



Strasbourg, le 13 octobre 2025

CDL-AD(2025)043

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

HONGRIE

AVIS

**SUR LA COMPATIBILITE AVEC LES NORMES INTERNATIONALES
RELATIVES AUX DROITS HUMAINS DU QUINZIEME AMENDEMENT
A LA LOI FONDAMENTALE DE LA HONGRIE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 144^e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2025)**

Sur la base des observations de

**M. Iain CAMERON (Membre, Suède)
Mme Adele MATHESON MESTAD (Membre suppléante, Norvège)
M. Timothy OTTY (Membre, Royaume-Uni)**

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse.....	4
A.	Portée de l'avis.....	4
B.	Le processus d'adoption des modifications constitutionnelles.....	5
C.	Identité de genre.....	6
D.	Primauté du droit de l'enfant à la protection et aux soins nécessaires à son bon développement physique, mental et moral sur tout autre droit fondamental autre que le droit à la vie.....	8
1.	Établissement d'une hiérarchie des droits fondamentaux au niveau constitutionnel et ses implications.....	9
2.	Impact de la hiérarchie des droits fondamentaux sur les droits des personnes LGBTI.....	11
E.	Suspension de la citoyenneté.....	14
1.	Justification et normes applicables.....	14
2.	Champ d'application.....	16
3.	Motifs de suspension.....	16
4.	Cadre procédural.....	18
F.	Les modifications concernant le droit à la liberté de choisir sa résidence et les situations d'urgence.....	20
1.	Liberté de choisir sa résidence.....	20
2.	Situations d'urgence.....	21
IV.	Conclusions.....	22

I. Introduction

1. Par lettre du 26 mai 2025, Mme Catia Polidori, présidente de la commission pour l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur la compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits humains du quinzième amendement à la Loi fondamentale de Hongrie, « *notamment dans la mesure où il a un impact sur la liberté d'expression ainsi que d'autres droits et libertés des personnes LGBTI et des personnes binationales* ».

2. M. Iain Cameron, Mme Adele Matheson Mestad et M. Timothy Otty ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

3. Les 28 et 29 août 2025, une délégation de la Commission composée de M. Iain Cameron et Mme Adele Matheson Mestad, accompagnés de M. Taras Pashuk et M. Khagani Guliyev du Secrétariat, a rencontré à Budapest des représentants du ministère de la Justice, du ministère de la Culture et de l'Innovation, des membres du Parlement issus de la majorité et de l'opposition, de la Cour suprême (Kuria) et des organisations de la société civile. La Commission remercie les autorités hongroises pour l'excellente organisation de ces réunions.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction en anglais des dispositions pertinentes du quinzième amendement à la Loi fondamentale, ainsi que du rapport explicatif qui l'accompagne ([CDL-REF\(2025\)041](#)). 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 des 28 et 29 août 2025. À la suite d'un échange de vues avec M. Róbert Répássy, Secrétaire d'État, ministère de la Justice de Hongrie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 144^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025).

II. Contexte

6. Le 11 mars 2025, un groupe de membres du Parlement hongrois a présenté un projet de loi (T/11152) proposant le quinzième amendement à la Loi fondamentale de Hongrie. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une initiative législative du gouvernement, tous les initiateurs/auteurs sont membres de la coalition gouvernementale et le groupe comprend la quasi-totalité des parlementaires appartenant aux partis de la coalition gouvernementale, y compris le président du Parlement et le Premier ministre.¹ La Commission de Venise n'a pas connaissance de la tenue d'une consultation publique à la suite de la présentation du projet de loi proposant le quinzième amendement à la Loi fondamentale. Le quinzième amendement à la Loi fondamentale a été adopté par le Parlement le 14 avril 2025 et est entré en vigueur le 15 avril 2025 (à l'exception des amendements concernant le ministère public et les situations d'urgence, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2026).

7. Parallèlement, le Parlement hongrois a adopté une série d'amendements législatifs liés au quinzième amendement à la Loi fondamentale. En particulier, le 17 mars 2025, un projet de loi (T/11201) visant à modifier la loi LV de 2018 « sur le droit de réunion » en ce qui concerne la protection des enfants et à modifier les lois connexes du Parlement a été présenté. Ce projet de loi a été adopté par le Parlement le 18 mars 2025 et a introduit dans la loi LV de 2018 une nouvelle section 13/A intitulée « protection du droit des enfants à la protection et aux soins nécessaires à leur bon développement physique, mental et moral ». La nouvelle section interdit la tenue d'une « réunion qui enfreint une interdiction spécifiée dans la section 6/A de la loi XXXI de 1997 sur la protection des enfants et l'administration de la tutelle (ci-

¹ La version originale hongroise du projet de loi avec la liste des initiateurs/auteurs est disponible sur le site web du Parlement hongrois : www.parlament.hu/irom42/11152/11152.pdf

après dénommée « loi sur la protection de l'enfance ») ou qui présente l'élément central d'un contenu interdit défini dans la section 6/A de la loi sur la protection de l'enfance ».²

8. Un autre projet de loi (T/11153) visant à modifier certaines lois du Parlement en rapport avec le quinzième amendement à la loi fondamentale a été soumis à l'examen du Parlement le 11 mars 2025. Ce projet de loi modifie la loi CXXV de 2003 « relative à l'égalité de traitement et à la promotion de l'égalité des chances » en supprimant la section 8 (n) « identité de genre » de la liste des motifs protégés contre la discrimination et en remplaçant dans la section 8 (a) le terme « sexe » par le terme « sexe et identité correspondante » dans la liste. L'article 8 (m) de cette loi, qui prévoit « l'orientation sexuelle » comme motif protégé, n'a pas été modifié et la liste des motifs protégés contre la discrimination prévue par la loi CXXV de 2003 reste non exhaustive (l'article 8 (t) fait référence à tout autre statut, caractéristique ou attribut).³

9. Un projet de loi (T/11414) visant à modifier la loi LV de 1993 sur la citoyenneté hongroise en ce qui concerne la suspension de la citoyenneté a également été soumis à l'examen du Parlement le 1er avril 2025. Le projet de loi a été adopté par le Parlement le 13 juin 2025.⁴ Le projet de loi a introduit les nouveaux articles 9/A, 9/B, 9/C, 9/D et 9/E établissant les règles détaillées concernant les conditions dans lesquelles la citoyenneté peut être suspendue et le cadre procédural applicable. Dans le même temps, la loi XC de 2023 relative aux règles générales régissant l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers a également été modifiée afin de prévoir la possibilité d'expulser une personne de Hongrie dans les 72 heures suivant la suspension de sa citoyenneté.⁵

10. Le 24 mars 2025, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a exprimé sa préoccupation concernant l'introduction des projets d'amendements constitutionnels et législatifs susmentionnés dans une lettre adressée au président du Parlement hongrois.⁶ Il s'est notamment inquiété de l'impact que ces amendements pourraient avoir sur la jouissance des droits des personnes LGBTI protégés par les articles 8, 10, 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH ») et a attiré l'attention sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (« CourEDH »).

III. Analyse

A. Portée de l'avis

11. La Commission de Venise note que, bien que le quinzième amendement à la Loi fondamentale couvre divers domaines (tels que le paiement en espèces, l'interdiction de la production, de l'utilisation et de la distribution de drogues, l'âge de la retraite des procureurs), la portée du présent avis – compte tenu de la demande (voir paragraphe 1 ci-dessus) – se limite à des amendements qui ont « *un impact sur la liberté d'expression ainsi que d'autres droits et libertés des personnes LGBTI et des personnes binationales* ». En conséquence, outre le processus d'adoption des modifications constitutionnelles, le présent avis se concentrera essentiellement sur les modifications concernant les questions liées à l'identité de genre (article L), les questions liées à la primauté du droit de l'enfant à la protection et aux soins nécessaires à son bon développement physique, mental et moral sur tout autre droit fondamental

² La traduction anglaise de la loi LV de 2018 (en vigueur au 15 avril 2025) est disponible dans la base de données législative nationale hongroise : www.njt.hu/translations/-/-:-/2/10

³ La traduction anglaise de la loi CXXV de 2003 (en vigueur au 25 avril 2025) est disponible dans la base de données législative nationale hongroise : www.njt.hu/translations/-/-:-:2003:125/1/10

⁴ La traduction anglaise de la loi LV de 1993 (en vigueur au 30 juin 2025) est disponible dans la base de données législative nationale hongroise : www.njt.hu/translations/-/-:-:1993:55/1/10

⁵ La loi XC de 2023 est disponible uniquement en hongrois dans la base de données législative nationale hongroise : www.njt.hu/jogszabaly/2023-90-00-00

⁶ La lettre est disponible ici : www.coe.int/en/web/commissioner/-/hungary-should-reconsider-the-law-on-assemblies-and-refrain-from-adopting-legislative-proposals-which-threaten-the-human-rights-of-lgbti-people

autre que le droit à la vie (article XVI) et les questions liées à la suspension de la citoyenneté (article G). Lors de l'examen de la compatibilité de ces amendements constitutionnels avec les normes internationales en matière de droits de l'homme, l'avis tiendra également compte, dans la mesure où cela sera nécessaire, des modifications législatives adoptées par le Parlement hongrois aux fins de la mise en œuvre de ces amendements constitutionnels.

12. En outre, la Commission de Venise abordera brièvement dans une section distincte les modifications concernant le droit de choisir librement sa résidence et les situations d'urgence (article XXVII (1), article 53 (1) et article 56 (1) de la Loi fondamentale) qui pourraient soulever des questions juridiques relevant du champ d'application du présent avis.

13. L'absence de commentaires sur certaines dispositions ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de celles-ci.

B. Le processus d'adoption des modifications constitutionnelles

14. La Commission de Venise observe que le quinzième amendement à la Loi fondamentale a été soumis au Parlement par des députés individuels le 11 mars 2025 et a été adopté par le Parlement quelques semaines plus tard, le 14 avril 2025, apparemment sans consultation publique ni analyse d'impact. La Commission de Venise est consciente que, en vertu de la loi hongroise, la consultation publique et l'analyse d'impact ne sont pas requises pour les amendements législatifs et constitutionnels soumis par des députés individuels⁷ et a déjà exprimé sa préoccupation quant à la pratique consistant à soumettre des amendements constitutionnels et législatifs par des députés individuels, ce qui permet d'éviter la nécessité de procéder à des consultations publiques et à des analyses d'impact.

