



Strasbourg / Varsovie, le 18 octobre 2021

CDL-AD(2021)039

Avis n° 1040/2021

Or. angl.

Avis de l'OSCE/BIDDH Nr.: ELE-HUN/430/2021

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

BUREAU DE L'OSCE POUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET LES DROITS DE L'HOMME

(OSCE/BIDDH)

HONGRIE

AVIS CONJOINT

SUR LES AMENDEMENTS DE 2020 A LA LEGISLATION ELECTORALE

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 72^e réunion (Venise et en ligne, 14 octobre 2021)
et adopté par la Commission de Venise
lors de sa 128^e session plénière
(Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021)**

sur la base des commentaires de

**M. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (membre, Espagne)
M. Sdrjan DARMANOVIC (membre, Monténégro)
M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)
Mme Marla MORRY (experte, OSCE/ BIDDH)**

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis conjoint.....	3
III.	Résumé	4
IV.	Analyse et recommandations	5
	A. La procédure d'adoption de la loi CLXVII de 2020	5
	B. Le système électoral : Restrictions aux candidatures pour la circonscription nationale	6
	C. Autres questions.....	8
	1. Changements techniques positifs.....	8
	2. L'utilisation des lois cardinales	10
	3. Le droit de vote	11
	4. Inscription des électeurs et des candidats	12
	5. Administration électorale	13
	6. Résolution des litiges électoraux	16
	7. Autonomie des minorités nationales.....	16
	8. Référendums.....	17
	9. Autres dispositions	17

I. Introduction

1. Par lettre du 3 février 2021, M. Michael Aastrup Jensen, Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis de la Commission de Venise sur le paquet législatif et constitutionnel adopté par le Parlement hongrois en décembre 2020. Ce paquet comprend la loi CLXVII de 2020 sur la modification de certaines lois relatives aux élections (ci-après : la loi, [CDL-REF\(2021\)069](#) ; voir également la législation en vigueur avant ces modifications, [CDL-REF\(2021\)062](#), [CDL-REF\(2021\)063](#), [CDL-REF\(2020\)064](#), [CDL-REF\(2020\)065](#) et [CDL-REF\(2020\)070](#)). Selon la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.
2. M. Castellà Andreu, M. Darmanovic et M. Dimitrov ont fait office de rapporteurs pour cet avis. Mme Marla Morry a été désignée comme experte par le BIDDH.
3. En raison de la crise de la COVID-19 et des contraintes de temps, les rapporteurs n'ont pas été en mesure de se rendre à Budapest. En revanche, assistés de M. Garrone et de Mme Silvestri du Secrétariat, ainsi que de Mme Kseniya Dashutsina du secrétariat du BIDDH, ils ont tenu une série de réunions vidéo le 16 septembre 2021 avec le ministère de la Justice, le Bureau électoral national, les groupes politiques de l'Assemblée nationale, ainsi que des représentants de la société civile travaillant dans le domaine des élections.
4. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi. La 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 virtuelles. Il a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 72^e réunion (Venise et en ligne, 14 octobre 2021) et par la Commission de Venise lors de sa 128^e session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021), après un échange de vues avec M. Csaba Hende, vice-président de l'Assemblée nationale de Hongrie.

II. Contexte et portée de l'avis conjoint

6. Le cadre juridique électoral de la Hongrie est assez complexe et comprend notamment la loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale¹, la loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres du Parlement², la loi LXXXVII de 2013 sur la transparence des coûts de campagne liés à l'élection des membres du Parlement³, la loi L de 2010 sur l'élection des représentants municipaux et des maires⁴, ainsi que la loi CCXXXVIII de 2013 sur le lancement des référendums, l'initiative citoyenne européenne et la procédure référendaire⁵.
7. Le 10 novembre 2020, en raison de la pandémie de COVID-19 en cours, la Hongrie était en état de confinement, ordonné sur la base de la deuxième loi d'habilitation adoptée le même jour. Dans la nuit du 10 novembre 2020, le neuvième amendement à la loi fondamentale, ainsi qu'une loi omnibus (loi CLXV de 2020 modifiant 22 actes législatifs dans le domaine de la justice, ci-après " la loi omnibus ") et des amendements à la législation électorale (loi CLXVII de 2020) ont été soumis au Parlement par le gouvernement.

¹ [CDL-REF\(2020\)062](#)

² [CDL-REF\(2020\)070](#).

³ [CDL-REF\(2020\)064](#)

⁴ [CDL-REF\(2020\)065](#)

⁵ [CDL-REF\(2020\)063](#)

- 1) 8. La Commission de Venise et le BIDDH ont déjà analysé la législation électorale hongroise dans un avis de 2012⁶. Les principales recommandations de cet avis étaient les suivantes :
- 2) de prévoir que tout changement fondamental de la législation électorale – affectant notamment le système électoral, la délimitation des circonscriptions électorales et la méthode de répartition des sièges n'intervienne qu'après un large débat transparent permettant de prendre en considération divers points de vue politiques ;
- 3) de ne pas inscrire la délimitation concrète des circonscriptions électorales dans une loi cardinale ;
- 4) de définir plus clairement la méthode de répartition des sièges entre les circonscriptions; de rendre possible le choix entre l'inscription pour voter pour les sièges normaux ou les sièges des minorités dans un délai raisonnablement court avant l'élection ou, de préférence, de conférer aux électeurs relevant d'une minorité nationale la possibilité de choisir, le jour du scrutin, entre une liste de minorité et une liste de parti..

9. Le présent avis ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections en Hongrie, mais se concentre sur la conformité de la loi avec les normes, règles et pratiques internationales, telles qu'énoncées par exemple dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) des Nations Unies, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et ses protocoles additionnels, le Code de bonne conduite en matière électorale du Conseil de l'Europe, rédigé par la Commission de Venise⁷, ainsi que les engagements pertinents de l'OSCE en matière de dimension humaine. Le cas échéant, il se référera également à d'autres documents et sources de référence, notamment la Constitution hongroise (la Loi fondamentale), ainsi qu'aux recommandations pertinentes formulées dans des avis juridiques antérieurs publiés par la Commission de Venise et/ou le BIDDH.

III. Résumé

10. La Commission de Venise et le BIDDH notent avec inquiétude que la loi a été adoptée pendant l'état d'urgence, apparemment sans consultation publique. La Commission de Venise et le BIDDH considèrent que cette procédure rapide n'est pas conforme à la liste des critères de l'Etat de droit, ni compatible avec le rapport de la Commission sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en situation d'état d'urgence et le rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique.

11. La Commission de Venise et le BIDDH soulignent que cette rapidité et l'absence de consultations publiques significatives sont particulièrement inquiétantes lorsqu'elles concernent la législation électorale, qui ne doit pas être considérée comme un instrument politique : lorsqu'il s'agit de définir les règles du jeu qui doivent garantir des conditions équitables et le respect des droits électoraux, un large consensus politique ainsi que des consultations approfondies avec toutes les parties prenantes concernées sont essentiels.

12. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent qu'un recours trop large aux lois cardinales, qui s'est à nouveau produit lors de l'adoption de la loi, est problématique tant au regard de la Constitution que des lois ordinaires. La disposition relative aux majorités qualifiées est conçue pour exiger la recherche d'un large accord entre la majorité et l'opposition. Cet objectif légitime serait contrarié si la coalition au pouvoir, au motif qu'elle possède la majorité qualifiée, s'abstenait même de rechercher un tel accord politique large. En outre, exiger une majorité qualifiée pour

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)012](#), avis conjoint sur la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif.

modifier les dispositions techniques ou opérationnelles des lois électorales constitue un obstacle inutile à la réalisation des changements nécessaires à une administration électorale efficace.

13. La Commission de Venise et le BIDDH font la recommandation principale de modifier l'article 3 et l'article 68 de la loi, en réduisant de manière significative le nombre de circonscriptions uninominales et le nombre de districts dans lesquels chaque parti doit désigner des candidats simultanément afin de pouvoir présenter une liste nationale de candidats.

14. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH font les recommandations suivantes :

- A. Que les membres des commissions de niveau inférieur soient sélectionnés dans le cadre d'un recrutement ouvert et transparent, sur la base de critères clairs, et de ne plus laisser leur nomination entre les mains des organes représentatifs.
- B. Revoir le mécanisme d'organisation des bureaux de vote pour les électeurs absents.
- C. Réexaminer l'exigence selon laquelle, après une élection, tout candidat qui n'a pas obtenu de mandat doit être retiré de la liste des candidats et retirer sa candidature par écrit.
- D. Clarifier et, si nécessaire, revoir la prolongation des délais pour le traitement des litiges électoraux, afin d'assurer leur règlement en temps utile.
- E. Étendre le droit de recours contre la détermination du résultat de la liste compensatoire.
- F. Faire en sorte que le choix entre l'inscription pour voter pour les sièges normaux ou les sièges des minorités soit possible dans un délai raisonnablement court avant l'élection ou, de préférence, donner aux électeurs des minorités nationales la possibilité de choisir le jour de l'élection entre les listes de minorités et les listes de parti.
- G. Revoir le pouvoir d'émettre des amendes pour le retour tardif ou la perte des feuilles de signatures de soutien.
- H. Que le calendrier de destruction du matériel électoral sensible soit explicitement lié à la finalisation de tout litige juridique, afin de garantir que les preuves pertinentes dans les litiges en cours ne soient pas détruites.
- I. Envisager de réviser les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'exclusion du droit de vote et d'éligibilité en cas de capacité mentale limitée.
- J. Reconsidérer l'utilisation du statut cardinal pour les dispositions techniques ou opérationnelles des lois électorales.
- K. Envisager un redécoupage minimal des circonscriptions, visant à respecter le principe de l'égalité de la force électorale tel que défini dans la législation nationale et les normes internationales, même moins d'un an avant les élections.

15. D'autres recommandations peuvent être trouvées dans le texte de l'avis.

16. La loi introduit un certain nombre de changements techniques positifs qui sont les bienvenus et ne seront pas abordés en détail.

17. La Commission de Venise et le BIDDH restent à la disposition des autorités hongroises et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire.

IV. Analyse et recommandations

A. La procédure d'adoption de la loi CLXVII de 2020

18. La Commission de Venise note que la loi CLXVII de 2020 a été soumise au Parlement par le gouvernement dans le cadre d'un paquet majeur introduisant plusieurs amendements législatifs, pendant un état d'urgence déclaré plus tôt le même jour. L'ensemble du paquet a été adopté par le Parlement quelques semaines plus tard, apparemment sans consultation publique, et est entré en vigueur après une semaine seulement, à quelques exceptions près

concernant les amendements constitutionnels. Si la plupart des amendements sont de nature technique ou opérationnelle et basés sur une série initiale de propositions préparées par le Bureau électoral national en réponse aux leçons tirées des récentes élections, certains sont beaucoup plus substantiels, et seront traités en priorité ci-dessous.

19. Selon les principes établis par la Commission de Venise, toute modification réussie de la législation électorale doit reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et normes internationales et répond aux recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après des consultations publiques approfondies avec toutes les parties prenantes concernées ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation en toute bonne foi. Un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général.

20. La procédure rapide qui a été suivie, apparemment sans aucune consultation, n'est pas conforme aux recommandations émises par la Commission de Venise dans la liste des critères de l'État de droit⁸, ni compatible avec le rapport de la Commission sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence⁹ et le rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique¹⁰. En outre, elle ne semble pas être conforme à la loi hongroise, car pour les projets de loi ou les amendements constitutionnels préparés par les ministres, la consultation publique est obligatoire¹¹. Aucune raison n'a été avancée pour expliquer pourquoi une telle procédure accélérée était nécessaire. Il n'y avait pas non plus de raisons, fondées sur le contenu de la loi ou la situation actuelle, pour lesquelles elle aurait dû être adoptée pendant l'état d'urgence, alors qu'il y avait un risque réel qu'aucune discussion démocratique significative des projets de loi du gouvernement ne puisse avoir lieu, en particulier lorsqu'il y avait de sévères restrictions au droit fondamental à la liberté de réunion¹².

21. La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent l'importance, dans une société démocratique, d'assurer un débat public inclusif et une participation significative de l'opposition aux discussions parlementaires¹³. Ceci est particulièrement vrai pour la législation électorale : lors de la définition des règles du jeu qui doivent assurer un terrain de jeu équitable et le respect des droits électoraux. Un large consensus et des consultations approfondies avec toutes les parties prenantes sont essentiels pour garantir l'acceptation de la législation électorale, qui encourage la confiance du public dans le processus électoral, comme recommandé précédemment dans l'avis de 2012¹⁴. Il est regrettable que ce conseil n'ait pas été suivi pour la révision de 2020.

B. Le système électoral : Restrictions aux candidatures pour la circonscription nationale

22. Depuis son retour au multipartisme en 1990, la Hongrie a utilisé des systèmes électoraux mixtes, avec environ la moitié des membres du Parlement élus au scrutin majoritaire dans des

⁸ Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), point 5.

⁹ Commission de Venise, Rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence : Réflexions, [CDL-AD\(2020\)014](#), paragraphe 84.

¹⁰ Commission de Venise, Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, [CDL-AD\(2010\)025](#), paragraphes 106 - 115.

¹¹ Loi CXXXI de 2010 sur la participation sociale à l'élaboration des lois, articles 1 et 8(1)-(2).

¹² Le 11 novembre 2020, le gouvernement a introduit une interdiction générale des manifestations (décret gouvernemental 484/2020 (XI. 10.), articles 4(1) et 5(1)-(2)).

¹³ Voir également la Résolution 1601(2008) de l'APCE, Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)012](#), avis conjoint sur la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie, paragraphes 11, 13, 31.

circonscriptions uninominales et l'autre moitié sur des listes proportionnelles, avec un mécanisme compensatoire. Selon la loi actuelle (suite à des modifications substantielles en 2011), 106 membres du Parlement sont élus dans des circonscriptions uninominales et 93 sur des listes nationales¹⁵. Le système proportionnel est appliqué avec un seuil de 5 % pour les listes d'un seul parti, 10 % pour les listes conjointes de deux partis et 15 % pour les listes conjointes de plus de deux partis. Une compensation partielle a lieu, ce qui devrait garantir un résultat plus proportionnel¹⁶.

