



Strasbourg, le 4 mars 2019

CDL(2019)006 \*

Avis n° 943 / 2018

Or. fr.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**HONGRIE**

**PROJET D'AVIS**

**SUR LA LOI**  
**RELATIVE AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**  
**ET**

**LA LOI**  
**RELATIVE A L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI**  
**SUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**  
**ET CERTAINES REGLES TRANSITOIRES**

Sur la base des observations de

**M. Christoph GRABENWARTER (Membre, Autriche)**  
**Mme Monika HERMANN (Membre suppléant, Allemagne)**  
**Mr Bertrand MATHIEU (Membre, Monaco)**  
**Mme Katerina ŠIMÁČKOVÁ (Membre suppléant, République tchèque)**  
**M. Mário Aroso DE ALMEIDA (Expert DGI, Portugal)**

*\*Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Conformément aux règles énoncées dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe, il sera déclassifié un an après sa publication, sauf si la Commission de Venise en décide autrement.*

## Table des Matières

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
III.	Standards.....	5
IV.	Observations générales.....	6
1.	Introduction d'un système judiciaire administratif distinct.....	6
2.	Processus législatif.....	7
V.	Analyse en détail.....	8
1.	Indépendance externe.....	9
a.	Les pouvoirs du ministre de la Justice .....	10
b.	Le Conseil national de la justice administrative (CNJA) .....	11
c.	Pouvoirs en matière de personnel des tribunaux administratifs.....	12
1.	Recrutement/nomination des juges.....	12
	Éléments de procédure .....	12
	Rôle et composition du Conseil pour les affaires du personnel du CNJA.....	13
	Critères d'évaluation des candidatures .....	14
	Classement des candidats .....	14
	Procédure inefficace.....	15
2.	Nominations à des fonctions de responsabilité. Promotions.....	15
3.	Période transitoire. Mise au point du nouveau système .....	16
4.	Avantages salariaux.....	19
5.	Transferts des juges .....	19
6.	Engagement de la responsabilité des chefs de juridiction. Autres attributions en matière de personnel .....	20
d.	Supervision des règlements internes des juridictions administratives .....	20
e.	Budget des juridictions administratives .....	21
f.	L'élection du Président de la Cour administrative suprême .....	21
2.	Indépendance interne. Pouvoirs des présidents de juridictions.....	22
a.	Les pouvoirs du Président de la Cour administrative suprême.....	22
	Procédure d'uniformité .....	23
	Saisine de la Cour constitutionnelle.....	24
b.	Allocation des affaires.....	24
VI.	Conclusion .....	25

## I. Introduction

1. Par lettre datée du 9 novembre 2018, le ministre de la Justice de la Hongrie, M. Laszlo Trocsanyi, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les dispositions de la loi sur les juridictions administratives (ci-après « la Loi ») et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires (ci-après « les Règles transitoires »).

2. M. Grabenwarter (Membre, Autriche), Mme Monika Hermanns (Membre suppléant, Germany), M. Bertrand Mathieu (Membre, Monaco), Mme Katerina Simackova (Membre suppléant, République Tchèque), ont été invités à être les rapporteurs du présent avis. M. Mário Aroso de Almeida (Portugal), expert de la DGI, a été invité à se joindre au groupe de rapporteurs en charge de cet avis.

3. Une délégation de la Commission de Venise, accompagnée de M. Thomas Markert, Directeur, Secrétaire de la Commission de Venise, et de Mme Artemiza Chisca, chef de la division des Institutions démocratiques et droits fondamentaux, s'est rendue à Budapest les 4 et 5 février 2019. Dans ce contexte, la délégation a eu des échanges avec le ministre de la Justice, l'Autorité nationale pour le judiciaire, le Conseil judiciaire national, la Cour constitutionnelle, les commissions parlementaires compétentes, les associations professionnelles de juges, l'Association du Barreau hongrois, ainsi que la société civile. La Commission de Venise remercie les autorités hongroises de l'excellente organisation de la visite.

4. *Le présent avis a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats de la visite à Budapest. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa ... session plénière (Venise, ...).*

## II. Contexte

5. Le 12 décembre 2018, le Parlement de Hongrie a adopté deux lois établissant un système distinct de juridictions administratives, avec sa propre haute cour (la future Cour administrative suprême, ci-après CAS) et son propre conseil judiciaire (le futur Conseil national des juges administratifs, ci-après CNJA). Les projets de loi avaient été soumis par le Gouvernement au Parlement le 6 novembre 2018. Le premier texte est relatif aux juridictions administratives. C'est une loi substantielle de 87 articles qui institue ces juridictions, les organise et détermine leurs compétences. La seconde loi fixe la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions et détermine des dispositions transitoires. Les nouveaux tribunaux administratifs, entièrement séparés des tribunaux ordinaires, devraient commencer à fonctionner le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

6. La Hongrie dispose déjà d'un système de contrôle judiciaire des décisions administratives dans le cadre du système des juridictions opérant en dans le pays. Tel qu'il résulte des rapports établis au cours des dernières années sur le plan européen, la justice administrative hongroise ne serait pas confrontée à des problèmes particuliers. Par ailleurs, au cours des six dernières années, des réformes ont été entreprises en Hongrie en matière de justice administrative à deux reprises. En janvier 2013, des tribunaux administratifs et du travail ont été mises en place au niveau des juridictions locales. Ces tribunaux assurent le contrôle juridictionnel des décisions administratives et tranchent les affaires concernant une relation de travail ou une relation assimilable à une relation de travail (ainsi que les autres affaires qui leur sont attribuées par la loi). Jusqu'au 31 décembre 2012, les affaires étaient jugées en première instance par les tribunaux locaux et les tribunaux du travail. Ce sont les cours régionales qui examinent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les appels interjetés contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs et les tribunaux du travail. Au sein des cours régionales, il existe des chambres, des sections et des divisions consacrées aux affaires administratives et du travail. Un nouveau Code de procédure administrative est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

7. Déjà en 2016, le gouvernement avait annoncé son intention de mettre en place un système judiciaire distinct chargé des affaires administratives ainsi qu'une haute cour administrative. Toutefois, en janvier 2017, la Cour constitutionnelle a décidé qu'un tel changement aurait nécessité une modification de la Constitution (voir 1/2017, Décision I. 17 AB).<sup>1</sup>