15. En particulier, la Commission de Venise a estimé dans un avis récent concernant la Hongrie⁸ que, indépendamment des règles formelles en vigueur, le processus d'adoption des lois devrait être transparent, responsable, inclusif et démocratique, comme elle l'a souligné dans sa liste de contrôle sur l'État de droit⁹, ainsi que dans son rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique.¹⁰ La Commission de Venise réaffirme que les exigences susmentionnées concernant l'élément procédural pour la qualité du processus législatif devraient être encore plus strictes lorsqu'il s'agit de modifications constitutionnelles.¹¹ La Commission estime que l'absence de prescription obligatoire en matière de consultations publiques n'exclut pas l'opportunité de tenir de telles consultations, en particulier dans des cas cruciaux tels que les modifications constitutionnelles. Les règles formelles ne devraient pas être (abusivement) utilisées pour contourner la nécessité de tenir des consultations publiques. Il s'agit là d'une remarque que la Commission de Venise a déjà formulée à plusieurs reprises à l'égard de la Hongrie, y compris lorsque, comme dans le cas présent, des lois ont été adoptées à la demande de députés individuels.¹²

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)050](#), Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de la loi LXXIX modifiant certaines lois relatives à la protection des enfants, paragraphe 18.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)028](#), Avis sur les modifications constitutionnelles et législatives concernant les conditions requises pour être nommé procureur général et juge à la Cour constitutionnelle de Hongrie, ainsi que la nomination et la retraite des juges, paragraphe 24.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle relative à l'État de droit, section II.A.5.

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

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)021](#), Géorgie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative à la protection des valeurs familiales et des mineurs, paragraphe 23.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)028](#), Avis sur les modifications constitutionnelles et législatives concernant les conditions requises pour être nommé procureur général et juge à la Cour constitutionnelle de Hongrie, ainsi que la nomination et la mise à la retraite des juges, paragraphe 24. Des préoccupations similaires concernant le processus législatif en Hongrie ont également été exprimées par le Comité des droits de l'homme des Nations unies et dans le rapport 2025 de la Commission européenne sur l'état de droit (voir, respectivement, Comité des droits de l'homme, Observations finales sur le sixième rapport périodique de la Hongrie,

16. En conséquence, la Commission de Venise regrette que les modifications en question aient été adoptées sans garantir un débat public inclusif et en l'absence d'une véritable consultation de toutes les parties prenantes concernées. Par conséquent, du point de vue des normes démocratiques applicables au processus législatif, la légitimité des modifications constitutionnelles adoptées peut être mise en doute. La Commission de Venise exhorte les autorités hongroises à garantir, dans les futures procédures législatives, un débat inclusif et une participation significative de toutes les parties prenantes concernées, en impliquant tous les segments de la société et en particulier ceux qui sont particulièrement touchés par les modifications proposées.

C. Identité de genre

17. Le premier paragraphe de l'article L de la Loi fondamentale a été modifié comme suit (les modifications sont indiquées en gras) :

*« (1) La Hongrie protège l'institution du mariage en tant qu'union d'un homme et d'une femme établie par décision volontaire, et la famille en tant que fondement de la survie de la nation. Les liens familiaux sont fondés sur le mariage ou la relation entre parents et enfants. **Les êtres humains sont de sexe masculin ou féminin.** La mère est une femme ; le père est un homme. »*

18. Le rapport explicatif du quinzième amendement à la Loi fondamentale précise que « le quinzième amendement à la Constitution hongroise confirme que le sexe d'une personne à la naissance est une donnée biologique, qui peut être soit masculin, soit féminin. Il est du devoir de l'État d'assurer la protection juridique de cet ordre naturel et d'empêcher les efforts qui suggèrent la possibilité de changer le sexe à la naissance. La nature fixe du sexe biologique garantit le développement sain de la société et le maintien des normes communautaires fondamentales ». Le rapport explicatif précise en outre que « la famille, en tant qu'unité fondamentale de la société, repose sur la relation naturelle entre l'homme et la femme, dont naît la nouvelle génération. Afin d'assurer le développement physique, mental et spirituel des enfants, l'État a la responsabilité particulière de veiller à ce que les générations futures grandissent dans un environnement juridique et moral clair et prévisible. En conséquence, le système juridique hongrois ne reconnaît aucun changement de sexe à la naissance, préservant ainsi la stabilité de l'institution familiale et la sécurité de l'ordre social ».

19. La Commission de Venise observe d'emblée que cet amendement semble nier au niveau constitutionnel l'existence de personnes qui ne sont pas nées de sexe masculin ou féminin. L'adoption de cette disposition a été contestée dans une déclaration de la Section des sciences biologiques de l'Académie hongroise des sciences au motif que l'existence de personnes qui ne sont ni de sexe masculin ni de sexe féminin est un fait scientifique.¹³

20. La Commission de Venise observe en outre que la constitutionnalisation d'une définition juridique strictement binaire du genre aura non seulement un effet sur la hiérarchie des normes dans le système juridique hongrois, mais qu'en exigeant les voix des deux tiers des membres du Parlement hongrois (article (S) de la Loi fondamentale), elle rendra également difficile la modification de cette définition à l'avenir si cela s'avérait nécessaire à la lumière de l'évolution des normes internationales en matière de droits de l'homme ou si cela devenait souhaitable pour la société hongroise.

[CCPR/C/HUN/CO/6](#), paragraphe 8, et Rapport 2025 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie, [SWD\(2025\)917](#), pp. 23-24).

¹³ La déclaration en hongrois est disponible sur le site web de l'Académie hongroise des sciences : https://mta.hu/data/dokumentumok/viii_osztaly/Allasfoglalas_biologiai_nemek_20250610.pdf

21. En ce qui concerne les conséquences juridiques de l'adoption de cette disposition, cet amendement établi au niveau constitutionnel l'existence de deux seuls genres (masculin et féminin), excluant la possibilité de la reconnaissance juridique du genre « intersexe » ou « neutre » dans le système juridique hongrois. En soi, l'absence de reconnaissance juridique d'un troisième genre (genre « intersexe » ou « neutre ») ne constitue pas une violation directe des normes européennes en matière de droits de l'homme, notamment de l'article 8 de la CEDH. En particulier, dans l'affaire *Y c. France*, la CourEDH a estimé qu'au regard de la marge d'appréciation dont jouissait l'État défendeur, il n'y avait aucune obligation pour l'État défendeur de l'indiquer le genre « neutre » ou « intersexe » sur un acte de naissance.¹⁴ En outre, une étude comparative menée par la CourEDH dans le cadre de l'affaire *Y c. France* a révélé l'absence de consensus européen dans ce domaine, puisqu'il n'est pas possible d'indiquer autre chose que « homme » ou « femme » sur les actes de naissance et autres documents d'identité dans 31 des 37 États parties à la CEDH soumis à cette étude.¹⁵

22. Dans le même temps, bien que cet amendement ne contienne aucune interdiction expresse de la reconnaissance juridique de l'identité de genre, il ressort du rapport explicatif que l'adoption de cet amendement vise également à renforcer la base juridique législative existante pour l'interdiction de la reconnaissance juridique de l'identité de genre en Hongrie. La Commission de Venise est consciente qu'en mai 2020, le Parlement hongrois a interdit la reconnaissance juridique du genre et que tout document juridique indiquant le sexe d'une personne, tel que la carte d'identité ou le passeport, est basé sur le sexe identifié dans l'acte de naissance, qui doit être établi peu après la naissance de l'enfant et ne peut jamais être modifié par la suite, même en cas de changement de sexe par traitement médical.¹⁶

23. La Commission de Venise note qu'elle a déjà eu l'occasion d'examiner les précédentes modifications constitutionnelles et législatives en Hongrie concernant « le droit des enfants à une identité correspondant à leur sexe à la naissance » et a exprimé ses préoccupations quant à l'effet de cette modification sur les droits des personnes transgenres à la reconnaissance juridique de leur identité de genre acquise et à la discrimination possible fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Elle a notamment recommandé d'abroger la modification « *La Hongrie protège le droit des enfants à une identité correspondant à leur sexe à la naissance* » ou, à tout le moins, de veiller à ce que cette modification n'ait pas pour effet de nier les droits des personnes transgenres à la reconnaissance juridique de leur identité de genre acquise.¹⁷

24. La Commission de Venise a également réitéré dans un avis récent que « en vertu du droit international des droits de l'homme, les individus ont un « droit à l'identité personnelle » fondé non seulement sur leur « sexe à la naissance », mais aussi sur leur « genre ». À cet égard, de nombreux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont été interprétés comme reconnaissant que l'identité personnelle est également façonnée par le genre, c'est-à-dire les caractéristiques et les rôles socialement construits pour les femmes et les hommes. En vertu de

¹⁴ *Y c. France*, n° [76888/17](#), §§ 69-92, 31 janvier 2023.

¹⁵ *Ibid.*, §§ 34-38. En ce qui concerne les évolutions récentes du droit interne de certains États membres du Conseil de l'Europe dans ce domaine, voir également [le premier rapport thématique sur la reconnaissance juridique du genre en Europe](#), CDADI, 2022, pp. 35-36. La Commission de Venise ajouterait que, dans le nombre extrêmement limité de cas où cette question se pose chaque année, un système qui exclut totalement la possibilité de laisser le sexe de l'enfant ouvert risque d'exercer une pression sur les médecins pour qu'ils pratiquent des interventions médicales à la naissance sur le nouveau-né. À tout le moins, il légitime une pratique d'interventions médicales.

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)029](#), Hongrie - Avis sur les modifications constitutionnelles adoptées par le Parlement hongrois en décembre 2020, paragraphe 40 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)050](#), Hongrie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de la loi LXXIX modifiant certaines lois relatives à la protection des enfants, paragraphe 35.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)029](#), Hongrie - Avis sur les modifications constitutionnelles adoptées par le Parlement hongrois en décembre 2020, par. 41 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)050](#), Hongrie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de la loi LXXIX modifiant certaines lois relatives à la protection des enfants, par. 36.

la CEDH, l'identité de genre est reconnue comme une composante de l'identité personnelle, relevant du droit au respect de la vie privée. »¹⁸

25. À cet égard, la Commission de Venise note que la CourEDH a déjà eu l'occasion d'examiner la question de l'absence de reconnaissance juridique de l'identité de genre en Hongrie. Elle a notamment réaffirmé l'obligation positive qui incombe aux États en vertu de l'article 8 de la CEDH de mettre en place des procédures rapides, transparentes et accessibles pour modifier le sexe/genre enregistré des personnes transgenres et a constaté une violation de l'article 8 à l'égard de la Hongrie en raison du fait qu'une personne transgenre n'avait pas pu faire modifier son « sexe/genre » sur son certificat de naissance afin qu'il corresponde à son identité de genre en raison de l'absence de cadre réglementaire.¹⁹

26. En conséquence, la Commission estime que l'introduction de cet amendement visant à renforcer la base juridique de l'interdiction de la reconnaissance juridique de l'identité de genre n'est pas compatible avec la jurisprudence de la CourEDH qui reconnaît l'identité de genre comme une composante de l'identité personnelle, relevant du droit au respect de la vie privée, et exige des États qu'ils adoptent des procédures rapides, transparentes et accessibles pour modifier le sexe/genre enregistré des personnes transgenres.²⁰ À cet égard, la Commission de Venise observe que la modification apportée à la loi CXXV de 2003, qui supprime « l'identité de genre » de la liste des motifs protégés contre la discrimination et remplace le terme « sexe » par le terme « sexe et identité correspondante » dans cette liste (voir paragraphe 8 ci-dessus), conduit à une exclusion juridique totale des personnes transgenres. Considéré conjointement avec les modifications antérieures, le premier paragraphe de l'article L établit un cadre systémique qui supprime à la fois la reconnaissance constitutionnelle et la protection légale des personnes transgenres.