23. L'article 3 de la loi, qui modifie l'article 8.1 de la loi CCIII de 2011 sur l'élections des membres du Parlement, prévoit que pour qu'une liste nationale soit enregistrée, un parti doit désigner des candidats simultanément dans un nombre considérablement accru de circonscriptions uninominales. La loi fait passer ce nombre de 27 à 71 (sur 106), dans 14 (sur 19) districts (en plus de Budapest), au lieu de 9 districts (en plus de Budapest). De même, un amendement (article 68) à l'article 3(1) de la loi LXXXVII de 2013 sur la transparence des coûts de financement de la campagne liés aux élections des membres du Parlement prévoit que le financement de la campagne par le budget central n'est accordé qu'aux partis qui présentent des candidats dans au moins 71 circonscriptions. Cela représente un changement majeur qui peut influencer de manière significative le paysage électoral et politique, et c'est de loin la modification la plus importante et la plus profonde des amendements adoptés en décembre 2020.

24. Il convient également de souligner que l'amendement a été introduit par un député au cours des derniers jours des débats parlementaires. Le projet initial exigeait qu'un parti se présente dans cinquante circonscriptions pour proposer une liste nationale.

25. Les objectifs de cette règle sont légitimes : elle favorise les grands partis et renforce les partis ou coalitions politiques d'envergure nationale présents dans une partie importante du territoire national. Éviter la fragmentation des partis n'est pas inacceptable en soi, et les normes démocratiques n'excluent pas les incitations à la consolidation du système des partis politiques. Un système à deux partis n'est pas une situation rare dans les démocraties. Toutefois, si le paysage politique est davantage pluriel, la législation électorale ne devrait pas avoir pour objectif de réduire artificiellement le nombre de concurrents aux élections à deux de *facto*, à "nous" et "eux". Cela pourrait aggraver le niveau de polarisation politique dans l'arène politique et, en fin de compte, dans la société.

26. Le gouvernement hongrois fait valoir que cette modification est destinée à cibler ce qu'il appelle les "faux partis", qui ne se présentent que pour obtenir des fonds publics. Cet objectif est également légitime. Toutefois, dans le contexte politique actuel, les partis d'opposition et des ONG considèrent que cette réforme vise à favoriser la majorité actuelle et n'est pas le meilleur moyen d'atteindre cet objectif.

27. Dans le contexte hongrois, l'amendement semble favorable à la majorité en place. L'introduction, en 2011, d'un système uninominal à un tour, au lieu d'un système à deux tours, avait déjà favorisé le parti majoritaire par rapport à une opposition composée de plusieurs partis, qui a perdu la plupart de ses chances dans les circonscriptions majoritaires lorsqu'elle n'a pas présenté de candidat commun. Avec le nouveau système, s'ils ne présentent pas une liste nationale commune, les partis d'opposition devront se présenter séparément dans plus de deux tiers des circonscriptions majoritaires et il est probable qu'ils obtiendront très peu de sièges majoritaires. C'est pourquoi tous les partis d'opposition indiquent clairement qu'ils s'opposent fermement à cet amendement, qui n'a été soutenu que par la majorité politique.

¹⁵ Article 3 de la loi CCIII de 2011 sur les élections des membres du Parlement.

¹⁶ Articles 14-16 de la loi CIII de 2011.

28. Cela est à mettre en parallèle avec un cadre juridique défavorable aux listes communes de plusieurs partis. En effet, les coalitions sont pénalisées par le seuil de 10 ou 15% déjà mentionné, le plus élevé en Europe¹⁷.

29. Une autre préoccupation majeure concerne le financement public des campagnes, puisque les listes conjointes de partis sont traitées comme des partis individuels. Ce financement dépend du nombre de candidats désignés dans les circonscriptions et non des résultats. C'était le cas avant l'adoption de la loi et ça l'est toujours¹⁸. Modifier cette règle serait un moyen efficace de lutter contre les "faux partis", ce qui, selon les autorités, est la raison d'être de l'article 3 de la loi. En outre, le renforcement du cadre juridique visant à garantir la transparence du financement des campagnes électorales offre une solution alternative pour résoudre le problème du détournement des fonds publics de campagne. Des mesures visant à lutter contre la collecte frauduleuse de signatures d'électeurs en faveur de candidats, une pratique courante en Hongrie, permettront également de minimiser le risque de participation de "faux partis" aux élections.

30. En outre, cet amendement crée une charge financière supplémentaire pour les petits partis qui ne font pas partie d'une coalition en leur imposant l'organisation d'une campagne dans un nombre beaucoup plus important de circonscriptions individuelles et limite les chances des partis présents dans un nombre limité de circonscriptions, ce qui est contraire aux normes internationales sur la liberté d'association et le principe du pluralisme politique¹⁹.

31. Enfin, les partis d'opposition ont souligné que pousser les partis à s'unir dans une coalition comprenant des partis aux programmes divergents pourrait produire une confusion, voire un rejet, au sein de leur électorat.

32. En somme, dans la situation politique actuelle, y compris la force respective des partis politiques, la procédure suivie, ainsi que le contenu de l'amendement, permettent de conclure que le principal effet de cette réforme serait de favoriser la majorité en place.

33. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de modifier l'article 3 et l'article 68 de la loi, en réduisant considérablement le nombre de circonscriptions uninominales dans lesquelles chaque parti doit désigner simultanément des candidats afin de pouvoir présenter une liste nationale de candidats.

C. Autres questions

1. Changements techniques positifs

34. La loi introduit un certain nombre de changements techniques positifs qui sont les bienvenus, la plupart d'entre eux ayant été proposés par le Bureau électoral national. Il s'agit notamment de :

- L'article 6 de la loi, qui introduit un nouvel article 13/B dans la loi sur la procédure électorale, qui établit l'applicabilité des dispositions générales de cette loi en cas de répétition des élections, sous réserve de certaines exceptions. Cette nouvelle disposition, qui constitue une mesure positive, comble une lacune de la législation en ce

¹⁷ Article 14.2 de la loi CCIII de 2011. Article 14.2 de la loi CCIII de 2011. Voir par exemple Commission de Venise, Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement, CDL-AD(2008)037, par. 14 et la base de données VOTA gérée par la Commission de Venise et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération mexicain. La Turquie a un quorum de 10 % pour les coalitions, quel que soit le nombre de partis.

¹⁸ Articles 3 et 5 de la loi LXXXVII de 2013.

