



Strasbourg, 20 juin 2017

CDL-AD(2017)015

Avis n° 889 / 2017

Or. angl.

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

**HONGRIE**

**AVIS**

**CONCERNANT LE PROJET DE LOI  
SUR LA TRANSPARENCE DES ORGANISATIONS RECEVANT DE  
L'AIDE DE L'ETRANGER**

**sur la base des observations de :**

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (Membre, République tchèque)**  
**M. Richard CLAYTON (Membre, Royaume-Uni)**  
**Mme Herdís KJERULF THORGEIRSDOTTIR (Vice-Présidente,  
Membre, Islande)**

<b>I. Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>II. Cadre et normes juridiques</b> .....	<b>3</b>
A. Le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger .....	3
B. Réglementation nationale .....	4
C. Droit comparé .....	5
D. Normes internationales .....	6
<b>III. Observations préliminaires</b> .....	<b>7</b>
A. Contexte .....	7
B. Absence de consultation publique.....	8
<b>IV. Analyse</b> .....	<b>9</b>
A. Le concept « d'organisations recevant de l'aide de l'étranger » .....	10
B. Obligations découlant du projet de loi sur les organisations recevant de l'aide de l'étranger .....	13
1. Enregistrement et radiation .....	13
2. Obligations supplémentaires .....	14
a. Obligations de rendre des comptes .....	14
b. Obligations de divulguer des données.....	15
C. Sanctions imposées en cas de violation d'obligations .....	16
<b>V. La Loi telle qu'adoptée</b> .....	<b>17</b>
<b>VI. Conclusion</b> .....	<b>18</b>

## I. Introduction

1. Le 27 avril 2017, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution 2162(2017)<sup>1</sup> demandant à la Commission de Venise de donner un avis sur la compatibilité entre les normes du Conseil de l'Europe et le projet de loi hongrois sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger (ci-après « projet de loi »).

2. Mme Veronika Bílková, M. Richard Clayton et Mme Herdís Kjerulf Thorgeirsdottir ont fait office de rapporteurs pour cet avis.

3. Les 11-12 mai 2017, une délégation de la Commission, composée de Mme Bilková et de M. Clayton, accompagnés par Mme Simona Granata-Menghini (Secrétaire Adjointe de la Commission de Venise) et par M. Ziya Caga Tanyar (juriste du Secrétariat), s'est rendue à Budapest et a rencontré le Vice-procureur général, le président de la Cour constitutionnelle, le président, le vice-président et les juges de la Curia, des représentants des groupes parlementaires, le vice-président du Parlement responsable de la législation, le Ministre de la Justice, le Secrétaire d'Etat du ministère de la Justice et président du groupe de travail sur les droits de l'homme, le vice-secrétaire des Eglises, des Minorités et des Affaires civiles du ministère des Capacités humaines et un certain nombre de représentants d'ONG. La délégation de la Commission de Venise tient à remercier les autorités pour leur excellente collaboration pendant la visite.

4. Le présent avis est élaboré sur la base des contributions des rapporteurs. Il se fonde sur les traductions officielles du projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, accompagné d'un exposé des motifs (présentation générale des motifs) concernant le projet de loi (CDL-REF(2017)025rev). Les imprécisions éventuelles du présent avis pourraient provenir d'une mauvaise traduction de dispositions.

5. Un avis préliminaire<sup>2</sup> avait été préparé sur la base des contributions des rapporteurs et envoyé le 2 juin 2017 aux autorités hongroises. Le 13 juin 2017, le Parlement hongrois a adopté la Loi avec certains amendements (CDL-REF(2017)031). Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 111<sup>e</sup> Session Plénière (Venise, 16-17 Juin 2017).

## II. Cadre et normes juridiques

### A. Le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger

6. Le 6 avril 2017, le projet de loi a été soumis à l'Assemblée nationale par trois députés, élus au titre du Fidesz, le parti au pouvoir (projet de loi T/14967).

7. Selon le projet de loi, les associations et les fondations qui reçoivent chaque année de l'argent et d'autres actifs de l'étranger à raison du double du montant spécifié à l'article 6, par. 1, al. b, de la loi n° CXXXVI de 2007 sur la prévention du blanchiment de fonds et du financement du terrorisme et la lutte contre ceux-ci (soit 7,2 millions de forints ou 24 000 euros environ) doivent s'enregistrer auprès de la Cour régionale en qualité « d'organisations recevant de l'aide de l'étranger » et s'identifier de cette manière sur leur site internet et sur tout autre

---

<sup>1</sup> Résolution 2162 (2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée : « Évolutions inquiétantes en Hongrie: projet de loi sur les ONG restreignant la société civile et possible fermeture de l'Université d'Europe centrale, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23715&lang=en>

<sup>2</sup> Les avis préliminaires sont préparés dans les cas urgents lorsque la situation nationale l'exige (Article 14a du Règlement Intérieur de la Commission de Venise). Ils sont envoyés aux autorités concernées (et sont publiés) avant leurs soumission à la Session Plénière.

produit de presse ou publication. Le projet de loi régit aussi la procédure d'enregistrement et prévoit des sanctions pour les organisations qui ne satisfont pas à leurs obligations légales.

8. Le projet de loi s'applique à l'ensemble des associations et des fonctions à l'exception : a) des associations et des fondations qui ne sont pas des organisations non gouvernementales ; b) des associations qui relèvent de la loi I de 2004 sur les sports ; et c) des organisations qui accomplissent des activités religieuses (article 1<sup>er</sup>, par. 4, du projet de loi). En outre, selon l'article 1<sup>er</sup>, par. 3, les fonds reçus de l'Union européenne par le biais d'un organe d'Etat selon une loi distincte ne sont pas couverts par le projet de loi.

## **B. Règlementation nationale**

9. L'article VIII de la Loi fondamentale hongroise, adoptée en 2011, reconnaît « *le droit de créer des organisations ou d'y adhérer* » (par. 2). Cette disposition confirme que ce droit s'applique à la création et au fonctionnement des partis politiques et des syndicats. La Cour constitutionnelle hongroise indique dans sa jurisprudence que le droit à la liberté d'association « *est avant tout le choix de l'objectif, outre la liberté de créer une organisation dans un but donné, l'adhésion volontaire à celle-ci et la possibilité de la quitter volontairement* »<sup>3</sup>.

10. Les règles générales applicables au statut juridique des associations et des fondations et à leur financement sont déterminées par la loi n° CLXXV/2011 sur *le droit d'association, le statut à but non lucratif, le fonctionnement et le financement des organisations de la société civile* et la loi n° 181/2011 sur *l'enregistrement auprès des tribunaux des organisations de la société civile et les règles de procédure applicables*. Des textes de loi spécifiques concernent aussi certains types d'associations de la société civile (loi n° 47/2003 sur *les fondations contribuant au fonctionnement des partis politiques et réalisant des activités scientifiques, éducatives, de sensibilisation, de recherche*, loi n° 1/2004 sur *les sports*, loi n° 26/2011 sur *la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des Eglises, des confessions et des communautés religieuses*, etc.).

11. L'article 2, par. 6, de la loi n° CLXXV définit une organisation de la société civile comme étant : a) une société civile ; b) une association enregistrée en Hongrie à l'exclusion des partis politiques, des syndicats et des associations mutualistes ; ou c) une fondation, à l'exclusion des fondations publiques et des fondations de partis. La loi n° CLXXV n'impose aucune obligation en matière de transparence du financement qui soit comparable au projet de loi.

