



Strasbourg, le 18 mars 2024

CDL-AD(2024)001

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

HONGRIE

AVIS

**SUR LA LOI LXXXVIII DE 2023 SUR LA PROTECTION DE LA
SOVERAINETE NATIONALE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 138^e session plénière
(Venise, 15-16 mars 2024)**

Sur la base des observations de

**M. Richard BARRETT (Membre, Irlande)
Mme Veronika BÍLKOVÁ (Membre, Tchéquie)
M. Michael FRENDÓ (Membre, Malte)
Mr Oliver KASK (Membre suppléant, Estonie)
Mme Katharina PABEL (Membre suppléant, Autriche)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis.....	3
III.	Cadre juridique national et international.....	5
A.	Règlement national	5
B.	Normes internationales	7
IV.	Analyse de la loi sur la protection de la souveraineté nationale	8
A.	Remarques préliminaires	8
1.	Processus législatif et consultation	8
2.	Raison d'être	9
B.	Le Bureau de protection de la souveraineté	9
1.	Le mandat du Bureau	9
2.	Nature et organisation du Bureau	10
3.	Activités menées par le Bureau	12
C.	Interdiction du financement étranger en relation avec les élections	17
1.	Cadre juridique et modifications introduites par la loi	17
2.	Analyse	18
V.	Conclusion	22

I. Introduction

1. Par lettre du 11 décembre 2023, l'ancien Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), M. Piero Fassino, a demandé un avis de la Commission de Venise sur la loi LXXXVIII de 2023 de la Hongrie relative à la protection de la souveraineté nationale ([CDL-REF\(2024\)006](#), ci-après dénommée « la loi »).
2. M. Richard Barrett, Mme Veronika Bílková, M. Michael Frendo, M. Oliver Kask et Mme Katharina Pabel ont été les rapporteurs de cet avis.
3. Les 15 et 16 février 2024, une délégation de la Commission composée de M. Richard Barrett, Mme Veronika Bílková et M. Michael Frendo, accompagnée par M. Michael Janssen du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Budapest et a eu des réunions avec des représentants des partis au pouvoir et de l'opposition, de la Commission de la sécurité nationale du Parlement hongrois, du Gouvernement hongrois, du Bureau de protection de la souveraineté, du Bureau national des élections et de l'Office d'audit de l'État, ainsi qu'avec des représentants de plusieurs organisations non-gouvernementales. La Commission remercie les autorités hongroises pour l'excellente organisation de cette visite.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 15 et 16 février 2024. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les institutions démocratiques et sur l'état fédéral et régional le 14 mars 2024. Après un échange de vues avec M. Balázs Orbán, Directeur politique du Premier ministre de Hongrie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 138^e session plénière (Venise, 15-16 mars 2024).

II. Contexte et portée de l'avis

6. Le 21 novembre 2023, un député¹ a soumis le projet de loi sur la protection de la souveraineté nationale au Parlement hongrois (y compris une « justification »)². Le 12 décembre 2023, le Parlement a adopté la *loi LXXXVIII sur la protection de la souveraineté nationale* par 141 voix et 50 contre³. Le 21 décembre 2023, le Président de la Hongrie a ordonné la publication de la loi⁴. En vertu de l'article 21, la loi - à l'exception d'une disposition - est entrée en vigueur le jour suivant sa promulgation⁵, c'est-à-dire le 22 décembre 2023.
7. La loi prévoit la création d'un nouvel organisme public, le Bureau de protection de la souveraineté, qui est doté de compétences en matière d'analyse, d'évaluation, de proposition et d'enquête. La loi régit le statut juridique, la composition et les activités du Bureau. Elle modifie également plusieurs autres actes juridiques, notamment la *loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale*⁶ et le *code pénal*⁷. La modification de la *loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale*

¹ M. Máté Kocsis du parti au pouvoir Fidesz.

² Pour une traduction non officielle du projet de loi, y compris la justification, voir *Hungarian Helsinki Committee*, en ligne à l'adresse <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/11/Defence-of-Sovereignty-bill-T06222-EN.pdf>.

³ Les partis au pouvoir, Fidesz-KDNP, détiennent 135 des 199 sièges du Parlement.

⁴ Le président Novák ordonne la publication de la loi sur la protection de la souveraineté nationale, *About Hungary*, 21 décembre 2023, en ligne à l'adresse <https://abouthungary.hu/news-in-brief/president-novak-orders-publication-of-national-sovereignty-protection-act>.

⁵ Voir le Journal officiel Magyar Közlöny 185, 21.12.2023, pp. 10 429-10 438.

⁶ Une traduction en anglais de la *loi sur la procédure électorale* (telle qu'elle sera en vigueur le 5 janvier 2024) est disponible à l'adresse suivante : <https://njt.hu/jogszabaly/en/2013-36-00-00>.

⁷ Une traduction en anglais du *code pénal* (tel qu'il sera en vigueur le 1er janvier 2023) est disponible à l'adresse suivante : <https://njt.hu/jogszabaly/en/2012-100-00-00>.

prévoit une nouvelle interdiction pour les candidats et les organisations de nomination dans les élections d'utiliser un soutien étranger et une obligation de déclarer qu'ils n'utilisent pas un tel soutien. La modification du *code pénal* consiste en l'introduction d'une nouvelle infraction pénale, « l'influence illégale de la volonté des électeurs » (article 350/A du *code pénal*), et en des révisions correspondantes des dispositions relatives aux sanctions (article 52 du *code pénal*) et aux définitions (article 459, paragraphe 1, du *code pénal*).

8. Le présent avis se concentre sur les principaux éléments de la loi, en particulier la création et les activités du Bureau et l'interdiction du financement étranger des campagnes électorales par le biais d'amendements à la *loi sur la procédure électorale* et au *code pénal*. Un certain nombre d'éléments supplémentaires et d'amendements à d'autres lois ne seront pas commentés en détail, ce qui ne doit pas être interprété comme leur approbation par la Commission de Venise.

9. Parallèlement à la loi, le 12 décembre 2023, le Parlement a adopté le 12^e amendement à la *loi fondamentale* (Constitution) de la Hongrie, ajoutant à l'article R(4), qui prescrit l'obligation pour chaque organe de l'État de protéger l'identité constitutionnelle et la culture chrétienne de la Hongrie, que « *pour protéger l'identité constitutionnelle, un organe indépendant établi par une loi cardinale doit fonctionner* »⁸. L'ajout à l'article R(4) est considéré par les autorités comme le fondement de niveau constitutionnel du Bureau de protection de la souveraineté.

10. Le (projet de) loi a suscité des critiques, en Hongrie et à l'étranger, tant au moment de son examen au Parlement qu'après son adoption.

11. Le 27 novembre 2023, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié une déclaration publique dans laquelle il notait que « *la proposition de créer un « Bureau pour la défense de la souveraineté » en Hongrie, qui serait investi de pouvoirs étendus pour enquêter sur toute organisation ou personne soupçonnée de servir des intérêts étrangers ou de menacer la souveraineté nationale, présente un risque important pour les droits de l'homme et devrait être abandonnée* »⁹. Elle a également noté que « *le projet de loi soumis au Parlement /.../ est si vague que le contrôle invasif du Bureau proposé pourrait être utilisé contre toute personne pouvant être considérée comme un adversaire* »¹⁰.

12. Dans le même temps, les co-rapporteurs pour le suivi de la Hongrie par l'APCE ont noté que le projet de loi « *contient des dispositions susceptibles d'avoir des conséquences très importantes sur le fonctionnement des institutions démocratiques, les droits de l'homme et l'Etat de droit* »¹¹ et ont appelé les autorités hongroises à soumettre le projet de loi à la Commission de Venise pour un examen de sa compatibilité avec les normes européennes et à reporter l'examen du projet de loi jusqu'à ce que l'avis ait été rendu et que le projet de loi ait fait l'objet d'une large consultation auprès de toutes les parties prenantes concernées.

13. Dans une déclaration commune, le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et le rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme ont exprimé des préoccupations similaires concernant les implications négatives du projet de loi sur la « promotion et la protection

⁸ Ensemble, l'amendement constitutionnel et la loi sont souvent désignés comme le *paquet de « protection de la souveraineté nationale »*.

⁹ Hongrie : La proposition de paquet « défense de la souveraineté nationale » devrait être abandonnée, *Conseil de l'Europe*, 27 novembre 2023, en ligne à l'adresse <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/hungary-the-proposal-for-a-defence-of-national-sovereignty-package-should-be-abandoned>.

¹⁰ Hongrie : La proposition de paquet « défense de la souveraineté nationale » devrait être abandonnée, *Conseil de l'Europe*, 27 novembre 2023, en ligne à l'adresse <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/hungary-the-proposal-for-a-defence-of-national-sovereignty-package-should-be-abandoned>.

¹¹ La Hongrie devrait soumettre le projet de loi sur la « défense de la souveraineté nationale » à la Commission de Venise, selon les observateurs de l'APCE, *APCE*, 27 novembre 2023, en ligne à l'adresse <https://pace.coe.int/fr/news/9289/hungary-should-submit-the-bill-on-the-defence-of-national-sovereignty-to-the-venice-commission-pace-monitors-say>.

des droits fondamentaux en Hongrie »¹². L'alliance Media Freedom Rapid Response (MFRR), qui regroupe plusieurs organisations de la société civile axées sur les médias, a averti que le projet de loi ouvrirait la porte à une « *pression de l'État sur les médias qui reçoivent des fonds étrangers et produisent un journalisme critique à l'égard du gouvernement* »¹³. Des organisations de la société civile hongroise ont rédigé une pétition en ligne contre la loi qui, au 4 février 2024, a été signée par plusieurs dizaines d'organisations et plus de 15 000 citoyens¹⁴. En outre, l'adoption de la loi le 12 décembre 2023 a été suivie de plusieurs déclarations critiques de la part de représentants des médias et d'organisations de la société civile¹⁵.

14. Le 18 janvier 2024, le Parlement européen a adopté une résolution sur la situation en Hongrie et les fonds européens gelés, dans laquelle il a noté, entre autres, que « *l'Assemblée nationale hongroise a adopté un paquet de « protection de la souveraineté nationale » » qui « donne à l'exécutif encore plus de possibilités de faire taire et de stigmatiser les voix indépendantes et les opposants* »¹⁶, et a souligné qu'il attendait une action rapide à cet égard de la part des organes de l'UE.

15. Le 7 février 2024, la Commission européenne a décidé d'ouvrir une procédure d'infraction en envoyant une lettre de mise en demeure à la Hongrie pour violation du droit de l'UE. Elle a estimé que la loi violait plusieurs dispositions du droit primaire et secondaire de l'UE, notamment le principe de démocratie et les droits électoraux des citoyens de l'UE, plusieurs droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, la loi sur la protection des données et plusieurs règles applicables au marché intérieur¹⁷.