¹⁹ Cf. Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, paragraphes 102-103.

qui concerne l'application des règles générales et spéciales en cas de répétition d'une élection ;

- L'article 13 de la loi, qui modifie l'article 30 de la loi sur la procédure électorale pour introduire une méthode alternative permettant aux partis politiques et aux candidats de notifier aux autorités électorales les membres qu'ils ont délégués aux commissions des bureaux de vote ;
- L'article 26 de la loi, qui introduit un nouvel article 121/A dans la loi sur la procédure électorale, oblige le bureau de vote à refuser la remise des feuilles de soutien d'électeurs à un candidat le jour de la demande par le biais d'une résolution, facilitant ainsi une contestation rapide et efficace de la décision de refus de la remise ;
- L'article 27 de la loi, qui modifie l'article 122(6) de la loi sur la procédure électorale, qui exige que les feuilles de soutien d'électeurs contiennent le nom et la signature de la personne qui recueille les signatures des électeurs, en incluant le numéro d'identification personnel du collecteur, une garantie supplémentaire pour protéger l'intégrité du processus, en particulier à la lumière des problèmes de collecte de signatures lors d'élections passées ;
- L'article 28 de la loi, qui ajoute à l'article 133 de la loi sur la procédure électorale une nouvelle disposition obligeant les commissions électorales à enregistrer la liste de candidats d'un parti qui satisfait aux exigences légales, même si un ou plusieurs candidats de la liste sont exclus pour des raisons juridiques ;
- L'article 30 de la loi, qui introduit un nouvel article 143/B dans la loi sur la procédure électorale, prévoit que la législation générale sur l'utilisation des espaces publics ne s'applique pas aux activités de campagne, y compris le contact avec les électeurs, la distribution de tracts et la collecte de signatures, à condition que l'installation dans l'espace public ne dépasse pas quatre mètres carrés ;
- Les articles 39 et 56 de la loi, qui modifient respectivement les articles 245(2) et 311(2a) de la loi sur la procédure électorale, prévoient que les observateurs ne peuvent être membres d'une commission ou d'un bureau de vote. Cela garantit que les rôles des administrateurs électoraux et des observateurs électoraux restent distincts ;
- L'article 55 de la loi, qui modifie l'article 310 de la loi sur la procédure électorale afin de prévoir que toute élection partielle pour une administration autonome de minorité nationale dissoute doit être financée à l'avance par le budget central si l'administration autonome de la minorité ne dispose pas des fonds nécessaires pour couvrir les coûts. Cette nouvelle responsabilité des autorités nationales permet de garantir que les communautés minoritaires ne seront pas privées d'une administration autonome en raison d'un manque de fonds disponibles pour une élection non programmée ;
- Les articles 44-46 et 66(g) de la loi, qui modifient les articles 268, 278(5) et 279(1) de la loi sur la procédure électorale, garantissent mieux le droit de vote des citoyens à l'étranger et améliorent leur possibilité de voter efficacement. Il s'agit notamment d'améliorer les procédures et les mécanismes permettant aux électeurs votant par voie postale à l'étranger de changer leur adresse, de voter et de renvoyer les bulletins.
- L'article 16 de la loi introduit un nouvel article 40/A dans la loi sur la procédure électorale, selon laquelle la Commission électorale nationale (CEN) peut tenir ses réunions par des moyens électroniques, sur décision de son président. Cette disposition offre une certaine souplesse, notamment face à une situation d'urgence, telle que la pandémie de COVID-19.
- Un amendement à l'article 42 (article 17 de la loi), interdisant la modification du règlement intérieur de la CEN après la convocation des élections parlementaires nationales ou des élections du Parlement européen, et jusqu'au jour de la réunion inaugurale du parlement national ou jusqu'à l'établissement des résultats définitifs des élections des membres du Parlement européen, empêchant ainsi toute manipulation politique.
- Un amendement à l'article 242 de la loi sur la procédure électorale (article 38 de la loi) introduit une nouvelle disposition selon laquelle, si la Commission électorale nationale ne s'acquitte pas de son obligation de déterminer le résultat de l'élection dans les deux

jours suivant une ordonnance du tribunal suite à un recours, le tribunal doit déterminer le résultat de l'élection dans les deux jours sur la base du dossier, la décision du tribunal étant soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle.

- Un délai pour la détermination du résultat des élections au Parlement européen a été introduit dans l'article 343 de la loi sur la procédure électorale (article 63 de la loi) - au plus tard le dix-neuvième jour après le vote. L'inclusion d'un délai a permis de combler un vide juridique.

35. La Commission de Venise et le BIDDH ne feront pas de commentaires sur les amendements purement techniques, par exemple ceux qui visent à clarifier la terminologie.

36. Les paragraphes suivants se concentrent sur les aspects de la loi qui devraient ou pourraient être reconsidérés.

2. L'utilisation des lois cardinales

a. En général

37. Les dispositions finales de la loi CLXVII de 2020 sur l'amendement de certaines lois relatives aux élections prévoient que nombre des amendements susmentionnés sont cardinaux en vertu de divers articles de la Loi fondamentale. Ces dispositions cardinales seront soumises à une législation spéciale nécessitant une majorité parlementaire des deux tiers pour être modifiées à l'avenir. Certains des amendements jugés cardinaux sont de nature relativement technique, tels que le délai dans lequel les électeurs peuvent soumettre des demandes de vote par correspondance²⁰. Si la stabilité du droit est cruciale pour la crédibilité du processus électoral, ce sont les règles couvrant le système électoral lui-même, la composition des commissions électorales et la délimitation des circonscriptions électorales qui doivent être particulièrement préservées des manipulations politiques. La majorité qualifiée est un mécanisme permettant d'assurer la stabilité et un consensus plus large. Cependant, d'autres types de dispositions électorales devraient normalement avoir le rang de loi ordinaire pouvant être modifiée à la majorité simple. En effet, les règles de mise en œuvre, en particulier celles portant sur des questions techniques et de détail, peuvent prendre la forme de règlements, ce qui donne à l'administration électorale la souplesse nécessaire pour répondre à des besoins évidents²¹. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent qu'un recours trop large aux lois cardinales, qui s'est à nouveau produit lors de l'adoption de la loi, est problématique tant au regard de la Constitution que des lois ordinaires²² et recommandent de reconsidérer leur utilisation pour les dispositions de droit électoral de nature administrative.

38. En outre, la Commission de Venise souligne que la disposition relative aux majorités qualifiées est conçue pour exiger la recherche d'un large accord entre la majorité et l'opposition. Cet objectif légitime serait contrarié si la coalition au pouvoir, au motif qu'elle possède la majorité qualifiée, s'abstenait même de rechercher un tel accord politique large. Les autorités soutiennent que les lois cardinales garantissent la stabilité du droit électoral. Si cet objectif est louable en principe, demander une majorité qualifiée pour amender des dispositions techniques ou opérationnelles dans les lois électorales constitue un obstacle inutile à des changements nécessaires à une administration électorale efficace.

²⁰ D'autres exemples d'amendements déclarés cardinaux sont le nombre d'électeurs inscrits sur une liste électorale qui déclenche le pouvoir discrétionnaire du bureau de vote local de diviser un bureau de vote et le délai dans lequel les votes par correspondance doivent arriver dans le pays pour être considérés comme valides.

²¹ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), paras. 63-67.

