



Strasbourg, le 16 juin 2025

CDL-AD(2025)018

Or. angl.

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

HONGRIE

AVIS

SUR

**LA LOI LXXIX DE 2024 PORTANT AMENDEMENT DE CERTAINES
LOIS EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 83^e réunion (en ligne, 6 juin 2025) et
adopté par la Commission de Venise
à sa 143^e session plénière
(en ligne, 13-14 juin 2025)**

Sur la base des observations de

M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)
M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
III.	Analyse	4
A.	Procédure législative	4
1.	La procédure d'adoption de la loi LXXIX de 2024	4
2.	L'utilisation des lois cardinales.....	5
B.	Redistribution et redécoupage des circonscriptions électorales	7
1.	Principes et normes internationales.....	7
2.	Situation en Hongrie et changements introduits par la loi LXXIX de 2024.....	9
a.	Développements depuis 2011.....	9
b.	La réforme actuelle	10
Vue d'ensemble	10	
Substance.....	10	
Procédure	11	
c.	Recommandations précédentes et nouvelles.....	12
C.	Autres amendements	13
D.	Autres recommandations antérieures et nécessité d'une réforme plus globale	15
IV.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Par lettre du 30 janvier 2025, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, Présidente de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur la loi LXXIX de 2024 modifiant certaines lois relatives aux élections (voir [CDL-REF\(2025\)016](#), qui comprend les lois pertinentes¹ avec les amendements).

2. M. Srdjan Darmanović, M. Oliver Kask et Mme Katharina Pabel ont fait office de rapporteurs pour cet avis.

3. Les 25 et 26 mars 2025, une délégation de la Commission composée de M. Darmanović et de Mme Pabel, accompagnée de M. Michael Janssen du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Budapest et a tenu des réunions avec des représentants de l'Office national des élections, ministère de la Justice, de la Commission de la justice du Parlement hongrois, des partis au pouvoir et de l'opposition, ainsi qu'avec des représentants de plusieurs organisations non gouvernementales et des universitaires. La Commission remercie les autorités hongroises pour l'excellente organisation de ces réunions.

4. Cet avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise de la loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 25 et 26 mars 2025. Le projet d'avis a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 83^e réunion (en ligne) du 6 juin 2025. Après un échange de vues avec M. Róbert Répássy, Secrétaire d'État du ministère de la Justice, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Contexte et portée de l'avis

6. Le cadre juridique électoral de la Hongrie est assez complexe car il comprend plusieurs lois. La loi LXXIX de 2024 modifiant certaines lois relatives aux élections a introduit des changements dans les lois suivantes :

- Loi L de 2010 sur l'élection des représentants des collectivités locales et des maires,
- Loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres de l'Assemblée nationale,
- Loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale (loi sur la procédure électorale),
- Loi CCXXVIII de 2013 sur l'initiative référendaire, l'initiative citoyenne européenne et la procédure référendaire,
- Loi CXXII de 2019 sur les personnes éligibles aux prestations de sécurité sociale et leur financement.

7. La loi LXXIX de 2024 a été adoptée par le Parlement le 17 décembre 2024, elle a été signée par le Président de la Hongrie et publiée dans la Gazette hongroise le 20 décembre, et elle est entrée en vigueur le 31 décembre, à l'exception de certaines dispositions². Les dispositions nouvelles et modifiées seront applicables aux prochaines élections parlementaires qui devraient se tenir en avril 2026.³

¹ À l'exception de la loi CXXII de 2019 sur les personnes éligibles aux prestations de sécurité sociale et leur financement ; cette loi a également été modifiée, mais il ne s'agit pas d'une loi électorale.

² Voir l'article 80 de la loi LXXIX de 2024. Certaines dispositions ne sont entrées en vigueur que le 1^{er} février 2025, et d'autres - traitant de questions plutôt techniques - entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

³ Selon la loi fondamentale, chapitre Parlement, article 2, « l'élection générale des membres du Parlement a lieu au mois d'avril ou de mai de la quatrième année qui suit l'élection de la législature précédente, à l'exception des élections résultant soit de la dissolution du Parlement lui-même, soit de sa dissolution ». Les dernières élections législatives ont eu lieu le 3 avril 2022.

8. En substance, la loi LXXIX de 2024 est composée de deux parties. D'une part, elle comprend le redécoupage de certaines circonscriptions et des changements dans la répartition des circonscriptions électorales - et donc des sièges - à Budapest et dans le comté de Pest ; selon la « Justification » du projet de loi, ces modifications visent à assurer une représentation proportionnelle des circonscriptions. D'autre part, la loi introduit un certain nombre de changements spécifiques, plutôt techniques ; selon la « justification » du projet de loi, ils sont destinés à résoudre les problèmes identifiés lors des dernières élections, à savoir les élections générales des membres du Parlement européen, des représentants des gouvernements locaux et des maires, ainsi que des représentants des gouvernements autonomes des minorités nationales, qui se sont tenues le 9 juin 2024 dans le cadre d'une procédure conjointe.

9. Le présent avis se concentre sur la première de ces parties, qui est la plus controversée. Il commente également certaines dispositions de la deuxième partie, mais ne fournit pas un examen complet et exhaustif de cette partie qui comprend de nombreuses modifications techniques. L'avis rappelle également un certain nombre de recommandations relatives à la loi électorale de la Hongrie qui ont été émises précédemment par la Commission de Venise et le BIDDH, en 2012⁴ et en 2021⁵, et qui n'ont toujours pas été mises en œuvre.

III. Analyse

A. Procédure législative

1. La procédure d'adoption de la loi LXXIX de 2024

10. La Commission de Venise note que la loi LXXIX de 2024 a été soumise au Parlement par la Commission de la justice le 19 novembre 2024. La loi a été adoptée par le Parlement quelques semaines plus tard, sans consultation publique, et est entrée en vigueur après deux semaines seulement, à quelques exceptions près. Si la majorité des amendements sont de nature technique ou opérationnelle, basés sur un ensemble initial de propositions préparées par l'Office national des élections en réponse aux leçons tirées des récentes élections, certains sont plus substantiels et sont principalement abordés ci-dessous. Les représentants des partis d'opposition membres de la commission de la justice ont indiqué aux rapporteurs qu'ils n'avaient reçu le projet de loi que quelques heures avant la réunion de la commission au cours de laquelle il a été décidé de le soumettre au Parlement ; si les propositions d'amendement les plus techniques ont été rendues publiques avant cette date, cela n'a pas été le cas des propositions concrètes concernant le découpage des circonscriptions électorales et la répartition des sièges.

11. La Commission de Venise a constamment exprimé l'avis que toute modification réussie de la législation électorale devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption d'une législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé. Un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général. Ces principes ont déjà été portés à l'attention des autorités hongroises dans des avis précédents⁶; la Commission de Venise regrette que, comme dans les

⁴ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2012\)012](#), Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie.

⁵ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)039](#), Avis conjoint sur les amendements de 2020 à la législation électorale de la Hongrie.

⁶ Voir, plus récemment, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)039](#), Avis conjoint sur les amendements de 2020 à la législation électorale de la Hongrie, paragraphe 19.

processus de réforme précédents, ils n'aient pas été suffisamment pris en compte dans le cas présent.