12. Le projet de loi n'est pas qu'une simple révision de la loi sur la liberté d'association. C'est un texte de loi autonome, qui doit servir indépendamment du reste de la législation. Il est axé sur une catégorie d'organisations de la société civile, à savoir celles qui reçoivent des fonds étrangers. Actuellement, la loi n° CLXXV ne détermine pas de catégorie particulière d'organisations recevant de l'aide de l'étranger. En général, les financements étrangers sont autorisés, parallèlement aux financements nationaux. Les parties politiques sont les seuls à faire exception à cette règle : ils ne peuvent accepter de dons d'Etats étrangers et depuis 2014, d'organisations étrangères, ni de ressortissants étrangers. L'article 20, par. 1, al. a) à d) et par. 2, de la loi n° CLXXV impose la publication du montant du financement, mais pas de la source de ce financement. De même, les exigences actuelles pour ce qui est de rendre des comptes en vertu de l'article 29, impose de divulguer les montants, mais pas la source des financements. En outre, les obligations spécifiques de comptes à rendre faites aux ONG qui utilisent une comptabilité à double entrée en vertu de la loi n'impliquent pas non plus la divulgation de l'identité des financeurs.

---

<sup>3</sup> Cour constitutionnelle hongroise, décision n° 22/1994, par. 128.

### C. Droit comparé

13. En 2013, la Commission de Venise a collecté des renseignements sur la législation relative aux ONG, y compris sur les financements étrangers dans un certain nombre de pays<sup>4</sup>. En 2016, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de réaliser une étude des normes applicables au financement étranger des ONG dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'étude est en cours.

14. L'analyse préliminaire et non exhaustive des renseignements obtenus (concernant 38 pays) révèle que la plupart des Etats membres de la Commission de Venise ne disposent pas de dispositions spécifiques régissant ou restreignant<sup>5</sup> la capacité des associations de recevoir des financements de l'étranger, ni de dispositions spécifiques imposant des obligations spécifiques pour ce qui est de rendre des comptes et de divulguer des données en matière de financements étrangers<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> CDL(2013)018.

<sup>5</sup> Il y a quelques exceptions. En Azerbaïdjan, une révision législative adoptée en 2014 a limité le cercle des donateurs éventuels : « à une personne privée ou morale de la République d'Azerbaïdjan et aux filiales de personnes morales étrangères (...) enregistrées en Azerbaïdjan et non destinées à avantager une organisation non gouvernementale », ce qui exclut les dons d'origine étrangère. La Commission de Venise a vivement critiqué cette disposition (Commission de Venise, avis sur la loi azerbaïdjanaise relative aux organisations non gouvernementales (associations et fondations de la société civile) telle que modifiée, CDL-AD(2014)043). Bien qu'il n'y ait aucune loi sur les ONG en Irlande ni aucune restriction expresse au financement d'ONG depuis l'étranger, la loi électorale de 1997 interdit le financement étranger par des « tiers », ce qui pourrait toucher les ONG se livrant à des activités politiques, des campagnes politiques, ou des campagnes électorales.

<sup>6</sup> En Fédération de Russie, les associations qui reçoivent des fonds ou d'autres biens d'autorités étrangères, de leurs instances politiques, d'organisations internationales et étrangères, de ressortissants étrangers, d'apatrides ou d'autres entités autorisées par elles et / ou d'entités morales russes recevant des fonds ou d'autres biens des sources indiquées et qui participent à des activités politiques sur le territoire de la Fédération de Russie sont considérées comme des « organisations à but non lucratif exerçant les fonctions d'agent étranger ». Les organisations non commerciales (« ONG ») exerçant la fonction « d'agent étranger » font l'objet d'un système de contrôle renforcé, impliquant l'obligation de soumettre des rapports plus fréquents et de réaliser un audit annuel obligatoire. Les matériels publiés ou diffusés par les ONG exerçant la fonction « d'agent étranger » doivent comprendre l'indication qu'ils sont publiés par un « agent étranger » (article 24, par. 1). Au cas où elles ne s'acquittent pas d'une des obligations imposées par la loi, l'organisation et ses représentants peuvent se voir infliger une amende. La Commission de Venise a vivement critiqué cette loi (voir Commission de Venise, avis sur la loi fédérale n° 121-FZ sur les organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-FZ et n° 147-FZ et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant modification du Code pénal « loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, CDL-AD(2014)025). En Israël, où rien dans la législation n'interdit ni ne restreint l'obtention de financements de l'étranger en tant que tels pour ce qui est des dons (contributions, aide financière) aux associations (qualifiées « d'organes soutenus » provenant d'entités étatiques étrangères (définies par la loi), les associations ont une obligation de rendre des comptes et de publier des données. L'organe soutenu doit faire figurer les renseignements ci-après dans son rapport financier annuel soumis au Registre des associations : a) l'identité du donateur ; b) le montant du don ; c) le but du don ; d) les conditions du don, y compris les engagements pris oralement ou par écrit, directement ou indirectement, par l'association en échange du don, si de tels engagements existent. L'organe soutenu doit publier ces renseignements sur son site internet et s'il n'en a pas, il faut qu'il les communique au greffier responsable du Registre, qui les publie sur le site internet du ministère de la Justice. Le 11 juillet 2016, la Knesset a révisé la loi sur l'obligation de publication des organes soutenus par une entité d'un Etat étranger (de 2011). Cette révision détermine des conditions plus strictes pour ce qui est de publier des données et de rendre des comptes, lorsque les principales sources de revenus d'une association ou d'une société d'intérêt public proviennent de l'entité d'un Etat étranger : l'organe soutenu doit soumettre un rapport annuel au greffier, précisant que ses principales aides financières proviennent d'une entité d'un Etat étranger et il doit préciser ce fait dans les publications qui « soulignent ses buts, qui sont destinées à toucher le grand public, qui lui sont accessibles, qui sont publiés sur des tableaux publics ou lors d'une campagne internet ». Il

## D. Normes internationales

15. Les organisations de la société civile (ci-après « OSC ») jouent un rôle important dans les sociétés démocratiques modernes. Elles permettant aux citoyens de s'associer pour viser certains buts et/ ou défendre certains programmes. Comme elles sont une forme d'engagement public parallèlement à la participation au processus politique officiel, les OSC doivent coopérer avec les pouvoirs publics tout en conservant leur indépendance. Les membres des OSC et les OSC elles-mêmes jouissent des droits de l'homme, y compris la liberté d'association et la liberté d'expression. Ces droits sont inscrits dans un grand nombre d'instruments internationaux, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (articles 19-20), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (articles 19 et 21) et la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 (articles 10-11). La Commission de Venise a souligné l'importance des libertés d'association, d'expression et d'assemblée, ainsi que l'interdiction de la discrimination dans plusieurs avis précédents<sup>7</sup>.

16. Il existe également un large éventail d'instruments de droit souple, qui traitent de la liberté d'association à la lumière desquels la Commission de Venise examinera le projet. Ces instruments comprennent les suivants :

- Lignes directrices sur « Le statut juridique des organisations non gouvernementales et leur rôle dans une démocratie pluraliste », adoptées lors d'une réunion multilatérale organisée par le Conseil de l'Europe du 23 au 25 mars 1998 à Strasbourg;
- *Déclaration de l'ONU sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus* (Défenseurs des Droits de l'Homme) du 9 Décembre 1998<sup>8</sup> ;
- *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*<sup>9</sup> ;
- *2014 Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*<sup>10</sup>.

17. La Commission de Venise a traité dans plusieurs avis de la liberté d'association en général et du statut juridique des organisations de la société civile<sup>11</sup>.