²² Voir par exemple l'avis de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels adoptés par le Parlement hongrois en décembre 2020, [CDL-AD\(2021\)029](#), para. 59, citant l'avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, [CDL-AD\(2011\)016](#), para. 12.

b. La délimitation des circonscriptions

39. Les circonscriptions étant énumérées dans l'annexe d'une loi cardinale, une majorité des deux tiers est requise pour chaque modification. La Commission de Venise et le BIDDH avaient recommandé dans leur avis de 2012²³ de ne pas prévoir une réglementation aussi rigide, qui fait dépendre d'une décision politique la nécessaire adaptation de la délimitation des circonscriptions à l'évolution démographique, pour assurer l'égalité de la force électorale. Cette préoccupation s'est avérée justifiée, puisque le redécoupage nécessaire, bien que limité, imposé par la loi nationale en raison d'un écart de plus de 20 % par rapport au nombre moyen d'habitants entre les circonscriptions n'a pas été adopté plus d'un an avant les élections (comme l'exige la loi)²⁴.

40. Le fait de ne pas modifier la délimitation de certaines circonscriptions est donc contraire au droit national, comme l'ont déclaré certains interlocuteurs de la Commission de Venise et du BIDDH lors des réunions en ligne, ainsi qu'aux normes internationales²⁵.

41. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc une fois de plus de s'abstenir de définir les circonscriptions dans une loi cardinale et d'établir à la place une commission indépendante chargée de réviser les limites des circonscriptions lorsque cela est nécessaire en vertu du droit national et des normes internationales²⁶.

42. En outre, des modifications minimales de la délimitation de certaines circonscriptions pourraient être envisagées même dans l'année précédant les élections. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent que les exceptions au principe de stabilité du droit électoral dans l'année précédant les élections sont acceptables lorsqu'elles mettent fin à une situation contraire aux normes du patrimoine électoral européen, ou qu'elles mettent en œuvre les recommandations des organisations internationales²⁷.

3. Le droit de vote

43. L'article 5 de la loi modifie l'article 13/A de la loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale en ce qui concerne l'exclusion du droit de vote. La nouvelle version ne prévoit plus une telle exclusion en cas de "dépendance pathologique". Il faut s'en féliciter. Toutefois, la disposition continue d'exclure du droit de vote les personnes dont la capacité est réduite en raison de troubles mentaux, tels que déterminés et ordonnés par une décision de justice dans le cadre d'une procédure de mise sous tutelle, si leur "capacité d'exercer le suffrage... a) est fortement réduite de manière permanente ou récurrente, ou b) est définitivement et complètement perdue". Cette restriction se fonde sur l'article XXIII, paragraphe 6, de la Constitution (la Loi fondamentale), selon lequel "[I]es personnes privées du droit de vote par un tribunal... pour cause de capacité mentale limitée n'ont pas le droit de voter et de se porter candidates aux élections". Ces restrictions semblent être conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, fondée sur l'article 3 du protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁸. Toutefois, la privation du droit de vote sur la base de tout type de handicap mental est considérée comme contraire aux articles 12 et 29 de la [Convention des Nations unies relative](#)

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)012](#), avis conjoint sur la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie i, paragraphes 11, 31.

²⁴ L'article 4.6 de la loi CIII de 2012 prévoit ce qui suit : "Si l'écart visé au paragraphe (4) dépasse 20 %, le Parlement modifie l'annexe 2. L'annexe 2 ne peut être modifiée au cours de la période comprise entre le premier jour de l'année précédant l'élection générale des membres du Parlement et le jour de l'élection générale des membres du Parlement, à l'exception de toute élection tenue en raison de la dissolution volontaire ou obligatoire du Parlement". Dans la situation actuelle, cela concerne deux circonscriptions, et le Bureau électoral national avait inclus les changements nécessaires à la délimitation des limites de circonscriptions dans son paquet de propositions d'amendements.

²⁵ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.2.2.

²⁶ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.2.2.vii.

²⁷ Commission de Venise, Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2005\)043](#), II.2.

²⁸ Voir notamment *Alajos Kiss c. Hongrie* - [38832/06](#), arrêt du 20.5.2010.

[aux droits des personnes handicapées](#) (CDPH), selon lesquels "les États parties reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres" et leur garantissent "le droit et la possibilité [...] de voter et d'être élues"²⁹. Par conséquent, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent à nouveau d'envisager la révision des dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'exclusion du droit de vote et d'éligibilité en cas de capacité mentale limitée³⁰.

44. Le délai pour les demandes de changement de circonscription électorale (vote par correspondance) établi par l'article 250(2) a été modifié de quatre jours à neuf jours avant le scrutin (article 41 de la loi). Selon le Bureau électoral national, l'amendement vise à faciliter le traitement rapide et efficace de ces demandes, compte tenu du nombre généralement élevé d'électeurs absents, tandis que le ministère de la Justice a indiqué que son objectif était de réduire les queues formées par les électeurs absents. Les acteurs de la société civile affirment que l'amendement est une mesure politique visant à supprimer le vote de certains groupes d'électeurs absents, à savoir les étudiants universitaires. Toute modification de procédure ayant un impact sur l'exercice du droit de vote, telle que le raccourcissement des délais pour demander des modalités de vote alternatives, doit être examinée attentivement pour s'assurer qu'elle est administrativement nécessaire. D'autres mesures administratives visant à assurer un traitement rapide des électeurs absents pourraient être envisagées au lieu de limiter les mesures de vote alternatif existantes.

4. Inscription des électeurs et des candidats

45. Les amendements révisent les dispositions de la loi sur la procédure électorale relatives au registre central des électeurs et aux registres des bureaux de vote. La mise à jour continue du registre central des électeurs, prévue à l'article 96(1), à l'aide de bases de données spécifiques, inclut désormais la base de données sur les documents de voyage centraux (article 22 de la loi). Une nouvelle obligation d'enregistrer dans le registre central le statut de réfugié, d'immigrant ou de résident permanent de l'électeur soulève des questions quant à sa finalité et à la protection des données privées³¹. Les amendements aux articles 97 et 102 (articles 23-24 de la loi) introduisent une mesure positive, l'obligation de communiquer les résolutions de radiation des registres centraux ou de bureau de vote en remettant la résolution ou en l'envoyant par courrier ou un autre moyen de transmission aux personnes concernées le jour ouvrable suivant l'adoption de la résolution. Toutefois, la radiation du registre central des électeurs des inscriptions de personnes décédées ne nécessite pas l'adoption d'une résolution distincte. Il semble que la suppression de ces inscriptions ne nécessite pas de communication avec les personnes concernées, ce qui peut remettre en cause la régularité de la procédure de notification de la perte du droit de vote, particulièrement importante en cas de suppression par erreur. L'introduction de l'article 105/A (article 25 de la loi) donne la possibilité aux électeurs inscrits pour le vote mobile de demander leur radiation du registre des électeurs mobiles, ce qui est également positif.

²⁹ Voir le paragraphe 48 de l'Observation générale n° 1 de l'article 12 de la CDPH, qui stipule que " la capacité d'une personne de prendre des décisions ne saurait être invoquée pour empêcher les personnes handicapées d'exercer leurs droits politiques, y compris le droit de vote, le droit de se porter candidat lors des élections ". Le paragraphe 9.4 de la communication n° 4/2011 (Hongrie) du Comité de la CDPH de 2013 indique : " un retrait du droit de vote au motif d'un handicap psychosocial ou intellectuel réel ou perçu, y compris une restriction fondée sur une évaluation individualisée, constitue une discrimination fondée sur le handicap." Voir également la Recommandation [CM/Rec\(2011\)14](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique, Annexe, 1 et 3.