III. Cadre juridique national et international

A. Règlement national

16. La *loi fondamentale de la Hongrie*¹⁸, adoptée en 2011 et modifiée 12 fois depuis, contient un catalogue complet des droits de l'homme fondamentaux. L'article VIII reconnaît « *le droit de créer des organisations ou d'y adhérer* » (paragraphe 2). L'article IX stipule que « *toute personne a droit à la liberté d'expression* » (paragraphe 1) et indique également que « *la Hongrie reconnaît*

¹² Réf. : OL HUN 1/2023, *Mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme*, 8 décembre 2023, p. 6. Ils ont également noté que « *cette législation semble s'inscrire dans une tendance plus large d'actions législatives qui ferment l'espace civique et entravent le débat démocratique* ».

¹³ Hongrie : Le projet de loi sur la protection de la souveraineté menace les médias indépendants, *article 19*, 4 décembre 2023, en ligne à l'adresse <https://www.article19.org/resources/hungary-draft-sovereignty-protection-act-threatens-independent-media/>.

¹⁴ A demokrácia nem veszélyezteti Magyarország szuverenitását!, *Szabad*, en ligne sur <https://szabad.ahang.hu/petitions/a-demokracia-nem-veszelyezteti-magyarorszag-szuverenitasat>. La pétition note que « *la loi est délibérément vague, de sorte que le nouveau bureau sera en mesure de souligner que toute expression publique sert des intérêts étrangers et menace la souveraineté de la Hongrie* ».

¹⁵ Voir, par exemple, <https://telex.hu/english/2023/12/13/the-sovereignty-protection-authority-is-harmful-and-against-the-rule-of-law-yet-it-cannot-intimidate-independent-media> ; <https://cpj.org/2023/12/hungarys-russian-style-national-sovereignty-bill-threatens-independent-media/> ; <https://cz.boell.org/en/2023/12/18/hungarys-sovereignty-protection-act-eu> ; <https://www.article19.org/resources/hungary-defence-of-national-sovereignty-act-must-be-repealed/> ; <https://www.perspectives-budapest.com/post/hungary-s-defence-of-sovereignty-act-is-catch-all-wilfully-and-intentionally-left-very-vague-má> ; <https://helsinki.hu/en/sovereignty-protection-act-in-breach-of-eu-law/>.

¹⁶ Résolution du Parlement européen du 18 janvier 2024 sur la situation en Hongrie et les fonds européens gelés (2024/2512(RSP)), paragraphe E du préambule, en ligne à l'adresse <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240112IPR16780/menaces-sur-les-valeurs-les-institutions-et-les-fonds-de-l-ue-en-hongrie>.

¹⁷ Commission européenne, Décisions en matière d'infraction, 7 février 2024, Décisions clés en ligne à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_24_301. La Hongrie dispose de deux mois pour répondre à la lettre de mise en demeure. Si elle ne répond pas aux griefs identifiés par la Commission, cette dernière peut décider d'envoyer un avis motivé comme prochaine étape de la procédure d'infraction.

¹⁸ Une traduction en anglais de la loi fondamentale (telle qu'elle sera en vigueur le 1er janvier 2024) est disponible à l'adresse suivante: <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00>.

et protège la liberté et la diversité de la presse et assure les conditions de la libre diffusion des informations nécessaires à la formation d'une opinion publique démocratique » (paragraphe 2). Le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles est consacré par l'article VI (paragraphe 1 et 3). En vertu de l'article XXIII, « *tout citoyen hongrois adulte a le droit de voter et d'être élu aux élections des membres de l'Assemblée nationale, des représentants des collectivités locales et des maires, ainsi que des membres du Parlement européen »* (paragraphe 1).

17. L'importance de l'identité constitutionnelle et de la culture chrétienne pour la Hongrie a déjà été soulignée dans le préambule (l'aveu national) de la nouvelle Constitution (2011), qui déclare « *qu'il y a mille ans, notre premier roi, Saint Étienne, a établi l'État hongrois sur des bases solides et a fait de notre pays une partie de l'Europe chrétienne »*. En 2018, le septième amendement à la *loi fondamentale* a introduit l'article R, paragraphe 4, qui stipule que « *la protection de l'identité constitutionnelle et de la culture chrétienne de la Hongrie est une obligation pour chaque organe de l'État »*, transformant ainsi la formule du préambule en une règle contraignante¹⁹. Le douzième amendement, adopté le 12 décembre 2023, a ajouté la disposition suivante à cet article : « *Afin de protéger l'identité constitutionnelle, un organe indépendant établi par une loi cardinale fonctionnera »*. La loi, adoptée le même jour, fait explicitement référence à cette disposition, en désignant le Bureau de protection de la souveraineté comme un organe établi en vertu de l'article R(4).

18. La loi est en relation directe avec la matière de plusieurs lois ordinaires, en premier lieu celles modifiées par ses dispositions, notamment la *loi sur la procédure électorale* et le *code pénal*. Elle est également étroitement liée aux lois adoptées antérieurement pour assurer la transparence dans l'espace public et/ou limiter l'influence étrangère et interdire ou réglementer certaines formes de financement étranger. Les plus pertinentes d'entre elles sont la *loi XXXIII de 1989 sur le fonctionnement et la gestion financière des partis politiques*²⁰ et la *loi LXXXVII de 2013 sur la transparence des coûts de campagne liés à l'élection des membres de l'Assemblée nationale*²¹. En outre, la *loi n° 76/2017 sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger*²² a introduit une nouvelle catégorie d'organisations soutenues par l'étranger et a imposé certaines obligations supplémentaires à ces organisations. Cependant, le 22 avril 2021, le gouvernement a abrogé la loi, rendant l'Office d'audit de l'État responsable de l'établissement de rapports annuels sur les associations et les fondations dont le bilan dépasse 20 millions de HUF (55 200 €) par an, à l'exception des organisations nationales, religieuses et sportives.

¹⁹ Commission de Venise, Avis sur les amendements constitutionnels adoptés par le parlement de la Hongrie en décembre 2020, [CDL-AD\(2021\)029](#), paragraphes 45-46.

²⁰ Une traduction en anglais de la *loi sur le fonctionnement et la gestion financière des partis politiques* (telle qu'elle est entrée en vigueur le 1er août 2022) est disponible à l'adresse suivante : <https://njt.hu/jogszabaly/en/1989-33-00-00>.

²¹ Une traduction en anglais de la *loi sur la transparence des coûts de campagne liés à l'élection des membres de l'Assemblée nationale* est disponible à l'adresse suivante : <https://www.valasztas.hu/web/national-election-office/act-lxxxvii-of-2013-on-the-transparency-of-campaign-costs-related-to-the-election-of-the-members-of-the-parliament>.

²² La Commission de Venise a évalué le projet de cette loi et en a critiqué les aspects procéduraux et substantiels, voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)015](#), Avis sur le projet de Loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger. En juin 2020, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé que la législation sur la transparence des organisations de la société civile financées par l'étranger était incompatible avec le droit de l'UE, car les obligations s'apparentaient à une restriction de la libre circulation des capitaux, tandis que ses mesures créaient un climat de méfiance à l'égard de ces associations et fondations. Le 18 février 2021, la Commission européenne a donné deux mois à la Hongrie pour modifier sa loi sur les organisations civiles financées par l'étranger, faute de quoi elle s'exposerait à de lourdes amendes.

B. Normes internationales

19. La Hongrie est partie à tous les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP) de 1966²³, et la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (CEDH) de 1950²⁴. En vertu de l'article Q de la Constitution, « /afin de se conformer à ses obligations en vertu du droit international, la Hongrie veille à ce que le droit hongrois soit conforme au droit international » (paragraphe 2). L'ordre juridique hongrois étant essentiellement de nature dualiste, les traités internationaux ne sont pas directement applicables mais « *deviennent partie intégrante du système juridique hongrois par leur promulgation dans des règlements juridiques* » (article Q(3) de la *loi fondamentale*).

20. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit le droit à la liberté d'expression dans son article 19, le droit à la liberté d'association dans son article 22, le droit à la vie privée dans son article 17 et le droit de voter et d'être élu dans son article 25. La CEDH garantit ces droits dans ses articles 8 (droit à la vie privée et familiale), 10 (droit à la liberté d'expression), 11 (droit à la liberté d'association) et dans l'article 3 du protocole n° 1 (droit à des élections libres).

21. Tous les droits susmentionnés peuvent être restreints en vertu du triple critère de la légalité (la restriction est prévue par la loi), de la légitimité (la restriction poursuit un but légitime) et de la nécessité (la restriction est nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire qu'elle correspond à un besoin social impérieux et qu'elle est proportionnée au but poursuivi).

22. Les restrictions qui peuvent être imposées aux partis politiques et/ou à d'autres acteurs du processus électoral ont été traitées dans la *Recommandation Rec(2003)4* du 8 avril 2003 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres *sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*²⁵ et dans la *Recommandation CM/Rec(2007)14* du Comité des Ministres aux Etats membres *sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*,²⁶ ainsi que dans plusieurs documents de la Commission de Venise, notamment l'*Avis de 2006 sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères*²⁷, le *Rapport 2006 sur la participation des partis politiques aux élections*²⁸, le *Code de bonne conduite dans le domaine des partis politiques de 2009*²⁹, le *Rapport 2019 sur le financement des associations*³⁰, et les *Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques de 2020*³¹.

23. Le 12 décembre 2023, la Commission européenne a présenté le paquet « Défense de la démocratie ». Ce paquet comprend la recommandation 2023/2829 de la CE *sur les processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union et le renforcement du caractère européen et de la conduite efficace des élections au Parlement européen, ainsi qu'une proposition législative visant à établir des normes communes de transparence et de responsabilité pour les activités de*

²³ En ligne à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

²⁴ En ligne à l'adresse suivante : <https://www.echr.coe.int/fr/european-convention-on-human-rights>.

²⁵ En ligne à l'adresse suivante :

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e02b3.

²⁶ En ligne à l'adresse suivante :

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d533b.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2006\)014](#), Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères (mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme).

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2006\)025](#), Rapport sur la participation des partis politiques aux élections.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)021](#), Code de bonne conduite en matière de Partis politiques.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations.

³¹ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques.

représentation d'intérêts visant à influencer le processus décisionnel dans l'Union qui sont menées pour le compte de pays tiers. L'Union européenne a adopté de nouvelles règles sur la transparence et le ciblage de la publicité politique afin de limiter la manipulation de l'information et l'ingérence étrangère dans les élections et de prévoir des règles en matière de publicité politique garantissant le respect du droit à la vie privée, de la liberté d'opinion et de la liberté d'expression³².

