècle, aux stratégies de modernisation, cristallisées sous forme de réformes agraires et de redistribution des terres des grandes propriétés terriennes. La révolution bolchevique de 1917 s'appuie, elle aussi, sur la notion de peuple, pour construire la catégorie de « peuple ouvrier ». Elle s'alimente pour ce faire à certaines des revendications paysannes, portées par des mouvements en Roumanie, en Pologne, en Tchécoslovaquie ou en Yougoslavie dans un contexte politique marqué par la sortie de la Grande Guerre et un nouveau paysage. Un grand nombre de pays de la région centre et est-européenne, qui jusqu'alors faisaient partie des grands empires multinationaux deviennent indépendants. Ces nouveaux États-nations redéfinissent et instrumentalisent à leur tour la notion de peuple à partir d'un impératif de constructions nationales.

Ce retour historique permet, selon l'auteur, d'établir des comparaisons avec la situation actuelle, caractérisée par la promotion des « démocraties illibérales » en Hongrie ou en Pologne. À cet égard, on ne peut que s'interroger : parler du peuple renvoie-t-il nécessairement aux seules pratiques du populisme ? La notion de populisme est-elle pertinente au regard de la diversité des expériences historiques des pays de l'Europe centrale et orientale ? N'y a-t-il donc pas un risque de naturalisation à parler du « populisme en l'Europe centrale et orientale » et à renforcer une naturalisation de ce territoire européen, déjà suffisamment chargé de traits largement imaginaires ? Les réponses sont à élaborer dans une dynamique d'échanges dont cet ouvrage, qui s'est imposé dans le champ de l'analyse des phénomènes politiques contemporains en Europe, apparaît comme l'un des éléments.

E. T.