³⁰ Hongrie, élections législatives, 8 avril 2018, rapport final de la mission d'observation limitée du BIDDH, recommandation 14.

³¹ Le contenu des données du registre central des électeurs, décrit à l'annexe 2 de la loi sur la procédure électorale, comprend désormais également le type et le numéro du document prouvant la citoyenneté hongroise dans le cas où l'électeur n'a pas d'adresse hongroise et de numéro d'identification personnel, ainsi que le statut de réfugié, d'immigrant ou de sédentaire de l'électeur. En outre, l'obligation d'indiquer dans le registre des bureaux de vote et des circonscriptions électorales (annexe 1) quelles minorités nationales ont trente membres ou plus dans la localité a été modifiée pour devenir s'appliquer aux minorités de vingt-cinq membres ou plus.

Toutefois, l'amendement ne prévoit pas explicitement que ces électeurs soient automatiquement réintroduits dans le registre électoral ordinaire. Cette disposition devrait être explicitée.

46. L'article 29 de la loi introduit dans l'article 137(3) une exigence selon laquelle, après une élection, tout candidat qui n'a pas obtenu de mandat doit être retiré de la liste des candidats et retirer sa candidature par écrit. Cette mesure exclut la possibilité de considérer d'autres candidats de la liste comme élus dans les cas où un candidat de la liste du parti élu démissionne ou décède. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer cet amendement.

5. Administration électorale

47. Les amendements à la loi sur la procédure électorale apportent divers changements aux dispositions légales relatives aux commissions et bureaux de vote³². Le BIDDH a déjà fait part de ses préoccupations concernant la procédure prévue aux articles 21 et 23 pour la sélection de certains membres des commissions électorales territoriales et locales - c'est-à-dire l'élection par, respectivement, l'assemblée générale de la capitale ou du district après nomination par le chef du bureau de vote territorial ou l'élection par l'organe représentatif de la municipalité après proposition du le chef du bureau de vote local³³. L'article 24 de la loi sur la procédure électorale, tel que modifié par l'article 12 de la loi, régit l'élection des membres de la commission de bureau de vote par l'organe représentatif de la. Toutes ces dispositions laissent la nomination aux niveaux inférieurs de l'administration électorale entre les mains d'un organe politique. D'autres systèmes de nomination garantiraient une plus grande neutralité, par exemple un système aléatoire ou le fait de laisser la nomination à des autorités électorales indépendantes. À la lumière des préoccupations des parties prenantes quant à l'impartialité des chefs de ces bureaux de vote qui sont des employés municipaux nommés pour des raisons politiques, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent que les membres des commissions de niveau inférieur soient sélectionnés par un recrutement ouvert et transparent, basé sur des critères clairs, conformément aux recommandations précédentes³⁴.

48. L'article 24 de la loi sur la procédure électorale, tel que modifié par l'article 12 de la loi, prévoit l'élection du "nombre requis [de membres]" aux commissions des bureaux de vote, au lieu de la formulation précédente de "trois membres et les membres suppléants nécessaires". Le chef du bureau de vote local attribue trois membres élus à chaque commission de bureau de vote et une nouvelle exigence prévoit que si le nombre de membres délégués partisans est inférieur à deux, des membres élus supplémentaires doivent être attribués pour en avoir cinq au total. En outre, le pouvoir discrétionnaire du chef du bureau de vote local d'ajouter des membres à un bureau de vote en raison du nombre élevé d'électeurs absents et/ou par urne mobile inscrits a été révisé. Alors qu'auparavant, il était possible d'ajouter des membres si le nombre d'électeurs par urne mobile "le rendait nécessaire", les amendements exigent des ajouts si le nombre d'électeurs par urne mobile dépasse quarante. En même temps, le pouvoir discrétionnaire d'attribuer le nombre "nécessaire" de membres aux bureaux de vote désignés pour les électeurs absents si la liste électorale dépasse 1 500 a remplacé l'exigence précédente d'attribuer un nombre explicite de membres supplémentaires³⁵. Même si ces dispositions visent à assurer le bon déroulement des opérations le jour des élections, le large pouvoir discrétionnaire de certaines d'entre elles peut

³² Articles 8 à 20 de la loi, modifiant les articles 15(1), 19(3), le nouvel article 19(6), 21, 23-24, le nouvel article 30(4), les articles 33(3), 38(1), le nouvel article 40/A, les articles 42, 45, le nouvel article 45/A, et l'article 72 de la loi sur la procédure électorale.

³³ En vertu de l'article 24, certains membres des commissions des bureaux de vote sont également nommés par le président du bureau de vote local et élus par l'organe représentatif de la municipalité.

³⁴ Hongrie, élections législatives, 8 avril 2018, Rapport final de la mission d'observation limitée du BIDDH, recommandation 12.

³⁵ La loi prévoyait auparavant qu'au moins quatre membres supplémentaires devaient être affectés si le nombre d'électeurs inscrits sur la liste dépassait 1 500 et au moins deux membres supplémentaires affectés pour chaque tranche de 1 000 électeurs supplémentaires au-delà de 1 500.

entraîner une application incohérente et inefficace par les bureaux de vote locaux. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer cette disposition.

49. L'article 33 de la loi sur la procédure électorale, tel que révisé par l'article 14 de la loi, prévoit la cessation du mandat des membres des commissions électorales. Cependant, les amendements abrogent mais ne remplacent pas la référence au moment de la fin du mandat des membres nommés (sur délégation partisane) des commissions de niveau inférieur, laissant ainsi une lacune³⁶. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de traiter cette question.

50. L'article 38(1) de la loi sur la procédure électorale, tel que révisé par l'article 15 de la loi, réglemente le calendrier de la tenue des réunions inaugurales des commissions électorales, ce qui n'était pas le cas auparavant. La première réunion des commissions des bureaux de vote doit se tenir "dans les huit jours précédant le vote, après la nomination de leurs membres", ce qui implique tous les membres. L'obligation de tenir la réunion inaugurale des commissions de bureaux de vote après la mise en place de tous les membres élus et délégués, et non seulement des membres élus comme c'était le cas auparavant, est une évolution positive qui place tous les membres sur un pied d'égalité. Cependant, le délai de "huit jours avant le vote" permet la tenue de la première réunion jusqu'à la veille du jour du scrutin, ce qui remet en question la préparation efficace des opérations le jour du scrutin³⁷. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'examiner cette question.

51. Les amendements à l'article 45 de la loi sur la procédure électorale (article 18 de la loi) précisent le processus décisionnel des commissions électorales. Ils prévoient que le contenu de la proposition de décision doit être déterminé et présenté par les présidents des commissions électorales ou un membre nommé par eux ; le président supervise l'apport technique impliqué dans la préparation des propositions de décision. Si la proposition de décision est rejetée par une commission, afin de préparer une nouvelle proposition, le président peut ajourner la réunion ou demander le report de la décision à une nouvelle date dans le délai de prise de décision, le report devant être décidé par la commission. Ces dispositions apportent davantage de clarté et de transparence dans la prise de décision des commissions. Toutefois, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent, conformément aux recommandations précédentes, de donner aux membres de la commission la possibilité de contribuer à la formulation des projets de décision ou de soumettre des projets alternatifs à la délibération, afin de contribuer à l'inclusivité du processus³⁸.