IV. Analyse de la loi sur la protection de la souveraineté nationale

A. Remarques préliminaires

1. Processus législatif et consultation

24. Conformément à sa pratique constante, la Commission de Venise ne commente pas seulement la substance des modifications législatives, mais aussi le processus législatif. A cet égard, elle note que la loi a été adoptée en dernière lecture dans les trois semaines suivant sa présentation au Parlement. Il n'y a donc eu qu'un temps limité réservé aux discussions parlementaires sur le projet de loi ainsi qu'à tout débat public.

25. Dans sa liste de contrôle relative aux *relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie*, la Commission de Venise a souligné que « *des projets complexes et controversés devraient normalement être annoncés longtemps à l'avance, et leur examen être précédé d'avant-projets donnant lieu à une forme de consultation (par internet). Le public devrait être en mesure de fournir un authentique apport [...]. Le temps additionnel prévu pour les consultations publiques augmente les possibilités offertes à l'opposition d'influer sur le contenu de la législation proposée par le gouvernement ou la majorité. Cette dernière ne devrait pas manipuler la procédure pour éviter les consultations publiques de ce type.* »³³

26. La Commission de Venise n'est pas convaincue que la procédure d'adoption de la loi, qui est sans aucun doute un projet de loi complexe, complet et controversé, ait été conforme à ces normes. Bien que les rapporteurs aient été informés que la procédure législative ordinaire - et non accélérée - avait été suivie, ils ont pris note des critiques formulées par certains représentants des partis d'opposition et de la société civile quant à la rapidité et au caractère non inclusif de la procédure. De même, le Parlement européen, dans sa résolution du 18 janvier 2024, a noté que *l'Assemblée nationale hongroise a adopté un ensemble de mesures de « protection de la souveraineté nationale » sans examen parlementaire approprié ni consultation publique*³⁴. La Commission de Venise est préoccupée par le fait que cette loi sensible aux droits de l'homme a été adoptée à la hâte. Comme elle a été introduite par un membre individuel du Parlement, l'examen prévu pour les propositions gouvernementales n'a pas eu lieu. En outre, l'opposition et la société civile n'ont pas été consultées de manière adéquate³⁵. Ceci est d'autant plus regrettable que le projet de cette loi a été annoncé par le chef du groupe parlementaire du Fidesz dès septembre 2023 et qu'il y avait donc certainement du temps qui aurait pu être utilisé pour des consultations significatives avant l'adoption de la loi.

³² Le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique (COM(2021)0731) a été adopté par le Parlement européen et le Conseil les 27 février et 11 mars respectivement. Voir <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240223IPR18071/le-pe-adopte-de-nouvelles-regles-de-transparence-pour-la-publicite-politique> ; L'UE introduit de nouvelles règles en matière de transparence et de ciblage de la publicité à caractère politique - Consilium (europa.eu).

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 74.

³⁴ Résolution du Parlement européen du 18 janvier 2024 sur la situation en Hongrie et les fonds européens gelés (2024/2512(RSP)), paragraphe E du préambule, en ligne à l'adresse <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240112IPR16780/menaces-sur-les-valeurs-les-institutions-et-les-fonds-de-l-ue-en-hongrie>.

³⁵ Cette pratique récurrente a déjà été critiquée par le passé, voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)012](#), Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, paragraphe 131.

2. Raison d'être

27. Le préambule au début de la loi et la justification qui accompagne le projet de loi ⁽³⁶⁾ expriment la crainte que la souveraineté de la nation ne soit attaquée par des organisations et des individus étrangers par le biais d'activités de financement. Cette préoccupation concernant le financement étranger ou toute autre influence est une question valable pour les autorités constitutionnelles nationales, qui doit être abordée dans le cadre d'un débat politique et, si nécessaire, par la loi. Dans un avis récent concernant la Pologne, la Commission de Venise a reconnu en principe la légitimité des efforts déployés par le pays pour contrer l'influence étrangère indue, mais elle a averti qu'une législation défectueuse pourrait ouvrir la voie à des abus politiques, avoir une influence sur le processus électoral et conduire à la violation des droits de l'homme³⁷.

28. Le préambule de la loi rappelle que les dispositions en vigueur en Hongrie interdisent aux partis politiques d'accepter des fonds étrangers. Il affirme en outre que, selon l'enquête de la sécurité nationale, l'opposition a contourné cette règle au printemps 2022 dans le contexte des élections législatives en utilisant des fonds provenant de l'étranger par l'intermédiaire de leurs organisations de la société civile et de sociétés engagées dans des activités politiques (au cours des discussions à Budapest, les rapporteurs ont toutefois été informés que l'enquête sur ces affaires était toujours en cours). Le préambule indique clairement que la loi vise à prévenir des cas similaires, en renforçant les règles applicables et en augmentant la transparence.

29. La loi introduit deux changements principaux dans l'ordre juridique hongrois. Tout d'abord, elle crée un nouveau Bureau de protection de la souveraineté. Deuxièmement, elle modifie la législation électorale, pénale et d'autres textes pertinents afin d'interdire le financement étranger des campagnes électorales. Bien que l'influence étrangère sur les processus électoraux soit citée dans le préambule et la justification, le champ d'application de la loi est beaucoup plus large que le contexte électoral puisqu'il couvre les « processus décisionnels étatiques et sociaux » où la justification basée sur l'intégrité électorale ne s'appliquera pas. Ainsi, les pouvoirs du nouvel organe s'étendent au-delà des campagnes électorales pour couvrir l'activité politique au sens large et les campagnes pour le changement social. La raison et la nécessité d'une approche aussi large ne sont pas expliquées dans le préambule et la justification et n'ont pas été précisées aux rapporteurs lors des réunions à Budapest.

B. Le Bureau de protection de la souveraineté

30. Le nouveau Bureau de protection de la souveraineté a été créé par la loi sur la base de l'article R(4) modifié de la *loi fondamentale*, qui prescrit la création d'un organe indépendant chargé de protéger « l'identité constitutionnelle ». Le Bureau a commencé à fonctionner au début de l'année 2024 et son premier président a été nommé par le Président de la Hongrie le 10 janvier 2024. Le Bureau a son siège à Budapest.

1. Le mandat du Bureau

31. L'article 1(1) de la loi stipule que le Bureau « est institué par l'article R(4) de la loi fondamentale dans l'intérêt de la protection de l'identité constitutionnelle ». Cependant, la Commission de Venise note que l'« identité constitutionnelle » n'est invoquée dans la loi qu'à un

³⁶ Sur la pertinence juridique du préambule et de la justification, voir l'article 28 de la loi fondamentale : « Dans l'application du droit, les tribunaux interprètent le texte des lois d'abord en fonction de leur objet et de la loi fondamentale. Pour la détermination de l'objet d'une loi, il est tenu compte en premier lieu de son préambule et de la justification de la proposition de loi ou de la modification de la loi ».

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)037](#), Avis urgent sur la loi relative à la Commission d'Etat chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure de la République de Pologne pendant la période de 2007-2022 et sur le projet de loi modifiant cette loi.

seul endroit, le titre de l'article 1(1). La souveraineté nationale, au contraire, est mentionnée à près de 40 reprises. Ni la souveraineté nationale ni l'identité constitutionnelle ne sont définies dans la loi.

32. Dans une décision de 2016³⁸ relative à la relation entre le droit hongrois et le droit européen, la Cour constitutionnelle de Hongrie a établi une distinction entre, d'une part, le *contrôle de la souveraineté* et, d'autre part, le *contrôle de l'identité*. Elle a noté que le premier concept se rapporte au « *principe de l'indépendance et de la souveraineté de l'État et indique que le peuple est la source du pouvoir public* », tandis que le second se rapporte à « *l'identité propre de la Hongrie* ». Si cet arrêt établit un lien entre les deux concepts³⁹, il indique également qu'ils sont considérés comme distincts en Hongrie, et ce point de vue est pleinement partagé par la Commission de Venise.

33. La souveraineté nationale est inscrite à l'article B de la *loi fondamentale* : « (3) *La source du pouvoir public est le peuple. (4) Le peuple exerce son pouvoir par l'intermédiaire de ses représentants élus ou, dans des cas exceptionnels, directement.* » Dans sa décision de 2016, la Cour constitutionnelle a suggéré que la souveraineté hongroise pouvait être menacée à la fois par des ingérences étrangères indues (dimension externe de la souveraineté) et par l'exercice d'un pouvoir illimité par les autorités de l'État (dimension interne de la souveraineté). La loi se concentre principalement sur la dimension externe de la souveraineté, suggérant que « *le pouvoir politique tombant entre les mains de personnes et d'organisations qui dépendent d'une puissance, d'une organisation ou d'une personne étrangère porte atteinte à la souveraineté de la Hongrie* » (paragraphe 3 du préambule).

34. Le concept d'identité constitutionnelle est un concept plutôt malléable lié à des valeurs culturelles fondamentales. Dans sa décision de 2016, la Cour constitutionnelle de Hongrie a souligné que « *l'identité constitutionnelle de la Hongrie n'est pas une liste de valeurs statiques et fermées* » et que son contenu doit être déployé « *au cas par cas, sur la base de l'ensemble de la loi fondamentale et de certaines de ses dispositions, conformément à l'Avouée nationale et aux acquis de notre constitution historique* »⁴⁰. Cela suggère que la détermination de l'identité constitutionnelle est une tâche délicate qui implique une interprétation systématique et téléologique de la Constitution. Il ressort des paragraphes précédents que la protection de l'identité constitutionnelle est très discutable en tant que fondement de cette loi.

35. La question qui se pose est de savoir si l'article R(4) tel qu'amendé peut servir de base juridique à la création d'un organe chargé de protéger la « *souveraineté nationale* » au lieu de l'« *identité constitutionnelle* ». En outre, dans un État démocratique, les menaces identifiées par la Cour constitutionnelle et par le rapport explicatif de la loi - telles que le financement étranger indu des partis politiques et des campagnes et processus électoraux - sont contrées par les institutions ordinaires de l'État : tribunaux, autorités chargées de l'application de la loi, services de sécurité, commissions parlementaires, organes d'administration des élections. Ce nouveau bureau ne peut pas empiéter sur les compétences constitutionnelles de ces organes.

2. Nature et organisation du Bureau

36. Le Bureau est défini comme « *un organe de l'administration de l'État créé /.../ dans l'intérêt de la protection de l'identité constitutionnelle, qui fonctionne conformément aux dispositions de*

³⁸ Décision 22/2016. (XII. 5.) AB sur l'interprétation de l'article E) (2) de la loi fondamentale.

