



## **Selon l'avocat général Campos Sánchez-Bordona, les restrictions imposées par la Hongrie au financement des organisations civiles depuis l'étranger ne sont pas conformes au droit de l'Union**

*Ces restrictions violent le principe de la libre circulation des capitaux et plusieurs droits fondamentaux*

En 2017, la Hongrie a adopté une loi visant à assurer la transparence des organisations civiles recevant des dons en provenance de l'étranger. Aux termes de cette loi, ces organisations doivent s'enregistrer auprès des autorités hongroises en tant qu'« organisation recevant de l'aide de l'étranger » dès que le montant des dons qu'elles ont reçu sur une année dépasse un seuil déterminé. Lors de l'enregistrement, elles doivent également indiquer le nom des donateurs dont l'aide a atteint ou dépassé la somme de 500 000 forints hongrois (HUF) (environ 1 500 euros) et le montant exact de l'aide. Cette information est ensuite publiée sur une plate-forme électronique publique accessible gratuitement. De plus, les organisations civiles concernées doivent mentionner, sur leur page d'accueil et dans leurs publications, qu'elles sont une « organisation recevant de l'aide de l'étranger ».

La Commission a introduit un recours en manquement devant la Cour à l'encontre de la Hongrie. Elle soutient que la loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger viole le principe de la libre circulation des capitaux ainsi que plusieurs droits protégés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») : le droit au respect de la vie privée, le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'association.

Dans ses conclusions de ce jour, l'avocat général Manuel Campos Sánchez-Bordona affirme que le transfert d'un don depuis l'étranger au bénéfice d'une organisation civile hongroise constitue un mouvement de capitaux. En Hongrie, ce mouvement de capitaux est soumis à des conditions telles que l'obligation, imposée à certaines organisations civiles déterminées, de s'enregistrer en tant qu'« organisation recevant de l'aide de l'étranger » et de publier certaines informations. Or, **ces conditions** ne s'appliquent qu'aux dons en provenance de l'étranger et **sont dès lors beaucoup plus susceptibles de concerner les ressortissants d'autres États membres que les ressortissants hongrois.**

Dans de telles circonstances, l'avocat général est d'avis que **ces conditions constituent une restriction au principe de la libre circulation des capitaux**, tant à l'égard des organisations concernées, qui peuvent être confrontées à des difficultés de financement et à des limitations dans l'exercice du droit à la liberté d'association, qu'à l'égard de leurs donateurs étrangers, qui peuvent être dissuadés d'effectuer des dons compte tenu du potentiel **effet stigmatisant** de la publication des détails de ces transactions, qui témoignent d'une affinité idéologique susceptible d'être compromettante dans le contexte hongrois.

En ce qui concerne plus précisément le *droit à la liberté d'association*, les effets financiers de la réglementation en cause peuvent affecter la viabilité et la survie des organisations concernées en mettant en péril la réalisation de leur objet social. De plus, cette réglementation affecte directement l'exercice de la liberté d'association des donateurs potentiels en posant des entraves à leur contribution économique.

En ce qui concerne les *droits à la protection de la vie privée et des données personnelles*, l'avocat général souligne que la simple communication du nom du donateur suffit, en soi, pour l'identifier et pour que cette communication relève des dispositions du droit de l'Union relatives au traitement des données personnelles <sup>1</sup>. En effet, le fait que le nom du donateur soit indissociablement relié à un don effectué au bénéfice d'une association civile constitue un **lien** qui révèle, en soi, une affinité avec cette association et **qui peut contribuer à la définition du profil idéologique du donateur**. L'avocat général ajoute que le fait que les données publiées permettent d'élaborer ce profil peut décourager les donateurs ou les dissuader de contribuer au soutien d'organisations civiles. Dans ce contexte, l'avocat général considère que la publication, dans un registre accessible au public, du nom des personnes physiques qui effectuent un don depuis l'étranger en faveur de certaines associations basées en Hongrie, ainsi que du montant de ces dons, implique une ingérence dans la vie privée de ces personnes du point de vue du traitement de leurs données à caractère personnel.

Par conséquent, l'avocat général considère que **la publication de ces données constitue une ingérence tant dans les droits à la protection de la vie privée et des données personnelles que dans le droit à la liberté d'association, tous garantis par la Charte**.

Sur la question de l'éventuelle justification de cette ingérence, l'avocat général reconnaît que certains objectifs d'intérêt général invoqués par la Hongrie – comme la protection de l'ordre public et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – peuvent justifier, en principe, une ingérence dans les droits concernés. Cependant, il estime que **l'objectif de protection de l'ordre public** pourrait justifier des mesures imposées aux organisations civiles soupçonnées de le troubler mais **ne saurait valider une réglementation générale qui impose à toutes les associations, à titre préalable, les obligations litigieuses**. Par ailleurs, l'avocat général considère que les dispositions législatives de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme <sup>2</sup> suffisent à garantir une protection adéquate.

Enfin, l'avocat général considère que **les mesures en cause sont disproportionnées**, au motif que, premièrement, le seuil de 500 000 HUF est excessivement bas eu égard à la gravité des ingérences causées, deuxièmement, les dons en provenance des autres États membres de l'Union sont traités de la même manière que ceux provenant de l'extérieur de l'Union et, troisièmement, la non-exécution des obligations imposées peut entraîner la dissolution de l'organisation contrevenante.

Dans ces circonstances, l'avocat général propose à la Cour de constater que **la réglementation hongroise en cause restreint indûment la libre circulation des capitaux, en ce qu'elle contient des dispositions qui impliquent une ingérence injustifiée dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée, à la protection des données à caractère personnel et à la liberté d'association protégés par la Charte**.

---

**RAPPEL** : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

**RAPPEL** : Un recours en manquement, dirigé contre un État membre qui a manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union, peut être formé par la Commission ou par un autre État membre. Si le manquement est constaté par la Cour de justice, l'État membre concerné doit se conformer à l'arrêt dans les meilleurs délais.

---

<sup>1</sup> En particulier, l'article 8 de la Charte et le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (JO 2016, L 119, p. 1).

<sup>2</sup> Concrètement, la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO 2015, L 141, p. 73).

Lorsque la Commission estime que l'État membre ne s'est pas conformé à l'arrêt, elle peut introduire un nouveau recours demandant des sanctions pécuniaires. Toutefois, en cas de non communication des mesures de transposition d'une directive à la Commission, sur sa proposition, des sanctions peuvent être infligées par la Cour de justice, au stade du premier arrêt.

---

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.*

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Antoine Briand ☎ (+352) 4303 32057.

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106.