---

n'y a pas d'obligation de divulguer l'aide privée d'origine étrangère versée par des personnes physiques, des associations, des sociétés etc. ou d'en faire état dans des rapports. Aux Etats-Unis, aucune restriction n'empêche les ONG américaines de recevoir une aide financière d'organisations ou de pays étrangers. La loi sur l'enregistrement des agents étrangers (*FARA*) requiert qu'un « agent » qui intervient sous la direction ou sous le contrôle d'autorités, d'entités ou de personnes étrangères et qui se livre à des activités politiques aux Etats-Unis « dans l'intérêt » de cette entité étrangère, doit s'enregistrer pour révéler ses rapports avec l'entité étrangère et communiquer des informations sur les activités et les liens financiers qui y sont liés. Cela s'applique avant tout aux activités des agents de lobbies et des publicitaires intervenant au nom d'autorités étrangères.

<sup>7</sup> Voir, par exemple, CDL-AD(2014)025, Avis sur la loi fédérale n°121-fz relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n°18-fz et n° 147-fz et sur la loi fédérale n° 190-fz portant amendement au code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, paras. 16-28, 62, 73 et 90.

<sup>8</sup> Doc. ONU A/RES/53/144, *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus* (Déclaration sur les défenseurs des Droits de l'Homme), adopté par l'Assemblée Générale, résolution 53/144 de 8 mars 1999 ; le texte de la Déclaration est disponible sur : <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>.

<sup>9</sup> Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, 10 octobre 2007.

<sup>10</sup> CDL-AD(2014)046, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, Etude n° 706/2012 BIDDH/OSCE, n° Legis : GDL-FOASS/263/2014, 17 décembre 2014.

18. La Déclaration de l'ONU sur les Défenseurs des Droits de l'Homme réaffirme que « *chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international.* » (Article 1) et stipule que les États ont l'obligation d'adopter des mesures pour garantir ce droit. La Déclaration dispose en plus spécifiquement (Article 13) que « *chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la présente Déclaration.* » Le droit d'accès au financement doit être exercé dans le cadre juridique tracé par la législation nationale – à condition que telle législation soit compatible avec les normes internationales des droits de l'Homme (Article 3).

19. Aucun instrument juridique international ne porte exclusivement sur le financement (ou le financement depuis l'étranger) des organisations de la société civile. Cependant la question est couverte par les instruments cités plus haut.

20. Le présent avis n'examine pas la compatibilité du projet de loi hongrois avec le droit de l'Union européen.

### III. Observations préliminaires

#### A. Contexte

21. Dans la mesure où il concerne la façon dont le projet de loi est perçu, appliqué et interprété, le *contexte* dans lequel le projet de loi a été déposé et examiné mérite qu'on s'y arrête. La Commission de Venise note que ces dernières années, on a signalé que des organisations de la société civile recevant des financements de l'étranger ont été qualifiées par d'éminents responsables hongrois de menaces pour la sécurité nationale et l'indépendance du pays.

22. M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (ci-après « CdE ») a noté que le projet de loi « *était déposé dans un contexte de discours antagonique incessant de certains membres de la coalition au pouvoir, qui ont qualifié publiquement certaines ONG « d'agents de l'étranger » en raison de leurs sources de financement et qui ont contesté leur légitimité* »<sup>12</sup>. Au début de l'année, M. Michel Forst, Rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, a indiqué, dans une déclaration publiée après sa visite en Hongrie, que « *les défenseurs des droits de l'homme qui critiquent les autorités ou qui expriment leur préoccupation au sujet des droits de l'homme sont rapidement intimidés et présentés comme des agents « politiques » ou « étrangers ». Ils subissent*

---

<sup>11</sup> Voir par exemple CDL-AD(2011)035, *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme*, 19 octobre 2011 ; CDL-AD(2013)023, *Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt*, 18 juin 2013 ; CDL-AD(2013)030, *Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic*, 16 octobre 2013 ; CDL-AD(2014)025, *Avis sur la loi fédérale n°121-fz relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n°18-fz et n° 147-fz et sur la loi fédérale n° 190-fz portant révision du code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie*, 27 juin 2014 ; CDL-AD(2014)043, *Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (Associations publiques et fonds) telle qu'amendée, de la République d'Azerbaïdjan*, 15 décembre 2014 ; CDL-AD(2016)020, *Fédération de Russie - Avis concernant la loi fédérale n° 129-fz portant révision de certains actes législatifs (loi fédérale sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales)*, 13 juin 2016.

<sup>12</sup> Ref. CommHR/NM/sf021-2017, *Lettre de M. Nils Muižnieks au Président de l'Assemblée nationale hongroise*, 26 avril 2017.

*d'énormes pressions en raison de critiques publiques, d'une stigmatisation dans les médias, d'inspections inopinées et d'une réduction des financements publics »<sup>13</sup>.*

23. En avril 2017, le gouvernement hongrois a lancé une consultation nationale sous le titre général « *Arrêtons Bruxelles* ». Elle pose six questions au grand public sur l'ingérence alléguée de l'Union européenne ou d'autres acteurs étrangers dans les affaires internes hongroises. L'une des questions porte sur les organisations qui reçoivent un financement étranger. Elle est libellée ainsi : « *de plus en plus d'organisations soutenues par l'étranger interviennent en Hongrie afin de s'ingérer de façon opaque dans les affaires intérieures de notre pays. Ces organisations pourraient mettre en péril notre indépendance. Que devrait faire la Hongrie selon vous ? a) Leur demander de s'enregistrer, de révéler les objectifs de leurs activités et la source de leurs financements. b) Leur permettre de poursuivre leurs activités risquées sans contrôle* ».

24. Cette formulation ne pouvait rester sans effets sur la perception du projet de loi parmi les organisations de la société civile et plus largement au sein de la société. Bien que le terme fort stigmatisant « d'agent étranger » ne soit pas utilisé<sup>14</sup> – et à juste titre – par le législateur hongrois<sup>15</sup>, on peut douter que dans les circonstances actuelles, marquées par des déclarations véhémentes contre les organisations de la société civile financées depuis l'étranger, l'expression « organisation recevant de l'aide de l'étranger » puisse être interprétée comme étant de nature descriptive et neutre. Cette formulation a contribué à la controverse qui a entouré le débat sur l'intérêt du projet de loi. Les discussions des rapporteurs avec leurs interlocuteurs ont indiqué que les organisations non gouvernementales étaient fort préoccupées par la rédaction technique du projet de loi en ce qui concerne les obligations de transparence sur les financeurs étrangers d'ONG alors qu'il n'y avait pas d'obligation comparable pour les bailleurs de fonds hongrois soutenant des ONG.

## **B. Absence de consultation publique**

25. L'Assemblée parlementaire s'est dit préoccupée par l'absence de consultation publique avant la soumission du projet de loi au parlement<sup>16</sup>. De même, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déploré « *l'absence de consultation ou de débat publics dignes de ce nom avant le dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale* »<sup>17</sup>.

26. La Commission de Venise est consciente qu'en Hongrie, les règles applicables au processus législatif dépendent de l'auteur du projet de loi et qu'à la différence des projets soumis par le Gouvernement ou par le Président de la République, les propositions présentées par des députés ne requièrent pas de consultation publique obligatoire<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Déclaration de fin de mission du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, visite du 8 au 16 février 2016 en Hongrie.  
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?newsID=17048&LangID=E#sthash.yjYEDjx.dpuf> (consulté le 9 mai 2017).

<sup>14</sup> CDL-AD(2014)025, *Avis sur la loi fédérale n°121-fz relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n°18-fz et n° 147-fz et sur la loi fédérale n° 190-fz portant révision du code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie*, 27 juin 2014.