12. La procédure rapide qui a été suivie n'est pas conforme à la liste de contrôle sur l'État de droit⁷ établie par la Commission de Venise, ni compatible avec le rapport de la Commission sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique⁸. La procédure semble conforme à la loi hongroise, puisque la consultation publique n'est obligatoire que pour les projets de loi préparés par les ministères et non par les commissions parlementaires⁹. Cela dit, il est regrettable que la consultation publique ait été évitée sur une question aussi importante et délicate que la loi électorale et, en particulier, le redécoupage des circonscriptions, qui concerne directement le public et la participation des citoyens au processus démocratique. Interrogées sur les raisons de cette procédure accélérée, les autorités ont indiqué que, selon la loi hongroise, la législation électorale ne peut être modifiée à partir de l'année civile précédant l'année des élections prévues. Selon la Commission de Venise, la procédure législative aurait pu être lancée suffisamment tôt pour respecter cette règle, tout en assurant une large consultation de toutes les parties prenantes et du public en général ; à cet égard, il convient de noter que la Commission de Venise et le BIDDH avaient déjà noté avec préoccupation, il y a plusieurs années, report de la re-délimitation des circonscriptions électorales¹⁰.

13. La Commission de Venise rappelle l'importance, dans une société démocratique, de garantir un débat public inclusif et une participation significative de l'opposition aux discussions parlementaires¹¹. Ceci est particulièrement vrai pour la législation électorale : lors de la définition des règles du jeu, il faut veiller à ce que les règles soient équitables et à ce que les droits électoraux soient respectés. Un large consensus et des consultations approfondies avec toutes les parties prenantes sont essentiels pour garantir l'acceptation de la législation électorale, qui encourage la confiance du public dans le processus électoral, comme l'ont déjà recommandé les avis de 2012 et de 2021¹².

2. L'utilisation des lois cardinales

14. Les dispositions finales de la loi LXXIX de 2024 considèrent que plusieurs des amendements susmentionnés sont cardinaux en vertu de divers articles de la loi fondamentale¹³. Ces dispositions cardinales feront l'objet d'une législation spéciale nécessitant une majorité parlementaire des deux tiers pour être modifiées à l'avenir. Certains des amendements jugés cardinaux sont de nature relativement technique, comme la possibilité pour les commissions électorales de tenir des réunions en ligne, les questions de procédure liées au pourvoi des postes vacants dans les différents bureaux électoraux ou la rémunération du président adjoint de l'Office national des élections, pour ne citer que quelques exemples. Si la stabilité de la loi est essentielle à la crédibilité du processus électoral, ce sont les règles relatives au système électoral lui-même, à la composition des commissions électorales et au découpage des circonscriptions qui doivent être particulièrement protégées des manipulations politiques. La majorité qualifiée est un mécanisme qui permet d'assurer la stabilité et un consensus plus large. Toutefois, d'autres types de dispositions électorales devraient normalement avoir le rang de lois pouvant être modifiées à

⁷ Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), point 5, iii, iv and v.

⁸ Commission de Venise, Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, [CDL-AD\(2010\)025](#), paragraphes 106 - 115.

⁹ Loi CXXXI de 2010 sur la participation sociale à la préparation des lois, articles 1 et 8(1)-(2).

¹⁰ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)039](#), Avis conjoint sur les amendements de 2020 à la législation électorale de la Hongrie, paragraphe 40. Voir également le [Rapport final de la mission d'évaluation électorale du BIDDH](#) sur les élections législatives et le référendum du 3 avril 2022, pages 2 et 11.

¹¹ Voir également la Résolution 1601(2008) de l'APCE, Lignes directrices de procédure sur les droits et responsabilités de l'opposition dans un parlement démocratique.

¹² Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2012\)012](#), Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie, paragraphes 11, 13, 31 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)039](#), Avis conjoint sur les modifications de 2020 à la législation électorale de Hongrie, paragraphes 11, 21.

¹³ Voir l'article 81 de la loi LXXIX de 2024.

la majorité simple. En effet, les règles de mise en œuvre, en particulier celles qui concernent les questions techniques et les détails, peuvent prendre la forme de règlements qui donnent à l'administration électorale la souplesse nécessaire pour répondre à des besoins évidents¹⁴. La Commission de Venise rappelle une fois de plus qu'un recours trop large aux lois cardinales, comme cela a encore été le cas lors de l'adoption de la loi, est problématique au regard de tant de la Constitution que des lois ordinaires¹⁵ et recommande de reconsidérer leur utilisation pour les dispositions de droit électoral de nature administrative.

15. Comme elle l'a déjà souligné dans de précédents avis, la Commission de Venise rappelle que la disposition relative aux majorités qualifiées est conçue pour exiger la recherche d'un large accord entre la majorité et l'opposition. Cet objectif légitime serait compromis si la coalition au pouvoir, se fondant sur le fait qu'elle détient une majorité qualifiée, s'abstenait de rechercher un large accord politique. Si l'objectif d'assurer la stabilité de la loi électorale par le biais de lois cardinales, tel qu'énoncé par les autorités, doit être salué dans son principe, l'exigence d'une majorité qualifiée pour modifier les dispositions techniques ou opérationnelles des lois électorales constitue un obstacle inutile à la réalisation des changements nécessaires à une administration électorale efficace.

16. Les circonscriptions étant énumérées dans l'annexe d'une loi cardinale, une majorité des deux tiers est requise pour chaque modification. La Commission de Venise et le BIDDH avaient recommandé dans leurs avis de 2012 et 2021¹⁶ de ne pas prévoir une réglementation aussi rigide, qui fait dépendre d'une décision politique l'adaptation nécessaire de la délimitation des circonscriptions à l'évolution démographique, afin de garantir l'égalité des pouvoirs de vote. Cette préoccupation s'est avérée justifiée, puisque le redécoupage nécessaire, bien que limité, imposé par la législation nationale en raison d'un écart de plus de 20 % par rapport au nombre moyen d'habitants dans les circonscriptions, n'a pas été adopté avant les élections précédentes, comme l'exige la loi¹⁷.

17. Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont souligné que la Hongrie avait choisi de porter la question du découpage des circonscriptions électorales au plus haut niveau de légitimité possible, en faisant établir ces limites par une loi cardinale. Cependant, comme la Commission de Venise l'a déjà souligné, s'il est souhaitable que les règles de délimitation des circonscriptions soient incluses dans une loi cardinale, notamment la formule de répartition, l'inclusion d'une liste détaillée des circonscriptions dans la loi cardinale nuit à une méthode efficace de mise à jour des circonscriptions dans le respect du principe de l'égalité des droits de vote¹⁸. La Commission recommande donc à nouveau de ne pas définir les circonscriptions dans une loi cardinale.

¹⁴ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), paragraphes. 63-67. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral.

¹⁵ Voir par exemple l'avis de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels adoptés par le Parlement hongrois en décembre 2020, [CDL-AD\(2021\)029](#), paragraphe 59, citant l'Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, [CDL-AD\(2011\)016](#), paragraphe 12 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)039](#), Avis conjoint sur les amendements de 2020 à la législation électorale de la Hongrie, paragraphe 37.

¹⁶ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2012\)012](#), Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie, paragraphes 11, 18 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)039](#), Avis conjoint sur les amendements de 2020 à la législation électorale de Hongrie, paragraphe 41.