³⁹ Voir le paragraphe 67 de la décision de la Cour constitutionnelle 22/2016. (XII. 5.) AB sur l'interprétation de l'article E) (2) de la Loi fondamentale : « *La Hongrie ne peut être privée de son identité constitutionnelle que par la fin définitive de sa souveraineté, de son statut d'État indépendant. Par conséquent, la protection de l'identité constitutionnelle demeure du devoir de la Cour constitutionnelle aussi longtemps que la Hongrie est un État souverain. /.../ En conséquence, la souveraineté et l'identité constitutionnelle ont plusieurs points communs, leur contrôle doit donc être effectué en tenant dûment compte l'un de l'autre dans des cas spécifiques.* »

⁴⁰ *Ibid.*

*la présente loi et mène des activités d'analyse, d'évaluation, de proposition et d'enquête » (section 1(1)). Il est « indépendant et n'est subordonné qu'à la loi ; il ne reçoit pas d'instructions d'une autre personne ou d'un autre organe dans l'exercice de ses fonctions » (article 1(2)). Le Bureau est un organe budgétaire central doté d'une ligne budgétaire propre au sein du budget de l'État. Hormis la question de savoir s'il s'agit d'un organe visant les objectifs définis à l'article R(4) de la *loi fondamentale*, en tant qu'« organe de l'administration de l'État » il ne peut être considéré comme un « organe indépendant » au sens de l'ajout à l'article R(4) effectué par le 12^e amendement à la *loi fondamentale*.*

37. L'organisation du Bureau est régie par les articles 14 à 20 de la loi. Le Bureau est dirigé par un président et deux vice-présidents, et il dispose de son propre personnel ; le président actuel a informé les rapporteurs à Budapest que l'objectif était d'atteindre un effectif de 50 à 100 personnes. Le président est nommé par le président de la Hongrie sur proposition du Premier ministre, pour une période de 6 ans, renouvelable. Les vice-présidents sont nommés par le président du Bureau pour la même période. La loi prescrit les conditions que doivent remplir les candidats à ces postes (article 14(2) et article 17(2)). Le président et les vice-présidents doivent présenter une déclaration de patrimoine et leur fonction est incompatible avec toute autre fonction publique ainsi qu'avec l'appartenance à un parti politique. Le président bénéficie des mêmes immunités que les membres du Parlement.

38. Il peut être mis fin au mandat du président pour différents motifs, notamment sa démission, la constatation d'un conflit d'intérêts, le non-respect des conditions de nomination et le non-respect des règles relatives à la déclaration de patrimoine. Ces constatations sont effectuées par le président de la Hongrie, sur proposition du premier ministre. Il peut être mis fin au mandat des vice-présidents pour des motifs similaires, à trois différences près. Premièrement, les vice-présidents peuvent être démis de leurs fonctions s'ils ne sont pas en mesure de les exercer pendant plus de 90 jours. Deuxièmement, ils peuvent être révoqués s'ils n'exercent pas leurs fonctions ou s'ils déforment intentionnellement des données ou des faits substantiels dans leur déclaration de patrimoine. Troisièmement, la décision de licenciement/révocation est adoptée par le président du Bureau.

39. Ces procédures prévoient un système de nomination et de révocation très politisé, sans aucun apport technique extérieur. La Commission de Venise souligne que le Bureau est chargé de protéger la souveraineté nationale, y compris dans le domaine du financement politique, qui est une question politiquement sensible. Outre ses préoccupations générales concernant la création de ce nouvel organe, sur une base constitutionnelle douteuse, la Commission souligne que de solides garanties d'indépendance seraient nécessaires pour permettre au Bureau de résister à toute pression politique éventuelle.

40. De l'avis de la Commission de Venise, la nomination de le Président du Bureau par le Président de la Hongrie - qui ne fait pas partie de l'exécutif mais est tout de même élu par la majorité des parlementaires et donc généralement par le(s) parti(s) au pouvoir - sur proposition du Premier ministre, sans implication des autres branches du gouvernement, des partis d'opposition ou d'autres organes de l'Etat, risque de saper la capacité du Président et, par extension, du Bureau à mener leurs activités d'une manière véritablement indépendante. Ce risque est exacerbé par la grande discrétion accordée au président de la Hongrie et au premier ministre en ce qui concerne la fin du mandat du président du Bureau. Les vice-présidents, quant à eux, dépendent entièrement du président, qui les nomme, les révoque ou les démet, et jouit là encore d'un pouvoir discrétionnaire assez important. La Commission note également que le président du Bureau peut être reconduit dans ses fonctions, ce qui peut compromettre son indépendance.

41. Enfin, il est inquiétant de constater que le Bureau n'est soumis à aucun contrôle de l'État. Il n'est pas directement responsable devant le Parlement ou tout autre organe de l'État. En vertu de l'article 6(4) de la loi, le Bureau doit envoyer le « rapport annuel sur la souveraineté nationale »

à la commission parlementaire sur la sécurité nationale et au gouvernement, mais seulement « pour information », et non pour un contrôle externe de ses activités. Cette obligation vise à transmettre les conclusions du Bureau aux décideurs politiques en vue d'éventuelles mesures ; en vertu de l'article 6, paragraphe 5, le gouvernement doit présenter dans sa réponse au Bureau la manière dont il traitera les conclusions du rapport annuel sur la souveraineté nationale.

3. Activités menées par le Bureau

42. Le Bureau exerce quatre types d'activités principales : des activités d'analyse, d'évaluation, de proposition et d'enquête (article 1, paragraphe 1). Les sections 2 et 3 précisent la nature de ces activités.

43. Les trois premiers types d'activités sont couverts par une seule disposition, l'article 2. Selon cette disposition, ces activités comprennent l'élaboration et l'application d'une méthodologie d'évaluation des risques, l'analyse de l'exercice de la souveraineté nationale, l'élaboration de propositions et de recommandations de mesures visant à protéger la souveraineté de la Hongrie, la production d'un rapport annuel sur la souveraineté nationale et la conduite et le financement de recherches visant à améliorer les conditions d'exercice de la souveraineté nationale.

44. Cette dernière activité est largement exercée par l'intermédiaire de l'Institut de recherche du Bureau, créé en vertu de l'article 13 en tant que « *division organisationnelle distincte* » du Bureau « *qui exerce une activité scientifique indépendante* ». Les travaux de l'Institut de recherche sont supervisés par le président du Bureau, et tant le directeur que les membres de l'Institut de recherche sont des fonctionnaires et des employés du Bureau. De l'avis de la Commission de Venise, l'inclusion de l'Institut de recherche au sein du Bureau et son organisation interne n'offrent pas de garanties suffisantes quant à sa capacité à mener des recherches indépendantes.

45. Les activités d'enquête du Bureau sont régies par la section 3 qui confère à l'Office les compétences suivantes :

- a) explorer et enquêter sur certaines activités - activités de représentation d'intérêts, activités de manipulation de l'information et de désinformation, activités visant à influencer le discours démocratique ainsi que les processus décisionnels de l'État et de la société - menées dans l'intérêt d'un autre État et, indépendamment de son statut juridique, d'un organe ou d'une organisation étrangère et d'une personne physique, si elles peuvent nuire à la souveraineté de la Hongrie ou la mettre en péril ;
- b) explorer et enquêter sur les organisations dont l'activité financée par des aides de l'étranger peut exercer une influence sur le résultat des élections ;
- c) explorer et enquêter sur les organisations qui, grâce à des soutiens provenant de l'étranger, mènent ou soutiennent des activités visant à influencer la volonté des électeurs.

46. Dans le cadre de ces activités, le Bureau enquête sur des cas individuels et publie les résultats de cette enquête sur son site web (article 6, paragraphe 1). La procédure d'enquête est réglementée plus en détail au chapitre 2 (articles 7 à 13) de la loi. Il est intéressant de noter que les dispositions relatives à l'Institut de recherche sont incluses dans ce chapitre. Cela pourrait suggérer qu'en plus des activités de recherche, l'Institut est censé soutenir les activités d'enquête du Bureau, ce qui jetterait un doute supplémentaire sur son indépendance.

47. La Commission de Venise note que les activités du Bureau sont décrites de manière très générale et vague. Cela est particulièrement problématique dans le cas des activités d'enquête, qui peuvent interférer avec plusieurs droits de l'homme, en particulier le droit à la liberté de la vie privée, le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté d'association. Il convient de souligner à nouveau que les activités d'enquête relèvent des institutions ordinaires de l'État, telles que les tribunaux et les autorités chargées de l'application de la loi, qui fournissent des garanties en ce

qui concerne les ingérences dans l'exercice des droits fondamentaux. En tout état de cause, pour être licites, ces ingérences devraient satisfaire au triple test des restrictions licites.

48. Premièrement, elles doivent être prévues par la loi, c'est-à-dire avoir une base juridique accessible et prévisible. Deuxièmement, les ingérences doivent poursuivre l'un des objectifs légitimes indiqués dans les dispositions pertinentes de la *loi fondamentale* et des instruments internationaux. Troisièmement, les ingérences doivent être nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire qu'elles doivent correspondre à un besoin social impérieux et, en particulier, être proportionnées au but légitime poursuivi⁴¹.

49. Selon la Commission de Venise, la loi est difficilement compatible avec ces exigences.

50. Tout d'abord, elle ne répond pas à l'exigence de légalité en raison de son libellé général et vague. Elle contient un certain nombre de termes qui n'ont pas de définition claire, tels que « *mener des activités dans l'intérêt d'un autre État et, indépendamment de son statut juridique, d'un organe ou d'une organisation étrangère et d'une personne physique* », « *manipulation de l'information et activités de désinformation* », « *processus de prise de décision sociale* », activités qui « *peuvent nuire à la souveraineté de la Hongrie ou la mettre en péril* » ou « *soutiens provenant de l'étranger* ». Comme l'indiquent à juste titre les deux rapporteurs spéciaux des Nations Unies dans leur déclaration, la loi « *utilise des termes trop larges et ambigus qui pourraient ouvrir la voie à des abus de pouvoir pour enquêter indûment et étiqueter par la suite toute organisation ou entité sur la base de son engagement dans des activités de plaidoyer « liées à l'étranger », de manipulation présumée de l'information et d'activités visant à influencer le débat démocratique et les processus de prise de décision* ». ⁴²

51. Deuxièmement, la Commission de Venise rappelle que la protection de la souveraineté nationale peut relever de l'article I(3) de la *Loi fondamentale*, mais qu'elle n'est pas explicitement mentionnée comme but légitime dans les dispositions pertinentes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention européenne des droits de l'homme. La sécurité nationale, qui est également invoquée dans le préambule de la loi, est l'un de ces buts légitimes. Toutefois, il n'est pas absolument clair si la protection de la sécurité nationale est effectivement censée être l'objectif du large éventail d'activités confiées au Bureau. De plus, comme le stipulent les principes de Syracuse sur les dispositions limitatives et déroatoires du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « *la sécurité nationale ne peut servir de prétexte pour imposer des limitations vagues ou arbitraires et ne peut être invoquée que lorsqu'il existe des garanties adéquates et des recours effectifs contre les abus* »⁴³. La loi impose des limitations vagues et arbitraires et il n'existe pas de garanties ni de recours efficaces contre les abus.