<sup>15</sup> Dans son avis CDL-AD(2014)025 concernant la loi sur les agents étrangers en Fédération de Russie, la Commission de Venise a recommandé aux autorités russes d'envisager d'urgence de remplacer rapidement le terme « agent étranger » par un autre plus neutre et d'interdire aux autorités de poursuivre l'enregistrement d'une organisation comme « agent étranger » sans l'accord de l'association (par. 65).

<sup>16</sup> Résolution 2162 (2017), par. 6.1.

<sup>17</sup> CommHR/NM/sf021-2017, *op. cit.*

<sup>18</sup> Voir la loi n° 131/2010 sur *la participation du grand public au processus législatif*. Voir aussi László Vértésy, « The Public Participation in the Drafting of Legislation in Hungary », *International Public Administration Review*, Vol. 14, No. 4, 2016, pp. 115–135.

Toutefois, les consultations publiques ne sont pas non plus exclues expressément lorsque des propositions de loi sont déposées par des députés.

27. La *Recommandation CM/REC(2007)14* prévoit que « Les ONG devraient être consultées au cours de la rédaction des lois et règlements ayant des incidences sur leurs statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention. »<sup>19</sup>. L'organisation d'une consultation publique avec des organisations de la société civile avant l'adoption de projets de loi qui les intéressent directement constitue donc une partie des bonnes pratiques que les pays européens s'attachent à mettre en œuvre dans le cadre de leurs processus législatifs internes.

28. La Commission de Venise est aussi consciente que le 20 avril 2017, le ministère de la Justice a organisé une réunion élargie du groupe de travail sur les droits de l'homme, où le projet de loi a été examiné. Bien qu'il convienne de saluer ces actions entreprises par les autorités hongroises pour consulter des organisations de la société civile, la réunion, selon les informations sur la réunion dont dispose la Commission de Venise, était ouverte uniquement aux organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de la protection des droits de l'homme et non à celles qui interviennent dans d'autres domaines, bien que le projet de loi s'applique également à ces dernières. Un processus de consultation plus large sur le projet de loi aurait peut-être évité certaines difficultés techniques de rédaction sur lesquelles l'attention de la Commission a été attirée.

#### IV. Analyse

29. Le projet de loi vise à créer une nouvelle catégorie d'organisations de la société civile recevant de l'aide de l'étranger (au-delà d'un certain seuil). Ces organisations se verront imposer des obligations supplémentaires pour ce qui est de rendre des comptes – renseignements qui figureront à cette fin dans le registre existant d'associations - et de divulguer des données. Le projet de loi justifie la nouvelle initiative législative en invoquant la nécessité de défendre l'intérêt politique et économique du pays et de combattre le blanchiment de fonds et le financement du terrorisme. La Commission note que le projet de loi, dans son préambule, « reconnaît que le soutien fourni par des sources étrangers inconnus aux organisations établies en vertu de la liberté d'association est susceptible d'être utilisé par des groupes d'intérêts étrangers de promouvoir – par le biais de l'influence sociale de ces organisations- leurs propres intérêts au lieu des objectifs communautaires dans la vie sociale et politique de la Hongrie. » Cette déclaration est tellement vaste et ambiguë, jumelé avec le rhétorique du gouvernement, qu'elle soulève des questions concernant les buts légitimes suivis par le gouvernement dans l'adoption de cette législation.

30. Bien que dans sa résolution 2162 (2017), l'Assemblée parlementaire ait salué le fait que le projet de loi ne recourt pas à l'expression controversée « d'agent étranger », et qu'il prévoit un contrôle de nature judiciaire plutôt qu'administrative, elle s'est dit préoccupée par plusieurs questions que soulève le projet de loi au regard de la liberté d'association, de la liberté d'expression et du droit au respect de la vie privée :

---

<sup>19</sup> Par.77. L'exposé des motifs de la *Recommandation* précise ceci : « Il est essentiel que les ONG soient consultées non seulement sur des questions en relation avec leurs objectifs, mais aussi sur des propositions de modification de la législation susceptibles d'affecter leur capacité à poursuivre leurs objectifs. Cette consultation est nécessaire non seulement parce que ces modifications pourraient directement affecter leurs intérêts et l'efficacité de leur contribution importante qu'elles sont en mesure d'apporter aux sociétés démocratiques, mais aussi parce qu'il est probable que leur expérience leur donne des points de repères utiles pour comprendre la faisabilité de ce qui est proposé » (par. 139).

- a) l'obligation pour les ONG recevant des financements étrangers de l'indiquer dans tous les matériels, publiés ou diffusés ;
- b) l'obligation faite aux ONG de soumettre les données personnelles détaillées des donateurs étrangers, y compris les personnes privées ;
- c) la gravité des sanctions prévues dans le projet de loi, y compris en fin de compte la dissolution de l'organisation pour non-respect d'obligations administratives ;
- d) la portée de l'application du projet de loi, qui s'applique à certaines associations et qui en exclut d'autres comme les organisations sportives et religieuses.

31. Ces préoccupations ont été largement reprises par M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du CdE<sup>20</sup>, par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG<sup>21</sup>, et par les rapporteurs spéciaux de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association et sur la situation des défenseurs des droits de l'homme<sup>22</sup>.

32. La Commission de Venise va analyser le projet de loi en trois étapes: elle examinera le concept d'organisations recevant de l'aide de l'étranger, les obligations supplémentaires pour ce qui est de rendre des comptes et de divulguer des données imposées par le projet de loi aux organisations recevant de l'aide de l'étranger et les sanctions prévues en cas d'inobservation de ces obligations.

#### **A. Le concept « d'organisations recevant de l'aide de l'étranger »**

33. Le projet de loi impose à toutes les associations et fondations qui reçoivent une aide étrangère supérieure au seuil de 7,2 millions de forints (soit près de 24 000 euros) par an de s'enregistrer comme organisations recevant de l'aide de l'étranger et il les assujettit à des obligations pour ce qui est de rendre des comptes et de divulguer des données. Il prévoit donc un « traitement différencié » pour les organisations selon qu'elles reçoivent exclusivement des financements internes ou qu'elles obtiennent des financements étrangers.

34. Il ressort des instruments internationaux qu'un traitement différencié est possible dans ce cas seulement et dans la mesure où le traitement vise un certain nombre de buts légitimes comme la prévention du blanchiment de fonds et du terrorisme et qu'il soit proportionné aux buts légitimes visés, et ne pas excéder ce qui est strictement nécessaire afin d'atteindre ces buts. Ces critères correspondent aux conditions des limites du droit à la liberté d'association prévue par l'article 11, par. 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22, par. 2, du PIDCP.

35. Selon la *Recommandation CM/REC(2007)14*, « Les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des contributions – dons en espèce ou en nature – non seulement des autorités publiques de leur propre Etat, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre Etat ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques » (par. 50).

<sup>20</sup> Réf.: CommHR/NM/sf021-2017, *op. cit.*

<sup>21</sup> Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Avis concernant le projet de loi hongrois sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger, établi par le Conseil d'experts à la demande de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, avril 2017.

<sup>22</sup> [OL HUN 2/2017](#), *Mandates of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression; the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association; and the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders* (anglais seulement), 9 mai 2017.

L'exposé des motifs ajoute que « *la seule limite aux dons étrangers devrait être les lois généralement applicables en matière de douanes, de change et de blanchiment d'argent, ainsi que celles sur le financement d'élections et de partis politiques. Ces dons ne devraient être soumis à aucune autre forme d'imposition ni à aucune obligation particulièrement de rendre compte* » (par. 101).