52. Introduites dans un nouvel article 45/A de la loi sur la procédure électorale (article 19 de la loi), les règles relatives aux conflits d'intérêts pour les membres des commissions électorales constituent une évolution positive mais ont une portée limitée. Les membres élus des commissions ne peuvent pas participer à la prise de décisions de seconde instance dans des affaires impliquant un candidat permanent auquel le membre est lié. Afin de renforcer la confiance du public dans l'administration électorale, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent que les dispositions relatives aux conflits d'intérêts s'étendent à tous les membres des commissions, qu'ils soient élus ou nommés, que les types de relations de conflit d'intérêts soient largement définis et que les membres qui ont un conflit d'intérêts avec un candidat démissionnent de leur poste. Au minimum, les membres de la commission devraient être tenus par la loi de se récuser de toute participation à une décision dans laquelle ils ont un conflit d'intérêts direct, qu'il s'agisse d'une décision de première ou de deuxième instance.

³⁶ La version précédente de la disposition stipulait que les mandats des membres désignés des commissions des bureaux de vote prennent fin au moment où le résultat des élections devient définitif.

³⁷ En outre, les modifications n'établissent pas de délais clairs et appropriés pour que les autres types de commissions électorales de niveau inférieur (par exemple, les commissions électorales locales, les commissions électorales territoriales, etc.) tiennent leurs réunions inaugurales.

³⁸ Hongrie, élections législatives, 8 avril 2018, rapport final de la mission d'observation limitée du BIDDH, recommandation 24.

53. L'article 78 de la loi sur la procédure électorale concerne la désignation d'un bureau de vote dans chaque localité pour les électeurs ayant le statut de résident dans la localité. Un amendement à cet article (article 21 de la loi) précise que ces bureaux de vote désignés doivent également être utilisés par les électeurs qui ont changé de district de vote (électeurs absents). L'amendement prévoit en outre que dans les villes ayant des droits de district et dans les districts de la capitale, un bureau de vote distinct de celui désigné pour les électeurs ayant le statut de personne domiciliée dans la localité peut être désigné pour les électeurs absents. Cette disposition semble viser à remédier à la surpopulation des bureaux de vote spécialement désignés en permettant des désignations distinctes pour les électeurs ayant le statut de personne domiciliée et les électeurs absents. Selon les amendements, le nombre d'électeurs absents affectés à un bureau de vote désigné n'est pas soumis au nombre minimum légal d'électeurs.

54. Les nouveaux articles 257/A et 257/B de la loi sur la procédure électorale, tels qu'amendés par l'article 43 de la loi, accordent au chef du bureau de vote local le pouvoir discrétionnaire de diviser la liste des électeurs d'une circonscription électorale désignée pour le vote par correspondance en plusieurs sections si la liste compte plus de 1 500 électeurs et rendent cette division obligatoire si la liste est supérieure à 2 000³⁹. Une recommandation antérieure du BIDDH proposait que l'on envisage de désigner plus d'un bureau de vote dans chaque circonscription électorale pour les électeurs absents, afin de résoudre les problèmes de longues files d'attente et de retards dans ces bureaux de vote⁴⁰. Bien que les amendements ne permettent pas la désignation de bureaux de vote supplémentaires pour les électeurs absents, conformément à la recommandation, ils fournissent un mécanisme permettant de faciliter le déroulement des opérations le jour de l'élection. Cependant, bien que le nouveau mécanisme puisse être utilisé en tant que tel, le BIDDH a précédemment recommandé que la limite maximale de 1 500 électeurs pour les bureaux de vote ordinaires, telle qu'établie dans l'article 77(1), s'applique également aux bureaux de vote désignés pour le vote par correspondance⁴¹. Le fait de donner aux chefs des bureaux de vote un pouvoir discrétionnaire en cas de listes comptant de 1 500 à 2 000 électeurs ne permet pas de résoudre ce problème de manière adéquate, puisque la limite ne s'applique pas strictement.

55. En outre, une telle division d'un bureau de vote désigné pour les électeurs absents ne semble pas prévoir de commissions électorales distinctes pour superviser les sections divisées. Les sections doivent être physiquement situées dans le même bureau ou bâtiment (dans ce dernier cas, il s'agit de sous-bureaux de vote) et supervisées par la même commission électorale, sauf que les sous-commissions de dépouillement des bulletins de vote doivent fonctionner dans les sous-bureaux de vote. Le nouvel article 257/B régit la composition des sous-commissions de dépouillement des bulletins de vote, mais ne précise pas si les membres doivent être nommés parmi les membres de la commission des bureaux de vote titulaires ou suppléants, ce qui pourrait compromettre les opérations le jour du scrutin⁴². Les sous-commissions de dépouillement des bulletins de vote sont dotées du statut de commissions de bureau de vote pour accomplir les tâches d'une commission de bureau de vote, ce qui complique encore ce nouveau mécanisme. Le chef du bureau de vote local peut ajouter des membres à la commission, si nécessaire, pour effectuer le dépouillement⁴³. De manière générale, ce nouveau cadre juridique visant à faciliter

³⁹ Conformément à l'article 78 de la loi sur la procédure électorale, un bureau de vote par circonscription électorale est désigné par le président du bureau de vote local pour les électeurs inscrits comme électeurs absents. Comme indiqué plus haut, l'article 24 fait référence aux bureaux de vote désignés pour les électeurs absents qui pourraient dépasser 1 500 électeurs.

⁴⁰ Hongrie, élections parlementaires, 11 avril 2010, Rapport de la mission d'évaluation électorale du BIDDH.

⁴¹ Hongrie, élections législatives, 8 avril 2018, rapport final de la mission d'observation limitée du BIDDH, recommandation 26.

⁴² L'article 257/B précise que le président du bureau de vote local désigne trois membres élus des sous-commissions de dépouillement parmi les membres élus des commissions des bureaux de vote.

⁴³ En outre, les modifications apportées à l'article 245 (article 39 de la loi) prévoient que si une division a lieu, les candidats et les organisations qui présentent les candidats peuvent déléguer un membre supplémentaire à la

le bon déroulement des opérations dans les bureaux de vote désignés est excessivement compliqué et pourrait ne pas être le moyen le plus efficace d'atteindre cet objectif. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de revoir le nouveau mécanisme et les dispositions connexes.

