



HAL
open science

Pologne et Hongrie : Covid-19 et tentation autoritaire

Dorota Dakowska

► **To cite this version:**

| Dorota Dakowska. Pologne et Hongrie : Covid-19 et tentation autoritaire. 2020. halshs-02632554

HAL Id: halshs-02632554

<https://shs.hal.science/halshs-02632554v1>

Submitted on 27 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

<https://aoc.media/analyse/2020/05/25/pologne-et-hongrie-covid-19-et-tentation-autoritaire/>

Dorota Dakowska

Pologne et Hongrie : Covid-19 et tentation autoritaire

La crise du COVID-19 a renforcé les tensions politiques dans les pays d'Europe centrale. En Hongrie, la décision du Premier ministre Viktor Orbán de gouverner par décrets pour une durée illimitée a suscité l'indignation. En mai, des citoyens hongrois, qui avaient critiqué leur gouvernement sur les réseaux sociaux, ont été arrêtés par la police. Le champ politique polonais a plongé dans le chaos à l'approche de l'élection présidentielle, initialement prévue le 10 mai 2020, que le gouvernement essayait d'imposer avec un vote par correspondance, avant de la reporter. Dans les pays déjà engagés sur la voie autoritaire, ce sont non seulement certaines des libertés, mais également un ensemble de règles démocratiques qui risquent de succomber face à la crise sanitaire.

Parmi par les effets de la pandémie mondiale en termes d'action publique, le choix des exécutifs polonais et hongrois de renforcer leur pouvoir de manière arbitraire n'est pas passé inaperçu. Comme l'a rappelé Olivier Nay (AOC, « [Virus et libertés](#) »), « là où elles sont déjà mises en danger par les tentations illibérales, ces libertés pourraient connaître une régression encore plus forte faute de garde-fous institutionnels ». Si les atteintes aux libertés publiques et au pluralisme ne menacent pas seulement les pays d'Europe centrale et orientale, les politiques à l'œuvre dans ces pays depuis 2010 (victoire du FIDESZ et l'arrivée au pouvoir de Viktor Orbán en Hongrie) et 2015 (victoire du parti national-conservateur Droit et Justice, PiS, en Pologne) entérinent la « [révolution conservatrice](#) » à l'œuvre.

Le regard porté sur la Hongrie et la Pologne, membres de l'Union européenne depuis 2004, nécessite toutefois de se garder de tout exceptionnalisme. Tout d'abord, même dans les démocraties occidentales, des tendances aux pratiques répressives ou arbitraires ont déjà été notées bien avant la pandémie (cf. Codaccioni 2015, 2018). Ensuite, la menace sanitaire globale contraint un grand nombre de pays à limiter, temporairement, certaines libertés, comme celle de se déplacer, de se rassembler ou d'entreprendre (O. Nay, [Can a virus undermine human rights ?](#)). Elle tend à marginaliser le [discours juridique](#) face au champ politique et à l'expertise scientifique. Enfin, les restrictions imposées aux citoyens hongrois et polonais à l'occasion de la crise sanitaire s'ajoutent aux atteintes massives à l'État de droit et aux libertés publiques déjà constatées dans ces pays.

C'est autour d'enjeux spécifiques qu'il est possible d'analyser la manifestation d'exercice autoritaire du pouvoir dans ces pays dont les dirigeants revendiquent le statut de « démocratie illibérale », voire « antilibérale ». Le puissant chef du PiS polonais, Jarosław Kaczyński, suit, depuis 2015, l'exemple hongrois en imposant des atteintes à la Constitution et à la séparation des pouvoirs. L'urgence sanitaire a poussé les exécutifs des deux pays, en dehors des restrictions courantes, à tenter de museler le droit d'expression des journalistes. Mais, en dépit des parallélismes observés, l'équilibre du jeu politique dans les deux pays diffère : en Pologne le pouvoir en place ne dispose pas d'une majorité lui permettant de modifier la constitution. Les réactions des organisations européennes et internationales aux atteintes à l'État de droit sont nombreuses, bien que leurs effets se fassent attendre. Enfin, les tensions politiques ravivées lors de la crise du COVID invitent aussi à évoquer l'opposition qui, bien que marginalisée, tente de se manifester dans l'espace public.