36. En vertu du principe n° 7 des Lignes directrices conjointes Commission de Venise – OSCE sur la liberté d'association, « *les associations doivent pouvoir librement solliciter, recevoir ou utiliser des ressources financières, matérielles et humaines, aussi bien nationales, qu'étrangères ou internationales, afin d'exercer leurs activités. Les États doivent tout particulièrement veiller à ne pas restreindre ou verrouiller l'accès des associations aux ressources en se fondant sur la nationalité ou le pays d'origine de leurs sources de financement, ni stigmatiser les associations qui bénéficient de telles ressources. Cette liberté est uniquement soumise aux exigences prévues par la législation généralement applicable en matière de douanes, devises étrangères, prévention du blanchiment d'argent et du terrorisme, ainsi que celles relatives à la transparence et au financement des partis politiques et des élections, sous réserve toutefois que ces exigences soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme* ». Les Lignes Directrices précise de plus que les restrictions imposées à l'accès aux ressources provenant de l'étranger doivent être proportionnées aux buts poursuivis par l'État tels que la protection de la sécurité nationale, de la sûreté ou de l'ordre public, et doit correspondre au moyen le moins intrusif possible pour atteindre l'objectif visé.<sup>23</sup>

37. Dans sa résolution 22/6 du 21 mars 2013, Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a invité les Etats « *à faire en sorte qu'aucune restriction ne soit imposée de façon arbitraire aux sources potentielles de financement dont l'objectif est de soutenir les activités des défenseurs des droits de l'homme, en dehors des restrictions s'appliquant habituellement à toute autre activité sans lien avec les droits de l'homme menée dans le pays, lesquelles ont pour but de garantir la transparence et la responsabilité, et qu'aucune disposition législative ne criminalise ou discrédite les activités de défense des droits de l'homme au motif de l'origine géographique de leur source de financement* » (par. 9, al. b).

38. Le projet de loi vise à assurer davantage de transparence parmi les organisations de la société civile qui participent à la vie publique. L'exposé des motifs précise encore que « *ces dernières décennies se sont caractérisées par une aggravation de la menace (...) de groupes d'intérêt étrangers qui tentent d'utiliser des organisations de la société civile. (...) Des subventions de cette nature visent à faire en sorte que - grâce à l'influence sur la société des organisations non gouvernementales qui les reçoivent – les groupes d'intérêt qui fournissent cette aide, fassent prévaloir leurs intérêts dans la vie politique et sociale hongroise. Ces processus peuvent présenter un grave danger pour la souveraineté et la sécurité de la Hongrie* ». L'exposé des motifs ajoute que « *en outre, il faut tenir compte des problèmes posés par les flux financiers d'origine non transparente, associés au blanchiment de fonds et au financement du terrorisme* »<sup>24</sup>.

39. Il est légitime de vouloir empêcher le financement du terrorisme et le blanchiment de fonds. Dans son *avis intérimaire concernant le projet de loi sur les organisations d'action civique d'Egypte*, la Commission de Venise a explicitement reconnu que « *Un Etat peut avoir différentes raisons pour restreindre les financements étrangers, notamment la prévention du*

<sup>23</sup> Voir, para. 220 des Lignes Directrices sur la Liberté d'Association.

<sup>24</sup> Le 31 mai 2017, le Parquet général de Hongrie a communiqué des statistiques et des informations sur les procédures pénales menées dans le cadre d'affaires concernant des attentats terroristes et des opérations de blanchiment de fonds au cours des deux années précédentes. Les statistiques n'ont toutefois pas montré que des organisations de la société civile, en particulier celles qui ont reçu des financements étrangers, aient été associées à la commission de ces infractions pénales.

*blanchiment de fond et du financement du terrorisme* »<sup>25</sup> et « *qu'il est justifié de demander une grande transparence dans les questions touchant aux financements étrangers* »<sup>26</sup>. Assurer la transparence, c'est aussi un objectif légitime. La Commission estime que la transparence peut d'une part révéler l'origine éventuellement illicite du financement (que ce soit ou non le résultat d'une activité criminelle), mais qu'elle permet de tenir le grand public informé des sources de financement (légitimes) des ONG. C'est aussi un instrument servant à assurer la régularité des procédures suivies pour le financement, à permettre aux autorités de réagir et à d'autres organisations de la société civile aussi de demander éventuellement un financement. La transparence peut donc justifier le fait d'imposer aux associations des obligations proportionnées de rendre compte et de divulguer des données.

40. Toutefois, la Commission de Venise note que l'observation figurant dans l'exposé des motifs pourrait faire craindre que le projet de loi soit, ainsi que le Commissaire du CdE aux droits de l'homme l'a indiqué, « *fondé sur l'hypothèse erronée et néfaste que le fait de recevoir des financements étrangers équivaut nécessairement à représenter des intérêts « étrangers » qui sont inévitablement mal intentionnés et en contradiction avec l'intérêt public hongrois* »<sup>27</sup>.

41. Dans son avis de 2014 concernant la loi sur les agents étrangers en Fédération de Russie<sup>28</sup>, la Commission de Venise a aussi reconnu que le fait de demander aux ONG recevant des fonds de l'étranger de faire preuve de transparence pour les empêcher d'être utilisées à mauvais escient à des fins politiques étrangères vise un objectif de prime abord légitime et peut être « *considéré comme nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui* », ainsi que l'énonce le paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH. Cependant, la Commission de Venise a ajouté que même si « *les Etats disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, [...] ils doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention* » et au titre d'autres instruments juridiques internationaux. En particulier, ces buts légitimes ne devraient pas être utilisés en tant que prétexte pour contrôler les ONGs ou pour restreindre leurs capacités d'accomplir leurs activités légitimes et ne devrait pas conduire à stigmatiser et à ostraciser certaines organisations de la société civile uniquement sur la base d'un financement étranger. L'étiquette « être soutenu par l'étranger » ne devrait pas donner l'impression de considérer les ONG recevant un financement de l'étranger comme déviant de certaines normes. Cela pourrait nuire à la façon dont les organisations de la société civile recevant de l'aide de l'étranger sont perçues par la société, avoir un effet dissuasif empêchant toute coopération avec de telles organisations ou dissuader des bailleurs de fonds étrangers d'octroyer des contributions financières.

42. Le projet de loi s'applique à l'ensemble des associations et des fondations à l'exception des associations sportives, des associations religieuses et des associations qui ne sont pas considérées comme des organisations de la société civile (partis politiques, fondations de ceux-ci, syndicats etc.) (article 1<sup>er</sup>, par. 4, du projet de loi). Au cours de la visite à Budapest, les représentants de la Commission de Venise ont été informés que

---

<sup>25</sup> CDL-AD(2013)023, *Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt* (anglais seulement), § 40.

<sup>26</sup> CDL-AD(2013)023, *Idem*, § 43.

<sup>27</sup> Ref. CommHR/NM/sf021-2017, *op. cit.*

<sup>28</sup> CDL-AD(2014)025, *Avis sur la loi fédérale n°121-fz relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n°18-fz et n° 147-fz et sur la loi fédérale n° 190-fz portant révision du code pénal*, 27 juin 2014, par. 58.

d'autres exceptions, notamment concernant les associations de minorités nationales soutenus par leur Etat tutélaire, pourrait être ajoutées au projet de loi.