52. Troisièmement, la loi ne répond pas à l'exigence de nécessité dans une société démocratique. La Commission de Venise rappelle qu'en vertu de cette exigence, « *l'Etat ne doit pas utiliser des moyens plus restrictifs que ceux qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif de la limitation* »⁴⁴ et « *la charge de justifier une limitation d'un droit /.../ incombe à l'Etat* »⁴⁵.

53. La loi dote le Bureau de compétences extrêmement vagues et larges. Le Bureau a le pouvoir, d'une part, de définir de manière autonome et sans consultation d'aucun autre acteur public ou de la société civile, la souveraineté nationale et de développer une méthodologie pour

⁴¹ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Dudgeon c. Royaume-Uni* (requête n° 7525/76), arrêt du 22 octobre 1981, paragraphes 42-61.

⁴² Réf. : OL HUN 1/2023, *Mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme*, 8 décembre 2023, p. 3.

⁴³ Doc. E/CN.4/1985/4, Annexe (1985), Nations Unies, Conseil économique et social, *Principes de Syracuse sur les dispositions limitatives et déroatoires du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, paragraphe 31.

⁴⁴ *Ibid*, paragraphe 11.

⁴⁵ *Ibid*, paragraphe 12.

l'évaluation du risque de souveraineté ;⁴⁶ et, d'autre part, de mener des enquêtes à l'égard de toute entité ou personne dont le Bureau estime qu'elle constitue un risque pour la souveraineté nationale.

54. Les motifs d'enquête décrits à la section 3 sont larges et ne correspondent pas aux conditions de sécurité juridique et de prévisibilité. En liant le risque pour la souveraineté nationale à toute forme de financement étranger ainsi qu'à toute forme d'action dans l'intérêt d'un autre État ou d'un autre organisme, organisation ou personne physique étranger, tout en laissant par ailleurs l'interprétation de ces termes au Bureau, la disposition confère au Bureau un pouvoir discrétionnaire absolu - et non contrôlé.

55. Il convient de noter que le Bureau est habilité, entre autres, à enquêter sur les activités des organisations *susceptibles d'influencer* le résultat des élections ou la volonté des électeurs. Cette disposition est beaucoup trop large et permet en fait le type d'ingérence qui était auparavant autorisé en vertu de la loi sur la « *transparence des organisations qui reçoivent un soutien de l'étranger* »⁴⁷. Comme cette disposition n'est pas limitée dans sa formulation, rien n'empêche son application contre les activités légitimes des ONG, des journalistes et d'autres groupes qui ont le droit de contribuer aux débats politiques d'une société démocratique. Cela va clairement au-delà des obligations de transparence acceptables imposées aux ONG en matière de financement étranger⁴⁸.

56. En outre, les conditions dans lesquelles les informations doivent être collectées et les enquêtes lancées ne sont pas claires. Si la procédure de grande envergure et sensible aux droits de l'homme peut être lancée de manière arbitraire, il y a un risque que le Bureau subisse des pressions de la part des politiciens ou du public. De l'avis de la Commission de Venise, il serait nécessaire d'inclure dans la loi certains principes de base précisant comment le Bureau doit procéder, sur quelles bases il doit ouvrir des enquêtes, et d'exiger un « soupçon raisonnable » ou un « fort soupçon raisonnable » qu'une personne ou une organisation a agi de manière illégale.

57. Au cours de l'enquête, le Bureau a le droit d'accéder à toutes les données pertinentes pour l'enquête, de demander des informations écrites et orales à une organisation faisant l'objet d'une enquête, à son personnel ou aux organes de l'État ou des collectivités locales concernés, et de demander des informations écrites ou orales à toute organisation ou personne liée à l'affaire faisant l'objet de l'enquête, et de demander une copie de toutes les données ou de tous les documents liés à l'affaire faisant l'objet de l'enquête (section 8). Tous les organes de l'État, ainsi que toute autre entité, y compris les organisations privées et les personnes physiques, ont l'obligation de coopérer avec le Bureau. Le Bureau a également accès à des données sensibles classifiées et à des secrets fiscaux et bénéficie d'un soutien en matière de renseignement de la part du Centre national d'information⁴⁹. Cela semble être un portail vers d'importants pouvoirs d'enquête et du matériel de sécurité collecté par divers moyens⁵⁰. Les pouvoirs susmentionnés

⁴⁶ Lors des réunions à Budapest, le Président du Bureau a indiqué aux rapporteurs que d'autres organismes seraient consultés lors de la préparation de la méthodologie. Cependant, la Commission de Venise est préoccupée par le fait que ce processus est entièrement laissé à la discrétion du Bureau.

⁴⁷ Comme mentionné ci-dessus au chapitre III.A., le 22 avril 2021, le gouvernement a abrogé la loi, qui avait fait l'objet d'un arrêt de la CJCE et d'un avis de la Commission de Venise.

⁴⁸ La Commission de Venise a traité de ces règles de transparence dans son Rapport sur le financement des associations, [CDL-AD\(2019\)002](#), paragraphe 150.

⁴⁹ L'article 8/A de la loi CXXV de 1995 sur les services de sécurité nationale est modifié par l'article 24 de la loi pour permettre au Bureau de demander des informations au Centre national d'information.

⁵⁰ Après les élections législatives d'avril 2022, le gouvernement a remanié les services de sécurité : Les services de sécurité du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce (le contre-espionnage et le renseignement extérieur) ont été annexés au Bureau du Premier ministre ; le Centre national d'information a été créé en tant que nouvelle structure centralisée pour collecter des informations complètes provenant de tous les différents services de renseignement et d'application de la loi.

de l'Office sont beaucoup trop vastes et semblent ignorer tout droit à la vie privée ou à des données légalement privilégiées qu'une personne pourrait avoir⁵¹.

58. En outre, l'article 6, paragraphe 1, qui oblige le Bureau à publier sur son site web des informations sur ses enquêtes spécifiques, reflète certains des problèmes identifiés dans la « *loi sur la transparence des organisations qui reçoivent un soutien de l'étranger* », qui a publiquement étiqueté les organisations qui recevaient des fonds étrangers, bien que ceux-ci aient été reçus de manière légitime. On ne peut y voir qu'une tentative de faire honte à ces organisations plutôt qu'une défense de la souveraineté nationale : S'il existe un cas avéré ou au moins suffisamment de preuves pour soupçonner raisonnablement qu'un parti politique utilise des fonds étrangers ou d'autres formes d'assistance pour interférer avec une élection, cela ferait l'objet d'une procédure judiciaire qui serait publiquement visible. En dehors de ces cas, la divulgation publique des affaires et de leurs détails constitue une violation disproportionnée des droits à la vie privée et à l'association des groupes et des individus potentiellement concernés.

59. L'article 6, paragraphe 6, aggrave ces conclusions en servant de moyen de révéler des informations privées ou secrètes qui sont réputées rendues « *accessibles pour des raisons d'intérêt public* ». Cette disposition est tellement large et sans limites qu'il est possible de décider arbitrairement de ce qu'est « *l'intérêt public* ». Le droit à la vie privée, le droit d'association et le droit au secret professionnel, qui servent de garantie et de mécanisme pour d'autres droits et qui sont cruciaux en eux-mêmes, pourraient tous être ignorés si les informations recueillies par le Bureau sont considérées comme relevant de « *l'intérêt public* ». De même, si une personne physique ou morale refuse de coopérer avec le Bureau pour ces raisons, elle peut être qualifiée de personne ayant refusé de coopérer, ce qui constitue toujours une ingérence dans la jouissance des droits.

60. Outre la publication d'informations sur les enquêtes individuelles et du rapport annuel de souveraineté, le Bureau informe les organes de l'État concernés des faits ou circonstances « *pouvant servir de base à l'ouverture ou à la conduite d'une infraction ou d'une procédure pénale, d'une procédure de l'autorité administrative ou d'une autre procédure* » (section 11). Une fois de plus, cette disposition est extrêmement large et vague, et il n'est pas clair quels types d'infractions et de situations sont envisagés - en dehors des infractions nouvellement introduites et des dispositions connexes concernant l'utilisation interdite de fonds étrangers en relation avec les élections (voir le chapitre IV.C. ci-dessous).

61. L'article 12 de la loi prévoit une autre possibilité d'action, selon laquelle le président du Bureau peut demander à la commission parlementaire de la sécurité nationale (qui supervise les services de sécurité) de discuter d'un rapport au titre de l'article 6, paragraphe 1 (rapport d'enquête spécifique) et d'interroger le responsable de l'organisation faisant l'objet de l'enquête si ce dernier ne fournit pas d'informations dans le délai fixé ou si cela est « *justifié par la nature ou la gravité de l'affaire en question de toute autre manière* ». Encore une fois, ces termes sont très vagues et donnent au président du Bureau un large pouvoir discrétionnaire pour prendre une mesure aussi grave que de saisir une commission parlementaire sur le cas d'une organisation individuelle.

62. La loi reste assez silencieuse sur les droits procéduraux au cours des enquêtes menées par l'Office. Elle stipule seulement qu'avant la publication des rapports annuels et spécifiques, le Bureau envoie ses conclusions d'enquête aux organisations concernées (les personnes individuelles ne sont pas mentionnées dans ce contexte), qui peuvent formuler des observations et recevoir une réponse du Bureau à ces observations. En revanche, la loi ne précise pas que l'ouverture d'une enquête doit être communiquée à la personne ou à l'organisation concernée,

⁵¹ Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont souligné que « la loi est conforme aux règles applicables en matière de protection des données, et notamment au régime de protection des données de l'Union européenne, ainsi qu'à la Convention 108 du Conseil de l'Europe sur la protection des données personnelles. »

bien que cela entraîne des obligations de coopération ; elle ne mentionne pas la possibilité d'être représenté par un avocat, ne prévoit pas le droit de refuser de témoigner ou de fournir des preuves, etc. En outre, les activités d'enquête ne sont pas limitées dans le temps.