27. La Commission de Venise souligne donc, en rappelant l'obligation d'exécuter les arrêts de la CourEDH, que la modification « *Les êtres humains sont de sexe masculin ou féminin* » ne devrait pas servir de base juridique pour interdire la reconnaissance juridique de l'identité de genre et qu'il est important de veiller à ce que la modification en question n'ait pas pour effet de nier les droits des personnes transgenres à la reconnaissance juridique de leur identité de genre.

D. Primauté du droit de l'enfant à la protection et aux soins nécessaires à son bon développement physique, mental et moral sur tout autre droit fondamental autre que le droit à la vie

28. Le premier paragraphe de l'article XVI de la Loi fondamentale a été modifié comme suit (les modifications sont indiquées en gras) :

« (1) *Tout enfant a droit à la protection et aux soins nécessaires à son développement physique, mental et moral. **Ce droit prime sur tout autre droit fondamental autre que le droit à la vie.** La Hongrie protège le droit des enfants à une identité correspondant à leur sexe à la naissance et leur assure une éducation conforme aux valeurs fondées sur l'identité constitutionnelle et la culture chrétienne de notre pays. »*

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)021](#), Géorgie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative à la protection des valeurs familiales et des mineurs, paragraphe 45.

¹⁹ *R.K. c. Hongrie*, n° [54006/20](#), §§ 51-77, 22 juin 2023, et *E.G. et autres c. Hongrie* [Comité], n° [12918/19](#), §§ 38-44, 21 novembre 2024.

²⁰ Voir, parmi de nombreuses autres autorités, *X c. l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, n° [29683/16](#), § 70, 17 janvier 2019 ; *A.D. et autres c. Géorgie*, nos [57864/17](#) et 2 autres, § 76, 1er décembre 2022 ; et *T.H. c. République tchèque*, n° [33037/22](#), § 49, 12 juin 2025.

1. Établissement d'une hiérarchie des droits fondamentaux au niveau constitutionnel et ses implications

29. Le rapport explicatif du quinzième amendement à la Loi fondamentale stipule que « l'amendement à la Loi fondamentale stipule que le droit de l'enfant à un développement physique, mental et moral adéquat prime sur tous les autres droits fondamentaux, à l'exception du droit à la vie, en cas de conflit entre des droits fondamentaux ».

30. Au cours des discussions avec ses interlocuteurs, la délégation de la Commission de Venise a appris que la Kuria avait déjà développé une jurisprudence concernant l'applicabilité de cette disposition en cas de conflit avec un autre droit fondamental, à savoir la liberté de réunion. Dans une série d'affaires concernant l'interdiction de la parade de la fierté à Budapest, la Kuria a appliqué la règle de la primauté du droit de l'enfant à la protection et aux soins nécessaires à son bon développement physique, mental et moral (ci-après « le droit de l'enfant à la protection et aux soins ») sur tout autre droit fondamental, à l'exception du droit à la vie, en tant que règle spéciale (*lex specialis*) par rapport à la règle générale (*lex generalis*) prévue à l'article I (3) de la Loi fondamentale, qui exige un exercice de mise en balance en cas de conflit entre des droits fondamentaux.²¹ La Kuria n'a pas procédé à une mise en balance compte tenu de la règle spéciale de priorité inscrite à l'article XVI (1) et a estimé que toute action contraire à l'article XVI (1), y compris l'intention de se rassembler pacifiquement, ne relevait pas du champ d'application de la protection prévue par la Loi fondamentale.²² La Kuria a examiné la légalité de l'interdiction de la parade de la fierté uniquement sur la base des preuves, exigeant que la police fournisse des preuves démontrant que la manifestation en question pouvait potentiellement porter atteinte au droit de l'enfant à la protection et aux soins. Cependant, la base sur laquelle la Kuria a fondé son appréciation de la légalité de l'interdiction de la parade de la fierté ne semblait pas exiger une évaluation scientifique du préjudice réel.

31. La Commission de Venise note que cet amendement crée une hiérarchie absolue des droits fondamentaux, plaçant le droit de l'enfant à la protection et aux soins au-dessus de tous les autres droits fondamentaux, à l'exception du droit à la vie. La Commission de Venise observe que l'établissement d'une disposition constitutionnelle garantissant la primauté du droit de l'enfant à la protection et aux soins sur tout autre droit fondamental autre que le droit à la vie a de graves implications pour l'ensemble du système de protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique hongrois.

32. La Commission de Venise note que « le contenu des droits fondamentaux est une question constitutionnelle par excellence »²³ et qu'il est compréhensible que les citoyens d'un État « souhaitent disposer de leur propre catalogue de droits de l'homme qui reflète un consensus au sein du pays sur la protection des droits de l'homme ».²⁴ En outre, « il convient de souligner que les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme visent presque toujours à établir des normes minimales.²⁵ Les États sont autorisés, voire encouragés, à prévoir des droits plus

²¹ L'article I (3) de la Loi fondamentale dispose ce qui suit : « (3) Les règles relatives aux droits et obligations fondamentaux sont fixées par une loi. Un droit fondamental ne peut être restreint que pour permettre l'exercice effectif d'un autre droit fondamental ou pour protéger une valeur constitutionnelle, dans la mesure où cela est absolument nécessaire, proportionné à l'objectif poursuivi et dans le plein respect du contenu essentiel de ce droit fondamental. »

²² Voir les décisions suivantes de la Kuria disponibles en hongrois sur son site web : Kgyk.VII.39.057/2025/8 (31 mai 2025): www.kuria-birosag.hu/hu/gyulhat/kgykvii3905720258-szamu-hatarozat ; Kgyk.VI.39.061/2025/7 (11 juin 2025) www.kuria-birosag.hu/hu/gyulhat/kgykv3906120257-szamu-hatarozat ; Kgyk.VI.39.069/2025/6 (27 juin 2025), www.kuria-birosag.hu/hu/gyulhat/kgykvi3906920256-szamu-hatarozat.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)016](http://www.coe.int/t/treaties/CDL-AD(2011)016), Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, paragraphe 59.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2006\)019](http://www.coe.int/t/treaties/CDL-AD(2006)019), Avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 77.

²⁵ Par exemple, l'article 53 de la Convention indique « qu'aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie ».

étendus dans leur constitution, pour autant que ceux-ci ne violent pas les normes internationales minimales. Les États ont également le droit, dans les limites de la marge d'appréciation qui leur est accordée par les organismes internationaux, de trouver le meilleur équilibre entre différents droits concurrents, en fonction de leurs traditions constitutionnelles et de leur culture. Par exemple, un État peut accorder plus d'importance à la liberté d'information qu'un autre et, par conséquent, moins d'importance à la confidentialité des données à caractère personnel, tout en respectant ses obligations internationales. Néanmoins, le respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme doit être garanti. »²⁶ En d'autres termes, comme les États ne peuvent invoquer leur droit interne pour justifier le non-respect de leurs obligations en vertu du droit international²⁷, la protection constitutionnelle supérieure d'un droit par rapport à un autre dans un système juridique national donné ne peut entraîner la violation des garanties internationales relatives à un autre droit.

33. À cet égard, la Commission de Venise considère que, si la protection des droits des enfants est consacrée dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant²⁸ et que la Cour européenne des droits de l'homme a souligné à plusieurs reprises l'importance du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans ses décisions concernant les enfants²⁹, en plus du droit de l'enfant au développement, l'introduction d'une construction hiérarchique rigide donnant la priorité au droit de l'enfant à la protection et aux soins sur tout autre droit fondamental peut difficilement être compatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme.

34. Premièrement, la Commission de Venise observe que cette hiérarchie ne tient pas compte de la nature absolue de certains droits fondamentaux, tels que l'interdiction de la torture ou de l'esclavage, protégés par la CEDH.³⁰

35. Deuxièmement, la Commission de Venise souligne que la CourEDH a constamment rappelé que, lorsque des droits fondamentaux concurrents sont en jeu, ces droits méritent un respect égal et que l'équilibre à trouver par les autorités nationales entre ces droits doit viser à préserver l'essence de chacun d'entre eux.³¹ La CourEDH a également estimé que « c'est précisément cette recherche constante d'un équilibre entre les droits fondamentaux de chaque individu qui

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)010](#), Avis sur la Constitution de la Finlande, paragraphes 9 et 10.

²⁷ Cette règle coutumière du droit international a été codifiée à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui dispose « *qu'une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité* ».

²⁸ Dans son observation générale n° 14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1), le Comité des droits de l'enfant souligne « *qu'il n'y a pas de hiérarchie des droits dans la Convention ; tous les droits qu'elle énonce sont dans « l'intérêt supérieur de l'enfant » et aucun droit ne saurait être compromis par une interprétation négative de l'intérêt supérieur de l'enfant* » (Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1), 29 mai 2013, § 4, [CRC/C/GC/14](#)).

²⁹ La CEDH a estimé qu'« *il existe actuellement un large consensus - y compris en droit international - autour de l'idée que dans toutes les décisions concernant les enfants, leur intérêt supérieur doit primer* » (voir, parmi de nombreuses autres références, *Neulinger et Shuruk c. Suisse* [GC], n° [41615/07](#), § 135, CEDH 2010, et *X. c. Lettonie* [GC], n° [27853/09](#), § 96, CEDH 2013). Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)005](#), Rapport sur la protection des droits de l'enfant : normes internationales et institutions nationales, paragraphe 145.