8. Le 29 juin 2018, le Parlement hongrois a adopté le septième amendement à la Constitution, qui remplace l'article 25, paragraphes 1 à 3, de la Loi fondamentale par une nouvelle disposition établissant une distinction (et une séparation) entre les tribunaux de droit commun et les tribunaux administratifs. Comme l'indique l'amendement, « *les tribunaux administratifs statuent sur les litiges administratifs et autres questions spécifiées dans une loi. L'organe judiciaire suprême des tribunaux administratifs est la Cour administrative suprême, qui veille à l'uniformité de l'application de la loi par les tribunaux administratifs et prend des décisions en matière d'uniformité qui s'imposent aux tribunaux administratifs.* » L'amendement précise que la nouvelle instance ne traitera pas seulement les affaires administratives, mais aura également un statut similaire à celui de la Curia (Cour suprême de Hongrie). Cela inclut le pouvoir de prendre des « décisions en matière d'uniformité », qui sont contraignantes pour les juridictions inférieures et visent à garantir des pratiques judiciaires uniformes. L'amendement prévoit également, à l'article 26 de la Loi fondamentale que, à l'instar du Président de la Curia, le Président de la Cour administrative supérieure (CAS) soit élu parmi les juges sur proposition du Président de la République, pour un mandat de neuf ans, par l'Assemblée nationale avec les voix de deux tiers de ses membres.<sup>2</sup> En même temps, au niveau du droit constitutionnel une règle interprétative a été introduite à l'article 28 de la Loi fondamentale, qui prévoit que les tribunaux doivent interpréter les lois en conformité avec les objectifs de celles-ci et avec la Loi fondamentale et que, lors de l'interprétation de la Loi fondamentale et des lois, il est présumé qu'elles servent des objectifs moraux et économiques conformes au sens commun et au bien public.

9. Sur la base des dispositions constitutionnelles, la loi du 12 décembre 2018 établit deux niveaux de juridictions: une cour administrative suprême et des tribunaux administratifs. Sans instituer précisément de hiérarchie institutionnelle, le texte prévoit que les présidents des tribunaux administratifs coopèrent avec le Président de la CAS.

10. Le texte de la loi est assez général en ce qui concerne la compétence des futurs tribunaux administratifs. Selon les informations obtenues par la Commission de Venise, la sphère des compétences des nouveaux tribunaux couvrira tant des affaires d'intérêt public, y compris les élections, la corruption, l'asile, les décisions administratives par la police que le rassemblement pacifique, les questions économiques, les litiges en matière de taxation, la délivrance de permis de construire et de construction, les médias et la concurrence du marché.

11. Le ministre de la Justice aura le pouvoir de nommer des juges dans les nouvelles juridictions administratives (placées au niveau régional) et à la Cour administrative suprême (ci-après CAS), et dans le cas des candidats non-juges il transmettra sa proposition au Président de la Hongrie, ainsi que de contrôler le budget de fonctionnement de ces juridictions.

12. Depuis plusieurs années, certaines mesures législatives prises par les autorités hongroises, notamment certaines réformes ayant trait au système judiciaire hongrois, ont suscité des critiques au regard des principes de l'état de droit et de l'indépendance de la justice. Le 12 septembre 2018, le Parlement européen a adopté une résolution visant à déclencher une procédure sur l'État de droit contre le gouvernement hongrois. Parmi les préoccupations invoquées par le Parlement Européen à l'appui de sa résolution, il y a « l'indépendance de la justice ainsi que des autres institutions et les droits des juges ». Pour étayer les préoccupations du Parlement Européen dans ce domaine, référence est faite, entre autres, aux travaux de la

<sup>1</sup> Décision de la Cour Constitutionnelle 1/2017 (I. 17)

<sup>2</sup> Loi Fondamentale de la Hongrie, en vigueur le 29 juin 2018, suite à son 7<sup>ème</sup> Amendement, article 26 para 3

Commission de Venise concernant les évolutions enregistrées, au cours des dernières années, par le système judiciaire hongrois.

13. Depuis 2011, la Commission de Venise s'est prononcée, en effet, dans le cadre de plusieurs avis sur les mesures constitutionnelles et législatives adoptées par la Hongrie dans le domaine de la justice, attirant l'attention sur les risques et dangers posés par ces mesures, en termes d'indépendance judiciaire, aux institutions de la justice et aux juges individuels. Dans le cadre du dialogue engagé avec les autorités hongroises, même si des sources des préoccupations importantes demeurent, un nombre d'améliorations adoptées suite à une première série de recommandations, pertinentes pour la présente analyse, ont été saluées (voir ci-après).

### III. Standards

14. L'avis évalue les lois soumises à l'examen de la Commission de Venise du point de vue de leur compatibilité avec les principes démocratiques, en particulier la séparation des pouvoirs et l'équilibre des pouvoirs et notamment l'indépendance judiciaire, éléments définitoires de l'état de droit.

15. L'avis devrait être considéré dans le contexte de précédents travaux de la Commission de Venise sur les récentes réformes du système judiciaire en Hongrie et des recommandations y contenues:

- Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, CDL-AD(2013)012, 14-15 juin 2013
- Avis relatif aux lois organiques sur le système judiciaire modifiées à la suite de l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001 sur la Hongrie, CDL-AD(2012)020, 12-13 octobre 2012
- Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie, CDL-AD(2012)001, 16-17 mars 2012
- Avis sur la nouvelle constitution de la Hongrie, CDL-AD(2011)016, 17-18 juin 2011)

16. Dans ses avis adoptés en mars et octobre 2012 sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux, la Commission s'est penchée, entre autres, sur les compétences et la responsabilité du Président de l'Autorité nationale de la justice (et le rôle du Conseil national judiciaire, ci-après CNJ) concernant en particulier la nomination des juges et des chefs de tribunaux, les périodes probatoires, l'irrévocabilité des juges, leur évaluation, les procédures disciplinaires et le transfert d'affaires.

17. Une attention toute particulière a été accordée à la question de savoir si les pouvoirs dont est investie une seule personne, le Président de l'Autorité nationale de la justice (ANJ), étaient trop vastes et si les moyens de contrôle du Conseil national judiciaire étaient suffisants. Selon les constats de la Commission, le président de l'ANJ, élu sans que les membres du système judiciaire ne soient consultés et n'étant guère comptable envers qui que ce soit, était au centre des décisions relatives à la quasi-totalité des aspects de l'organisation du système judiciaire et disposait de vastes pouvoirs discrétionnaires qui ne faisaient guère l'objet d'un contrôle juridictionnel.