¹⁷ Selon l'article 4.6 de la loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres de l'Assemblée nationale, de tels amendements doivent être faits plus d'un an avant les élections. Le Bureau national des élections a inclus à plusieurs reprises les modifications nécessaires à la délimitation des frontières dans les propositions d'amendement qu'il soumet régulièrement après les élections.

¹⁸ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2012\)012](#), Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie, paragraphe 18 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)039](#), Avis conjoint sur les amendements de 2020 à la législation électorale de la Hongrie, paragraphe 39.

B. Redistribution et redécoupage des circonscriptions électorales

1. Principes et normes internationales

18. La répartition des circonscriptions - et donc des sièges - et le tracé de leurs limites est toujours une question sensible qui doit être traitée avec soin par les autorités compétentes. Dans son Rapport 2020 sur le droit électoral et l'administration électorale¹⁹, la Commission de Venise a expliqué que tous les systèmes électoraux qui prévoient des circonscriptions uninominales, comme par exemple en Hongrie, ou des districts plurinominaux reposent sur un découpage minutieux des circonscriptions électorales, qui est un élément essentiel pour garantir des élections équitables assurant l'égalité du vote.

19. Le Code de bonne conduite en matière électorale indique clairement que la norme d'égalité des droits de vote exige que les sièges soient répartis de manière égale entre les circonscriptions²⁰. La Commission de Venise a fait valoir que l'égalité des voix « ne peut être séparée de la représentativité et, plus largement, d'autres aspects de l'égalité du suffrage qui peuvent avoir une incidence sur la répartition des sièges entre les circonscriptions »²¹. La détermination des limites des circonscriptions peut donner lieu à des inégalités « structurelles » marquées en matière de représentation. Ces disparités, qui peuvent être causées délibérément ou par hasard, peuvent être le résultat d'une évolution démographique, d'un *remaniement* ou d'un *remaniement* « naturel »²².

19. Plus concrètement, les atteintes à l'égalité des suffrages peuvent résulter soit de la *géométrie électorale active*, soit de la *géométrie électorale passive*. La *géométrie électorale active*, d'une part, est la répartition des circonscriptions qui entraîne des inégalités de représentation dès qu'elle est appliquée²³. D'autre part, la *géométrie électorale passive* désigne les inégalités résultant du maintien prolongé d'une répartition territoriale inchangée des sièges et des circonscriptions²⁴. Pour éviter la *géométrie électorale passive*, la répartition des sièges et/ou des circonscriptions ne peut être statique. Les changements de population doivent être reflétés soit par une nouvelle répartition des sièges, soit par un redécoupage, qui doit être effectué en conformité avec les principes d'indépendance, d'impartialité et de transparence²⁵ ; dans le cas de circonscriptions uninominales, seul un redécoupage est possible.

20. En plus, la Commission de Venise rappelle que certaines délimitations de circonscriptions vont également à l'encontre de l'égalité des chances, par le biais de ce que l'on appelle le « *gerrymandering* » (*charcutage*). A cet égard, le *charcutage* électoral peut être défini comme un acte négatif et manipulateur de politiciens visant à redessiner les limites des circonscriptions législatives/électorales afin de priver un autre groupe ou parti de la représentation dont il

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)023](#), Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents, paragraphe 252.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.2.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 6.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)003](#), Rapport sur les systèmes électoraux - Tableau de l'offre et critères de choix, paragraphe 25. Contrairement au *gerrymandering* proprement dit, le *gerrymandering* « naturel » ne résulte pas d'un redécoupage délibérément biaisé ; il se peut qu'une catégorie de population soit fortement concentrée dans un petit nombre de circonscriptions électorales, tandis qu'une autre dispose d'une très faible majorité dans un grand nombre de circonscriptions.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 13, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphes 13 et 77.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 13, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphes 13 et 76.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 100.

bénéficierait²⁶. *Le gerrymandering* est, en somme, un outil politique manipulateur qui fausse le processus électoral démocratique, sape les principes démocratiques et universels de l'élection et peut faire des élections législatives un exercice dénué de sens²⁷. En déclarant que « [l]e découpage des circonscriptions électorales et la méthode d'attribution des voix ne devraient pas fausser la répartition des électeurs ni entraîner de discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas exclure ou restreindre de manière déraisonnable le droit des citoyens de choisir librement leurs représentants », l'Observation générale n° 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)²⁸ met en garde non seulement contre la géométrie électorale active et passive, mais aussi contre le *charcutage* électoral.

21. Pour éviter ces problèmes, la délimitation des circonscriptions doit se faire de manière transparente et cohérente, en vertu d'une loi qui régleme également la fréquence de la révision des limites des circonscriptions²⁹. La Commission de Venise a recommandé à plusieurs reprises que « la procédure de délimitation des circonscriptions électorales soit définie avec précision dans une loi, de sorte que le processus reste le même, quelle que soit la personne qui dessine les limites de la circonscription »³⁰. À cet égard, l'existence de restrictions légales aux pouvoirs discrétionnaires constitue une protection juridique importante contre l'arbitraire et garantit l'État de droit³¹. Dans le domaine de la délimitation des circonscriptions, un moyen d'éviter un tel abus est, dans la mesure du possible, de faire coïncider les limites des circonscriptions avec les limites administratives, tout en tenant compte de critères géographiques et historiques³². Si la délimitation des circonscriptions électorales reste du ressort du législateur, comme c'est actuellement le cas en Hongrie, les limites à son pouvoir discrétionnaire devraient être définies à un niveau supérieur à celui de la loi fixant les limites des circonscriptions électorales.

22. Une autre garantie essentielle consiste à confier la délimitation des circonscriptions à une autorité indépendante et impartiale afin d'éviter toute manipulation politique. « Les cadres juridiques nationaux pour la délimitation des frontières doivent prévoir que les personnes ou les institutions chargées de délimiter les circonscriptions électorales sont indépendantes et impartiales et veiller à ce que les critères d'attribution des sièges soient conformes aux normes internationales/européennes »³³. La Commission de Venise recommande que cette autorité comprenne de préférence un géographe, un sociologue et une représentation équilibrée des partis et, si nécessaire, des représentants des minorités nationales³⁴. Toutefois, il est admissible que la décision finale soit prise par le législateur ou par un organe d'administration des élections³⁵, à condition qu'il existe une procédure de recours devant une instance judiciaire pour

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 87. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 13.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 88.

²⁸ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.refworld.org/legal/general/hrc/1996/en/28176>.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 19.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 22.

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, II.C.

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.2.vii et paragraphe 14 du Rapport explicatif ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 23.

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 20.

³⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.2.vii.

³⁵ Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont souligné que la définition des limites des circonscriptions électorales ne constituait pas un simple acte administratif, mais qu'elle était nécessairement grevée d'une responsabilité politique, car elle avait un impact direct sur la proportionnalité du système électoral et l'équilibre des pouvoirs politiques. Par conséquent, la Hongrie a choisi de confier ce pouvoir à un organe doté lui-même d'une autorité politique, à savoir le Parlement, conformément à la pratique en vigueur dans plusieurs autres

éviter tout abus de pouvoir³⁶. Néanmoins, cette décision sur la délimitation des circonscriptions doit être adoptée après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées. Si les partis politiques ne sont pas représentés au sein de la commission, ils doivent avoir le droit de présenter leurs recommandations et leurs objections³⁷.