63. La loi stipule qu'« *aucun recours juridique ne peut être exercé contre le rapport du Bureau rendu public* », ce qui concerne à la fois le rapport final de l'enquête et le rapport annuel sur la souveraineté (article 6(7)). La Commission de Venise souligne qu'il est très inhabituel que la loi exclue tout recours contre un rapport formel, en particulier lorsque le rapport est lui-même le produit public formel d'une enquête d'État. De même, l'article 8(2) stipule que « *la procédure d'enquête du Bureau /.../ ne constitue pas une procédure administrative et aucune action en justice administrative ne peut être intentée en relation avec les activités du Bureau en vertu du présent sous-titre* ». Cela limite la capacité des personnes affectées à protéger leurs droits légaux. Si ces dispositions rendent excessivement difficile pour les individus ou les organisations de faire valoir leurs droits devant les tribunaux, les mesures doivent être considérées comme une ingérence disproportionnée dans les droits fondamentaux. Au cours des réunions à Budapest, les rapporteurs ont été confrontés à des points de vue contradictoires sur la question. Plusieurs interlocuteurs ont déclaré qu'il n'existait aucun recours juridique contre les activités du Bureau, tandis que d'autres - y compris le président du Bureau - ont laissé entendre qu'il était possible de contester les conclusions devant les tribunaux en vertu du droit civil. Ce dernier point de vue a été confirmé par les autorités dans leurs commentaires sur le projet d'avis. Cependant, de l'avis de la Commission de Venise, en l'absence d'une réglementation claire il est nécessaire que la loi garantisse des voies de recours efficaces.

64. Au cours des réunions à Budapest, plusieurs fonctionnaires ont souligné que le Bureau de protection de la souveraineté n'était pas une *autorité*, qu'il n'avait pas de pouvoir de sanction et qu'il avait la fonction plutôt limitée d'accroître la transparence et de soutenir d'autres organes de l'État. La Commission de Venise est cependant très préoccupée par le défi que représente pour l'État de droit, la démocratie et la jouissance des droits de l'homme l'existence d'un bureau doté d'un si large pouvoir discrétionnaire, reposant sur des bases juridiques aussi vagues et n'étant soumis à aucun contrôle de l'État. En particulier, la surveillance régulière des partis politiques, des ONG et autres au nom de la « *protection de la souveraineté nationale* » soulève de vives inquiétudes quant au fait que le Bureau jouisse d'un pouvoir disproportionné et injustifiable dans une société démocratique. De plus, que le Bureau soit ou non une « *autorité* » au sens du droit hongrois, son pouvoir public même menace de paralyser l'expression et l'association d'une manière qui soulève de sérieux doutes quant à sa conformité avec les normes internationales. Enfin, la Commission de Venise ne voit pas la nécessité de créer un nouvel organe, en plus du système existant des services de sécurité (qui ont effectivement révélé les cas qui se sont produits pendant les élections de 2022 et ont conduit à cette initiative législative), des commissions parlementaires, des autorités chargées de l'application de la loi et des tribunaux. Il y a manifestement un chevauchement avec les institutions ordinaires de l'État, sans que les garanties correspondantes soient prévues en ce qui concerne les ingérences dans l'exercice des droits fondamentaux.

65. En conclusion, la loi a créé un nouvel organe doté de compétences extrêmement larges qui peut interférer avec la vie privée de toute personne morale ou physique et s'engager dans la dénonciation de cette entité sans être soumis à aucun mécanisme de contrôle ou d'examen. Ainsi, au lieu de rendre « *les divers processus de prise de décision électorale et sociale transparents* »⁵², la loi risque d'avoir un effet dissuasif sur la discussion libre et démocratique dans la société hongroise. La Commission de Venise conclut que la réglementation relative à la création du Bureau de protection de la souveraineté, à son mandat et à ses compétences est contraire aux normes internationales et devrait être abrogée.

⁵² Justification de la loi, telle qu'elle est jointe au projet de loi, voir *Hungarian Helsinki Committee*, en ligne à l'adresse <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/11/Defence-of-Sovereignty-bill-T06222-EN.pdf>.

C. Interdiction du financement étranger en relation avec les élections

66. Outre la création du Bureau de protection de la souveraineté, la loi modifie également la législation électorale, pénale et d'autres lois pertinentes dans le but d'interdire et de criminaliser le financement étranger dans le contexte des élections.

1. Cadre juridique et modifications introduites par la loi

67. Avant les amendements actuels, le cadre juridique contenait déjà les restrictions suivantes. La *loi XXXIII de 1989 sur le fonctionnement et la gestion financière des partis politiques*, telle qu'amendée en 2014, stipule qu'« il est interdit à un parti politique d'accepter des contributions d'actifs provenant d'un autre État. Il est interdit à un parti politique d'accepter des contributions patrimoniales d'une organisation étrangère, quel que soit son statut juridique, et d'une personne physique autre qu'un citoyen hongrois. Il est interdit aux partis politiques d'accepter des dons anonymes » (article 4, paragraphe 3)⁵³. Si un parti politique a accepté des apports d'actifs en violation de ces règles, il « doit, sur demande de l'Office d'audit de l'État, en verser la valeur au budget central dans les quinze jours », et « le financement accordé par le budget central au parti politique est réduit d'un montant égal à la valeur de l'apport d'actifs accepté » (article 4, paragraphe 4).

68. Il ressort du règlement susmentionné que les partis politiques avaient déjà l'interdiction d'utiliser des fonds étrangers, y compris dans le contexte électoral. D'autre part, jusqu'à présent, les différentes lois électorales ne contenaient aucune disposition sur le financement étranger. Par exemple, la *loi LXXXVII de 2013 sur la transparence des coûts de campagne liés à l'élection des membres de l'Assemblée nationale* fixe des plafonds de dépenses de campagne pour les candidats aux élections, mais n'aborde pas la question du financement étranger. Il n'est donc pas interdit aux candidats autres que les partis politiques d'utiliser de tels fonds. En vertu de la loi électorale hongroise, les élections peuvent être contestées par des candidats individuels et des candidats/listes de candidats présentés par des organisations de nomination. Ces dernières comprennent les partis politiques ainsi que, pour les élections locales, les associations (à l'exception des syndicats) inscrites au registre judiciaire des ONG et, selon le type d'élections, les représentants des minorités nationales⁵⁴ (article 3(1) de la *loi sur la procédure électorale*).

69. La *loi sur la protection de la souveraineté nationale* a modifié la *loi sur la procédure électorale* en établissant 1) l'interdiction pour les candidats et (pour les élections locales) les organisations de nomination « d'utiliser, dans le cadre des élections concernées, un soutien étranger ou tout élément d'actif en provenant dans le but d'exercer toute activité visant à influencer ou à tenter d'influencer la volonté des électeurs » ; et 2) l'obligation pour les candidats et (pour les élections locales) les organisations de nomination de déclarer, lors de la notification de la candidature ou en tant qu'association, qu'ils se conforment à ces exigences⁵⁵. L'enregistrement en tant que candidat ou organisation de nomination est subordonné à cette déclaration. D'autre part, la loi ne prévoit pas la radiation d'un candidat ou d'une organisation de nomination en cas d'utilisation interdite de fonds étrangers. Les fonctionnaires rencontrés par les rapporteurs à Budapest ont déclaré qu'une telle radiation ne serait que la conséquence d'une condamnation pénale fondée sur une telle violation de la loi.

⁵³ En outre, la *loi n° 76/2017 sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger* a introduit des obligations spéciales pour les associations et les organisations recevant un financement de l'étranger (pas spécifiquement dans le contexte électoral), mais cette loi a été abrogée le 22 avril 2021.

⁵⁴ C'est-à-dire les organisations de minorités nationales enregistrées dans le registre judiciaire des ONG, dans le cas des élections des représentants des gouvernements autonomes des minorités nationales ; et les gouvernements autonomes nationaux des minorités nationales, dans le cas des élections parlementaires.

⁵⁵ Voir l'article 33, paragraphes 4 et 6, de la loi, qui ajoute de nouveaux paragraphes (1a) à (1d) à l'article 124 de la *loi sur la procédure électorale* et remplace le sous-titre 138/C de la *loi sur la procédure électorale* (nouvelles dispositions de l'article 307/D). Dans le cas des élections locales, ces interdictions et exigences de déclaration concernant les organisations de nomination s'étendent aux personnes morales hongroises et aux organisations sans personnalité juridique, ainsi qu'aux dons anonymes.

70. En cas de suspicion de violation de l'interdiction d'utiliser un soutien étranger, l'Office d'audit de l'État vérifie le respect des règles. Si une violation des règles est établie, le candidat ou l'organisation de nomination doit payer le double du montant du soutien au budget central dans les quinze jours ; et dans le cas des élections locales, l'organisation de nomination perd en outre les avantages fiscaux⁵⁶ et - par décision de justice sur requête de l'Office d'audit de l'État - le statut d'organisme d'intérêt public⁵⁷.

71. En outre, la loi a modifié le *code pénal* en établissant une nouvelle infraction pénale, « *l'influence illégale sur la volonté des électeurs* » (nouvel article 350/A du *code pénal*, introduit par l'article 32 de la loi). Cette infraction pénalise le fait pour « *un membre, un responsable ou un dirigeant d'une organisation de nomination au sens de la loi sur la procédure électorale et un candidat au sens de la loi sur la procédure électorale /.../ d'utiliser un soutien étranger interdit ou un avantage matériel provenant d'un accord déguisant, pour contourner cette interdiction, l'origine du soutien étranger interdit* ». L'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

72. Le soutien étranger interdit est défini à l'article 459(1) du *code pénal* comme « *tout soutien provenant de l'étranger, dont l'acceptation ou l'utilisation est interdite par la loi sur le fonctionnement et la gestion financière des partis politiques ou la loi sur la procédure électorale* » (comme décrit ci-dessus). L'article 52 du *code pénal* relatif à la peine de « *déchéance professionnelle* » a également été modifié pour établir une nouvelle forme de peine, consistant en l'interdiction pour l'auteur de l'infraction visée à l'article 350/A d'être une personne responsable au sein d'une organisation non gouvernementale ou d'occuper une fonction au sein d'un parti politique.

2. Analyse

73. L'interdiction d'utiliser des fonds étrangers dans le cadre d'élections, l'obligation de déclaration correspondante qui conditionne l'enregistrement en tant que candidat ou organisation de nomination, ainsi que les différentes sanctions administratives et pénales en cas de violation de l'interdiction peuvent interférer avec plusieurs droits de l'homme, en particulier le droit à des élections libres (à savoir le droit de se présenter aux élections) et les droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression. Pour être licites, ces interférences devraient répondre au triple critère de la légalité, de la légitimité et de la nécessité/proportionnalité.

