



COMMUNIQUE DE PRESSE n° 16/26

Luxembourg, le 12 février 2026

Conclusions de l'avocate générale dans l'affaire C-829/24 | Commission/Hongrie (Protection contre l'ingérence politique étrangère)

Avocate générale Kokott : en adoptant la loi sur la protection de la souveraineté nationale, la Hongrie a violé le droit de l'Union

En décembre 2023, la Hongrie a adopté la loi n° LXXXVIII sur la protection de la souveraineté nationale. Cette loi établit un Bureau de protection de la souveraineté, un organisme indépendant chargé d'identifier les organisations ou les personnes dont les activités menées dans l'intérêt d'autres États et d'acteurs étrangers, notamment à l'aide d'un soutien étranger, sont susceptibles d'influer sur les processus démocratiques et sur la volonté des électeurs et, partant, d'affecter ou de mettre en péril la souveraineté de la Hongrie. Le Bureau dispose d'un large pouvoir d'appréciation et de pouvoirs d'enquête sans aucun contrôle juridictionnel. Il peut demander toute information, y compris des données à caractère personnel, et les transmettre aux autorités nationales compétentes pour prendre d'autres mesures. Il est habilité à publier les résultats de ses enquêtes et des rapports annuels.

Faisant valoir que la Hongrie avait manqué à ses obligations en vertu de plusieurs dispositions du droit primaire et secondaire régissant les libertés fondamentales, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), ainsi que du règlement général sur la protection des données (RGPD) ¹, la Commission européenne a introduit un recours en manquement devant la Cour de justice. La Commission ne conteste pas la légalité, au regard du droit de l'Union, d'exigences visant à empêcher, à détecter, à rendre transparent, à interdire ou à sanctionner pénalement le financement direct ou indirect des partis politiques hongrois ou de leurs candidats à l'élection. Les États membres sont, en principe, libres de protéger leurs élections et la volonté des électeurs contre des ingérences étrangères inappropriées.

La Hongrie conteste les allégations de la Commission et invoque sa compétence exclusive, au titre de sa souveraineté, de son identité et de sa sécurité nationales ², pour édicter et mettre en œuvre cette législation. Elle nie également la compétence de l'Union en la matière, ainsi que l'impact de ladite législation sur la mise en œuvre et sur le respect du droit de l'Union.

L'avocate générale Juliane Kokott propose à la Cour de constater que la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu du droit de l'Union à plusieurs égards en adoptant la loi sur la protection de la souveraineté nationale.

Elle considère que les dispositions de la loi et les mesures pouvant être adoptées sur leur fondement peuvent affecter l'application du droit de l'Union. De plus, les pouvoirs d'enquête du Bureau sont juridiquement contraignants et susceptibles d'impacter des activités économiques transfrontalières relevant du champ d'application des libertés fondamentales. Les exceptions d'incompétence invoquées par la Hongrie, sur la base tant de la souveraineté que de l'absence d'impact sur le droit de l'Union, doivent être donc rejetées.

Les exigences imposées aux fournisseurs de services étrangers, à savoir les pouvoirs d'enquête et de divulgation du Bureau combinés aux obligations de coopération correspondantes, sont indirectement discriminatoires. **Il convient de reconnaître la légitimité de mesures à prévenir, notamment, les activités de représentation d'intérêts et celles visant à influencer les débats et les processus démocratiques internes dans l'intérêt d'autres États et d'acteurs étrangers, ainsi que la manipulation de l'information et la désinformation émanant de tels États ou acteurs. Les**

pouvoirs conférés au Bureau ne sont, pour partie, néanmoins pas proportionnés au but légitime de protéger les débats et les processus démocratiques internes. Par conséquent, la Hongrie a violé plusieurs libertés fondamentales, telles que précisées par la directive « services »³.

En soumettant les prestataires de services de la société de l'information à des exigences plus strictes que celles prévues dans leur État membre sans en informer préalablement cet État membre, la Hongrie a également violé le principe de la libre circulation des services de la société de l'information⁴. De même, les restrictions aux activités menées à l'aide de soutiens provenant de l'étranger violent la libre circulation des capitaux⁵.

La menace d'une enquête et de la divulgation de son résultat dans des rapports accusatoires ou stigmatisants, ainsi que le risque d'une poursuite pénale, ont un effet dissuasif et peuvent conduire à l'autocensure de la part de journalistes et/ou d'éditeurs et d'organes de presse. Le devoir de coopération à l'identification des sources anonymes a également un effet inhibiteur. Par conséquent, les dispositions de la loi constituent une ingérence dans la liberté d'expression et d'information garantie par la Charte⁶. Les mêmes mesures rendent les activités, le financement et la réalisation des objectifs des organisations et associations plus difficiles, ce qui constitue une ingérence dans la liberté d'association⁷. Compte tenu du caractère non administratif des procédures d'enquête du Bureau, il n'est pas apparent que celui-ci serait effectivement lié par le secret professionnel entre l'avocat et son client. Il convient donc de constater une violation de cette obligation⁸.

La loi autorise le Bureau à procéder à un traitement de données à caractère personnel, sans pour autant prévoir de limitations suffisamment claires et précises, proportionnées aux objectifs d'intérêt général poursuivis. Dès lors, l'avocate générale Kokott considère que la loi contestée ne respecte ni les dispositions du RGPD⁹ ni les droits fondamentaux garantis par la Charte¹⁰.

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. 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 : Amanda Nouvel ☎ (+352) 4303 2524.

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



Restez connectés !

¹ Les articles 49, 56 et 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'article 3 de la [directive 2000/31/CE](#) du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »), les articles 14, 16 et 19 de la [directive 2006/123/CE](#) du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, les articles 7, 8, 11, 12, 47 et 48 de la Charte, ainsi que les articles 5, 6, 9 et 10 du [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 (règlement sur la protection générale des données) .

² L'article 4, paragraphe 2, TFUE.

³ Notamment l'article 16 (la libre prestation des services), l'article 19 (la liberté de recevoir des services) et l'article 14 (la liberté d'établissement) de la directive

2006/123.

⁴ L'article 3 de la directive 2000/31.

⁵ L'article 63 TFUE.

⁶ L'article 11, paragraphe 1, de la Charte.

⁷ L'article 12, paragraphe 1, de la Charte.

⁸ L'article 7, lu en combinaison avec l'article 47 de la Charte.

⁹ L'article 5, paragraphe 1 (principes relatifs au traitement des données à caractère personnel), l'article 6, paragraphe 1, sous e) (traitement nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement), l'article 6, paragraphes 2 et 3 (bases juridiques pour le traitement), l'article 9, paragraphe 2, sous g) (traitement nécessaire pour des motifs d'intérêt public important) et l'article 10 (traitement relatif aux condamnations pénales et aux infractions) du RGPD.

¹⁰ Les articles 7 et 8 de la Charte.