2. Situation en Hongrie et changements introduits par la loi LXXIX de 2024

a. Développements depuis 2011

23. Depuis son retour au multipartisme en 1990, la Hongrie utilise des systèmes électoraux mixtes, avec environ la moitié des membres du Parlement élus au scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales et l'autre moitié sur des listes proportionnelles, avec un mécanisme de compensation. La réforme électorale de 2011 a modifié le système électoral sur plusieurs points. En particulier, le nombre de députés a été considérablement réduit, passant de 386 à 199, et le système électoral mixte a été converti en un système à deux niveaux au lieu de trois. Selon la loi actuelle, 106 membres du Parlement sont élus dans des circonscriptions uninominales et 93 sur des listes nationales³⁸. Le système proportionnel est appliqué avec un seuil de 5 % pour les partis uniques, de 10 % pour les listes conjointes de deux partis et de 15 % pour les listes conjointes de plus de deux partis, et avec un système de compensation partielle³⁹.

24. Conformément à l'article 4 de la loi CCIII de 2011 sur les élections de l'Assemblée nationale, les circonscriptions électorales sont liées à la taille - en termes d'électeurs - des comtés administratifs et doivent être contiguës, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas traverser les frontières des comtés. Les circonscriptions doivent être révisées lorsque les comtés administratifs sont modifiés et lorsque l'écart entre les circonscriptions est trop important. L'écart moyen du nombre d'électeurs inscrits ne doit pas dépasser 15 % dans l'ensemble du pays, à moins qu'il ne soit justifié par des « caractéristiques géographiques, ethniques, historiques, religieuses et autres caractéristiques locales » - à condition qu'il ne dépasse pas 20 % ; dans le cas contraire, le Parlement doit modifier les annexes pertinentes de la loi CCIII de 2011.

25. Suite à la réduction du nombre de sièges au Parlement par le biais de la réforme de 2011, le redécoupage des circonscriptions électorales à mandat unique était nécessaire. Mais comme la Commission de Venise et le BIDDH l'ont déjà mentionné dans leur avis de 2012⁴⁰, le redécoupage des circonscriptions électorales était essentiel même avant la réforme électorale, comme l'ont souligné la Cour constitutionnelle de Hongrie en 2005 et 2010⁴¹ et le rapport de la mission d'évaluation électorale du BIDDH sur les élections législatives du 11 avril 2010⁴², qui a

États membres de l'UE. La Commission de Venise note que cela est également conforme aux normes citées ci-dessus, à condition que la décision relative à la délimitation des circonscriptions électorales soit adoptée après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées et qu'elle soit susceptible de recours.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et l'attribution des sièges, paragraphes 120 et 129.

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 22.

³⁸ Article 3 de Act CCIII of 2011 on the Elections of Members of the National Assembly.

³⁹ Pour plus de détails, voir les articles 14 à 16 de la loi CIII de 2011.

⁴⁰ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2012\)012](#), Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie, paragraphe 32.

⁴¹ Dans sa décision 22/2005 - VI. 17 (datée du 14 juin 2005), la Cour constitutionnelle de Hongrie a souligné que « par un manquement à son devoir législatif, le parlement a provoqué une situation inconstitutionnelle en n'assurant pas pleinement les conditions statutaires garantissant l'application des exigences résultant du principe de l'égalité des droits de vote inscrit à l'article 71(1) de la Constitution » et « a demandé au parlement de se conformer à son devoir législatif... avant le 30 juin 2007 ». La Cour constitutionnelle a de nouveau statué en décembre 2010 que la structure des districts en vigueur était inconstitutionnelle (Décision 193/2010 - XII. 8). Source : <http://www.mkab.hu/>.

⁴² [Rapport final de la mission d'évaluation électorale du BIDDH](#) sur les élections législatives du 11 avril 2010, page 6.

attiré l'attention sur des écarts importants dans la taille des circonscriptions lors des élections législatives de 2010, en contradiction avec le principe fondamental de l'égalité.

26. En 2014, les circonscriptions ont été établies pour la première fois dans le cadre du nouveau système électoral. Comme l'a souligné le BIDDH dans son rapport d'observation concernant les élections législatives de 2022⁴³, la délimitation des circonscriptions n'a pas changé depuis 2014, ce qui a entraîné une répartition très inégale des électeurs inscrits entre les circonscriptions, 25 des 106 circonscriptions présentant un écart de plus de 10 %, allant jusqu'à un écart de 33 %. En outre, dans deux cas, les écarts ont dépassé l'écart maximal de 20 % prévu par la loi, ce qui aurait nécessité une révision des limites des circonscriptions après les élections de 2018. Depuis lors, en raison de l'évolution démographique - en particulier, la croissance des grandes villes et de leurs agglomérations, et les changements de population dans certaines zones rurales - la disproportionnalité s'est encore accrue ; *entre autres*, d'ici 2024, dans sept circonscriptions, les écarts ont dépassé le maximum de 20 %.

b. La réforme actuelle

Vue d'ensemble

27. La loi LXXIX de 2024 a introduit certaines modifications qui, selon la « justification » du projet de loi, visaient à « assurer une représentation proportionnelle des circonscriptions, garantissant l'égalité des droits de vote et d'influence pour tous les citoyens ». Le nombre de circonscriptions de la capitale Budapest a été réduit de deux, passant de 18 à 16, tandis que deux circonscriptions ont été ajoutées au comté de Pest, qui en compte désormais 14. En outre, ce changement a nécessité le redécoupage de toutes les circonscriptions de Budapest et du comté de Pest. En outre, dans deux autres départements - le département de Csongrád-Csanád et le département de Fejér - des modifications ont été apportées à la délimitation des circonscriptions. Cette réforme appelle un certain nombre de commentaires, tant sur le fond que sur la procédure des modifications.

Substance

28. La « justification » du projet de loi indique qu'en Hongrie, les tendances démographiques de ces dernières années - en particulier la croissance des grandes villes et de leurs agglomérations, et l'évolution de la population dans certaines zones rurales - ont entraîné d'importants déséquilibres entre les circonscriptions. Elle reconnaît que plusieurs circonscriptions s'écartent de plus de 20 % de la moyenne arithmétique nationale du nombre d'électeurs habilités à se présenter aux élections dans les circonscriptions uninominales, notamment dans le comté de Pest, et que le nombre de circonscriptions dans la capitale Budapest est excédentaire, principalement en raison d'un déclin de la population à l'intérieur de la capitale. Ce constat a été réitéré par les représentants des partis majoritaires et a également été reconnu par plusieurs autres parties prenantes lors des réunions à Budapest, qui ont toutes convenu que des mesures étaient nécessaires pour garantir la proportionnalité et l'égalité des droits de vote.

29. Si la justification ci-dessus semble plausible à première vue, la Commission de Venise note avec inquiétude que, selon de nombreux interlocuteurs des rapporteurs, la réforme n'a pas atteint son objectif déclaré d'assurer une représentation proportionnelle des circonscriptions.