18. Dans un deuxième avis (CDL-AD(2012)020), la Commission de Venise a accueilli positivement les amendements adoptés par la Hongrie suite à ses premières critiques et recommandations de l'avis CDL-AD(2012)001, amendements qui allaient dans la bonne direction. Si le président de l'ANJ demeure encore aujourd'hui l'élément central du système judiciaire hongrois et ses pouvoirs restent vastes et concentrés entre les mains d'une seule personne, nombre de ses compétences ont été confiées au Conseil national judiciaire. En outre, les amendements ont renforcé l'obligation du président de l'ANJ de rendre compte.

19. Ainsi, la législation hongroise prévoit que le CNJ définit les principes applicables que le président de l'ANJ doit suivre lorsqu'il nomme des juges sans respecter le classement ; qu'il doit avoir l'accord du CNJ pour modifier le classement des candidats à la fonction de juge ; qu'il doit avoir l'approbation du CNJ pour nommer les présidents et les vice-présidents des tribunaux lorsque le candidat n'a pas été agréé par le comité d'examen ; que les juges peuvent faire recours d'une décision de l'ANJ de ne pas les nommer devant le tribunal administratif et le conseil de prud'hommes ou devant le tribunal disciplinaire ; que les compétences du CNJ ont été considérablement élargies ; que les candidats malheureux peuvent contester la nomination du candidat retenu ; que les chefs de juridictions que le comité d'examen n'a pas agréés ne peuvent être nommés qu'avec l'accord du CNJ.

20. Dans la présente analyse, la Commission de Venise a également pris en compte les garanties et exigences essentielles dérivant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que les principes, exigences et standards en matière d'indépendance de la justice et organisation des juridictions administratives qui figurent dans des documents incluant, entre autres :

- le Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges adopté par la Commission de Venise lors de sa 82<sup>e</sup> session plénière (CDL-AD(2010)004, Venise, 12-13 mars 2010) ;
- Rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86<sup>e</sup> session plénière (CDL-AD(2011)003rev, Venise, 25-26 mars 2011) qui mentionne l'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales, qui procèdent notamment à un contrôle juridictionnel des actes administratifs, comme l'un des principes fondamentaux de la prééminence de droit ;
- Liste des critères de l'état de droit, adoptée par la Commission de Venise à sa 106<sup>e</sup> session plénière (CDL-AD(2016)007, Venise, 11-12 mars 2016), notamment dans sa partie Accès à la justice, sous-chapitre Indépendance du pouvoir judiciaire et Impartialité de la justice ;
- Recommandation Rec(2004)20 sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration
- Recommandation Rec(2003)16 sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif ;
- Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur « les juges : indépendance, efficacité et responsabilités » ;
- Avis no 1 du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges.

21. Compte tenu du contexte juridique de la Loi sur les juridictions administratives et de la Loi sur les règles transitoires, l'avis analyse les dispositions des lois individuellement et à la lumière des principes énoncés ci-dessus, mais aussi sous l'angle de l'effet combiné que ces dispositions (prises ensemble et associées à des amendements antérieurs des lois sur le pouvoir judiciaire en Hongrie) sont susceptibles d'avoir.

22. Bien que les lois prévoient une longue période de mise en œuvre, il est à regretter que, alors que l'avis de la Commission de Venise a été demandé par le ministre de la Justice début novembre 2018, le Parlement a adopté les lois en décembre 2018 sans attendre l'avis. Dans ce contexte, la Commission de Venise se réjouit de la déclaration du ministre de la Justice, lors de sa réunion avec les rapporteurs à Budapest, selon laquelle le gouvernement tiendra compte des critiques et suggestions de la Commission de Venise et est prêt à modifier, avant son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la Loi sur les Juridictions administratives déjà adoptée et publiée.

#### **IV. Observations générales**

##### **1. Introduction d'un système judiciaire administratif distinct**

23. Selon l'explication officielle, l'adoption des deux lois en décembre 2018 est une mesure visant à réinstaller un modèle de justice administrative traditionnel en Hongrie, dans le cadre duquel une cour administrative suprême avait opéré jusqu'en 1949, ainsi qu'à aligner le système hongrois sur la pratique européenne. Les autorités hongroises ont expliqué s'être inspirées notamment, pour le modèle choisi, des systèmes établis en Autriche et en Bavière.<sup>3</sup> Sur un plan plus technique, la mesure est destinée à donner effet à l'arrêt de la Cour constitutionnelle ci-dessus mentionné et à faire appliquer le septième amendement de la Loi fondamentale.

24. Comme indiqué dans un document fourni aux rapporteurs de la Commission de Venise lors de leur visite en Hongrie,<sup>4</sup> sous l'angle juridique, un système de justice administrative séparé du point de vue organisationnel est justifié par l'équilibre nécessaire « entre les intérêts privés et les intérêts publics », comme moyen d'assurer « la cohérence entre les droits fondamentaux de l'individu et la protection juridique de l'intérêt public ». Le même document indique qu'un groupe de travail de la Curia ayant examiné la pratique judiciaire en matière administrative avait recommandé en 2014 la mise en place de tribunaux administratifs de première instance ayant juridiction sur plusieurs départements ainsi que la création d'une haute cour administrative comme instance d'appel. Le document souligne en outre que le règlement des différends/litiges d'ordre administratif exige des connaissances spécifiques d'un côté, et une attitude particulière du juge, de l'autre. D'où l'importance accordée, dans le système prévu pour le recrutement des nouveaux juges administratifs, au-delà de l'expérience judiciaire, à l'expérience que certains candidats extérieurs au système pourrait posséder en matière administrative.

25. Le principe même de la création d'un nouvel ordre juridictionnel ne peut, *a priori*, être mis en question, mais doit être apprécié objectivement, au regard des dispositions législatives pertinentes et du contexte dans lequel s'inscrit l'ordre concerné.

26. Les deux modèles (créer des tribunaux administratifs spéciaux ou maintenir les affaires administratives dans la sphère de compétence des tribunaux ordinaires) sont légitimes et chacun d'entre eux a des avantages et des inconvénients, l'évaluation dépendant largement du contexte du système de justice national. En tout cas, « il est bien entendu parfaitement compatible avec les normes européennes d'introduire des tribunaux administratifs compétents aux côtés des tribunaux ordinaires ».<sup>5</sup>

27. La Commission de Venise ne voit donc aucune raison de s'opposer à la décision souveraine du législateur hongrois de créer un système judiciaire administratif distinct, décision parfaitement compatible avec les standards européen. En revanche, dans son avis elle examine si les modalités de la mise en œuvre de cette décision comportent suffisamment de garanties pour l'Indépendance des tribunaux nouvellement créés.