³⁰ La CEDH a estimé que « *la torture ou un traitement inhumain ou dégradant ne peuvent être infligés même lorsque la vie d'un individu se trouve en péril. Il n'existe aucune dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation. L'article 3, libellé en termes univoques, reconnaît que tout être humain a un droit absolu et inaliénable à ne pas être soumis à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant, quelles que soient les circonstances, même les plus difficiles. Le principe philosophique qui sous-tend le caractère absolu du droit consacré à l'article 3 ne souffre aucune exception, aucun facteur justificatif et aucune mise en balance d'intérêts, quels que soient les agissements de la personne concernée et la nature de l'infraction qui pourrait lui être reprochée* » (voir *Gäfgen c. Allemagne* [GC], n° [22978/05](#), § 107, CEDH 2010). Voir également : *Labita c. Italie* [GC], n° [26772/95](#), § 119, CEDH 2000-IV, et *Saadi c. Italie* [GC], n° [37201/06](#), §§ 139-140, CEDH 2008.

³¹ Voir, parmi de nombreuses autres autorités, *Delfi AS c. Estonie* [GC], n° [64569/09](#), § 110, CEDH 2015 ; *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* [GC], n° [931/13](#), § 123, 27 juin 2017 *Ayğün c. Belgique*, n° [28336/12](#), § 72, 8 novembre 2022.

constitue le fondement d'une société démocratique ». ³² Toutefois, l'absence de toute recherche d'équilibre en cas de conflit entre le droit de l'enfant à la protection et aux soins et d'autres droits fondamentaux, tels que la liberté de réunion, peut conduire systématiquement à la privation d'autres droits fondamentaux de leur substance.

36. En conséquence, la Commission de Venise considère qu'une disposition établissant un cadre constitutionnel qui porte atteinte à la protection équilibrée des droits fondamentaux lorsque le droit de l'enfant à la protection et aux soins est en jeu peut difficilement être compatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Elle risque de ne pas respecter l'obligation découlant de la jurisprudence de la CourEDH de procéder à une mise en balance en cas de conflit entre des droits fondamentaux. Bien que la discussion ci-dessous se concentre sur l'impact sur les libertés de réunion et d'expression, l'établissement de ce type de hiérarchie des droits peut avoir un impact général sur tous les autres droits.

2. Impact de la hiérarchie des droits fondamentaux sur les droits des personnes LGBTI

37. La Commission de Venise note que les enfants et les personnes LGBTI sont tous deux titulaires de droits en vertu de la Convention qui déclare dans son article 1 que « les Hautes Parties contractantes garantissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la section I de la présente Convention », indépendamment de l'âge ou de l'orientation sexuelle des personnes relevant de leur juridiction. On peut certainement envisager des situations dans lesquelles la liberté d'expression peut être légitimement limitée pour protéger les enfants, comme la criminalisation de la pornographie infantile. Toutefois, le conflit présumé entre le droit de l'enfant à la protection et aux soins et les droits des personnes LGBTI à la liberté d'expression ou à la liberté de réunion semble reposer sur l'hypothèse que des enfants seraient inévitablement lésés d'une manière ou d'une autre par l'exercice public ³³ de ces droits par les personnes LGBTI. De plus, il ne semble pas qu'un seuil clair à partir duquel le conflit supposé pourrait survenir ait été établi. Toutefois, comme l'a souligné la CourEDH, « la Cour ne dispose d'aucune preuve scientifique ni de données sociologiques suggérant que la simple mention de l'homosexualité ou un débat public ouvert sur le statut social des minorités sexuelles aurait un effet néfaste sur les enfants ou les « adultes vulnérables ». ³⁴ De plus, « il n'existe aucune preuve scientifique que de telles informations, lorsqu'elles sont présentées de manière objective et adaptée à l'âge, puissent causer un préjudice aux enfants. Au contraire, les organismes en question ont souligné que c'est l'absence de telles informations et la stigmatisation persistante des personnes LGBTI dans la société qui sont préjudiciables aux enfants ». ³⁵ En outre, dans la pratique, la manière dont cette disposition a été interprétée risque également de nuire directement aux enfants LGBTI, en présentant leur existence ou leur identité comme quelque chose dont les autres enfants doivent être protégés.

38. Quant à l'utilisation possible de cet amendement dans le but de restreindre la liberté d'expression et d'autres droits des personnes LGBTI, la Commission de Venise est consciente du cadre législatif existant en Hongrie et a déjà examiné la législation hongroise interdisant « la

³² *Chassagnou et autres c. France* [GC], nos [25088/94](#) et 2 autres, § 113, CEDH 1999-III, et *S.A.S. c. France* [GC], n° [43835/11](#), § 128, CEDH 2014.

³³ Certains interlocuteurs ont estimé qu'il serait tout de même possible pour les organisateurs de la parade de la fierté de tenir une réunion à huis clos. Cependant, l'intérêt évident d'une manifestation est d'être vue. La Commission de Venise renvoie à cet égard à l'affaire *Lashmankin et autres c. Russie* (nos 57818/09 et 14 autres, 7 février 2017), dans laquelle les requérants avaient été confrontés à divers obstacles bureaucratiques lorsqu'ils avaient tenté d'organiser des rassemblements pacifiques. La Cour a estimé que, si les États doivent bénéficier d'une marge d'appréciation plus large en matière de restrictions relatives au lieu, à l'heure ou aux modalités d'un rassemblement, la pratique russe consistant à autoriser un rassemblement, mais *uniquement* dans un lieu qui n'est pas visible ni audible par le public visé et où son impact sera atténué, était incompatible avec les exigences de l'article 11.

³⁴ *Alekseyev c. Russie*, nos [4916/07](#) et 2 autres, § 86, 21 octobre 2010.

³⁵ *Macaté c. Lituanie* [GC], n° [61435/19](#), § 211, 23 janvier 2023.

propagande et la représentation de la divergence par rapport à l'identité correspondant au sexe de naissance, au changement de sexe ou à l'homosexualité » dans un avis précédent. Elle a conclu que le caractère général des interdictions de « propagande et représentation de la divergence par rapport à l'identité correspondant au sexe de naissance, au changement de sexe ou à l'homosexualité » dans la loi LXXIX ne pouvait être considéré comme justifié comme nécessaire dans une société démocratique pour la protection des droits des mineurs.³⁶

39. La Grande Chambre de la CourEDH a réaffirmé que « l'interdiction législative de la « promotion de l'homosexualité ou des relations sexuelles non traditionnelles » auprès des mineurs ne sert pas à promouvoir les objectifs légitimes de protection de la morale, de la santé ou des droits d'autrui, et qu'en adoptant de telles lois, les autorités renforcent la stigmatisation et les préjugés et encouragent l'homophobie, ce qui est incompatible avec les notions d'égalité, de pluralisme et de tolérance inhérentes à une société démocratique – une conclusion que la Grande Chambre approuve pleinement. »³⁷

40. La Commission de Venise ne peut pas non plus ignorer l'utilisation récente de cet amendement dans le but de restreindre le droit à la liberté de réunion des personnes LGBTI à l'occasion de la parade de la fierté de Budapest (voir paragraphe 30 ci-dessus) et l'amendement apporté à la loi LV de 2018 sur la liberté de réunion contenant une restriction du droit à la liberté de réunion au motif de la protection du droit de l'enfant à la protection et aux soins (voir paragraphe 7 ci-dessus).

41. La Commission de Venise note que la CourEDH a eu l'occasion d'examiner la question de l'interdiction d'une marche des fiertés et d'un piquet de grève pour des motifs similaires et a conclu à une violation de l'article 11 de la Convention.³⁸ En outre, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a observé dans son commentaire général sur le droit de réunion pacifique que « les États doivent veiller à ce que les lois, leur interprétation et leur application n'entraînent pas de discrimination dans la jouissance du droit de réunion pacifique, par exemple sur la base de la race, de la couleur, de l'origine ethnique, de l'âge, du sexe, de la langue, de la fortune, de la religion ou des convictions, des opinions politiques ou autres, de l'origine nationale ou sociale, de la naissance, de l'appartenance à une minorité, de l'appartenance à une population autochtone ou à une autre minorité, du handicap, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, ou de toute autre situation. »³⁹

42. À cet égard, la Commission de Venise est particulièrement préoccupée par la manière dont cet amendement a été mis en œuvre par les autorités nationales compétentes et interprété par

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)050](#), Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de la loi LXXIX modifiant certaines lois relatives à la protection des enfants, par. 61. Voir également [CDL-AD\(2013\)022](#), Avis sur la question de l'interdiction de la « propagande homosexuelle » à la lumière de la législation récente dans certains États membres du Conseil de l'Europe, par. 59 à 68. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a également demandé à la Russie d'abroger une loi interdisant la « promotion des relations sexuelles non traditionnelles auprès des mineurs » (Comité des droits de l'homme, Observations finales sur le septième rapport périodique de la Fédération de Russie, 28 avril 2015, § 10, [CCPR/C/RUS/CO/7](#)).

³⁷ *Macatė c. Lituanie* [GC], n° [61435/19](#), § 202, 23 janvier 2023. La CEDH a également récemment estimé « qu'il n'est pas justifiable d'imposer des restrictions à l'accès des enfants à des informations sur les relations homosexuelles, lorsque ces restrictions sont fondées uniquement sur des considérations d'orientation sexuelle, c'est-à-dire lorsqu'il n'existe aucune autre raison de considérer ces informations comme inappropriées ou préjudiciables à la croissance et au développement des enfants. Les mesures qui restreignent l'accès des enfants à l'information sur les relations homosexuelles uniquement sur la base de l'orientation sexuelle, qu'elles soient directement inscrites dans la loi ou adoptées dans le cadre de décisions au cas par cas, démontrent que les autorités privilégient certains types de relations et de familles par rapport à d'autres – qu'elles considèrent les relations hétérosexuelles comme plus acceptables et plus valables socialement que les relations homosexuelles, contribuant ainsi à la stigmatisation persistante de ces dernières. Par conséquent, de telles restrictions sont incompatibles avec les notions d'égalité, de pluralisme et de tolérance inhérentes à une société démocratique » (voir *Klimova et autres c. Russie*, nos [33421/16](#) et 6 autres, § 142, 4 février 2025).

³⁸ *Alekseyev c. Russie*, nos [4916/07](#) et 2 autres, § 86, 21 octobre 2010.