Face à la pandémie : entre restrictions ordinaires et pouvoirs illimités

Les réponses immédiates à la crise sanitaire ne relèvent, certes, pas exclusivement de l'arbitraire d'un pouvoir faisant fi des recommandations de la communauté scientifique. Contrairement aux postures de Donald Trump (cf. Denis Lacorne, [Trump, Biden et la crise du coronavirus](#)), ou de Jair Bolsonaro, les exécutifs polonais et hongrois n'ont pas nié le risque pandémique. Ils ont opté pour une fermeture précoce, mi-mars, alors que le nombre de cas détectés ne dépassait pas quelques centaines, des écoles et des lieux publics ainsi que des frontières¹. Le [gouvernement polonais](#) a interdit temporairement aux mineurs de se déplacer sans être accompagnés par un adulte et a imposé le port des masques.

Ces mesures reflètent une forme d'inquiétude relative aux capacités des systèmes de santé de chacun des pays, fragiles, à faire face à la pandémie. En effet, les pays d'Europe centrale ont souffert de l'émigration d'une partie de leur personnel médical et sont confrontés, comme bien d'autres, aux pénuries d'équipement de protection. Mais les réponses publiques au coronavirus ont aussi été l'occasion, pour les dirigeants de ces pays, de revenir à des réflexes visant à stigmatiser autrui, en particulier les étrangers (le gouvernement hongrois a expulsé 11 étudiants iraniens accusés d'avoir ramené le virus).

Ce choix place l'exécutif hongrois dans la continuité des positions prises au cours des années précédentes lorsque, avec la Pologne et d'autres pays de la région, il s'était fait remarquer pour le [refus véhément](#) et violent des réfugiés affluant en Europe. Face à la pandémie, le choix de privilégier une problématisation de la crise en termes d'[ordre public](#)

¹ Si le nombre de cas semble moins élevé que dans les pays d'Europe occidentale, le faible nombre de tests réalisés (la Hongrie et la Pologne ont les 4ème et 5ème taux les plus bas parmi les pays de l'OCDE) suscite la crainte d'un grand nombre de cas non détectés (OECD, [Testing for COVID-19](#)).

plutôt que de santé publique, insistant sur les origines étrangères de la maladie, se situe dans le prolongement des politiques sécuritaires du Premier ministre Viktor Orbán.

Si l'état d'urgence, proclamé le 11 mars en Hongrie, ne diffère pas fondamentalement des mesures adoptées dans d'autres pays, c'est son prolongement qui a choqué, suscitant une [pétition en ligne](#) de plus de 100 000 signataires. En effet, la loi de « Défense contre le coronavirus », adoptée par le parlement à Budapest le 31 mars 2020 ([Loi XII](#)), autorise le Premier ministre à gouverner par décret de manière illimitée. En réaction, le [Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme](#) de l'OSCE a rappelé que les mesures d'urgence ne devaient pas devenir un prétexte pour « subvertir l'ordre constitutionnel ou détruire les droits de l'homme et libertés fondamentales ».

Cela étant, au vu de l'étendue de la [captation autoritaire du pouvoir](#) depuis 2010, les décrets imposés par le Premier ministre hongrois ne changent pas la [nature du régime](#). Les atteintes à la séparation des pouvoirs et aux libertés académiques, la mise au pas des journalistes, le verrouillage des principales institutions de l'État ont déjà été douloureusement ressenties au cours de la décennie écoulée. Fort d'une majorité des deux tiers à l'assemblée, le FIDESZ avait fait adopter, en 2011, une nouvelle constitution aux tonalités [nationalistes](#). Plusieurs spécialistes du droit public considèrent néanmoins les nouvelles mesures d'urgence en Hongrie comme une grave [atteinte à la démocratie constitutionnelle](#).