## 2. Processus législatif

28. Selon les informations fournies à la Commission de Venise, le processus législatif ayant conduit à l'adoption des deux lois n'a pas été accompagné par une étude d'impact, comme l'exige la loi hongroise.<sup>6</sup> Les consultations menées par les autorités hongroises, et notamment la période de temps - pratiquement quelques jours - laissée au débat des projets de lois était assez courte.

<sup>3</sup> Les exemples de pratiques nationales invoquées à cet égard incluent : l'Autriche, la Bulgarie, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal et la Suède, mais aussi la France, la Belgique, l'Italie ou la République tchèque, illustrant une organisation spécifique de la justice administrative au niveau de la plus haute juridiction.

<sup>4</sup> Voir Ministère de la Justice de la Hongrie, « Législation sur les juridictions administratives en Hongrie », document fourni aux rapporteurs de la Commission de Venise lors de leur visite en Hongrie.

<sup>5</sup> Voir CDL -AD (2017)019, Avis sur le projet de code judiciaire de l'Arménie, § 44; CDL- AD (2002) 026, Avis sur le projet de loi sur le pouvoir judiciaire et les amendements constitutionnels correspondants de la Lettonie, paras 6 et 7.

<sup>6</sup> Loi CXXXI of 2010 sur la participation publique au processus législatif, article 8 para 3

Dans ce contexte, la comparaison avec le nouveau système de juridiction administrative autrichienne (mentionnée par les autorités hongroises comme l'un des modèles suivis lors de l'introduction du nouveau système de juridictions administratives en Hongrie) montre qu'en Autriche il y avait une discussion intense pendant plusieurs années et un laps de temps entre l'adoption de la législation constitutionnelle et l'entrée en vigueur de presque deux années. Même si une durée aussi longue n'est pas absolument nécessaire, le temps consacré aux travaux préparatoires a été particulièrement court s'agissant de la Hongrie.

29. Il est regrettable que le législateur hongrois n'ait pas pris plus de dispositions pour assurer les conditions appropriées à l'adoption d'une législation impliquant une réforme aussi importante, et politiquement sensible, du système judiciaire hongrois. Les conditions de mise en place et de fonctionnement d'un système juridictionnel chargé d'« assurer l'état de droit en ce qui concerne les actions de l'administration », tel que l'affirmation des autorités hongroises, et, en termes concrets, de trancher les litiges entre l'administration de l'Etat et les citoyens, devraient être le fruit d'amples consultations, effectives, avec l'ensemble des parties intéressées. Un processus législatif inclusif, transparent et constructif, ne peut être que bénéfique au cadre juridique adopté en termes de compréhension et d'acceptabilité au sein de la société.

## V. Analyse en détail

30. Il est important de souligner dès le début que, comme le prévoient les Règles transitoires, il est garanti que - ce qui est positif pour un remaniement aussi important au sein du système judiciaire hongrois - tous les juges administratifs en fonction pourront continuer à siéger dans le nouveau système de tribunaux administratifs en adressant, avant le 30 avril 2019, une déclaration au Président du l'ANJ indiquant leur souhait d'y être intégrés (article 2, Règles transitoires). Un juge qui a fait une telle déclaration exercera les fonctions de juge administratif à compter du 1er janvier 2020. Le mandat des responsables judiciaires (y compris des présidents de tribunal) prend fin au moment où le nouveau système entre en vigueur, le jour précédant l'entrée en vigueur de la loi, prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2020 (article 5 § 1 et article 25 des Règles transitoires).

31. Les dispositions consacrées par les Règles transitoires au recrutement de nouveaux juges au sein des juridictions administratives qui seront mises en place feront l'objet de commentaires spécifiques (voir plus bas).

32. Il est également important de reconnaître le caractère positif de la diversification des origines professionnelles des juges administratifs. Notamment la possibilité de nommer juge administratif des personnes ayant exercé des fonctions dans l'administration active ou dans le barreau constitue un gage d'efficacité. Ainsi en France, les juges administratifs et tout particulièrement les membres du Conseil d'Etat sont encouragés à exercer des fonctions dans l'administration active en détachement et des modes de recrutements latéraux autorisent des hauts fonctionnaires, des professeurs de droit ou des avocats d'exercer les fonctions de membre du Conseil d'Etat, ce qui représente une grande richesse et permet de rendre, en toute indépendance, des décisions éclairées par des expériences variées. En Allemagne comme en Autriche il y a une longue tradition d'une juridiction administrative dès la deuxième moitié du 19<sup>e</sup> siècle. Depuis, des règles spécifiques ainsi qu'un code de procédure ont été développés. En plus, il y a une spécialisation considérable au niveau des juges. En Autriche, seule une minorité des juges administratifs ont déjà travaillé dans la justice civile ou pénale et même la formation professionnelle des juges administratifs est tout à fait différente par rapport aux juges ordinaires. Dans la majorité des cas les juges ont travaillé dans l'administration publique au niveau de la Fédération, des *Laender* ou des communes.

## 1. Indépendance externe

33. A plusieurs reprises la Commission de Venise s'est exprimée comme étant favorable à des conseils judiciaires indépendants, ayant une influence déterminante sur la nomination et la carrière des juges, pour défendre l'indépendance de ces derniers et du système judiciaire. Cela étant, la Commission n'a pas exclu les systèmes où le processus de décision relève d'un ministre de la justice responsable devant le Parlement, pour autant que des garanties efficaces soient en place pour éviter qu'un tel système ait des incidences négatives sur l'indépendance du système judiciaire.<sup>7</sup> La Commission a souligné en même temps l'importance de l'existence, dans de tels systèmes, de contre-pouvoirs et mécanismes de contrôle efficaces, notamment des conseils judiciaires dotés de l'ensemble des pouvoirs et ressources nécessaires<sup>8</sup> pour veiller au respect de l'indépendance judiciaire, tant au niveau des institutions de la justice que des juges individuels.<sup>9</sup> La position de la Commission à cet égard est résumée aux paragraphes 81 et 82 de sa Liste des critères de l'état de droit, comme suit<sup>10</sup> :