43. L'exposé des motifs précise que le projet de loi « *ne s'applique pas aux organisations énumérées, étant donné d'abord que soit elles ne sont pas considérées comme des organisations non gouvernementales soit que leurs activités sont liées à l'exercice d'autres droits fondamentaux* ». Cette explication ne semble pas très convaincante. Une loi visant à améliorer la transparence dans l'espace public et à empêcher le financement du terrorisme et du blanchiment de fonds devrait s'appliquer à toute organisation intervenant dans l'espace public et / ou susceptible de se livrer à des activités criminelles dans la mesure où la transparence de leur financement n'est pas régie par des lois spéciales. Il en va ainsi des partis politiques, à qui il est interdit – en vertu de la loi n° 33/1989 sur *le fonctionnement et la gestion financière des partis politiques* telle que révisée – de recevoir des financements étrangers. Alors qu'une législation spéciale s'applique aux organisations exemptées, elle ne leur impose pas d'obligations spéciales en matière de transparence. On ne sait donc pas bien pourquoi elles sont exclues du champ d'application du projet de loi. Une telle exclusion pourrait sembler injustifiée, discriminatoire et contraire à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme sauf si elle est mieux prise en considération. En outre, l'expression « associations et fondations qui ne sont pas considérées comme des organisations non gouvernementales » est plutôt vague et indéfinie. Il en va de même pour les « organisations qui se livrent à des activités religieuses ». Ces dernières semblent définies à l'article 9/A de la loi sur les Eglises comme étant « une association qui comprend des personnes physiques confessant les mêmes principes de foi et qui fonctionne pour exercer des activités religieuses ». Toutefois, cette exception est exprimée en termes très vagues et l'on peut craindre qu'elle soit trop mal définie et que son interprétation ne soit pas raisonnablement prévisible.

44. En outre, l'article 3, par. 2, du projet de loi exempte les financements de l'Union européenne versés par le biais d'une institution budgétaire hongroise. Aucune justification n'a été donnée pour cette différenciation entre les financements versés via une institution budgétaire et les autres financements de l'UE.

45. Enfin, l'expression « directement ou indirectement, à l'article 1<sup>er</sup>, par. 2, du projet de loi n'est pas très claire. Dans des avis antérieurs, la Commission de Venise a rappelé que « (t)oute restriction à la liberté d'association (...) doit être claire, facile à comprendre et se prêter à une application uniforme afin que tous les individus et les partis soient en mesure de comprendre les conséquences attachées aux violations de ces restrictions. (...) (L)a législation doit être soigneusement élaborée afin de n'être ni trop détaillée ni trop vague »<sup>29</sup>. On ne sait pas bien si une contribution financière octroyée à une organisation de la société civile par une personne morale (autre organisation de la société civile, cabinet juridique, entreprise commerciale) ayant son siège en Hongrie, mais financée ou possédée en partie par des personnes physiques ou morales non hongroises serait considérée ou non comme un financement indirect. Ce point demande à être clarifié.

## **B. Obligations découlant du projet de loi sur les organisations recevant de l'aide de l'étranger**

### **1. Enregistrement et radiation**

46. Les organisations de la société civile qui reçoivent une aide financière de l'étranger supérieure au seuil de 7,2 millions de forints sur un an doivent déclarer ce fait en utilisant le

---

<sup>29</sup> CDL-AD(2010)24, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise, par. 49.

formulaire figurant à l'annexe I du projet de loi, et l'adresser, dans les quinze jours suivant la date à laquelle elles satisfont à la condition, à la Cour régionale compétente pour les associations ayant leur siège social dans la circonscription (« juridiction d'enregistrement »). La Cour enregistre l'organisation concernée en tant qu'organisation recevant de l'aide de l'étranger (article 1<sup>er</sup>, par. 1-2, du projet de loi). La Cour informe aussi avant le 15 de chaque mois le ministère responsable de la gestion du portail des informations civiles (qui est le ministère des Ressources humaines selon les renseignements communiqués lors de la visite à Budapest). Le ministère doit faire figurer ces informations sans délai sur le portail qui est accessible librement et gratuitement sur le site internet du ministère (article 1<sup>er</sup>, par. 4, du projet de loi).

47. Au cours de la visite à Budapest, on a fait savoir à la Commission de Venise qu'aucun nouveau registre distinct ne serait créé pour les organisations recevant un financement étranger. Les renseignements sur ce point seront rajoutés au registre déjà existant d'organisations de la société civile, qui est régi par la loi n° 181/2011 sur *l'enregistrement auprès des tribunaux des organisations de la société civile et les règles de procédure applicables*. Il convient de saluer cette solution, car la création d'un registre supplémentaire pourrait renforcer l'idée que le projet de loi vise à stigmatiser certaines organisations de la société civile, uniquement en raison de leur source de financement.

48. Le projet de loi régit aussi une procédure de « radiation ». En vertu de l'article 4, l'organisation peut, si les fonds et autres actifs alloués depuis l'étranger à une organisation qui a été enregistrée comme recevant de l'aide de l'étranger n'atteignent le seuil déterminé pendant aucune des trois années suivantes, en informer le tribunal compétent, dans les trente jours suivant l'adoption de son rapport annuel pour l'année où se produit cette circonstance, et demander sa radiation, qui est effectuée sans délai.

49. La durée de trois ans est relativement longue. Il semble qu'il y ait un certain déséquilibre entre l'enregistrement, qui prend effet immédiatement après que le seuil financier a été atteint et la radiation, qui ne peut avoir lieu avant les trois ans suivant l'enregistrement comme organisation recevant de l'aide de l'étranger. Les autorités hongroises ont expliqué que le délai de trois ans reflète le fait que l'aide financière reçue de l'étranger une année donnée peut servir pendant plusieurs années par la suite. Même si cela peut être vrai, le délai semble excessif et plutôt arbitraire. Etant donné que la radiation a lieu sur la base d'un rapport annuel, un délai d'un an devrait être suffisant pour couvrir les situations où le financement a lieu pendant le second semestre et où il ne peut donc être dépensé que l'année suivante.

## **2. Obligations supplémentaires**

50. Le projet de loi vise à imposer des obligations supplémentaires aux organisations qui reçoivent de l'aide de l'étranger pour ce qui est de rendre des comptes et de divulguer des données.

### **a. Obligations de rendre des comptes**

51. Selon le formulaire de déclaration figurant à l'annexe I du projet de loi (voir par. 44 du présent avis), les organisations doivent indiquer le montant total de l'aide financière qu'elles ont reçue au cours de l'année concernée et donner la liste des différents donateurs (nom, pays, ville pour les personnes physiques, raison sociale et adresse du siège pour les personnes morales, ainsi que, dans les deux cas, montant accordé par le donateur). Ainsi que les autorités hongroises l'ont confirmé, la liste sera rendue publique. En vertu de la réglementation, si le montant total des financements étrangers atteint le seuil de 7,2 millions de forints, l'ensemble des donateurs étrangers doivent figurer dans la liste publique, quel que soit le montant de leur don.

52. La Commission de Venise considère qu'il est légitime pour les Etats de vérifier dans l'intérêt général qui sont les sponsors des organisations de la société civile. Il pourrait aussi être légitime de divulguer, dans un souci de transparence, l'identité des principaux bailleurs de fonds.

53. Cependant, il est abusif et même inutile de divulguer l'identité de tous les sponsors même les moins importants, étant donné notamment les conditions dont est assorti le droit au respect de la vie privée, consacré à l'article 8 de la CEDH. Ces sponsors ne peuvent guère avoir d'influence sur l'organisation intéressée. Il n'y a donc pas de raison légitime ni de nécessité de les faire figurer dans la liste mise à la disposition du grand public. La Commission de Venise exhorte donc les autorités hongroises à limiter les données figurant dans le registre public à ce qui concerne les sponsors importants (qui pourrait être définis, par exemple, comme étant ceux qui ont accordé un montant égal ou supérieur à celui qui est déterminé à l'article 6, par. 1, de la loi n° CXXXVI de 2007).