30. Par exemple, selon certains experts électoraux et démographiques, la suppression de deux circonscriptions à Budapest - au lieu d'une seule - n'était pas justifiée et risquait de favoriser les partis au pouvoir. Cette mesure a rendu nécessaire le redécoupage de toutes les circonscriptions de Budapest. Les représentants de l'opposition ont affirmé que ce redécoupage avait été effectué

⁴³ [Rapport final de la mission d'évaluation électorale du BIDDH](#) sur les élections législatives et le référendum du 3 avril 2022, page 11.

de manière très discutable, détruisant littéralement certaines circonscriptions, les divisant en deux ou plusieurs parties. En outre, selon les experts démographiques rencontrés par les rapporteurs, dans le comté de Csongrád-Csanád, la disproportionnalité des circonscriptions 1 et 2 n'a pas diminué de manière significative malgré la modification ; tandis que les circonscriptions non modifiées des comtés de Tolna et de Somogy ont conservé un degré élevé de disproportionnalité, qui favorise les partis au pouvoir ; la modification du comté de Fejér était un cas typique de *charcutage électoral* pour des raisons politiques ; dans un nombre limité de circonscriptions, différentes techniques de *charcutage* ont été utilisées, à savoir le craquage, l'emballage et le mélange ; en résumé, les amendements n'ont pas abordé de manière exhaustive le problème de la disproportionnalité et l'ont même aggravé dans certains cas ; selon ces interlocuteurs, il est clair que les circonscriptions ont été dessinées non pas nécessairement sur la base de la structure de l'habitat, mais plutôt sur la base de la géographie électorale⁴⁴.

31. Les représentants de l'opposition ont soutenu que le redécoupage était motivé par des raisons politiques plutôt que démographiques. Ils considèrent que le déplacement des circonscriptions électorales de Budapest, plus urbaine - où les partis au pouvoir sont plus faibles - vers le comté de Pest, plus suburbain - où ils sont plus forts - est un effort stratégique visant à améliorer les perspectives électorales des partis au pouvoir. De l'avis de la Commission de Venise, le processus par lequel la loi LXXIX de 2024 a été initiée et adoptée⁴⁵ - ainsi que les changements de frontières spécifiques tels que décrites ci-dessus - suggèrent que des motivations politiques pourraient être à l'origine de la réforme. A cet égard, la Commission de Venise note que son Rapport 2020 sur le droit électoral et l'administration électorale mentionne explicitement le cas de la Hongrie comme un exemple où les allégations de *charcutage* ont été largement répandues dans le processus de délimitation⁴⁶. Il semble donc que l'on ne fasse guère confiance à la bonne volonté des partis au pouvoir pour redessiner les limites des circonscriptions électorales d'une manière politiquement neutre.

Procédure

32. Même si la Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer les détails de la redistribution et du redécoupage des circonscriptions, elle souligne que, dans le contexte décrit ci-dessus, une attention particulière aurait dû être accordée au processus parlementaire et à l'implication d'une expertise indépendante dans le cas présent.

33. Comme la Commission de Venise et le BIDDH l'ont déjà souligné⁴⁷, la délimitation des circonscriptions électorales devrait faire l'objet d'un consensus politique inclusif, et elle doit être effectuée de manière transparente et professionnelle par le biais d'un processus impartial et non partisan, c'est-à-dire en évitant les objectifs politiques à court terme (*gerrymandering*).

34. La procédure suivie dans la situation actuelle suscite de vives inquiétudes : La redistribution et le redécoupage des circonscriptions n'ont pas fait l'objet d'un consensus politique inclusif ; les partis d'opposition, les organisations de la société civile, les universitaires et les autres experts électoraux et démographiques n'ont même pas eu l'occasion d'engager un débat public sur cette question importante ; selon les informations recueillies par les rapporteurs lors des réunions à Budapest, aucune consultation publique n'a eu lieu, des experts indépendants n'ont pas été consultés, l'opposition n'a pas été impliquée dans la préparation de la proposition législative et

⁴⁴ Voir également les publications suivantes d'experts en démographie qui expliquent ces conclusions plus en détail :

[Telex : A Fidesznek kedvez, a Tiszának nem a keverés a választókerületeknél - térképen a változások](#) ;
[Telex : Szoros eredménynél kezd el igazán a kormánypártoknak dolgozni az új választókerületi térkép.](#)

⁴⁵ Voir le chapitre III.A. ci-dessus, ainsi que la section suivante.

⁴⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)023](#), Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents, paragraphe 253.

⁴⁷ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2012\)012](#), Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie, paragraphes 35 et 37.

n'a pas reçu d'explications détaillées sur la base de laquelle les changements proposés ont été apportés ; les partis d'opposition ont déclaré qu'ils avaient reçu le texte des amendements quelques heures seulement (deux seulement, selon les informations recueillies) avant la réunion de la commission de la justice au cours de laquelle il a été décidé de soumettre le projet de loi au président du Parlement.

35. Il semble que l'ensemble du processus ait manqué de transparence et de débat ouvert ; aucun des interlocuteurs des rapporteurs n'a pu expliquer les critères et la méthodologie utilisés par les législateurs. Les autorités ont indiqué que le projet de loi était fondé sur le rapport du président de l'Office national des élections ; cependant, comme ce dernier l'a confirmé lui-même, ce rapport ne faisait qu'expliquer la nécessité d'agir et comportait quelques recommandations générales - concernant notamment le nombre de circonscriptions par comté -, mais il ne proposait aucune délimitation concrète des circonscriptions. Il est préoccupant que les amendements n'aient pas pris en compte l'avis d'experts indépendants, qui était déjà disponible avant la réforme. Par exemple, l'attention des rapporteurs a été attirée sur un article scientifique publié en août 2024⁴⁸ qui comprenait une proposition pour résoudre la disproportion.

36. Comme mentionné ci-dessus au chapitre III.B.1. sur les « Principes et normes internationales », le Code de bonne conduite en matière électorale suppose que les modifications du découpage des circonscriptions soient effectuées en tenant compte de l'avis d'une commission, dont la majorité des membres sont indépendants, comprenant de préférence un géographe, un sociologue et une représentation équilibrée des partis politiques et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales⁴⁹. Cette norme montre que des bases factuelles solides pour le redécoupage des circonscriptions doivent être collectées et prises en compte pour le redécoupage des circonscriptions, même dans les cas où les États n'ont pas mis en place de commission spéciale à cet effet⁵⁰. Des experts indépendants, notamment des géographes et des sociologues, devraient en tout état de cause être impliqués dans le processus, ainsi qu'une représentation équilibrée des partis politiques. La procédure suivie par les législateurs hongrois n'a pas respecté ces normes et n'a donc pas permis de rendre transparents le contexte et les motifs réels du changement, de créer la confiance et de garantir une solution législative bien fondée et non motivée par des considérations politiques.

37. Enfin, comme déjà mentionné ci-dessus, la délimitation des circonscriptions par une loi (cardinale) devrait être évitée, car une réglementation aussi rigide rend l'adaptation nécessaire de la délimitation à l'évolution démographique dépendante d'une décision politique. Au lieu d'inclure une liste de circonscriptions en annexe de la loi CCIII de 2011 sur les élections de l'Assemblée nationale, la loi devrait plutôt spécifier la formule mathématique à utiliser pour déterminer le nombre de circonscriptions par comté.

c. Recommandations précédentes et nouvelles

38. Les informations recueillies par les rapporteurs suggèrent clairement que d'autres mesures seront nécessaires à l'avenir pour garantir la proportionnalité, l'égalité des voix et l'égalité des

⁴⁸ Voir *Kovalcsik Tamás-Bódi Mátyás*, Package of proposals for a review of the domestic constituency system, publié le 5 août 2024, disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.15196/TS640401>.