*« 81. Il est approprié, pour garantir l'indépendance de la magistrature, qu'un conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges ». La composition du conseil de la magistrature devrait « présenter un caractère pluraliste, les juges représentant une partie importante, sinon la majorité, de ses membres »<sup>[73]</sup>. C'est la meilleure façon de garantir que les décisions prises en matière de sélection et de carrière des juges sont indépendantes du gouvernement et de l'administration<sup>[74]</sup>. Il peut toutefois y avoir d'autres façons admissibles de procéder aux nominations dans une justice indépendante.*

*82. Donner un rôle à l'exécutif n'est admissible que dans les pays où ce pouvoir est endigué par une culture et des traditions juridiques consolidées au fil du temps. L'implication du Parlement fait courir un risque de politisation<sup>[75]</sup>. Un conseil formé uniquement de juges pourrait être perçu comme animé d'une volonté corporatiste de se protéger et de défendre ses intérêts. La composition du conseil de la magistrature doit prévenir la politisation et le corporatisme<sup>[76]</sup>, et rechercher un équilibre fonctionnel entre les membres juges et laïcs<sup>[77]</sup>. L'association d'autres pouvoirs gouvernementaux ne doit pas faire peser une menace ou des pressions indues sur les membres du conseil et l'ensemble de la justice<sup>78</sup>. »*

34. Selon l'explication officielle<sup>11</sup>, le gouvernement hongrois a choisi le modèle de gestion ministérielle du nouveau système de justice administrative avec l'intention de mettre en place un système « équilibré, qui octroie des pouvoirs appropriés aux différentes parties prenantes à

<sup>7</sup> CDL-AD(2012)001corr, para 44 ; voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, para 32: « En résumé, de l'avis de la Commission de Venise, il est approprié, pour garantir l'indépendance de la magistrature, qu'un conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges. Du fait de la richesse de la culture juridique en Europe, qui est précieuse et doit être préservée, il n'existe pas de modèle unique applicable à tous les pays. Tout en respectant la diversité des systèmes juridiques, la Commission de Venise recommande aux Etats qui ne l'ont pas encore fait d'envisager de créer un conseil de la magistrature indépendant ou un organe similaire. La composition de ce conseil devrait, dans tous les cas, présenter un caractère pluraliste, les juges représentant une partie importante, sinon la majorité, de ses membres. A l'exception des membres de droit, ces juges devraient être élus ou désignés par leurs pairs. ». Voir aussi « Avis N°10(2007) du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société », para 8.

<sup>8</sup> La Commission a souligné en outre, dans ses travaux, tout en reconnaissant que lorsqu'ils doivent créer un conseil judiciaire, les Etats ont une large marge d'appréciation pour en réglementer la composition, qu'il était important de veiller à ce que la composition présente un caractère pluraliste, non seulement en invitant des personnes qui ne sont pas juges, mais aussi en leur accordant le statut de membres à part entière ayant le droit de voter. Voir CDL-AD(2012)020, par 34 ; voir aussi CDL-AD(2014)010, par 188.

<sup>9</sup> Avis N°10(2007) du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société, para 8

<sup>10</sup> Commission de Venise, Liste des critères de l'état de droit, paras. 81 et 82

<sup>11</sup> Document du Ministère de la Justice, page 9

*l'administration des juridictions - le Ministre, les organes judiciaires et les présidents de juridictions - et qui est basé sur la coopération des intervenants ». Ce faisant, les pratiques existant dans d'autres pays européens, notamment l'Allemagne et l'Autriche, ont été étudiées et prises en compte.<sup>12</sup> Conformément au même document, "le ministre de la Justice ne jouira d'aucun autre pouvoir que celui des autres États membres, où l'administration des tribunaux est confiée à un ministère" (p. 21).*

35. Au niveau des principes, la Loi prévoit en effet à son article 60 § 1 que, dans le cadre de la responsabilité générale qui est la sienne concernant le fonctionnement de la justice administrative, le ministre exerce les fonctions d'administration judiciaire générale, en coopération avec les organes judiciaires, et dans le respect du principe de l'indépendance judiciaire consacré à l'article 26, paragraphe 1, de la Loi fondamentale. Conformément à cette disposition, « *[l]es juges sont indépendants et uniquement subordonnés aux actes; ils ne doivent pas être instruits de leurs activités judiciaires. Les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions que pour les motifs et selon une procédure spécifiée dans une loi cardinale. Les juges ne peuvent pas être membres de partis politiques ni se livrer à des activités politiques.* »

#### **a. Les pouvoirs du ministre de la Justice**

36. Le paragraphe 3 de l'article 60 précise que dans le cadre du nouveau système de justice administrative, le ministre exerce, sauf disposition contraire de la Loi, les fonctions et pouvoirs qui incombent, dans le système hongrois des juridictions ordinaires, au Président de l'ANJ (pouvoirs énoncés dans la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux, ci-après «le loi sur les tribunaux de 2011»). Or, comme indiqué précédemment, les larges pouvoirs attribués par la loi hongroise au Président de l'ANJ ont suscité par le passé, à la lumière des principes d'indépendance de la justice et de séparation des pouvoirs, de vives critiques de la part de la Commission de Venise<sup>13</sup>. Dans ce contexte, la Commission a spécifiquement « souligné la nécessité de renforcer le rôle d'instance de contrôle du Conseil judiciaire national ».<sup>14</sup>

37. *A priori*, la Loi apporte un changement positif, puisqu'à la différence du Président de l'ANJ, le ministre est responsable devant le Parlement. Néanmoins, il est difficile de ne pas remarquer que par rapport à un certain nombre d'autres systèmes en Europe, les pouvoirs du ministre de la Justice sont larges. En vertu de la Loi, le ministre de la Justice aura des prérogatives importantes en matière de :

- détermination du nombre de juges et de positions judiciaires à pourvoir à chaque niveau du nouveau système et dans le cadre de chaque juridiction ;
- décision sur le recrutement et la nomination des nouveaux juges administratifs ;
- promotion des juges individuels et désignation des juges en tant que présidents de juridictions ou à des positions de responsabilité ; initiation de procédures disciplinaires ;
- décision, en coordination avec le Président de la CAS, concernant des augmentations salariales associées à l'octroi du titre de « juge titulaire à la CAS » ;
- établissement du budget annuel du système de juridictions administratives ;
- supervision des règlements internes des juridictions administratives ;
- initiation de procédures disciplinaires à l'encontre des dirigeants de juridictions ;

<sup>12</sup> En Allemagne, il existe une longue tradition de tribunaux administratifs spéciaux, ayant donné naissance à un droit administratif spécial et à une jurisprudence approfondies en la matière. En Autriche, un seul tribunal administratif (suprême) opérait jusqu'en 2014, quand le nouveau système de tribunaux administratifs à deux niveaux est entré en vigueur. En France, les tribunaux administratifs existent depuis très longtemps, avec l'introduction d'un troisième niveau de juridiction dans la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle.