6. Résolution des litiges électoraux

56. Les articles 35 et 36 de la loi révisent les articles 214 et 228 de la loi sur la procédure électorale, qui avaient fixé des délais de trois ou cinq jours à compter de la réception de la question pour que les commissions électorales se prononcent sur les objections et les recours - conformément aux normes internationales⁴⁴. Les amendements introduisent un délai supplémentaire de quinze jours pour l'examen des recours adressés aux commissions qui "ne concernent pas une élection qui a déjà été convoquée mais dont le résultat n'est pas encore devenu définitif". La signification et l'application précises de cet amendement ne sont pas claires quant à savoir si le délai concerne les recours pré- ou post-électoraux, alors que le ministère de la Justice a noté qu'il peut s'appliquer aux deux⁴⁵. Le caractère approprié d'un délai lié à un litige électoral dépend de l'étape du processus électoral à laquelle il s'applique et un délai de décision de quinze jours n'est pas considéré comme une bonne pratique internationale, en particulier pour les litiges préélectoraux⁴⁶. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de clarifier et, si nécessaire, de réviser ces dispositions afin de garantir le règlement rapide des litiges, conformément aux bonnes pratiques internationales.

57. Un nouvel article 307/R de la loi sur la procédure électorale (article 52 de la loi) établit un droit de recours explicite contre la détermination du résultat de la liste compensatoire, mais uniquement pour cause de violation des règles d'agrégation des résultats des circonscriptions individuelles et de détermination du résultat de l'élection. La portée limitée de cette disposition semble remettre en cause le droit à un recours juridique effectif en cas de litige électoral. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'étendre les motifs d'un tel recours.

7. Autonomie des minorités nationales

58. L'article 56, qui modifie l'article 311(2a) de la loi sur la procédure électorale, introduit une interdiction de nommer certains fonctionnaires et candidats en tant qu'observateurs des élections aux organes autonomes des minorités nationales, qui ne s'applique pas aux observateurs des autres types d'élections⁴⁷. La raison de cette divergence et de l'application plus stricte aux élections des minorités nationales n'est pas claire et pourrait justifier un réexamen.

59. L'article 57 de la loi modifie l'article 317 de la loi sur la procédure électorale, en exigeant que les feuilles destinées à recueillir les signatures des électeurs en faveur d'un candidat indiquent la nationalité (au sens ethnique) de ce dernier. Bien que ne s'appliquant qu'aux élections aux organes autonomes des minorités, cette exigence ne semble pas vraiment nécessaire et sa conformité avec les normes internationales sur la divulgation publique de l'appartenance à une minorité nationale pourrait donc être discutée.⁴⁸

commission du bureau de vote, ou deux de plus par sous-bureau de vote. Les paragraphes (5) à (7) de l'article 28 qui sont abrogés établissaient le nombre de membres supplémentaires à désigner par les candidats et les organisations de nomination si le président du bureau de vote local complétait une commission de bureau de vote par des membres élus supplémentaires.

⁴⁴ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.3.3.g.

⁴⁵ Le ministère de la Justice a expliqué que le nouveau délai s'applique à un recours contre toute décision ou résultat électoral "en vigueur", que ce soit avant ou après un jour d'élection, qualifiant ces recours de "non urgents" en raison du caractère "final" de la décision contestée.

⁴⁶ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.3.3.g.

⁴⁷.

⁴⁸ Cf. l'article 3 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE 157) ; Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.2.4 et par. 23.

60. Dans leur avis de 2012, la Commission de Venise et le BIDDH avaient recommandé de rendre possible le choix entre l'inscription pour voter pour les sièges normaux ou les sièges des minorités dans un délai raisonnablement court avant l'élection ou, de préférence, de donner aux électeurs des minorités nationales la possibilité de choisir le jour de l'élection entre les listes de minorités et les listes de parti⁴⁹. Ils réitérent cette recommandation.

8. Référendums

61. Les amendements révisent plusieurs articles de la loi CCXXXVIII de 2013 sur le lancement des référendums, l'initiative citoyenne européenne et la procédure référendaire. Un amendement à l'article 11(1) prolonge le délai de 30 à 60 jours pour que la Commission électorale nationale décide de certifier ou non une question de référendum d'initiative populaire. Le Bureau électoral national a indiqué que cette extension était nécessaire d'un point de vue administratif, car dans certains cas, un délai de 30 jours était insuffisant. Bien que cela n'aille pas à l'encontre des bonnes pratiques internationales en soi, les acteurs de la société civile se sont inquiétés du fait que l'extension du délai pourrait nuire au traitement rapide d'une proposition de référendum.

62. Les articles 18(2), 19(3), 19A(2), 19B(4) et 19C(4) de la Loi CCXXXVIII de 2013 exigent que l'initiateur d'un référendum national remette les feuilles de signatures de soutien au Bureau électoral national dans les délais établis précédemment. Les modifications apportées à chacun de ces articles (articles 69 à 73 de la loi) étendent cette exigence de remise aux feuilles de signatures vierges (en plus des feuilles de signatures remplies et incomplètes). Les amendements diminuent également l'amende pour défaut de remise d'une feuille, qui sera imposée par la CEN, avec un plafond établi pour le montant total de l'amende⁵⁰. Les autorités hongroises ont informé la Commission de Venise et le BIDDH que cette disposition a été examinée par la Cour constitutionnelle hongroise, qui n'a pas mis en doute son but légitime, mais a seulement demandé une réduction des montants des amendes. Cependant, conformément à une recommandation précédente du BIDDH concernant les feuilles de soutien aux signatures des candidats lors des élections⁵¹, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de revoir le pouvoir d'imposer des amendes pour le retour tardif ou la perte des feuilles de soutien, étant donné que le retour de ces feuilles ne protège pas nécessairement les données qu'elles contiennent.

9. Autres dispositions

63. L'article 4 de la loi modifie l'article 79(2) de la loi XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale, qui prévoit que les candidats aux élections bénéficient d'une immunité jusqu'à ce que les résultats des élections soient finalisés, sous réserve d'une décision de la Commission électorale nationale (CEN) de suspendre cette immunité. Un amendement à cette disposition précise que la motion de suspension de l'immunité doit être soumise au président de la CEN. L'amendement implique que c'est l'Assemblée nationale, et non les organes répressifs concernés, qui doit demander à la CEN de suspendre l'immunité. Cependant, la disposition n'établit pas la procédure par laquelle les autorités chargées de l'application des lois doivent soumettre une demande à l'Assemblée nationale pour initier une telle motion. Cette question devrait être examinée.

64. L'article 7 de la loi introduit un nouvel article 13/C dans la loi sur la procédure électorale qui impose la destruction du matériel électoral sensible le quatre-vingt-dixième jour ouvrable après le scrutin. Elle fournit une liste de documents à détruire comprenant, entre autres, tous les registres d'électeurs et les demandes et décisions y afférentes, les données personnelles enregistrées des observateurs, les listes d'électeurs soutenant les candidatures et les bulletins

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)012](#), avis conjoint sur la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie, paragraphes 11, 49.

de vote. Cette disposition consolide plusieurs autres dispositions abrogées qui figuraient dans la loi, relatives à la destruction de types spécifiques de matériel électoral, et vise à couvrir de manière exhaustive la destruction de tous les documents sensibles. La nouvelle disposition fait référence à la destruction le quatre-vingt-dixième jour après le scrutin (comme le faisaient les dispositions abrogées). Toutefois, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent que le moment de la destruction soit explicitement lié à la finalisation de tout litige juridique, afin de garantir que les preuves pertinentes dans les litiges en cours ne soient pas détruites. Ils recommandent également que, par mesure de sécurité, la loi précise comment les documents doivent être détruits.