Alors que la Pologne et la Hongrie avaient déjà dégringolé dans les classements internationaux relatifs au respect des libertés publiques, et notamment de la [liberté de la presse](#), leurs gouvernements ont encore restreint la liberté d'expression dans le contexte de la pandémie. Le gouvernement polonais a [interdit](#) aux professionnels de santé de prendre la parole dans les médias, ce qui n'a pas empêché certains d'entre eux de continuer à le faire. En Hongrie, depuis le 1^{er} avril, la diffusion de « fausses informations » et l'interprétation des faits à même de « nuire aux efforts de protéger le public » devient un crime passible de lourdes peines de prison. Elle risque d'aggraver [l'autocensure des journalistes](#), déjà très contraints, éveille des craintes parmi le personnel médical et a déclenché une série d'arrestations arbitraires.

Ces restrictions s'imposent à un champ médiatique sinistré. En Hongrie, les médias indépendants ont été étouffés économiquement, rachetés par des proches d'Orbán, voire acculés à la fermeture comme le quotidien [Népszabadság](#). En Pologne, les médias qui ne portent plus le nom de « publics » mais de « nationaux » sont devenus un canal de propagande progouvernementale véhémement, ridiculisant et diabolisant l'opposition. Les rares chaînes de télévision et titres de presse critiques envers le gouvernement luttent pour préserver leur audience. Si le gouvernement hongrois est allé plus loin dans le contexte pandémique avec le vote des pleins pouvoirs, cette décision reflète non seulement la volonté de Viktor Orbán de confirmer sa place d'homme fort de la région, mais aussi la majorité des deux tiers dont jouit le FIDESZ au parlement.

Quand la lutte contre le virus sert à écraser l'opposition

Au mois d'avril, la presse occidentale a mis en garde devant la tentative des exécutifs polonais et hongrois de « [punir l'opposition](#) » en limitant davantage les contre-pouvoirs et la liberté d'expression. Une des premières décisions de Viktor Orbán dans le contexte de la pandémie a été de réduire les [financements des partis politiques](#), ce qui risque de porter atteinte aux partis d'opposition, le FIDESZ profitant d'autres revenus ainsi que des rétributions offertes par l'appareil d'État qu'il occupe. Orbán a tenté de [réduire le pouvoir des maires](#) (visant notamment la mairie de Budapest, aux mains de l'opposition) avant de renoncer à cette décision. Les nouveaux décrets lui ont néanmoins permis de viser économiquement des [communes dirigées par l'opposition](#) (comme Göd près de la capitale), par exemple en préemptant des terrains prévus pour des investissements d'envergure.

En Pologne, la tension est montée d'un cran à l'approche des élections présidentielles que l'exécutif s'obstinait à maintenir en pleine pandémie. Pendant des semaines, l'opposition réclamait le report du scrutin, arguant du risque sanitaire lié au scénario de millions d'électeurs se rendant dans les bureaux de poste pour envoyer leur vote. Le 27 avril, la [Cour suprême](#) polonaise avait déclaré que la loi électorale présentait un « risque élevé pour la sécurité » des électeurs et a contesté son caractère constitutionnel. Plusieurs centaines de juristes rejoints par des organisations [internationales](#) et européennes ont appelé à respecter la Constitution expliquant qu'un vote par courrier postal ne serait pas libre, secret et universel. Face aux doutes quant au caractère démocratique du scrutin et à d'innombrables difficultés procédurales qu'un vote par correspondance aurait impliqué, plusieurs candidats et soutiens de l'opposition ont appelé au boycott. Le remplacement précipité du directeur de la Poste polonaise par le vice-ministre de la Défense a attisé la défiance.

Mais la crainte que les rassemblements autour de l'urne électorale augmentent le nombre d'urnes funéraires recouvre aussi des calculs politiques. L'opposition espérait améliorer son score en jouant sur le temps et profiter – électoralement – des effets de la crise. La majorité présidentielle, quant à elle, privilégiait la course contre la montre pour faire réélire le Président sortant, Andrzej Duda, si possible dès le premier tour.