#### **b. Obligations de divulguer des données**

54. En vertu de l'article 2, par. 5, du projet de loi, l'organisation recevant de l'aide de l'étranger devrait, après avoir fait la demande d'enregistrement précitée, « publier sans délai sur sa page internet, ses produits de presse, visés par la loi sur la liberté de la presse et les règles fondamentales relatives au contenu des médias, et dans ses autres publications, le fait qu'elle répond aux conditions faisant d'elle une organisation recevant de l'aide de l'étranger au sens de la présente loi ». Il convient de rappeler qu'en vertu du projet de loi, les organisations devront employer cette mention non seulement pendant la période où elles reçoivent des financements étrangers, mais aussi pendant les trois ans où elles cessent d'en recevoir (voir par. 46-47 ci-dessus).

55. L'utilisation de l'étiquette « organisation recevant de l'aide de l'étranger » dans l'ensemble des produits de presse et des publications de l'organisation de la société civile concernée ne semble être ni nécessaire ni proportionnée au respect du but légitime déclaré du projet de loi, à savoir celui d'assurer la transparence afin de prévenir une quelconque influence politique étrangère inappropriée et de combattre blanchiment de fonds et financement du terrorisme. L'obligation de faire figurer une mention sur les produits de presse et l'ensemble des autres matériels de publication est d'une portée très large et semble couvrir toute les supports de communication que l'organisation de la société civile publie pour tout destinataire et en toutes circonstances. Les renseignements selon lesquels une organisation a reçu des financements étrangers pour un montant supérieur au seuil de 7,2 millions de forints figurent déjà dans le registre, dont l'accès est public. Le même registre comprend la liste des sponsors de l'organisation. Ce mécanisme semble garantir suffisamment la transparence. On ne sait pas bien pour quoi les renseignements sur l'aide financière provenant de l'étranger devraient être constamment répétés et pourquoi cela devrait être indiqué même sur des publications soutenues pleinement par des sources internes. Une exigence de cette nature pourrait renforcer l'impression que le fait de recevoir des financements étrangers est considéré *a priori* comme suspect et qu'il faudrait le contrôler à tout instant.

56. La Commission est donc d'avis que l'obligation d'employer la formule « organisation recevant de l'aide de l'étranger » dans l'ensemble des produits de presse et des publications produits par l'organisation intéressée devrait être retirée du projet de loi. Toutefois, il semblerait raisonnable, ainsi que cela est demandé en général par les donateurs eux-mêmes de demander que quand une activité est spécifiquement financée par un donateur étranger, cela soit indiqué dans les matériels de presse portant sur l'activité en question.

### C. Sanctions imposées en cas de violation d'obligations

57. En vertu de l'article 3, le projet de loi prévoit des sanctions à appliquer quand l'association ou la fondation intéressée ne satisfait pas aux obligations découlant du projet de loi. Dès que le procureur en a connaissance, il doit sommer l'organisation de se conformer à ses obligations dans les trente jours suivant la notification de la requête. Si l'organisation ne satisfait pas à ses obligations dans ce délai, il doit publier une autre requête fixant un délai supplémentaire de quinze jours. Si, là encore, l'organisation ne satisfait pas à ses obligations, il doit requérir devant le tribunal compétent l'imposition d'une amende conformément à l'article 37, par. 2, de la loi n° CLXXXI de 2011 sur l'enregistrement auprès des tribunaux des organisations non gouvernementales et les règles de procédure applicables.

58. Enfin, si l'organisation ne satisfait toujours pas à ses obligations après l'imposition d'une amende, le procureur engage une action en justice tendant à la dissolution de l'organisation conformément à la loi n° CLXXV de 2011 sur le droit d'association à but non lucratif. Si le tribunal décide de dissoudre une organisation, il engage une « procédure de radiation simplifiée » et raie l'organisation du Registre.

59. La Commission de Venise se félicite du processus graduel de sanction que prévoit cette disposition et du fait que l'ensemble des dispositions importantes (sur l'amende, la dissolution et la radiation) soient prises par une instance judiciaire. Toutefois, le projet d'article 3 est source de préoccupation sur plusieurs points.

60. D'abord, le projet de loi semble suggérer que la procédure de sanction devrait s'appliquer à l'ensemble des cas d'inobservation d'une obligation prévus par le projet de loi indépendamment de la nature de celle-ci (l'article 3, par. 1, évoque le manquement à l'obligation de se conformer aux « obligations » au pluriel). Au cours des discussions à Budapest, certains interlocuteurs ont adopté cette position, tandis que d'autres ont reconnu que la disposition de l'article 3 ne devrait s'appliquer qu'aux cas de non-respect de l'obligation la plus importante (à savoir celle de s'enregistrer en tant qu'organisation recevant de l'aide de l'étranger) et / ou aux cas de grave non-respect des obligations comme le refus de divulguer l'identité d'un donateur. La Commission de Venise exhorte les autorités hongroises à clarifier ce point, de préférence en suivant la seconde interprétation conformément au principe de proportionnalité.

61. Ensuite, le texte semble aussi indiquer que la procédure de sanction est plutôt rigide, aucune pouvoir d'appréciation n'étant laissée ni au procureur ni au juge pour décider ou non d'entamer la procédure (procureur) et quelles sanctions appliquer (juge). Là encore, la Commission a été confrontée à des interprétations contradictoires des dispositions, certains interlocuteurs affirmant que la procédure devait être suivie strictement ainsi que le prévoyait le texte, tandis que d'autres donnaient à penser que le procureur / le juge conservait un pouvoir d'appréciation. Il faudrait préciser ce point dans le projet de loi. En principe, le juge qui intervient dans la procédure en particulier dispose d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour pouvoir faire une évaluation de proportionnalité adéquate de la sanction à imposer à l'association ou à la fondation au regard de la gravité de la violation de l'obligation découlant du projet de loi.

62. Dernier point, le projet de loi prévoit une procédure simplifiée sans garanties appropriées, conçues par la loi n° CLXXV de 2011 sur les violations de base, à savoir le cas où une ONG est dissoute sans successeur (article 2B, par. 2, al. a, de la loi ou celui où elle ne dispose pas d'actifs (article 2B, par.2, al. b). La Commission de Venise rappelle qu'il ne devrait être possible de dissoudre une organisation qu'en dernier ressort quand l'organisation commet de graves irrégularités, qu'elle engage elle-même une procédure de faillite ou qu'elle

reste longtemps inactive<sup>30</sup>. Dans l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que « le simple non-respect de certaines obligations légales en matière de gestion interne des ONG ne peut être considéré comme une faute suffisamment grave pour justifier la dissolution pure et simple de l'organisation concernée »<sup>31</sup>. La Commission n'est pas convaincue que le non-respect des obligations de rendre des comptes ou de divulguer des données découlant du projet de loi pourrait être qualifié d'irrégularité grave justifiant l'imposition d'une mesure aussi radicale que la dissolution. Pour la Commission, il faut distinguer deux situations : celle d'une organisation de la société civile donnée qui se livrerait à une activité criminelle, par exemple, le blanchiment de fonds ou le financement du terrorisme auquel cas les tribunaux pourraient ordonner une sanction proportionnelle telle que la dissolution sur la base des dispositions générales de la loi sur la liberté d'association ou d'autres textes de loi applicables, ou le cas où la seule irrégularité pouvant être reprochée à l'organisation est son manquement à l'obligation de se conformer aux obligations découlant du projet de loi sur la transparence. Pour la Commission, dans ce dernier cas, la dissolution serait une mesure manifestement disproportionnée. C'est pourquoi, la Commission de Venise est d'avis que la mention de la dissolution de l'association devrait être retirée du projet de loi.