³⁹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37 sur le droit de réunion pacifique (article 21), 17 septembre 2020, § 25, [CCPR/C/GC/37](#).

la Kuria, qui n'a pas procédé à un exercice de mise en balance en cas de conflit entre le droit de l'enfant à la protection et aux soins et d'autres droits fondamentaux, concluant que dans une telle situation, les autres droits fondamentaux ne relèvent pas du champ d'application de la Loi fondamentale et que l'article I (3) de la Loi fondamentale, qui exige une mise en balance en cas de conflit entre des droits fondamentaux concurrents, n'est pas applicable (voir paragraphe 30 ci-dessus).

43. La Commission de Venise souligne que les tribunaux nationaux sont, bien entendu, liés par la Constitution et que l'interprétation du droit hongrois relève de la compétence des tribunaux hongrois. Cela dit, il est également important de rappeler que les tribunaux nationaux jouent un rôle essentiel dans la protection des droits et libertés en vertu du droit international. La CEDH est intégrée dans le droit hongrois et relève donc à la fois du droit hongrois et du droit international. En outre, pour les États membres de l'UE, toutes les juridictions nationales ont l'obligation particulière de garantir la protection effective des droits des personnes au sein de l'UE, dans le domaine d'application du droit de l'UE.⁴⁰ Les juridictions nationales peuvent être confrontées à des affaires impliquant un conflit entre le droit national et un traité international relatif aux droits de l'homme. Dans certains cas, elles pourront régler ces conflits en interprétant la législation nationale de manière à minimiser les tensions entre celle-ci et le droit international et à la mettre en conformité avec les dispositions du droit international (ce que l'on appelle « l'interprétation harmonisante »). Elles peuvent le faire en partant du principe que le législateur ou l'exécutif avait l'intention de mettre en œuvre correctement l'obligation juridique internationale pertinente de l'État. Dans d'autres cas, les tribunaux nationaux peuvent décider de régler le conflit en n'appliquant pas la loi nationale (dans les situations où cela est possible en vertu du droit constitutionnel) ou en privilégiant l'interprétation de la disposition la plus favorable à la protection des droits de l'homme.⁴¹

44. La Commission de Venise estime nécessaire de rappeler l'importance particulière de l'interprétation des dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés fondamentaux à la lumière des traités relatifs aux droits de l'homme qui lient la Hongrie et de la jurisprudence connexe⁴², conformément à l'article Q (2) de la Loi fondamentale qui dispose que « *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* ».

45. Les autorités ont souligné qu'il était trompeur d'interpréter cet amendement comme une tentative visant à priver d'autres droits fondamentaux de leur substance et que son objectif n'était pas d'établir une hiérarchie rigide des droits, mais d'offrir une garantie plus efficace de la protection des enfants. Elles ont également fait remarquer qu'il convenait de souligner davantage que la déclaration de priorité n'abolissait pas l'exigence de nécessité et de proportionnalité, qui continuait de découler sans équivoque de l'article I (3) de la Loi fondamentale. Cela signifie que les autorités et les tribunaux, même en tenant compte de la primauté des droits des enfants, restent tenus d'évaluer la justification et la proportionnalité de toute restriction. Néanmoins, compte tenu des observations ci-dessus, la Commission de Venise note que le texte de l'amendement tel qu'il est rédigé crée une hiérarchie absolue des droits fondamentaux et que la jurisprudence développée par la Cour constitutionnelle a clairement exclu l'application de l'article

⁴⁰ En particulier, toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux doit respecter les critères énoncés à l'article 52(1) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, y compris le principe de proportionnalité. Par conséquent, il y aurait un risque de violation de la Charte si la disposition établissant une hiérarchie entre le droit de l'enfant à la protection et aux soins et d'autres droits fondamentaux était appliquée lors de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne et que ces droits étaient restreints de manière disproportionnée (Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ([2007/C 303/01](#)) et explications relatives à la Charte des droits fondamentaux ([2007/C 303/2](#))).

⁴¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)036](#), Rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans le droit interne et le rôle des tribunaux, paragraphe 113.

⁴² Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)016](#), Avis sur la nouvelle constitution de la Hongrie, paragraphes 33 et 70.

I (3) de la Loi fondamentale dans les affaires concernant l'applicabilité de cette disposition en cas de conflit avec un autre droit fondamental.

46. En cas de conflit entre le droit national, y compris le droit constitutionnel national, et les obligations internationales d'un État, et si ce conflit ne peut être résolu par les tribunaux nationaux, il incombe alors au législateur national de le résoudre.⁴³ La Commission de Venise conclut que l'amendement « *ce droit prévaut sur tout autre droit fondamental autre que le droit à la vie* » devrait être abrogé ou modifié afin d'éviter le risque de violation systémique d'autres droits fondamentaux en raison de l'absence d'équilibre entre des droits fondamentaux concurrents. La Commission de Venise estime également que cet amendement ne devrait pas servir de base juridique pour restreindre indûment la liberté d'expression et d'autres droits des personnes LGBTI, y compris les enfants.

E. Suspension de la citoyenneté

47. Le troisième paragraphe de l'article G de la Loi fondamentale a été modifié comme suit (les modifications sont indiquées en gras) :

*« (3) Nul ne peut être privé de la nationalité hongroise acquise par naissance ou de manière légale. **La nationalité d'un citoyen hongrois qui possède également la nationalité d'un autre État peut être suspendue pour une durée déterminée conformément aux dispositions d'une loi fondamentale. Pendant la période de suspension, la personne faisant l'objet de la suspension perd sa nationalité. La suspension collective est interdite.** »*

1. Justification et normes applicables

48. Le rapport explicatif du quinzième amendement à la Loi fondamentale fournit des informations indiquant que « l'amendement à la Loi fondamentale crée la possibilité que la citoyenneté hongroise des citoyens hongrois qui sont également citoyens d'un autre État, à l'exception des citoyens des États bénéficiant du droit de libre circulation et de séjour, soit suspendue conformément aux dispositions d'une loi cardinale ».

49. À la suite de l'adoption du quinzième amendement à la Loi fondamentale, de nouveaux articles 9/A, 9/B, 9/C, 9/D et 9/E établissant les règles détaillées concernant les cas dans lesquels la citoyenneté peut être suspendue et le cadre procédural à cet égard ont été ajoutés à la loi LV de 1993 sur la citoyenneté hongroise (voir paragraphe 9 ci-dessus). En particulier, l'article 9/A définit le champ d'application des personnes auxquelles la suspension de la citoyenneté est applicable, l'article 9/B indique les circonstances dans lesquelles la citoyenneté peut être suspendue, l'article 9/C définit la procédure de suspension, l'article 9/D traite du rétablissement de la citoyenneté et l'article 9/E régit la réversion de la suspension de la citoyenneté.

50. La Commission de Venise observe d'emblée que, contrairement aux concepts de perte ou de déchéance de nationalité, la suspension de la citoyenneté est un concept inconnu dans les traités internationaux pertinents (Convention sur la réduction des cas d'apatridie du 30 août 1961 et Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997). Il ressort du texte de l'article G (3) de la Loi fondamentale que la suspension de la citoyenneté n'est pas considérée comme une déchéance de nationalité, puisque la première phrase de cet article indique que « nul ne peut être déchu de la citoyenneté hongroise acquise par naissance ou de manière légale ».

⁴³ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)016](#), Avis final sur les modifications apportées à la loi constitutionnelle fédérale relative à la Cour constitutionnelle, paragraphe 143, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)009](#), Avis sur le projet d'amendements à la Constitution (tel que signé par le Président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatif à l'exécution en Fédération de Russie des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, par. 56-57.

51. Au cours des discussions que la délégation de la Commission de Venise a eues avec les autorités hongroises, celles-ci ont qualifié ce concept de privation temporaire de nationalité, soulignant qu'il s'agissait d'une mesure moins grave que la privation de nationalité. La Commission de Venise considère que, bien que limitée dans le temps (ce qui reste toutefois considérable, la période de suspension pouvant aller jusqu'à dix ans (section 9/C (2)), la suspension de la citoyenneté telle que définie par la loi hongroise équivaut à une déchéance de nationalité dans ses effets, entraînant la perte de tous les droits liés à la citoyenneté hongroise pendant la période de suspension. En conséquence, indépendamment de la terminologie ou de l'interprétation juridique dans le droit interne, les mesures qui entraînent la perte ou la privation de la nationalité doivent être qualifiées comme telles et sont soumises aux normes et standards internationaux pertinents.⁴⁴

52. À cet égard, la Commission de Venise a précédemment résumé les règles et principes du droit international et les principes juridiques généralement reconnus dans le domaine de la nationalité de la manière suivante :

« - Le droit interne peut prévoir la perte de la nationalité en cas de comportement portant gravement atteinte aux intérêts vitaux de l'État partie ;
- L'apatridie doit être évitée ;
- Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité ;
- Ce dernier principe a plusieurs conséquences. La déchéance de nationalité doit être fondée sur un acte d'application énonçant clairement et sans ambiguïté les motifs pour lesquels la nationalité peut être retirée ; les règles régissant la déchéance ne doivent pas avoir d'effet rétroactif, ce qui signifie que la déchéance de nationalité n'est admissible que pour des actes régis par une loi le prévoyant expressément. En tant que sanction punitive, la déchéance de nationalité doit être proportionnée à la gravité du crime pour lequel elle a été imposée. Au-delà des dispositions légales, toute décision individuelle relative à la déchéance de nationalité doit respecter le principe de proportionnalité. Dans la pratique, cela signifie que la déchéance n'est jamais une mesure automatique ; au contraire, cette mesure n'est acceptable que si elle résulte d'un examen minutieux au cas par cas, incluant une analyse de la situation familiale de la personne concernée.
- Les règles régissant la nationalité ne doivent comporter aucune distinction ni inclure de pratiques équivalant à une discrimination fondée sur le sexe, la religion, la race, la couleur de peau ou l'origine nationale ou ethnique ;
- Les règles régissant la nationalité doivent respecter le principe de non-discrimination entre les ressortissants, qu'ils soient ressortissants de naissance ou qu'ils aient acquis leur nationalité par la suite ;
- Les règles régissant la procédure doivent être strictement respectées, en particulier celles qui protègent le droit de la personne concernée d'être entendue, le droit à une décision écrite et motivée et le droit à un contrôle juridictionnel. »⁴⁵

53. En outre, une telle mesure doit être conforme à la jurisprudence de la CourEDH au titre de l'article 8 de la CEDH. Bien que la CEDH n'accorde pas un droit à la nationalité contrairement à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ou à l'article 20 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et que la privation de nationalité en tant que telle ne soit pas incompatible avec la CEDH⁴⁶, la CourEDH a estimé que le refus arbitraire de la citoyenneté pouvait, dans certaines circonstances, soulever une question au titre de l'article 8 de la CEDH en raison de l'impact d'un tel refus sur la vie privée de l'individu et a examiné diverses

⁴⁴ Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Droits de l'homme et privation arbitraire de nationalité, rapport du Secrétaire général (19 décembre 2013), Doc. ONU [A/HRC/25/28](#), p. 4, § 3. Voir également *Ahmadov c. Azerbaïdjan*, n° [32538/10](#), § 45, 30 janvier 2020.