<sup>13</sup> Voir et CDL-AD(2012)020, para 89, CDL-AD(2012)001corr.

<sup>14</sup> Voir CDL-AD(2013)012, Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, par. 68; Voir aussi : CDL-AD(2012)001, Avis concernant la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la Loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie, par. 118 ; CDL-AD(2012)020, Avis concernant les lois cardinales sur le pouvoir judiciaire qui ont été modifiées à la suite de l'Avis CDL-AD(2012)001 sur la Hongrie, par. 88.

- conception (façonnement) du nouveau système pendant la période transitoire ;
- transfert des juges administratifs auprès de différents organes de l'administration publique.

38. On peut constater que le ministre cumule entre ses mains de larges pouvoirs à l'égard des nouvelles juridictions administratives et des juges administratifs, des pouvoirs qui, sous certains aspects, s'avèrent être plus vastes que ceux du Président de l'ANJ dans le cadre du système des juridictions ordinaires. Par exemple, le ministre aura le pouvoir de se prononcer sur la légalité des règlements d'organisation et de fonctionnement des tribunaux administratifs (article 34, § 6, de la Loi de 2018) ou encore pourra initier une procédure disciplinaire à l'encontre des présidents de juridictions (article 61 § 5).

39. La question se pose de savoir quels sont les contrepoids et les garanties prévus par la Loi, notamment les pouvoirs du Conseil national des juges administratifs (CNJA) et en particulier de ses structures chargées des questions du personnel, pour équilibrer les pouvoirs du ministre et veiller à ce que ce dernier exerce ces fonctions de gestionnaire du système sans pour autant empiéter sur l'indépendance judiciaire.

#### **b. Le Conseil national de la justice administrative (CNJA)**

40. Le Conseil national des juges administratifs (CNJA) est défini dans la Loi comme « un organe chargé de consulter, de donner des avis et de décider » sur l'état général de la justice administrative et les questions plus spécifiques des juges administratifs et le personnel de justice. Le CNJA est composé de onze membres : le Président de la CAS, qui en est aussi le Président, et dix autres membres élus par les juges administratifs. Le ministre, ou son représentant, prend part à ses réunions et détermine les délais pour ses décisions en matière budgétaire (voir articles 25 à 27 de la Loi). Des conseils des juges administratifs fonctionnent avec des missions similaires, avec cinq membres élus par la réunion plénière des juges pour six ans, au niveau de chaque juridiction administrative ; ces conseils font fonction, selon le cas, de « conseil des affaires du personnel » ou de « conseil des affaires administratives » (article 59 de la Loi).

41. Au-delà de son rôle en matière de gestion (avis et consultation sur les juridictions administratives, les juges et leur statut, les rémunérations, missions, pratique et règles d'administration des juridictions administratives), ce Conseil a des fonctions budgétaires (répartition du budget alloué aux juridictions administratives) et, de manière générale, un rôle de conseil auprès de ministre de la justice. Cette mission se rapproche de celles exercées par les fonctions administratives du Conseil d'Etat en France.<sup>15</sup>

42. Il peut paraître paradoxal que l'on crée, indépendamment d'un fondement constitutionnel, un organe spécifique pour les juges administratifs, qui a au surplus des pouvoirs plus limités que celui compétent pour les juges judiciaires, alors que la loi prévoit un corps unifié des juges auquel appartiennent les juges administratifs. Cependant, le fait qu'il y ait deux organes avec des pouvoirs un peu différents n'est pas contestable, d'autant plus que l'on ne remet en cause, par principe, certains pouvoirs spécifiques du ministre. En effet, en comparant les pouvoirs de deux organes, il apparaît évident que le CNJA a des prérogatives plus limitées que son pendant, le CNJ, notamment en matière de nomination des juges et de présidents de juridictions (voir commentaires plus détaillés plus bas<sup>16</sup>). Ce traitement différencié des futurs juges administratifs

<sup>15</sup> En France, la gestion du corps des magistrats administratifs est assurée par le Conseil d'Etat qui est assisté par un organe consultatif indépendant, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel composé de représentants des magistrats administratifs et par des personnalités qualifiées. Si en France, le Premier ministre ou le ministre de la justice peuvent présider l'assemblée générale du Conseil d'Etat, cette présidence est en réalité exercée par le Vice-président du Conseil d'Etat.

<sup>16</sup> En particulier, le CNJA n'a pas la prérogative de refuser au ministre le fait de s'écarter du classement qui lui a été soumis pour la nomination des juges, alors que le CNJ dispose de ce pouvoir à l'égard du Président de l'ANJ en vertu de Article 18, para 5, de la loi CLXII de 2011), ni celle de refuser de donner son consentement au ministre pour nommer un président de tribunal qui n'a pas été soutenu par la majorité des organismes d'évaluation. Le CNJ dispose de ce pouvoir à l'égard de l'ANJ Conformément au para 132 para 6 de la loi CLXI de 2011.

et des garanties offertes par la loi pour leur statut peut apparaître être en tension avec le statut unique des juges en Hongrie (pour rappel, l'article 64 § 1 de la Loi stipule que « le juge administratif est membre du corps unifié des juges ».)

43. Les prérogatives attribuées par la Loi au CNJA sont en effet pour la plupart limitées, au bénéfice de larges pouvoirs attribués au ministre ainsi que, pour certains aspects, au futur président de la CAS (voir ci-dessous). Sur ses huit missions énumérées à l'article 25 de la Loi, le Conseil dispose d'un pouvoir décisionnel, puisque son consentement est indispensable, uniquement lorsqu'il s'agit de modifier le budget des tribunaux administratifs au cours de l'année budgétaire, ainsi que du pouvoir d'établir l'attribution de titres ou autres formes de reconnaissance de l'excellence à des juges/juridictions (article 25 § 2 h). Le consentement du Conseil est également requis pour valider un troisième mandat d'un président ou vice-président de tribunal administratif (article 43 § 5). En revanche, le CNJA ne donne qu'un avis consultatif, sans disposer d'un pouvoir décisionnel, sur des questions cruciales comme le recrutement des juges administratifs, leur carrière, le budget des juridictions administratives, voire même en matière de formation et d'éducation de ces derniers<sup>17</sup> (articles 25 § 2 et 40 §1).