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.2.vii.

⁵⁰ En outre, comme mentionné ci-dessus au chapitre III.B.1., dans le cas où la décision finale sur la délimitation des circonscriptions est prise par le législateur ou un organe d'administration des élections, il devrait exister une procédure de recours devant une instance judiciaire pour éviter tout abus de pouvoir ; voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et l'attribution des sièges, paragraphes 120 et 129. À cet égard, les autorités hongroises ont indiqué aux rapporteurs que les décisions sur la délimitation des circonscriptions électorales pouvaient être contestées devant la Cour constitutionnelle, en invoquant la violation du principe du suffrage égal. Cf. loi fondamentale, chapitre Parlement, article 2. Les autorités ont également fait référence aux décisions de la Cour constitutionnelle citées ci-dessus au chapitre III.B.2.a).

chances. Toutefois, conformément au principe de stabilité de la loi électorale⁵¹, une telle nouvelle réforme ne devrait pas être mise en œuvre moins d'un an avant les prochaines élections - à moins qu'elle ne soit fondée sur un consensus entre le gouvernement et l'opposition et sur de vastes consultations publiques, et qu'elle ne soit conforme aux normes électorales internationales. Il semble très peu probable qu'une nouvelle réforme fondée sur de telles consultations et sur un consensus politique puisse être mise en œuvre avant les élections législatives d'avril 2026. La Commission de Venise recommande donc qu'une telle réforme soit adoptée après les élections législatives de 2026, mais bien avant - au moins un an - les élections suivantes, sur la base d'un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées.

39. La Commission de Venise recommande en outre qu'une telle réforme prenne également en compte les recommandations antérieures relatives à la répartition des circonscriptions et à leur découpage, déjà formulées en 2012⁵² et partiellement réitérées en 2021⁵³, et qui n'ont toujours pas été mises en œuvre, à savoir :

- revoir les dispositions existantes pour déterminer les limites des circonscriptions par le biais de lois cardinales en ajoutant la formule mathématique et en garantissant la participation d'experts indépendants ainsi que de tous les partis représentés au Parlement, de préférence en établissant un comité indépendant pour dessiner les limites⁵⁴ dans la loi électorale ;
- définir dans la loi la méthode de répartition des circonscriptions électorales à mandat unique entre les comtés administratifs, y compris la ville de Budapest ;
- de définir dans la loi la variation maximale admissible entre les circonscriptions électorales d'un même comté, avec un maximum de 10 % par rapport à la moyenne du pays⁵⁵ ;
- définir dans la loi une révision claire et périodique de la répartition des sièges, au moins tous les 10 ans, de préférence plus fréquemment et en dehors des périodes électorales, sans attendre le franchissement d'une limite de 20 %, telle que définie dans la loi électorale actuelle⁵⁶.

C. Autres amendements

40. L'autre partie de la loi LXXIX de 2024 introduit un certain nombre de changements spécifiques, dont beaucoup semblent être purement techniques et ne justifient aucun commentaire de la part de la Commission de Venise. La « Justification » du projet de loi indique que ces amendements visent à résoudre les problèmes identifiés lors des élections du 9 juin 2024 des membres du Parlement européen, des représentants des gouvernements locaux et des maires, ainsi que des représentants des gouvernements autonomes des minorités

⁵¹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.2.b et paragraphes 63 à 67 du Rapport explicatif ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électorale.

⁵² Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2012\)012](#), Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie, paragraphes 11 et 37.

⁵³ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)039](#), Avis conjoint sur les amendements de 2020 à la législation électorale de la Hongrie, paragraphes 14 et 41.

⁵⁴ Voir à cet égard Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I. 2.2 vii ; une telle commission - permanente ou *ad hoc* - « devrait de préférence comprendre un géographe, un sociologue et une représentation équilibrée des partis et, si nécessaire, des représentants des minorités nationales ».

⁵⁵ Voir à cet égard Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I. 2.2 iv. ; comme indiqué précédemment, malgré la contrainte de ne pas traverser les comtés administratifs et leurs différences de taille inhérentes, rien ne justifie un écart de plus de 10 % entre les circonscriptions à mandat unique *au sein d'un comté*, voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2012\)012](#), Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie, paragraphe 36.

⁵⁶ Voir à cet égard Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.2 v.

nationales. Ils sont basés sur une première série de propositions préparées par l'Office national des élections en réponse aux leçons tirées des dernières élections⁵⁷. Le président de l'Office a indiqué aux rapporteurs que ces amendements visaient à renforcer l'efficacité et à rationaliser les processus électoraux, par exemple en stipulant que

- un candidat ne peut renoncer à sa candidature que jusqu'au troisième jour (au lieu du deuxième jour) avant le jour du scrutin⁵⁸ - afin d'éviter les problèmes pratiques liés à un retrait tardif ;
- en cas d'égalité des voix lors d'une élection dans une circonscription uninominale ou lors de l'élection d'un maire ou du maire de la capitale, il n'y aura pas d'élection partielle, mais seulement une répétition du scrutin⁵⁹ - afin de s'assurer que le mandat est rempli le plus rapidement possible ;
- tout membre d'une commission de dépouillement des bulletins de vote peut demander de la documentation sur d'éventuelles violations du processus électoral⁶⁰ - afin d'accroître la transparence et l'intégrité du processus ;
- les commissions électorales de niveau inférieur peuvent tenir des réunions en ligne, à condition que cela fasse l'objet d'une publicité adéquate⁶¹ - afin d'assurer le quorum, si nécessaire ;
- il n'est plus nécessaire pour les électeurs de prouver leur adresse lors du vote, en présentant une carte d'adresse, en plus de prouver leur identité en présentant une carte d'identité, un passeport ou un permis de conduire⁶² - afin de faciliter l'exercice des droits des électeurs ;
- l'utilisation d'enveloppes pour le bulletin de vote n'est plus obligatoire (sauf dans certains cas tels que le vote par correspondance ou le vote dans une représentation étrangère), mais sera toujours fournie à l'électeur sur demande⁶³ - afin de rendre le processus de vote et de dépouillement plus efficace ;
- le délai pour les décisions de la Cour constitutionnelle sur les plaintes contre les décisions de justice en matière électorale est prolongé de 3 à 5 jours⁶⁴ - ce qui permet à la Cour constitutionnelle d'évaluer la question plus en détail et de recueillir des preuves supplémentaires si nécessaire ;
- lors d'une élection dans une circonscription uninominale ou lors de l'élection d'un maire ou du maire de la capitale, le recomptage des voix peut être demandé par le candidat arrivé en deuxième position, même en l'absence de violation de la loi, à condition que la marge de victoire soit inférieure à 0,5 % du total des voix ou à 101 voix lors des élections législatives⁶⁵ - afin de faciliter le recomptage des voix ;
- les compétences des commissions électorales locales en matière de recomptage des voix sont élargies, en particulier pour les élections législatives⁶⁶ - afin de rendre le processus plus efficace.