## V. La Loi telle qu'adoptée

63. Le 13 Juin 2017, le Parlement hongrois a adopté la Loi avec certains amendements, notamment:

- Une exception supplémentaire a été ajoutée dans la Loi, concernant « les organisations des minorités nationales et les associations relevant de la Loi n° CLXXIX de 2011 relatifs aux droits des minorités nationales et des fondations exerçant, selon leurs actes constitutifs, pour la protection et représentation des intérêts d'une certaine minorité nationale, ou accomplissant des activités directement liées à l'autonomie culturelle d'une minorité nationale »;
- L'obligation de divulguer l'identité des donateurs individuels a été limitée aux donations de plus de 500 000 forints (approximativement, 1 600 euros);
- La référence à la dissolution en tant qu'une sanction automatique a été supprimée et une référence à la proportionnalité des sanctions a été ajoutée;
- La radiation est maintenant possible si aucun financement étranger n'a été reçu pendant un an.

64. La Commission de Venise reconnaît que certains de ces amendements représentent une amélioration importante, comme par exemple, la suppression de la sanction de dissolution. En même temps, d'autres préoccupations n'ont pas été considérées et les amendements ne suffisent pas à soulager les inquiétudes de la Commission de Venise que la Loi donnerait lieu à une ingérence disproportionnée et pas nécessaire dans la liberté d'association et d'expression, le droit à la vie privée et serait contraire à l'interdiction de discrimination, en raison aussi de l'absence d'obligation comparable de transparence qui s'applique dans le contexte de financement intérieur des ONGs. En effet, les exceptions vastes et même élargies à l'application de la Loi, considérées ensemble avec la rhétorique négative qui continue à conditionner la matière, soulèvent davantage de soupçon sur le but réel de la Loi d'assurer la transparence générale. De plus, l'obligation de publier l'information selon laquelle l'organisation est financée de l'étranger sur tous les produits de presse est nettement disproportionnée et pas nécessaire dans une société démocratique. La Commission de Venise regrette également que

---

<sup>30</sup> Voir CEDH, *Refah Partisi (parti du bien-être) et autres c. Turquie*, requêtes n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003; *Vona c. Hongrie*, requête n° 35943/10, 9 juillet 2013.

<sup>31</sup> CEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009.

contrairement à ses recommandations, une consultation publique n'a pas eu lieu avant l'adoption définitive de la Loi.

## VI. Conclusion

65. La Commission de Venise a analysé la compatibilité entre le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger et les normes applicables du Conseil de l'Europe. Elle tient à souligner à cet égard que bien que sur le papier, certaines dispositions requérant la transparence des financements étrangers puissent sembler conformes à ces normes, le contexte entourant l'adoption de la loi et plus précisément une campagne virulente des certaines autorités de l'Etat contre les organisations de la société civile recevant des fonds de l'étranger, selon laquelle ce sont des organisations œuvrant contre l'intérêt de la société, peut rendre ces dispositions problématiques, ce qui fait craindre qu'elles violent l'interdiction de la discrimination, consacrée à l'article 14 de la CEDH. En particulier, bien que l'étiquette « organisation recevant de l'aide de l'étranger » semble objectivement être neutre et descriptive par comparaison notamment avec celle « d'agent étranger », il convient de souligner que replacé dans le contexte qui prévaut en Hongrie, caractérisé par des déclarations politiques fortes contre les associations recevant de l'aide de l'étranger, une telle étiquette risque de stigmatiser telles organisations, nuire à leurs activités légitimes et d'avoir un effet dissuasif sur leur liberté d'expression et d'association.

66. La Commission de Venise reconnaît que le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, selon les explications fournies, vise le but légitime d'assurer la transparence de la part des organisations de la société civile afin de prévenir une quelconque influence politique étrangère inappropriée. Le projet de loi pourrait aussi contribuer à la lutte contre le blanchiment de fonds et contre le financement du terrorisme. Cependant, ces buts légitimes ne doivent pas être utilisés en tant que prétexte pour contrôler les ONGs ou pour restreindre leurs capacités d'accomplir leurs activités légitimes. Ceci constituerait un dépassement des limites du but légitime de transparence qui est prétendument le seul but légitime poursuivi par la Loi sous examen.

67. De plus, La Commission de Venise a recensé certains aspects problématiques du projet de loi et a exhorté les autorités hongroises à examiner les recommandations principales suivantes:

### ***En ce qui concerne la procédure :***

- Il conviendrait de procéder à une consultation publique concernant le projet de loi avant l'adoption finale du texte. La consultation devrait associer dans la mesure du possible l'ensemble des organisations de la société civile dont le statut, le financement ou les modes de fonctionnement seraient affectés en raison de l'entrée en vigueur de la législation.

-

### ***En ce qui concerne le fond :***

- La logique qui sous-entend l'exclusion d'un certain nombre d'associations et d'organisations de la portée du projet de loi n'est pas très claire. En effet, la condition de transparence devrait sans aucun doute s'appliquer à l'ensemble des organisations de la société civile. La disposition pertinente (article 1<sup>er</sup>, par. 4, du projet de loi) devrait donc soit être justifiée plus clairement, soit être supprimée ;
- Le délai de trois ans pendant lequel une organisation ne peut recevoir aucun financement étranger pour avoir le droit d'entamer une procédure de radiation du registre des organisations recevant de l'aide de l'étranger (article 4 du projet de loi) est assez long et semble arbitraire. Il est recommandé de le remplacer par un délai d'un an. Cela ne nuirait en aucun cas à l'objectif du projet de loi et rendrait plus cohérentes les procédures d'enregistrement et de radiation.

- Les données figurant dans le registre et rendues publiques devraient se limiter aux principaux donateurs pour faire en sorte qu'aucune obligation excessive ne soit imposée aux organisations recevant de l'aide de l'étranger. L'article 1<sup>er</sup>, par. 2, et l'annexe I du projet de loi devraient être amendés en conséquence ;
- L'obligation imposée au titre de l'article 2, par. 5, du projet de loi, selon laquelle l'organisation concernée doit indiquer dans tous ses produits de presse et ses publications qu'elle répond aux conditions faisant d'elle une organisation recevant de l'aide de l'étranger, paraît excessive et devrait être supprimée ;
- Le projet de loi devrait prévoir expressément le principe de proportionnalité à l'article 3 concernant les sanctions, qui ne devraient s'appliquer qu'aux cas de non-respect des obligations les plus importantes et/ ou aux cas de graves inobservances d'obligations. Il conviendrait de biffer la sanction de dissolution prévue par le projet de loi (article 3, par. 3, et 6) en cas de violations d'obligations.

68. Le 13 juin 2017, le Parlement hongrois a adopté la Loi avec certains amendements. La Commission de Venise reconnaît que certains de ces amendements représentent une amélioration importante. En même temps, d'autres préoccupations n'ont pas été considérées et les amendements ne suffisent pas à soulager les inquiétudes de la Commission de Venise que la Loi donnerait lieu à une ingérence disproportionnée et pas nécessaire dans la liberté d'association et d'expression, le droit à la vie privée et serait contraire à l'interdiction de discrimination.

69. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités hongroises pour toute assistance complémentaire en la matière.