⁴⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)006](#), France - Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative à la « protection de la nation », paragraphe 47.

⁴⁶ *Usmanov c. Russie*, n° [43936/18](#), § 65, 22 décembre 2020.

situations soulevant une question au titre de l'article 8 de la Convention, développant à cet égard les principes applicables en la matière.⁴⁷

54. En outre, la suspension de la citoyenneté hongroise d'une personne qui n'est pas également ressortissante d'un autre État membre de l'UE entraînera la perte de la citoyenneté de l'UE et des droits qui y sont attachés pendant la période de suspension. À cet égard, la mesure de suspension doit être conforme au principe de proportionnalité du droit de l'UE tel qu'il a été développé dans la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne.⁴⁸

2. Champ d'application

55. La Commission de Venise observe que le champ d'application de la suspension de la citoyenneté est limité aux citoyens hongrois qui possèdent également la citoyenneté d'un autre État. Par conséquent, aucune question ne se pose en ce qui concerne les obligations de la Hongrie au titre de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie du 30 août 1961 (à laquelle la Hongrie est partie), selon laquelle la perte ou la privation de la nationalité ne doit pas entraîner l'apatridie. La Commission de Venise note également qu'il existe une disposition prévoyant la possibilité de rétablir la citoyenneté hongroise d'une personne si celle-ci devient apatride pendant la période de suspension de la citoyenneté hongroise (section 9/E (1) (a)).

56. Il ressort en outre des sections 9/A et 9/B que la suspension de la citoyenneté ne s'applique qu'aux citoyens hongrois détenant la citoyenneté d'un autre État, autre que celle d'un État membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou d'un État candidat à l'adhésion à l'Union européenne. Cette exclusion limite le nombre de citoyens hongrois ayant la double nationalité qui sont concernés par une éventuelle suspension de la citoyenneté. En conséquence, dans la pratique, seul un nombre limité de personnes pourrait être concerné par cette mesure.

57. La Commission de Venise observe en outre que les règles régissant la suspension de la citoyenneté ne font aucune distinction entre les citoyens hongrois de naissance et ceux qui l'ont acquise par la suite. Cet aspect est conforme au principe de non-discrimination énoncé à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention européenne sur la nationalité (à laquelle la Hongrie est partie). La disposition interdisant la suspension collective est également conforme à l'article 9 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie.

3. Motifs de suspension

58. Le paragraphe (1) de l'article 9/B prévoit que la citoyenneté peut être suspendue si (a) la personne se livre à des actes qui constituent une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale en Hongrie ; et (b) la suspension de la citoyenneté constitue une mesure proportionnée à la gravité de la menace et à la situation juridique et sociale de la personne concernée. Le paragraphe (2) de la section 9/B prévoit que la menace visée au paragraphe (1) (a) peut notamment être établie lorsque la personne concernée : (a) sert dans les forces armées ou la fonction publique d'un État tiers ; (b) se livre, au nom, pour le compte ou dans l'intérêt d'une puissance ou d'une organisation étrangère, à des activités qui portent atteinte à la souveraineté, à l'ordre constitutionnel ou à la sécurité nationale de la Hongrie ; (c) entretient des relations avec une organisation considérée comme terroriste au regard du droit international ou est membre d'une telle organisation ; (d) a été condamnée définitivement

⁴⁷ Voir, parmi de nombreuses autres autorités, *Ahmadov c. Azerbaïdjan*, n° [32538/10](#), §§ 42-44, 30 janvier 2020, *Usmanov c. Russie*, n° [43936/18](#), §§ 52-56, 22 décembre 2020, *Johansen c. Danemark* (déc.), n° [27801/19](#), §§ 44-45, 1er février 2022, et *Emin Huseynov c. Azerbaïdjan* (n° 2), n° [1/16](#), § 50-51, 13 juillet 2023.

⁴⁸ Voir, en particulier, C-135/08, *Rottmann*, EU:C:2010:104; C-221/17, *Tjebbes and Others*, EU:C:2019:189; C-118/20, *Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34; C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626; and C-684/22, C-685/22, C-686/22, *Stadt Duisburg*, EU:C:2024:345.

pour un certain nombre d'infractions pénales spécifiées⁴⁹ et lorsque, compte tenu du jugement et de la nature de l'infraction pénale, la menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale persiste.

59. En outre, le paragraphe 3 de la section 9/B prévoit que lors de l'évaluation des comportements visés aux paragraphes (1) et (2), l'examen porte sur leur gravité, leur fréquence et le degré de conscience et d'intention, ainsi que sur la nécessité et la proportionnalité de la suspension de la citoyenneté hongroise. Dans ce contexte, il convient de tenir particulièrement compte : (a) des liens effectifs de la personne concernée avec la Hongrie et de l'impact sur sa vie personnelle et familiale ; (b) du temps écoulé depuis la condamnation ou le comportement représentant une menace, et de la situation actuelle de la personne concernée, lorsque la suspension de la citoyenneté est fondée sur une condamnation ou un comportement représentant une menace.

60. La Commission de Venise observe d'emblée que la notion de « menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale en Hongrie » prévue au paragraphe (1) de l'article 9/B est vague. En outre, le paragraphe (2) de l'article 9/B, qui établit les motifs spécifiques de suspension de la citoyenneté, est formulé de manière non exhaustive, en utilisant les termes « en particulier ». La formulation de la disposition « entretient des relations avec » (c) une organisation terroriste est également très large.

61. La Commission de Venise attire l'attention sur l'article 7 de la Convention européenne sur la nationalité, qui fournit une liste exhaustive des cas dans lesquels un État partie peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité.⁵⁰ Le rapport explicatif de la Convention européenne sur la nationalité précise également que « l'expression « comportement portant gravement atteinte aux intérêts vitaux de l'État partie » est tirée de l'article 8, paragraphe 3.a.ii, de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Ces comportements comprennent notamment la trahison et d'autres activités dirigées contre les intérêts vitaux de l'État concerné (par exemple, le travail pour un service secret étranger), mais n'incluent pas les infractions pénales de nature générale, quelle que soit leur gravité. »⁵¹ Les principes directeurs n° 5 du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur l'apatridie précisent en outre que « le terme « intérêts vitaux » doit être interprété comme imposant un seuil plus élevé que les infractions contre les « intérêts nationaux ». La fonction essentielle de l'État est de préserver son intégrité et sa sécurité extérieure et de protéger ses fondements constitutionnels. Seuls les actes qui portent gravement atteinte à cette fonction et à d'autres intérêts vitaux justifient la déchéance de nationalité en vertu de l'article 8(3)(a)(ii). La déchéance de nationalité d'une personne qui

⁴⁹ La liste comprend les infractions pénales suivantes : génocide (article 142 du Code pénal), crimes contre l'humanité (article 143 du Code pénal), apartheid (article 144 du Code pénal), modification de l'ordre constitutionnel par la force (article 254 du Code pénal), complot contre l'ordre constitutionnel (article 255 du Code pénal), trahison (article 258 du Code pénal), trahison (article 259 du Code pénal), aide à l'ennemi (article 260 du Code pénal), espionnage (article 261 du Code pénal), acte terroriste (article 314 du Code pénal) ou financement du terrorisme (articles 318 et 318/A du Code pénal).

⁵⁰ L'article 7 de la Convention européenne sur la nationalité dispose ce qui suit : « Un État partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité *ex lege* ou à l'initiative de l'État partie, sauf dans les cas suivants :

- a) l'acquisition volontaire d'une autre nationalité ;
- b) l'acquisition de la nationalité de l'État partie par des moyens frauduleux, par de fausses informations ou par la dissimulation de tout fait pertinent imputable au demandeur ;
- c) service volontaire dans une force militaire étrangère ;
- d) comportement portant gravement atteinte aux intérêts vitaux de l'État partie ;
- e) absence de lien réel entre l'État partie et un ressortissant résidant habituellement à l'étranger ;
- f) lorsqu'il est établi, pendant la minorité d'un enfant, que les conditions préalables prévues par le droit interne qui ont conduit à l'acquisition *ex lege* de la nationalité de l'État partie ne sont plus remplies ;
- g) adoption d'un enfant si celui-ci acquiert ou possède la nationalité étrangère de l'un ou des deux parents adoptifs. »

⁵¹ Rapport explicatif à la Convention européenne sur la nationalité, 6 novembre 1997, p. 11, § 67.

commet de tels actes ne devrait être utilisée que lorsque la protection des intérêts vitaux d'un État contractant ne peut être assurée par d'autres moyens moins intrusifs. »⁵²

62. La Commission de Venise note que la possibilité de priver une personne de sa nationalité en cas de service dans une force militaire étrangère, d'appartenance à une organisation terroriste ou de commission d'infractions pénales liées au terrorisme, ou de comportement portant gravement atteinte aux intérêts vitaux de l'État partie, tel que l'espionnage, semble conforme aux normes internationales susmentionnées et constitue un motif commun de privation de nationalité dans la législation nationale d'un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe.⁵³

63. La Commission de Venise observe que les motifs de suspension de la citoyenneté énumérés aux points a), b) et c) permettent la suspension de la citoyenneté en l'absence de condamnation pour les infractions pénales énumérées au point d). Au cours des échanges que la délégation de la Commission de Venise a eus avec les autorités hongroises, ces dernières ont justifié la possibilité de suspendre la citoyenneté en l'absence de condamnation pénale par l'impossibilité de poursuivre les personnes qui se trouvent à l'étranger. Toutefois, la Commission de Venise note que la loi n'est pas formulée de manière à permettre la suspension de la citoyenneté dans cette situation particulière. Au contraire, la loi est formulée de manière large, prévoyant des motifs indépendants aux points a), b) et c) et rendant ainsi possible la suspension de la citoyenneté en l'absence de condamnation pénale pour les infractions à la sécurité énumérées au point d). À cet égard, la Commission de Venise note qu'en vertu du droit international, « un État ne peut faire de son national un étranger, par déchéance de sa nationalité, aux seules fins de l'expulser. »⁵⁴

64. Les motifs de suspension tels qu'ils sont formulés offrent un trop grand potentiel d'utilisation arbitraire du pouvoir. La Commission de Venise recommande donc que la loi LV soit modifiée afin de limiter la possibilité de suspendre la citoyenneté en l'absence de condamnation aux situations spécifiques où il n'est pas possible de poursuivre la personne concernée. En outre, l'article 9/B (2) (b) (qui prévoit que la citoyenneté peut être suspendue si une personne « s'engage, au nom, pour le compte ou dans l'intérêt d'une puissance ou d'une organisation étrangère, dans des activités qui portent atteinte à la souveraineté, l'ordre constitutionnel ou la sécurité nationale de la Hongrie ») devrait être modifié afin de garantir que sa formulation soit conforme à la notion de « comportement portant gravement atteinte aux intérêts vitaux de l'État partie » telle que définie par la Convention européenne sur la nationalité et la Convention sur la réduction des cas d'apatridie.