44. Pour traiter des questions intéressant la carrière des juges, au sein du CNJA un « Conseil des affaires du personnel », présidé par le Président de la CAS, est formé, composé de quatre membres juges élus par le CNJA parmi ses membres<sup>18</sup> et de quatre personnalités désignées respectivement par la commission de l'Assemblée nationale pour la justice, le Procureur Général, le ministre de l'Administration Publique et le Président du Barreau (article 28 de la Loi).

45. Il apparaît clairement que dans le système mis en place par la Loi, vu ses prérogatives très limitées et surtout consultatives, le CNJA ne semble pas en mesure de constituer un contrepoids effectif par rapport au ministre de la Justice. S'agissant de sa composition, il est noté que le CNJA n'inclut pas, parmi ses membres, de personnalités extérieures. En effet, le système national peut prévoir différents systèmes pour inclure d'autres membres, non-juges, comme des universitaires ou des avocats. Tout en rappelant que, comme envisagé par la Commission de Venise, il serait préférable qu'un tel conseil soit composé aussi de personnalités extérieures, dans une logique d'équilibre des pouvoirs et afin d'éviter le risque de corporatisme, on peut noter que, dans la mesure où le CNJA ne dispose pas, en tant que tel, de pouvoirs pour ce qui est la carrière des magistrats, le risque de corporatisme perd une grande partie de sa pertinence. Quant à la présence de droit du ministre aux réunions du CNJA, celle-ci pourrait être substituée par une règle plus respectueuse d'une conception stricte de la séparation des pouvoirs et permettant au ministre d'être *invité* à siéger par le Président avec *voix consultative*.

46. Les chapitres suivants sont consacrés à un examen plus détaillé des modalités prévues pour l'exercice, par le ministre, de ces prérogatives, ainsi qu'au rôle et fonctions réservés par la Loi aux autres intervenants, notamment le CNJA et son « Conseil des affaires du personnel ».

### **c. Pouvoirs en matière de personnel des tribunaux administratifs**

#### **1. Recrutement/nomination des juges**

##### *Eléments de procédure*

47. Dans le cadre de la procédure de recrutement, régie par les articles 67 et suivants de la Loi, c'est le ministre qui annonce l'appel à candidatures aux postes de juge administratif (article 67 § 1). Le Conseil du personnel du CNJA établit un classement basé sur les scores obtenus par les candidats, en additionnant une composante établie sur la base de critères objectifs – 80% du score, et une composante résultant du choix subjectif des membres du Conseil pour les restant

<sup>17</sup> Conformément à l'article 40 para 2, c'est le Président de la CAS qui établit le programme de formation, après avoir obtenu l'avis du CNJA.

<sup>18</sup> Pour la période de transition, en l'absence du CNJA, un comité d'évaluation est associé aux procédures de recrutement, voir ci-après. Les membres juges qui en font partie ne sont pas élus, mais tirés au sort.

20% (article 70 § 7). Le ministre n'est pas lié par le classement soumis par le conseil du personnel de la NAJC, mais peut le modifier tout en étant tenu de motiver sa décision (article 72 § 1). Le ministre a en outre la latitude d'auditionner les candidats, auquel cas des représentants du Conseil des affaires du personnel du CNJA et d'autres personnes désignées par le ministre peuvent assister à l'entretien. Finalement, il décidera d'affecter le juge candidat au premier rang selon le classement modifié au poste à pourvoir (article 72 § 2 b). Le ministre soumet au Président de la République la proposition de nomination du candidat « non juge » classé au premier rang (article 72 § 1a) et, dans le cas d'un candidat « juge », décide lui-même d'affecter le juge en tête du classement au poste à pourvoir (article 72 § 1b).

48. Des règles similaires s'appliquent aux postes de juge à la CAS, pour lesquels l'avis du Président de la CAS doit être joint à la candidature transmise au ministre. Si l'avis du président est différent du classement présenté par le Conseil, le ministre devra auditionner les candidats avant de prendre sa propre décision (article 73 § 2 et § 3).

49. Les procédures ci-dessus reflètent clairement une position forte du ministre dans le cadre du recrutement, à tous les niveaux du nouveau système. Cela étant, si les standards existants en la matière traduisent une préférence, y compris aux yeux de la Commission de Venise, pour un rôle prépondérant du conseil judiciaire dans la nomination des juges, d'autres systèmes sont considérés acceptables.<sup>19</sup> Les systèmes dans lesquels la compétence de soumettre une proposition au Président du pays en vue de la nomination est attribuée par la loi au gouvernement ou au ministre ne suscitent pas en tant que tels, d'objection.<sup>20</sup> Un tel système est justifié par la légitimité démocratique découlant d'élections par le Parlement ou par une nomination conforme à la majorité au Parlement.

#### *Rôle et composition du Conseil pour les affaires du personnel du CNJA*

50. Toutefois, si un tel système est choisi, une attention et une diligence particulières sont nécessaires en ce qui concerne les garanties d'indépendance. Cela passe d'une part par des garanties appropriées dans la procédure de recrutement/nomination mais aussi d'autre part, par un réel souci de nommer des candidats qui répondent au niveau de qualité requis et qui n'aient pas un parcours trop marqué politiquement. S'agissant de la procédure, il est essentiel, dans un tel système, que si un conseil de la magistrature existe, celui-ci puisse avoir une influence réelle, effective sur la prise de décision.<sup>21</sup> Ces garanties constituent un instrument important qui s'est avéré efficace dans d'autres Etats du Conseil de l'Europe.

51. La loi hongroise attribue ces prérogatives au Conseil pour les affaires du personnel du CNJA<sup>22</sup>. La composition de ce dernier,<sup>23</sup> cependant, au regard de son rôle en matière de nomination et de carrière des juges, soulève des questions. Alors que, formellement, cette composition répond aux standards évoqués précédemment, y compris les recommandations de la Commission de Venise, il pourrait, à la lumière de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres ci-dessus mentionnée,<sup>24</sup> bénéficier du renforcement de sa composante « juges » par l'ajout d'un membre juge élu parmi ses propres membres ou bien d'un membre extérieur indépendant.