74. En ce qui concerne tout d'abord l'exigence de légalité, il n'est pas certain que les nouvelles dispositions soient accessibles et prévisibles. La nouvelle réglementation comprend de nombreux renvois entre le *code pénal*, la *loi sur la procédure électorale*, la *loi sur le fonctionnement et la gestion financière des partis politiques*, la législation fiscale, etc. En outre, il contient plusieurs termes qui n'ont pas de définition claire, tels que « *activité visant à influencer ou à tenter d'influencer la volonté des électeurs* » (articles 124 et 307/D de la *loi sur la procédure électorale*, qui régissent les exigences d'enregistrement et les sanctions administratives et sont également mentionnés dans les nouvelles dispositions du droit pénal) ou « *cas méritant une attention particulière* » (article 52 du *code pénal*).

75. En ce qui concerne, deuxièmement, le deuxième critère de légitimité, comme rappelé ci-dessus à propos de la première partie de la loi instituant le Bureau de protection de la souveraineté, bien que la protection de la souveraineté nationale ne fasse pas partie des buts légitimes explicitement identifiés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

⁵⁶ Voir l'article 25 de la loi, qui ajoute le paragraphe (7b) à l'article 4 de la *loi CXXVI de 1996 sur l'utilisation d'une partie spécifique de l'impôt sur le revenu des personnes physiques conformément aux instructions du contribuable*.

⁵⁷ Voir l'article 29 de la loi, qui ajoute le paragraphe (5) à l'article 49 de la *loi CLXXV de 2011 sur le droit d'association, le statut d'utilité publique, le fonctionnement des organisations non gouvernementales et le soutien qui leur est apporté*.

et dans la Convention européenne des droits de l'homme, la sécurité nationale, qui est également mentionnée dans le préambule de la loi, est l'un de ces buts légitimes, et il est plus plausible que pour la première partie de la loi, formulée de manière très générale et vague, que la deuxième partie, qui se concentre sur l'utilisation d'un soutien étranger lors d'élections, puisse poursuivre ce but.

76. Troisièmement, lors de l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des nouvelles dispositions, il convient de noter que les restrictions au financement étranger des partis politiques et des campagnes électorales sont habituelles⁵⁸ et en principe conformes aux meilleures pratiques et normes internationales.

77. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la réglementation du financement étranger des partis politiques « *relève de la marge d'appréciation résiduelle accordée aux États contractants, qui restent libres de déterminer quelles sources de financement étranger peuvent être reçues par les partis politiques* »⁵⁹. Toutefois, la Cour a fait une distinction entre les financements reçus d'États étrangers, qu'il n'est pas difficile d'accepter comme nécessaires à la préservation de la souveraineté nationale, et les financements provenant de partis politiques étrangers. Par ailleurs, dans une affaire plus récente, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que l'exclusion d'un parti politique de la participation aux élections, fondée sur l'utilisation illégale de fonds étrangers, ne pouvait être acceptable que si elle reposait sur des preuves suffisantes et pertinentes, si la procédure devant les organes compétents offrait des garanties suffisantes contre l'arbitraire et si elle était suffisamment motivée⁶⁰.

78. Les *Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques* de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH indiquent que « *les contributions de sources étrangères aux partis politiques peuvent être interdites par la législation nationale* »⁶¹. En fait, dans sa *Recommandation (2003)4*, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a expressément recommandé aux États de « *limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères* »⁶², cette règle ne s'applique pas seulement au financement des partis politiques, mais aussi au financement des campagnes électorales des candidats aux élections⁶³. Les *lignes directrices conjointes* expliquent que « *cette restriction vise à éviter que des intérêts étrangers, y compris des gouvernements étrangers, exercent une influence indue dans les affaires politiques intérieures, et vise donc à renforcer l'indépendance des partis politiques* »⁶⁴. Cependant, elles notent également que la réglementation du financement des partis politiques doit garantir « *la possibilité à tous les partis de s'affronter dans le respect du principe d'égalité des chances* »⁶⁵. Selon la Commission de Venise, l'interdiction du financement étranger repose donc sur l'accès équitable et égal de tous les partis/forces politiques aux sources de financement nationales. Les *lignes directrices conjointes précisent* également que « *le financement étranger des partis politiques est un domaine qui devrait être réglementé avec soin afin d'éviter toute atteinte à la liberté d'association dans le cas des partis politiques actifs au niveau international* »⁶⁶. Attirant spécifiquement l'attention sur les partis opérant au sein

⁵⁸ Une étude réalisée en 2023 a montré que l'interdiction pour les partis politiques de recevoir des contributions financières d'États étrangers ou d'entreprises étrangères est en vigueur dans 23 des 29 pays de l'OCDE. Voir OCDE, *Panorama des administrations publiques 2023*, OCDE, Paris, 2023, p. 90.

⁵⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Parti nationaliste basque - Organisation régionale d'Ipparalde c. France*, requête n° 71251/01, arrêt du 7 juin 2007, paragraphe 47.

⁶⁰ CourEDH, *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, requêtes n° 5113/15 et 14 autres, arrêt du 4 août 2020, paragraphe 38.

⁶¹ [CDL-AD\(2020\)032](#) Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 229.

⁶² Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres *sur des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, 8 avril 2003, article 7.

⁶³ *Ibid*, article 8.

⁶⁴ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 229.

⁶⁵ *Ibid*, paragraphe 204.

⁶⁶ *Ibid*, paragraphe 231.

de l'UE, elles appellent à une approche nuancée. Auparavant, la Commission de Venise avait déclaré qu'il fallait tenir compte de la « *coopération croissante des partis politiques au sein des nombreuses organisations et institutions supranationales de l'Europe d'aujourd'hui* », que cette coopération était « *nécessaire dans une société démocratique* » et qu'il fallait prendre en considération « *les obligations internationales d'un Etat et, parmi celles-ci, les obligations découlant de l'appartenance à l'Union européenne* »⁶⁷.

79. En ce qui concerne les associations et les individus qui ne sont pas des partis politiques ou des hommes politiques, tels que les ONG, les journalistes, les entreprises, etc., la Commission de Venise a précédemment exprimé l'avis que les Etats doivent faciliter l'accès au financement, y compris au financement étranger, mais que ces groupes peuvent être soumis à des obligations légitimes en matière de rapports⁶⁸. En outre, elle a estimé qu'« *en adhérant à une organisation internationale, un Etat proclame partager ses valeurs et ses objectifs et participe à la définition des stratégies et des actions /.../. L'attribution de fonds par une organisation internationale à une ONG nationale ne peut donc pas être considérée, dans ce contexte, comme poursuivant des intérêts « étrangers »* »⁶⁹.

80. En ce qui concerne la situation en Hongrie, l'objectif du législateur de combler une lacune de la loi, en étendant l'interdiction du financement des partis politiques par des sources étrangères à tous les concurrents aux élections, y compris les candidats individuels et les ONG locales enregistrées en tant qu'organisations de nomination, semble légitime. En même temps, la Commission de Venise estime que la nouvelle définition du soutien étranger dans la *loi sur la procédure électorale* est trop large car elle ne fait aucune distinction fondée sur les types de sources de financement (Etats, entités privées, partis politiques en particulier) et ne prévoit aucune exception pour le financement par des organisations internationales, comme l'ont confirmé les responsables lors des réunions à Budapest ; la définition fait référence de manière générale à une « *contribution financière d'un autre Etat, d'une personne physique ou morale étrangère ou d'une organisation dépourvue de personnalité juridique* »⁷⁰. Les mêmes préoccupations s'appliquent à la réglementation de la *loi sur le fonctionnement et la gestion financière des partis politiques*, qui fait référence aux contributions d'actifs « *d'un autre Etat* », « *d'une organisation étrangère quel que soit son statut juridique* » et « *d'une personne physique autre qu'un citoyen hongrois* ». La Commission de Venise recommande de donner une définition plus nuancée du « soutien étranger », en tenant compte des différents types de sources de financement et de la coopération des partis politiques au niveau international, et en excluant le financement par des organisations internationales, conformément aux obligations internationales et notamment aux obligations découlant de l'appartenance à l'Union européenne.

81. En outre, de l'avis de la Commission de Venise, les nouvelles dispositions des articles 124 et 307/D de la *loi sur la procédure électorale*, qui régissent l'utilisation interdite de fonds étrangers dans le cadre d'élections, ainsi que les exigences de déclaration et les sanctions administratives correspondantes, sont trop larges et pas assez précises. Il est difficile de prévoir quels types de situations sont couverts par les termes « *utiliser, dans le cadre des élections concernées, un soutien étranger /.../ dans le but d'exercer une activité visant à influencer ou à tenter d'influencer la volonté des électeurs* ». Il n'est toujours pas clair, même après les discussions des rapporteurs avec les fonctionnaires rencontrés à Budapest, comment et sur quelle base il sera établi que

⁶⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2006\)014](#), Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères (mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme), paragraphes 32 et suivants. Voir également les paragraphes 27 et suivants, où la Commission note que dans l'UE, le financement des partis politiques doit respecter le principe de la libre circulation des capitaux (article 56 du traité CE) et que l'interdiction du financement à partir de sources situées dans d'autres États membres n'est acceptable que dans des circonstances exceptionnelles (raisons d'ordre public ou de sécurité publique, ou exigences impérieuses d'intérêt général développées par la CJCE).
établissant la Communauté européenne (CE).

⁶⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 150.

⁶⁹ *Ibid*, paragraphe 98.

⁷⁰ Nouveau point 16 de l'article 3, paragraphe 1, de la *loi sur la procédure électorale*.

certaines activités 1) *visaient à influencer ou à tenter d'influencer la volonté des électeurs*, et 2) ont été financées par des fonds étrangers et non par d'autres sources de revenus et d'actifs des candidats et des organisations de nomination. La loi est formulée de telle manière qu'elle couvre potentiellement tous les fonds étrangers reçus à tout moment, même en dehors des processus électoraux.

82. Une réglementation aussi large pourrait avoir un effet dissuasif sur le débat libre et démocratique en Hongrie et sur l'engagement des citoyens dans les élections. Ces préoccupations ont également été exprimées par certains représentants de la société civile qui ont signalé que certaines ONG avaient déjà refusé d'accepter des financements étrangers (en dehors du cycle électoral) et que d'autres ne présenteraient plus de candidats aux élections. En ce qui concerne les sanctions administratives prévues par ces dispositions de la *loi sur la procédure électorale* (deux fois le montant du soutien reçu en violation des règles), elles sont conformes à ce qui s'applique déjà aux partis politiques en vertu de la *loi sur le fonctionnement et la gestion financière des partis politiques* et ne semblent pas disproportionnées. La Commission de Venise recommande de définir plus précisément dans les nouvelles dispositions de la *loi sur la procédure électorale* (articles 124(1a et b) et 307/D(3) et (4)) les activités interdites ainsi que leur lien avec le financement étranger, par exemple en stipulant que l'interdiction ne s'applique qu'aux fonds reçus au cours d'une période déterminée avant les élections.