4. Cadre procédural

65. En ce qui concerne les garanties procédurales nécessaires en cas de déchéance de nationalité, la CourEDH a examiné « si elle était assortie des garanties procédurales nécessaires, notamment si la personne déchue de sa citoyenneté avait la possibilité de contester la décision devant des tribunaux offrant les garanties requises et si les autorités avaient agi avec diligence et rapidité. »⁵⁵

⁵² HCR, Principes directeurs sur l'apatridie n° 5 (Perte et déchéance de la nationalité en vertu des articles 5 à 9 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie) ([HCR/GS/20/05](#)), p. 19, § 62.

⁵³ Pour un examen de la législation nationale des États membres du Conseil de l'Europe : Le retrait de la nationalité comme mesure de lutte contre le terrorisme : une approche compatible avec les droits de l'homme ? Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport, Doc. 14790, 7 janvier 2019, §§ 20-42 (disponible sur : [www.pace.coe.int/en/files/25241/html#_TOC_d172e384](#)).

⁵⁴ Commission du droit international, [Projet d'articles sur l'expulsion des étrangers](#), 2014, article 8.

⁵⁵ *K2 c. Royaume-Uni* (déc.), n° [42387/13](#), § 50, 7 février 2017, et *Johansen c. Danemark* (déc.), n° [27801/19](#), § 46.

66. La Commission de Venise observe que le pouvoir de suspendre la citoyenneté appartient au ministre désigné (ministre de la Justice) par décret gouvernemental et que la personne concernée a la possibilité de contester la décision de suspension de sa citoyenneté devant la Kuria. Bien que la personne concernée doive être informée de l'ouverture d'une procédure de suspension de la citoyenneté, l'article 9/C (4) prévoit également que le ministre désigné peut dispenser de la notification de l'ouverture de la procédure si, sur la base des données disponibles, il est raisonnable de supposer que cette communication représente une menace pour la sécurité nationale ou la sécurité publique. En outre, lorsque la décision du ministre désigné est fondée sur des données classifiées, le raisonnement doit contenir une référence au numéro de dossier des données classifiées (article 9/C (11)) et, dans ce cas, la Kuria, en transmettant la requête, la défense et les pièces du dossier, invite le ministère public à se joindre à l'action afin de protéger les intérêts du plaignant ; cette intervention du ministère public est obligatoire (article 9/C (15)).

67. La Commission de Venise note que la participation du procureur ne suffit pas à compenser les désavantages procéduraux subis par la personne visée par la sanction proposée et son avocat. D'autres garanties procédurales doivent être assurées lorsqu'une décision concernant la déchéance de nationalité est prise sur la base de données classifiées auxquelles la personne concernée n'a pas eu accès. Dans des affaires portant sur des questions similaires, la CourEDH a tenu compte du fait que la nature de l'affaire était connue de la personne concernée et que celle-ci était représentée dans son recours par un avocat et des avocats spéciaux désignés afin d'examiner les éléments de preuve contenus dans les documents classifiés.⁵⁶ La Commission de Venise attire également l'attention sur les observations du Comité des droits de l'homme des Nations unies concernant la loi néerlandaise sur la nationalité, dans lesquelles le Comité a noté « qu'il est particulièrement préoccupé par les obstacles auxquels sont confrontées les personnes concernées qui se trouvent à l'étranger pour faire appel d'une telle décision, qui est fondée sur des informations classifiées auxquelles elles-mêmes ou leurs représentants légaux n'ont pas accès. »⁵⁷ En conséquence, le fait de ne pas informer la personne concernée des éléments factuels pertinents qui ont conduit les autorités nationales compétentes à suspendre sa citoyenneté et de ne pas lui donner la possibilité d'accéder aux données classifiées par l'intermédiaire de son avocat ou d'un avocat spécialisé semble problématique à la lumière de la jurisprudence pertinente de la CourEDH.⁵⁸

68. La Commission de Venise note en outre qu'il ne ressort pas des dispositions pertinentes de la loi ACT LV si l'appel formé devant la Kuria contre la décision de suspension de la citoyenneté a un effet suspensif et si la personne concernée peut continuer à jouir de sa citoyenneté hongroise jusqu'à la fin de la procédure judiciaire. L'absence d'effet suspensif à cet égard, combinée au risque d'expulsion à la suite de la suspension de la citoyenneté, peut nuire à l'exercice effectif du droit à un contrôle juridictionnel par la personne concernée.⁵⁹

⁵⁶ *K2 c. Royaume-Uni* (déc.), n° [42387/13](#), § 55, 7 février 2017.

⁵⁷ Comité des droits de l'homme, Observations finales sur le cinquième rapport périodique des Pays-Bas, 22 août 2019, § 50, [CCPR/C/NLD/CO/5](#).

⁵⁸ Voir, *mutatis mutandis*, *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* ([GC], n° [80982/12](#), §§ 114-207, 15 octobre 2020 (les principes généraux développés dans la jurisprudence de la CEDH concernant l'accès aux informations classifiées dans le contexte de l'article 1 du protocole n° 7 à la Convention). Voir également les conclusions de la CEDH dans les affaires *Trapitsyna et Isaeva c. Hongrie*, n° [5488/22](#), §§ 53-85, 19 septembre 2024 et *Demirci c. Hongrie*, n° [48302/21](#), §§ 37-62, 6 août 2025, dans lesquelles la CEDH a examiné la question de l'absence d'accès à des informations classifiées dans le contexte de l'expulsion d'étrangers en Hongrie et a constaté une violation de la Convention, respectivement au titre de l'article 8 de la Convention et de l'article 1 du protocole n° 7 à la Convention.

⁵⁹ Le rapport du Secrétaire général des Nations unies observe que « lorsqu'une personne est soumise à la perte ou à la privation de sa nationalité et qu'une procédure de révision est disponible, le dépôt d'un recours devrait suspendre les effets de la décision, de sorte que la personne continue à jouir de sa nationalité — et des droits qui y sont liés — jusqu'à ce que le recours ait été tranché. L'accès à la procédure d'appel peut devenir problématique et les garanties d'une procédure régulière peuvent être annulées si la perte ou la privation de nationalité n'est pas suspendue et si l'ancien ressortissant, désormais étranger, est expulsé » (Conseil des droits de l'homme des

69. La Commission de Venise note également que l'article 9/C (13) prévoit qu'aucune demande de dérogation ne sera acceptée en cas de non-respect du délai (30 jours) pour contester la décision de suspension de la citoyenneté devant la Kuria. Toutefois, une règle de procédure rigide qui ne permet aucune exception au respect du délai applicable pour une raison valable, telle qu'une maladie grave de la personne concernée, peut entraver l'exercice effectif du droit à un contrôle juridictionnel.

70. En outre, bien que l'article 9/D (1) prévoient la possibilité de rétablir la citoyenneté hongroise d'une personne pendant la période de suspension, sur demande fondée sur des preuves crédibles que le rétablissement de sa citoyenneté hongroise ne constitue pas une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale de la Hongrie, la même disposition stipule qu'une demande de rétablissement ne peut être introduite qu'une seule fois pendant la période de suspension de la citoyenneté hongroise. Cette limitation peut priver une personne de la possibilité de recouvrer sa citoyenneté hongroise après le rejet de sa demande initiale, même si la personne en question ne représente plus une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale de la Hongrie.

71. Par conséquent, la Commission de Venise estime que les garanties procédurales liées à la suspension de la citoyenneté devraient être améliorées. Premièrement, lorsqu'une décision concernant la déchéance de nationalité est prise sur la base de données classifiées auxquelles la personne concernée n'a pas eu accès, il devrait exister un cadre juridique garantissant que la nature de l'affaire est connue de la personne concernée et qu'elle est représentée par son avocat ou par un avocat spécial désigné afin d'examiner les éléments de preuve contenus dans les documents classifiés. Deuxièmement, la Commission recommande d'introduire une règle prévoyant que le recours devant la Kuria contre la décision de suspension de la citoyenneté a un effet suspensif et que la personne concernée peut continuer à jouir de sa citoyenneté hongroise jusqu'à la fin de la procédure judiciaire. Troisièmement, la disposition pertinente de la loi LV devrait être révisée afin de permettre une exception au respect du délai pour contester la décision de suspension de la citoyenneté devant la Kuria pour un motif valable. Quatrièmement, la loi LV devrait prévoir la possibilité pour la personne concernée de présenter une nouvelle demande de rétablissement de la citoyenneté hongroise après le rejet d'une première demande.

F. Les modifications concernant le droit à la liberté de choisir sa résidence et les situations d'urgence

1. Liberté de choisir sa résidence

72. Le premier paragraphe de l'article XXVII de la Loi fondamentale a été modifié comme suit (les modifications sont indiquées en gras) :

*« (1) Toute personne résidant légalement sur le territoire hongrois a le droit de circuler librement et de choisir librement son lieu de résidence. **L'exercice du droit de choisir librement son lieu de résidence ne porte pas atteinte au droit fondamental à l'identité propre des communautés locales en Hongrie** ».*

73. Le rapport explicatif du quinzième amendement à la Loi fondamentale ne contient aucune explication quant à l'adoption de cet amendement. La loi d'application XLVIII de 2025 sur la protection de l'identité locale a été adoptée par le Parlement et est entrée en vigueur le 1er juillet 2025.⁶⁰

Nations unies, Droits de l'homme et privation arbitraire de nationalité, rapport du Secrétaire général (19 décembre 2013), Doc. ONU [A/HRC/25/28](#), p. 14, § 33).