41. Si la plupart des amendements ne semblent pas avoir été critiqués au cours du débat public, certains représentants de l'opposition rencontrés par les rapporteurs ont fait part de leurs préoccupations concernant certains changements spécifiques, tels que la suppression de l'utilisation obligatoire d'enveloppes pour le bulletin de vote - qui pourrait compromettre le secret

⁵⁷ A savoir, les élections générales des membres du Parlement européen, des représentants des gouvernements locaux et des maires, ainsi que des représentants des gouvernements autonomes des minorités nationales, qui se tiendront le 9 juin 2024 dans le cadre d'une procédure conjointe.

⁵⁸ Voir l'article 137(1) modifié de la loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale.

⁵⁹ Voir les articles modifiés 12(3), 14(2), 15(2a) de la loi L de 2010 sur l'élection des représentants des gouvernements locaux et des maires.

⁶⁰ Voir l'article 40 modifié de la loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale.

⁶¹ Voir l'article 40/A modifiée de la loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale.

⁶² Voir les articles 176 et 177 modifiés de la loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale.

⁶³ Voir les articles 178, 182 et 292 modifiés de la loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale.

⁶⁴ Voir l'article 233(2) modifié de la loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale.

⁶⁵ Voir les articles 258/A, 307/M et 326/A modifiés de la loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale.

⁶⁶ Voir l'article 258/A modifié de la loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale.

du vote, car certains électeurs seraient soumis à des pressions politiques et n'oseraient pas demander d'enveloppes ; ou la compétence accrue des commissions électorales locales en matière de recomptage des voix - qui auraient agi dans le passé en faveur des partis au pouvoir.

42. La Commission de Venise n'est pas en mesure de vérifier ces allégations, mais elle note que les préoccupations susmentionnées n'ont pas été partagées par les représentants de la société civile rencontrés par les rapporteurs. En ce qui concerne la question des enveloppes, la Commission note en outre que les urnes ne sont pas transparentes en Hongrie et que la loi LXXIX de 2024 introduit une nouvelle disposition selon laquelle « les électeurs doivent déposer le bulletin de vote dans l'urne de manière à préserver le secret ». Compte tenu de cette réglementation et de ces circonstances, la suppression des enveloppes de vote obligatoires ne semble pas poser de problème. De l'avis de la Commission de Venise, les amendements susmentionnés sont positifs car ils peuvent contribuer à des processus électoraux fluides et efficaces.

D. Autres recommandations antérieures et nécessité d'une réforme plus globale

43. Comme indiqué précédemment, la Commission de Venise et le BIDDH ont déjà analysé la législation électorale hongroise en 2012⁶⁷, suite à l'adoption d'une nouvelle Constitution et d'une réforme électorale majeure en 2011. La plupart des recommandations clés de cet avis portaient sur la nécessité d'un processus législatif large et inclusif, sur l'utilisation des lois cardinales, sur la délimitation des circonscriptions et sur l'attribution des sièges aux circonscriptions. Ces questions, qui sont toujours d'actualité, ont été examinées dans les chapitres précédents du présent avis.

44. La Commission de Venise et le BIDDH ont en outre analysé les changements législatifs de 2020 dans leur avis de 2021, qui comprenait un certain nombre de recommandations spécifiques. Là encore, ils ont abordé des questions concernant l'utilisation des lois cardinales et le redécoupage des circonscriptions, qui sont toujours d'actualité et ont été examinées dans les chapitres précédents du présent avis.

45. En outre, l'avis de 2021 a noté avec inquiétude que, selon les amendements de 2020, pour qu'une liste nationale soit enregistrée, un parti doit désigner des candidats simultanément dans un nombre considérablement accru de circonscriptions uninominales⁶⁸, et le financement de la campagne par le budget central n'est accordé qu'aux partis qui désignent des candidats dans au moins 71 circonscriptions. Si les objectifs de cette règle - favoriser les grands partis et renforcer les partis politiques d'envergure nationale ou les coalitions présentes sur une partie importante du territoire national - semblent légitimes, dans le contexte hongrois, l'amendement semble favorable aux candidats sortants. L'avis soulignait que l'introduction, en 2011, d'un système uninominal à un tour, au lieu d'un système à deux tours, avait déjà favorisé le parti majoritaire par rapport à une opposition composée de plusieurs partis, qui perdaient la plupart de leurs chances dans les circonscriptions majoritaires lorsqu'ils ne présentaient pas de candidat commun ; et que le cadre juridique était défavorable aux listes communes de plusieurs partis, car les coalitions sont pénalisées par le seuil de 10 ou 15 %, le plus élevé d'Europe. Ces préoccupations ont également été soulignées dans le rapport 2022 de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui a noté que « les changements apportés à la loi électorale en Hongrie au cours de la dernière décennie ont facilité l'émergence de « supermajorités » bénéficiant au parti au pouvoir » et que l'un des effets de l'amendement de 2020 est « qu'il rend plus difficile pour l'opposition et les petits partis de s'implanter et les oblige à s'unir dans des coalitions hétérogènes »⁶⁹.

⁶⁷ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2012\)012](#), Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie.

⁶⁸ La loi a fait passer ce nombre de 27 à 71 (sur 106), dans 14 (sur 19) comtés (en plus de Budapest), au lieu de 9 comtés (en plus de Budapest).

⁶⁹ Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Doc. 15619](#), 26 septembre 2022, paragraphes 11 et 49ff.

46. Dans ce contexte, l'avis de 2021 a fait la recommandation clé - qui n'a pas été mise en œuvre à ce jour et qui est donc réitérée - de modifier l'article 3 et l'article 68 de la loi d'amendement de 2020 (qui a modifié l'article 8.1 de la loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres de l'Assemblée nationale et l'article 3(1) de la loi LXXXVII de 2013 sur la transparence des coûts de financement des campagnes liées aux élections des membres du Parlement), en réduisant de manière significative le nombre de circonscriptions uninominales et le nombre de comtés dans lesquels chaque parti doit désigner des candidats simultanément afin de pouvoir présenter une liste nationale de candidats.

47. Les autres recommandations principales de l'avis 2021, qui n'ont pas encore été suivies et sont donc réitérées dans le présent avis, sont les suivantes⁷⁰ :

- A. que les membres des commissions de niveau inférieur soient sélectionnés dans le cadre d'un recrutement ouvert et transparent, sur la base de critères clairs, et de ne plus laisser leur nomination entre les mains des organes représentatifs ;
- B. revoir le mécanisme d'organisation des bureaux de vote pour les électeurs absents ;
- C. réexaminer l'exigence selon laquelle, après une élection, tout candidat qui n'a pas obtenu de mandat doit être retiré de la liste des candidats et retirer sa candidature par écrit ;
- D. clarifier et, si nécessaire, revoir la prolongation des délais pour le traitement des litiges électoraux, afin d'assurer leur règlement en temps utile ;
- E. étendre le droit de recours contre la détermination du résultat de la liste compensatoire ;
- F. faire en sorte que le choix entre l'inscription pour voter pour les sièges normaux ou les sièges des minorités soit possible dans un délai raisonnablement court avant l'élection ou, de préférence, donner aux électeurs des minorités nationales la possibilité de choisir le jour de l'élection entre les listes de minorités et les listes de parti ;
- G. revoir le pouvoir d'émettre des amendes pour le retour tardif ou la perte des feuilles de signatures de soutien ;
- H. que le calendrier de destruction du matériel électoral sensible soit explicitement lié à la finalisation de tout litige juridique, afin de garantir que les preuves pertinentes dans les litiges en cours ne soient pas détruites ;
- I. envisager de réviser les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'exclusion du droit de vote et d'éligibilité en cas de capacité mentale limitée.