Le bras de fer s'est soldé par la démission de Jarosław Gowin, ministre de la Science et de l'Enseignement supérieur et vice Premier ministre, après ses appels à décaler la date des élections de deux ans. Gowin est rentré au bercail de la majorité, via une déclaration ubuesque commune avec Kaczyński, dans la nuit du 6 mai, dans laquelle les deux députés ont annoncé que les élections n'auront pas lieu à la date prévue, anticipant que la Cour suprême déclare, de ce fait, l'invalidité du scrutin. Le lendemain, le Sejm, chambre basse du parlement, a rejeté le veto émis par le Sénat contre le scrutin par correspondance. Les objections juridiques n'ont pas été levées pour autant.

Comment l'Europe réagit-elle (ou pas) ?

Les réactions de l'Union européenne aux crises ne sont pas toujours faciles à déchiffrer (D. Georgakakis, [Le Covid-19, Un tournant pour l'Union européenne ?](#)). L'UE a apporté, au cours des années passées, des réponses souvent jugées insuffisantes vis-à-vis des atteintes à l'État de droit et aux valeurs fondamentales. Il serait cependant exagéré de reprocher à l'UE une prétendue passivité face au tournant autoritaire de certains de ses États membres.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a réussi à peser dans le débat politique polonais lorsque, fin 2018, elle a [suspendu le limogeage](#) des juges de la Cour suprême après un recours en manquement de la Commission contre la Pologne ([Zagórski](#), 2019). Elle s'est opposée aux attaques contre le Conseil supérieur de la magistrature (KRS) devenu, sous le gouvernement PiS, un « organe illégalement constitué qui nomme illégalement les juges et émet des jugements invalides » (Matczak, [Burning the Last Bridge to Europe](#)). Ces jugements n'ont pas ébranlé le pouvoir en place à Varsovie, alors que la mise en œuvre de sanctions éventuelles rencontre des obstacles.

Il y a des raisons politiques pour lesquelles l'UE, et l'Allemagne qui envoie le plus grand nombre de députés au Parlement européen, ont tardé à réagir fermement aux atteintes à l'État de droit commises en Hongrie depuis 2010. Comme le FIDESZ faisait partie du Parti populaire européen (PPE), l'Union chrétienne-démocrate (CDU), dirigée par Angela Merkel jusqu'en 2018, n'a pas voulu froisser cet allié. En dépit de la suspension du FIDESZ comme membre du PPE, en mars 2019, les critiques restent modérées. Les publications de la Fondation Konrad Adenauer, proche de la CDU et toujours implantée à Budapest, se limitent à expliquer les choix du gouvernement Orbán, sans franchir le pas de la critique frontale.

Quant au Conseil de l'Union européenne, ses prérogatives prévues dans l'article 7 du traité de l'Union européenne, qui permettent, en théorie, la suspension des droits de vote d'un État membre, sont, en réalité limitées. Pour conclure à l'existence d'une « violation grave et persistante » des valeurs européennes par un État, le Conseil a besoin de l'unanimité des voix. Or, la Pologne et la Hongrie ayant annoncé leur veto si une telle résolution devait viser leur partenaire, ce n'est que la phase « préventive » – et largement symbolique – qui a pu être envisagée lorsque la Commission a déclenché la procédure du recours à l'art. 7, en décembre 2017.

A l'approche des élections présidentielles en Pologne, le 8 avril 2020, la [Cour de Justice de l'Union européenne](#) (CJUE) a demandé la suspension immédiate de la « Chambre disciplinaire » de la Cour suprême polonaise, dont « ni l'indépendance ni l'impartialité » n'étaient garanties et qui donnait au gouvernement la possibilité de sanctionner les juges non conformes aux injonctions du pouvoir. Cette décision a ravivé le conflit entre le Tribunal constitutionnel polonais (repris en main par le PiS) et la Cour suprême qui tentait jusqu'alors de résister à la mise au pas du secteur judiciaire. La Pologne dispose d'un mois pour informer la Commission européenne de la mise en conformité avec la décision

de la CJUE, sans quoi elle risque des sanctions, comme l'a rappelé le Commissaire européen à la Justice, Didier Reynders.