⁶⁰ La loi XLIII de 2025 est disponible uniquement en hongrois dans la base de données législative nationale hongroise : www.njt.hu/jogszabaly/2025-48-00-00

74. Au cours des échanges avec certains interlocuteurs, la délégation de la Commission de Venise a été informée qu'à la suite de l'adoption de cet amendement et de la loi d'application correspondante, certaines municipalités ont publié des décrets fixant des conditions strictes (par exemple, avoir un casier judiciaire vierge, être titulaire d'au moins un diplôme d'études secondaires, prouver sa connaissance de la langue hongroise, ne pas être au chômage) pour autoriser les personnes souhaitant acquérir un bien immobilier dans la commune. La délégation de la Commission de Venise a également appris que la loi XLVIII de 2025 prévoit une clause de non-discrimination (la mesure de protection juridique doit être appliquée sans porter atteinte à la dignité humaine et sans discrimination injustifiée, conformément à l'exigence d'égalité de traitement) et que la personne concernée par la mesure contestée ou l'autorité administrative compétente a la possibilité de contester les mesures adoptées par les municipalités devant les tribunaux administratifs. Les affaires administratives contestant ces règles des autorités locales peuvent être portées devant la Kuria de différentes manières. Cependant, la Kuria a informé la Commission de Venise qu'elle n'avait encore reçu aucune affaire concernant cette partie de l'amendement, et la Commission ne dispose d'aucune information indiquant qu'il existe d'autres procédures judiciaires en cours concernant cette question.

75. Un certain nombre d'États ont des règles statutaires prévoyant que les autorités locales, dans certaines circonstances et pour certains objectifs spécifiques, peuvent limiter l'acquisition de biens immobiliers, notamment par des exigences en matière de zonage, des périodes de résidence minimales ou des règles permettant à une autorité locale de préempter l'acquisition d'un bien immobilier. Ces règles soulèvent évidemment un certain nombre de questions d'ordre public, notamment celle de savoir comment garantir au mieux un équilibre satisfaisant entre les intérêts locaux et nationaux. Il peut également y avoir des questions relatives aux droits de l'homme lorsqu'une réglementation a un objectif discriminatoire (par exemple, exclure une minorité ethnique) ou lorsqu'elle peut avoir un effet discriminatoire. La Commission de Venise observe que le droit à la liberté de choisir sa résidence est consacré par l'article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH et l'article 12 du PIDCP. La CourEDH a également admis que le refus d'autoriser l'installation dans certaines zones pour non-respect des conditions légales relatives à la durée de résidence et au type de revenus constituait une ingérence dans le droit à la liberté de choisir sa résidence sous l'article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH. Selon la jurisprudence de la CourEDH, toute mesure de ce type doit être conforme à la loi, poursuivre l'un des objectifs légitimes visés dans ce paragraphe et établir un juste équilibre entre l'intérêt public et les droits individuels.⁶¹

76. La Commission de Venise considère que l'application de cet amendement pourrait soulever certaines questions juridiques relevant du champ d'application du présent avis si les mesures prises par une collectivité locale ont un objectif discriminatoire ou un effet discriminatoire. Toutefois, il est trop tôt pour en évaluer l'impact et les implications sans savoir comment il sera appliqué.

2. Situations d'urgence

77. Le premier paragraphe de l'article 53 et le premier paragraphe de l'article 56 de la Loi fondamentale ont également été modifiés comme suit (les modifications sont indiquées en gras) :

Article 53(1)

« (1) *Pendant la période d'ordre juridique spécial, le gouvernement peut adopter des décrets lui permettant de prendre des mesures extraordinaires prévues par une loi cardinale, et peut suspendre l'application de certaines lois et déroger aux dispositions des lois*

a) sans autorisation spécifique de l'Assemblée nationale pendant un état de guerre ou un état d'urgence ;

⁶¹ Garib c. Pays-Bas [GC], n° [43494/09](#), §§ 103-167, 6 novembre 2017.

b) sur la base d'une autorisation accordée pour une durée déterminée par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers des membres présents en cas de danger. »

Article 56(1)

« (1) Si l'Assemblée nationale est empêchée de prendre de telles décisions, le Président de la République a le droit de déclarer l'état de guerre, de déclarer et de prolonger l'état d'urgence, d'autoriser le gouvernement à prolonger l'état de danger, **ainsi que de suspendre l'application de certaines lois et de déroger aux dispositions des lois pendant l'état d'urgence.** »

78. Le rapport explicatif du quinzième amendement à la Loi fondamentale ne fournit aucune explication quant à l'adoption de ces dispositions qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2026. En vertu des règles actuelles, le gouvernement peut adopter des décrets suspendant l'application de certaines lois et dérogeant aux dispositions des lois pendant l'état d'urgence dans les trois situations (état de guerre, état d'urgence et état de danger) prévues par la Loi fondamentale. La modification de l'article 53, paragraphe 1, introduit une distinction entre la situation d'état de danger et deux autres situations, exigeant une autorisation du Parlement à la majorité des deux tiers des députés présents pour suspendre l'application de certaines lois et déroger aux dispositions des lois en cas d'état de danger. En outre, la modification de l'article 56, paragraphe 1, étend les pouvoirs du président de la République pour suspendre l'application de certaines lois et déroger aux dispositions des lois dans le cas où le Parlement serait empêché de prendre de telles décisions.

79. L'amendement prévoit l'autorisation du Parlement pour déroger aux dispositions existantes en cas d'état de danger, qui est une situation d'urgence moins grave que l'état de guerre ou l'état d'urgence. Au cours des discussions avec les parties prenantes concernées, la Commission de Venise n'a reçu aucune justification pour ne pas introduire la même exigence (autorisation parlementaire) en cas d'état de guerre ou d'état d'urgence.

80. La Commission de Venise ne néglige pas non plus le fait que depuis 2020, un état de danger est en vigueur de manière continue en Hongrie, initialement en raison de la pandémie de Covid-19, puis en raison d'une situation de guerre dans un pays voisin. Au cours des échanges que la délégation de la Commission de Venise a eus à Budapest, certains interlocuteurs ont également exprimé leur préoccupation quant à l'utilisation extensive des pouvoirs d'urgence par le gouvernement, soulignant que certaines des mesures d'urgence adoptées n'étaient pas liées aux situations d'urgence et pouvaient entraîner des restrictions injustifiées des droits de l'homme.

81. La Commission de Venise a précédemment défini des normes générales et des bonnes pratiques en matière de pouvoirs d'urgence.⁶² En particulier, les principes de nécessité, de proportionnalité, de temporalité et de contrôle judiciaire et parlementaire efficace des décrets pris pendant l'état d'urgence doivent être respectés. La Commission estime que l'évaluation appropriée des modifications concernant les situations d'urgence nécessite une approche holistique de l'évaluation de l'ensemble du cadre des pouvoirs d'urgence en Hongrie, ce qui dépasse le cadre du présent avis. Par conséquent, la Commission de Venise ne peut examiner cet amendement dans le cadre du présent avis et reste à la disposition des autorités hongroises à cet égard.

IV. Conclusions

82. Par lettre du 26 mai 2025, la Commission de Venise a été invitée par la commission de l'égalité et de la non-discrimination de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à évaluer la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme du

⁶² Voir en particulier Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)014](#), Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant les états d'urgence : réflexions.

quinzième amendement à la Loi fondamentale de Hongrie, « *notamment dans la mesure où il a un impact sur la liberté d'expression ainsi que d'autres droits et libertés des personnes LGBTI et des personnes binationales* ».

83. La portée du présent avis se limite aux amendements qui présentent un intérêt particulier pour la commission de l'égalité et de la non-discrimination de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Par conséquent, le présent avis se concentre essentiellement sur les amendements concernant les questions liées à l'identité de genre (article L), les questions liées à la primauté du droit de l'enfant à la protection et aux soins nécessaires à son bon développement physique, mental et moral sur tout autre droit fondamental autre que le droit à la vie (article XVI) et les questions liées à la suspension de la citoyenneté (article G).

84. La Commission de Venise regrette d'emblée que les amendements en question aient été adoptés sans garantir un débat public inclusif et en l'absence d'une véritable consultation de toutes les parties prenantes concernées. Du point de vue des normes démocratiques applicables au processus législatif, la légitimité des modifications constitutionnelles adoptées peut être mise en doute. La Commission de Venise invite instamment les autorités hongroises à garantir, dans les futures procédures législatives, un débat inclusif et une participation significative de toutes les parties prenantes concernées, en impliquant tous les segments de la société et en particulier ceux qui sont particulièrement touchés par les amendements proposés.

85. La Commission de Venise formule les observations et recommandations suivantes :

- A. La modification du premier paragraphe de l'article L de la Loi fondamentale (*Les êtres humains sont de sexe masculin ou féminin*) ne devrait pas servir de base juridique pour interdire la reconnaissance juridique de l'identité de genre et il est important de veiller à ce que la modification en question n'ait pas pour effet de nier les droits des personnes transgenres à la reconnaissance juridique de leur identité de genre.
- B. La modification du premier paragraphe de l'article XVI de la Loi fondamentale (« *Ce droit prévaut sur tout autre droit fondamental autre que le droit à la vie* ») n'est pas compatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Cette modification devrait être abrogée ou modifiée afin d'éviter le risque de violation systématique d'autres droits fondamentaux en raison de l'absence d'équilibre entre des droits fondamentaux concurrents, y compris les droits des personnes LGBTI.
- C. Les dispositions pertinentes de la loi LV concernant la suspension de la citoyenneté devraient être modifiées :
 - (1) En ce qui concerne les motifs de suspension :
 - i. La possibilité de suspendre la citoyenneté en l'absence de condamnation devrait être limitée à des situations spécifiques dans lesquelles il n'est pas possible de poursuivre la personne concernée.
 - ii. Le libellé de l'article 9/B (2) (b) devrait être modifié afin de l'aligner sur la norme relative aux « comportements portant gravement atteinte aux intérêts vitaux de l'État partie » prévue par la Convention européenne sur la nationalité et la Convention sur la réduction des cas d'apatridie.
 - (2) En ce qui concerne le cadre procédural :
 - i. Il convient de prévoir des garanties pertinentes en matière d'accès aux données classifiées sur la base desquelles la décision de suspension de la citoyenneté a été prise.
 - ii. Il convient de prévoir l'effet suspensif du recours contre la décision de suspension de la citoyenneté.
 - iii. Il devrait être possible de prolonger ou de suspendre le délai pour contester la décision de suspension de la citoyenneté devant la Kuria pour un motif valable.

- iv. Il devrait être possible de rétablir la citoyenneté hongroise après le rejet de la demande initiale à cet effet.

86. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités hongroises et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.