83. La nouvelle infraction pénale d'« *influence illégale de la volonté des électeurs* » (article 350/A du *Code pénal*) souffre des mêmes défauts que les dispositions susmentionnées de la *loi sur la procédure électorale* - et de la *loi sur le fonctionnement et la gestion financière des partis politiques* - puisqu'elle utilise les termes « *soutien étranger interdit* » qui sont définis par référence à ces dispositions. L'imprécision des termes et des définitions est encore plus problématique lorsqu'il s'agit de dispositions de droit pénal. Il convient également de noter que le titre de la disposition ne correspond pas à son contenu : alors que le titre fait généralement référence à « *l'influence sur la volonté des électeurs* », la disposition elle-même exige l'utilisation d'un financement étranger interdit.

84. En outre, la question se pose de savoir pourquoi la loi est allée plus loin que l'extension de l'interdiction existante en vertu de la *loi sur le fonctionnement et la gestion financière des partis politiques* à tous les concurrents électoraux (assortie de sanctions administratives) et a fait de l'utilisation de fonds étrangers dans le contexte électoral une infraction pénale. Il est intéressant de noter que d'autres formes de financement politique illicite ne constituent pas des infractions pénales en droit hongrois, et que la nouvelle infraction constitue donc une exception. D'autre part, l'article 350 du *code pénal* incrimine déjà d'autres formes de comportement illicite dans le contexte électoral et prévoit les mêmes sanctions, à savoir une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. Compte tenu du fait que la *loi modifiée sur la procédure électorale* exige des candidats et des organisations de nomination une déclaration de non-utilisation de fonds étrangers, il est plausible que la violation de cette déclaration puisse constituer une infraction pénale.

85. Cela dit, la Commission de Venise est préoccupée par les modifications apportées à l'article 52 du *code pénal*, qui consistent à interdire à l'auteur de l'infraction visée à l'article 350/A d'être une *personne responsable au sein d'une organisation non gouvernementale* ou d'*occuper un poste dans un parti politique*. Cette peine résiduelle est disproportionnée, car elle empêche les individus d'exercer un rôle de direction dans les ONG et les partis politiques, dans certaines circonstances même pour le reste de leur vie⁷¹. Alors qu'il serait normal que les positions d'autorité dans l'État soient limitées pour les personnes ayant déjà fait l'objet de condamnations pénales, cela semble disproportionné en ce qui concerne la liberté d'association dans le cas

⁷¹ Voir les dispositions de l'article 53 du *code pénal* qui réglementent l'interdiction d'exercer une profession qui peut être imposée pour une durée déterminée ou permanente, avec possibilité d'une exemption accordée par décision de justice après dix années.

d'organisations privées, d'autant plus qu'il n'y a pas nécessairement de limite temporelle. Un autre problème de cette disposition est que *dans les cas méritant une attention particulière*, la « déchéance » peut être levée. Les autorités, dans leurs commentaires sur le projet d'avis, ont indiqué qu'il s'agit d'une terminologie standard fréquemment utilisée dans le droit pénal hongrois. Cependant, de l'avis de la Commission de Venise, cette terminologie est trop large et trop vague pour être utilisée dans ce domaine politiquement sensible ; il semble que la définition de ce qui « *mérite une attention particulière* » soit entièrement discrétionnaire. La Commission de Venise recommande de modifier le titre du nouvel article 350/A du *Code pénal* afin de mieux refléter le contenu de la disposition, de fournir une définition plus spécifique des actes interdits et de définir la « *déchéance de la profession* » correspondante (article 52(5) du *Code pénal*) d'une manière plus précise et plus limitée.

V. Conclusion

86. Par lettre du 11 décembre 2023, le Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Piero Fassino, a demandé un avis à la Commission de Venise sur la *loi LXXXVIII de 2023 relative à la protection de la souveraineté nationale*.

87. La loi a été adoptée par le Parlement hongrois le 12 décembre 2023 et est entrée en vigueur le 22 décembre 2023. Elle a établi le nouveau Bureau de protection de la souveraineté et a renforcé l'interdiction du soutien étranger aux activités politiques en modifiant la législation électorale, pénale et d'autres lois pertinentes.

88. Le préambule de la loi et la justification accompagnant le projet de loi font état d'une préoccupation quant à la souveraineté de la nation attaquée par des organisations et des individus étrangers par le biais d'activités de financement. Ils affirment que, selon l'enquête de sécurité nationale, l'opposition a contourné l'interdiction existante pour les partis politiques d'accepter des fonds étrangers au printemps 2022 dans le contexte des élections législatives en utilisant des fonds provenant de l'étranger par l'intermédiaire de leurs organisations de la société civile et de leurs sociétés engagées dans des activités politiques. La loi vise à prévenir des cas similaires, en renforçant les règles applicables et en améliorant la transparence.

89. De l'avis de la Commission de Venise, la préoccupation concernant le financement étranger ou d'autres formes d'influence est une question valable pour les autorités constitutionnelles nationales, qui doit être abordée dans le cadre d'un débat politique et, le cas échéant, par la loi. Si l'influence étrangère sur les processus électoraux est citée dans le préambule et la justification de la loi, son champ d'application est beaucoup plus large que le contexte électoral puisqu'il couvre les « processus décisionnels de l'Etat et de la société » où la justification fondée sur l'intégrité électorale ne s'appliquera pas. Ainsi, les pouvoirs du Bureau de protection de la souveraineté s'étendent au-delà des campagnes électorales pour couvrir l'activité politique au sens large et les campagnes pour le changement social. La raison et la nécessité d'une approche aussi large n'ont pas été justifiées par les autorités hongroises.

90. Parallèlement à la loi, le Parlement a également adopté le 12^e amendement à la *loi fondamentale* (Constitution de la Hongrie), ajoutant à l'article R(4), qui prescrit l'obligation pour chaque organe de l'État de protéger l'identité constitutionnelle et la culture chrétienne de la Hongrie, que « *pour protéger l'identité constitutionnelle, un organe indépendant établi par une loi cardinale doit fonctionner* ». L'ajout à l'article R(4) est considéré par les autorités comme le fondement de niveau constitutionnel du Bureau de protection de la souveraineté. La Commission de Venise estime toutefois que la protection de l'identité constitutionnelle est très discutable en tant que fondement de cette loi et de ce Bureau, qui est chargé de protéger la « *souveraineté nationale* » au lieu de l'« *identité constitutionnelle* ». Dans un État démocratique, les menaces identifiées par la justification de la loi sont contrées par les institutions ordinaires de l'État qui fournissent des garanties en ce qui concerne les interférences dans l'exercice des droits fondamentaux, telles que les tribunaux et les autorités chargées de l'application de la loi. Le

nouveau Bureau ne peut pas empiéter sur les compétences constitutionnelles de ces organes, et la Commission de Venise ne voit pas la nécessité de créer un nouvel organe, ce qui n'a pas été suffisamment justifié par les autorités hongroises.

91. En outre, la Commission de Venise note que la loi ne fournit pas de garanties suffisantes quant à l'indépendance du Bureau. En tant qu'« organe de l'administration de l'Etat » dont les présidents et vice-présidents sont nommés et révoqués par le pouvoir exécutif, le Bureau ne peut être considéré comme un « organe indépendant » au sens de l'ajout à l'article R(4) effectué par le 12^e amendement à la *loi fondamentale*. En outre, le Bureau de protection de la souveraineté dispose de compétences extrêmement larges - et vaguement définies. Il peut s'immiscer dans la vie privée de toute personne morale ou physique et s'engager dans la dénonciation de cette entité sans être soumis à aucun contrôle et sans aucun mécanisme de révision. En outre, la loi ne fournit pas de garanties suffisantes quant à l'indépendance du Bureau, ce qui risque de conduire à une application arbitraire et politiquement motivée de la loi. Il existe donc un risque élevé que la création et les activités du Bureau aient un effet dissuasif sur le débat libre et démocratique en Hongrie.

92. Les modifications apportées à la *loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale* introduisent une nouvelle interdiction pour les candidats et (pour les élections locales) les organisations de nomination d'utiliser un soutien étranger dans le cadre des élections, l'obligation de déclarer leur conformité à ces règles, ainsi que des sanctions administratives. Les modifications apportées au *code pénal* introduisent une nouvelle infraction, « *l'influence illégale de la volonté des électeurs* », qui criminalise l'utilisation d'un soutien étranger interdit dans le cadre d'élections.

93. La Commission de Venise note que les restrictions au financement étranger des partis politiques et des campagnes électorales sont habituelles et en principe conformes aux meilleures pratiques et normes internationales. En principe, un effort visant à combler les lacunes du cadre juridique existant pourrait répondre aux normes de légitimité. Cependant, les modifications juridiques ne définissent pas clairement le type d'activités de campagne interdites et la manière d'établir qu'elles ont été financées par des fonds étrangers. Ils ne tiennent pas compte de la coopération des partis politiques au niveau international, n'excluent pas le financement par des organisations internationales et prévoient le respect des obligations internationales, notamment celles qui découlent de l'appartenance à l'Union européenne.

94. La Commission de Venise recommande :

- A) Abroger la loi dans ses parties relatives au Bureau de protection de la souveraineté ; [paragraphe 65]
- B) Donner une définition plus nuancée du « soutien étranger », en tenant compte des différents types de sources de financement et de la coopération des partis politiques au niveau international, en excluant le financement par les organisations internationales, et en prévoyant le respect des obligations internationales, et notamment des obligations découlant de l'appartenance à l'Union européenne ; [paragraphe 80]
- C) Définir plus précisément dans les nouvelles dispositions de la *loi sur la procédure électorale* (articles 124(1a et b) et 307/D(3) et (4)) les activités interdites ainsi que leur lien avec le financement étranger, par exemple en stipulant que l'interdiction ne s'applique qu'aux fonds reçus dans une période de temps déterminée avant les élections ; [paragraphe 82]
- D) Modifier le titre du nouvel article 350/A du *code pénal* pour mieux refléter le contenu de la disposition, fournir une définition plus spécifique des actions interdites et définir la « *déchéance de la profession* » correspondante (article 52, paragraphe 5, du *code pénal*) d'une manière plus précise et limitée. [paragraphe 85]

95. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités hongroises et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.