Quant à l'option évoquée de réduire le versement des fonds structurels aux pays qui ne respectent pas les valeurs fondamentales européennes, celle-ci n'a pas été, jusqu'à présent, retenue. La réduction de ces fonds demeure une option controversée à Bruxelles car elle risque de donner l'impression de punir les citoyens pour les choix politiques de leurs gouvernements.

Dans une [résolution](#) adoptée le 17 avril 2020, le Parlement européen a désigné comme « complètement incompatible avec les valeurs européennes » le choix du gouvernement hongrois de prolonger indéfiniment l'état d'urgence et de gouverner par décret et celui du gouvernement polonais d'« organiser des élections présidentielles au beau milieu de la pandémie, qui mettent en danger les citoyens polonais et sapent le principe d'élections libres, équitables, directes et à bulletin secret inscrit dans la constitution ».

Sur un plan européen plus large, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite [Commission de Venise](#), un organe du Conseil de l'Europe, a déclaré, au mois de janvier 2020, que la nouvelle réforme judiciaire en Pologne « [compromet davantage l'indépendance de la justice](#) ». Elle a critiqué la « politisation » du Conseil national de la magistrature dont les juges sont, depuis 2017, élus par le Parlement et non par les pairs, ainsi que l'ajout de deux nouvelles chambres soumises au pouvoir politique (Chambre disciplinaire et Chambre de contrôle extraordinaire) à la Cour suprême.

Ces critiques parviendront-elles à modifier le jeu politique structurellement déséquilibré au profit du pouvoir en place ? Si les ambitions de Kaczyński et d'Orbán sont immenses, les majorités en place ont su faire quelques concessions de façade face à la pression internationale et interne. L'image des deux régimes continue à se détériorer en Europe alors que la société civile se mobilise pour [dénoncer](#) leurs agissements. Les hésitations des dirigeants hongrois et polonais témoignent de leur incertitude quant aux conséquences à terme de la pandémie pour leur emprise sur le champ politique. Bien qu'ils s'attaquent aux contre-pouvoirs et radicalisent leur discours nationaliste, leur autorité n'est pas illimitée. Les mairies des capitales des deux pays sont aux mains de l'opposition, tout comme plusieurs villes.

Les tentatives de détourner l'attention du public en relançant, dans l'arène parlementaire, en pleine pandémie, le débat sur des sujets de société (sur les [personnes transgenres](#) en Hongrie ; ou sur [l'interdiction totale de l'avortement](#) proposée par des activistes polonais) ajoutent à la dérive constatée des gouvernements en place. Si, devant la menace pour la santé publique, la suspension temporaire de certains droits fait partie de l'arsenal ordinaire à disposition des gouvernements, l'étendue des atteintes aux droits humains et aux libertés publiques pose question de manière plus aiguë dans des sociétés où ces derniers ont déjà été mis à l'épreuve.

Il est sans doute trop tôt pour dire si les gouvernants ont failli dans leurs réponses à la crise sanitaire dans laquelle leur responsabilité est avant tout politique (Beaud, Le monde, 20 avril 2020). Parmi les laboratoires des pratiques autoritaires, les exécutifs polonais et hongrois ne représentent pas les cas les plus durs – en comparaison par exemple avec la Russie – ni les plus méprisants pour la science. Ils demeurent pour autant des membres embarrassants pour l’Union européenne.

Pour aller plus loin

Bonnard P. et Mink G. (dir.), *Le passé au présent. Gisements mémoriels et actions historicisantes en Europe centrale et orientale* (dir.), Paris : M. Houdiard, 2010.

Buzogány Aron (2017) Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation?, *Democratization*, 24:7, 1307-1325.

Neumayer Laure, *The Criminalisation of Communism in the European Political Space after the Cold War*, Routledge 2018.

Zalewski, F. (2020) « Le PiS, ou l’invention de la mémoire identitaire », *Revue d’études comparatives Est-Ouest*, 1(1), 7-26.