48. Le principe de stabilité de la loi électorale implique qu'il faut éviter à la fois les réformes fréquentes et les modifications peu avant les élections - à moins que les modifications tardives ne soient fondées sur un consensus entre le gouvernement et l'opposition et sur de vastes consultations publiques, et qu'elles soient conformes aux normes électorales internationales⁷¹. La Commission de Venise recommande donc que les recommandations susmentionnées soient traitées dans le cadre d'une réforme globale après les élections législatives de 2026, mais bien avant - au moins un an - les élections suivantes, sur la base d'un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, qui incluraient également la question de la redistribution et du redécoupage des circonscriptions, ainsi que tout autre enseignement à tirer des élections de 2026. Il est essentiel que toutes les parties prenantes soient impliquées dans ce processus, y compris les observateurs électoraux nationaux et internationaux, afin de garantir un large consensus et d'éviter que le cadre électoral ne favorise les candidats sortants.

49. A cet égard, la Commission de Venise note que les rapports internationaux d'observation des élections ont formulé à plusieurs reprises un certain nombre de recommandations supplémentaires concernant la loi et la pratique électorales en Hongrie. L'une des questions

⁷⁰ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)039](#), Avis conjoint sur les amendements de 2020 à la législation électorale de la Hongrie, paragraphes 13 et 14.

⁷¹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.2.b et paragraphes 63 à 67 du Rapport explicatif ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral.

ayant fait l'objet de recommandations répétées concerne les différentes méthodes de vote pour les électeurs à l'étranger,⁷² une question également soulevée par plusieurs interlocuteurs lors des réunions à Budapest. En particulier, il est frappant de constater que les électeurs étrangers résidant dans le pays peuvent voter en Hongrie ou dans l'un des bureaux de vote établis dans les missions diplomatiques hongroises, mais n'ont pas accès au vote par correspondance, alors que les électeurs sans domicile en Hongrie - en pratique, principalement les communautés ethniques hongroises dans les pays voisins - peuvent voter par correspondance (uniquement pour la composante nationale de la liste proportionnelle). De l'avis de la Commission de Venise, ces questions soulevées par les observateurs électoraux internationaux devraient également être prises en compte dans le processus de réforme futur recommandé, en particulier après les élections de 2026.

IV. Conclusion

50. Par lettre du 30 janvier 2025, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, Présidente de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur la loi LXXIX de 2024 modifiant certaines lois relatives aux élections.

51. La loi LXXIX de 2024 a été adoptée par le Parlement le 17 décembre 2024 et est entrée en vigueur le 31 décembre, à l'exception de certaines dispositions portant sur des questions plutôt techniques. Les dispositions nouvelles ou modifiées seront applicables aux prochaines élections parlementaires qui devraient se tenir en avril 2026.

52. En substance, la loi LXXIX de 2024 est composée de deux parties. D'une part, elle prévoit le redécoupage de certaines circonscriptions et des changements dans la répartition des circonscriptions électorales - et donc des sièges - à Budapest et dans le comté de Pest, dans le but déclaré d'assurer une représentation proportionnelle des circonscriptions. D'autre part, la loi introduit un certain nombre de changements spécifiques, plutôt techniques, destinés à résoudre les problèmes identifiés lors des dernières élections.

53. De l'avis de la Commission de Venise, bon nombre des changements plutôt techniques et opérationnels sont susceptibles de contribuer au bon déroulement et à l'efficacité des processus électoraux et ne justifient pas de commentaires particuliers. En revanche, la manière dont les circonscriptions électorales ont été redistribuées et redessinées suscite de vives inquiétudes. L'ensemble du processus - très rapide - a manqué de transparence et de débat ouvert ; les amendements adoptés n'ont pas été basés sur un processus inclusif et n'ont pas pris en compte l'avis d'experts indépendants et les points de vue de l'opposition politique. Selon de nombreuses parties prenantes, y compris des experts électoraux et démographiques, la réforme n'a pas atteint son objectif d'assurer l'égalité des droits de vote en supprimant la disproportion entre les circonscriptions, qui augmente depuis de nombreuses années et qui aurait dû être réglée avant les élections précédentes.

54. D'autres mesures visant à établir la proportionnalité entre les circonscriptions seront donc nécessaires. Toutefois, conformément au principe de stabilité de la loi électorale, cette nouvelle réforme ne devrait pas être mise en œuvre moins d'un an avant les prochaines élections - à moins qu'elle ne soit fondée sur un consensus entre le gouvernement et l'opposition et sur de larges consultations publiques, et qu'elle soit conforme aux normes électorales internationales. Il semble très peu probable qu'une nouvelle réforme fondée sur de telles consultations et sur un consensus politique puisse être mise en œuvre avant les élections législatives d'avril 2026. La Commission de Venise recommande donc qu'une réforme soit adoptée après les élections législatives de 2026, mais bien avant - au moins un an - les élections suivantes, sur la base d'un

⁷² Voir par exemple le [rapport de la mission d'observation électorale du BIDDH](#) sur les élections législatives et le référendum du 3 avril 2022, page 16.

large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées.

55. La Commission de Venise recommande en outre que la réforme tienne compte des éléments suivants :

- 1) les recommandations antérieures en suspens formulées par la Commission de Venise et le BIDDH en 2012 et 2021 concernant la répartition des circonscriptions électorales et leur découpage, y compris
 - revoir la détermination des limites des circonscriptions par le biais des lois cardinales en ajoutant la formule mathématique dans la loi électorale et en garantissant la participation d'experts indépendants ;
 - définir dans la loi la méthode de répartition des circonscriptions électorales à mandat unique entre les départements administratifs ;
 - définir dans la loi la variation maximale admissible entre les circonscriptions électorales au sein d'un même comté, jusqu'à un maximum de 10 % par rapport à la moyenne nationale ;
 - définir dans la loi une révision claire et périodique de la répartition des sièges, au moins tous les 10 ans, de préférence plus fréquemment et en dehors des périodes électorales ;
- 2) d'autres recommandations en suspens formulées en 2021, énumérées dans le présent avis, y compris la recommandation clé visant à réduire de manière significative le nombre de circonscriptions uninominales et le nombre de comtés dans lesquels chaque parti doit désigner des candidats simultanément afin de pouvoir présenter une liste nationale de candidats ;
- 3) les enseignements tirés des élections législatives de 2026, y compris les recommandations formulées par les observateurs électoraux internationaux.

56. La Commission de Venise souligne une fois de plus que le processus législatif très rapide et l'absence de consultations publiques significatives sont particulièrement préoccupants lorsqu'ils concernent la législation électorale, qui ne devrait pas être considérée comme un instrument politique : lorsqu'il s'agit de définir les règles du jeu qui doivent garantir des conditions équitables et le respect des droits électoraux, un large consensus politique ainsi que des consultations approfondies avec toutes les parties prenantes concernées sont essentiels.

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