<sup>19</sup> Voir CDL-AD (2010)004, par. 28 - 30, CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres, para 44, 46-47.

<sup>20</sup> Voir CDL-AD (2012)001, para 57.

<sup>21</sup> CDL-AD (2007) 028, par. 48 - 49 ; voir aussi CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres, para 47

<sup>22</sup> Au niveau territorial, ces prérogatives incombent au conseil du personnel de la juridiction administrative du poste vacant. Voir article 25 § 3e, articles 69 - 70 de la Loi.

<sup>23</sup> Le « Conseil des affaires du personnel », présidé par le Président de la CAS, est composé de quatre membres juges élus par le CNJA parmi ses membres et de quatre personnalités désignées respectivement par la Commission de l'Assemblée nationale pour la justice, le Procureur Général, le ministre de l'Administration Publique et le Président du Barreau (article 28 de la Loi).

<sup>24</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12 : « 27. Au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire. »

52. Pour évaluer l'influence des membres « juges » du Conseil du personnel du CNJA, il faudrait en effet tenir compte du fait que le Président de la CAS, dont la voix peut être prépondérante, est élu par l'Assemblée nationale et qu'il n'a pas nécessairement été juge avant son élection. Selon l'article 44 § 1 b de la loi, le candidat pour la fonction de Président de la CAS doit être juge, en effet, mais il suffit qu'il ait été nommé récemment, s'il possède 10 ans d'expérience pratique en matière de droit administratif (y compris au sein de plusieurs institutions publiques énumérées à l'article 66 de la Loi).<sup>25</sup> Il peut donc y avoir, en sa personne, des relations avec le pouvoir législatif ou avec l'exécutif. Les membres « juges », quant à eux, ne jouissent pas du plus haut degré d'indépendance, puisqu'il suffit qu'une procédure disciplinaire soit engagée à leur encontre pour que leur mandat en tant que membre du conseil prenne fin (article 28 § 5e faisant référence à l'article 8 § 5c de la Loi).

#### *Critères d'évaluation des candidatures*

53. Le fait que le ministre ait le pouvoir de décider du nombre de points à attribuer de manière générale, aux différents critères à prendre en compte pour établir le score objectif des candidats qui comptera pour 80% dans l'évaluation globale des candidatures (il revient au Conseil du personnel du CNJA d'établir ce score) est aussi à relever (article 70 § 3 de la Loi).<sup>26</sup> Ce score inclut également, pour les futurs juges administratifs, la période de pratique juridique exercée, sans être juge, dans un domaine du droit administratif. Le droit de décision du ministre sur le poids des critères - sans le consentement ou la participation du conseil du personnel de la CNJA - confère au ministre au moins une influence indirecte sur le classement des candidats, pour sa partie basée sur des critères objectifs. Cela relativise le fait que le ministre est lié par la liste de candidats présentée par le conseil et ne peut donc faire son propre examen que pour les candidatures y figurant (l'article 70 § 7 de la Loi).

#### *Classement des candidats*

54. Les dispositions les plus problématiques, attribuant pratiquement au ministre la décision finale dans la procédure de nomination, sont celles autorisant le ministre, après avoir interrogé un ou plusieurs candidats, à modifier le classement présenté par le Conseil du personnel du CNJA. S'il est, certes, positif que la Loi demande au ministre une justification écrite pour le changement du classement, ainsi que d'organiser de manière transparente les auditions des candidats, il n'en demeure pas moins qu'aucune condition ni aucun critère ne sont mentionnés par la Loi pour que le ministre puisse s'écarter du classement. En outre, aucun contrepoids ou contrôle ne semble limiter cette prérogative du ministre. Des dispositions similaires, autorisant le ministre à modifier le classement des candidats, figurent à l'article 13 des Règles transitoires.

55. Il apparaît clair que, dans sa forme actuelle, la Loi ne contient pas de moyen explicite et effectif permettant de contrôler l'utilisation du pouvoir octroyé au ministre en matière de nomination des futurs juges administratifs. Ceci est d'autant plus regrettable que, alors que la Loi établit un parallélisme entre les pouvoirs du Président de l'ANJ, dans le système juridictionnel ordinaire, et ceux du ministre, dans le système de tribunaux administratifs, la comparaison montre que les pouvoirs de ministre sont beaucoup plus amples. Il s'agit là d'un pas en arrière à regretter, sachant que, dans le cadre du dialogue avec la Commission de Venise, les autorités hongroises avaient, en 2011-2012, amendé la législation de façon à prévoir un encadrement juridique plus strict des prérogatives du Président de l'ANJ en matière de nomination. Ainsi, dans le cadre de système de juridictions ordinaires, le CNJ définit les critères et principes que le

<sup>25</sup> Selon cette disposition, le Président de la CAS peut aussi être élu parmi « les personnes nommées en tant que juge pour une durée indéterminée et ayant au total au moins dix ans de pratique juridique dans le domaine du droit administratif [...] ».

<sup>26</sup> Le score doit être basé sur les critères spécifiés dans la Loi sur le statut et la rémunération des juges de 2011 (la loi SRJ de 2011, article 14 § 4 et 14 § 5, applicable au nouveau système de tribunaux administratifs en vertu de l'article 84 § 1 de la Loi), en prenant en compte l'expérience dans l'administration publique (voir articles 65 - 66 de la Loi). Ceci inclut la période d'affectation, par décision du ministre, à un organe de l'administration publique de l'Etat parmi ceux spécifiés à l'article 81 de la Loi).

Président de l'ANJ doit suivre lorsqu'il nomme des juges sans respecter le classement, le Président de l'ANJ ne peut modifier le classement des candidats au poste de juge que s'il applique les principes généraux établis par le CNJ, et le CNJ doit dans chaque cas consentir à cette modification. Par ailleurs, les juges peuvent faire recours d'une décision du Président de l'ANJ de ne pas les nommer devant le tribunal administratif et le tribunal du travail ou devant le tribunal disciplinaire. Il est préoccupant de constater que ces garanties ne sont pas reprises dans la procédure applicable aux juges administratifs.

56. On ne peut dès lors que se féliciter du fait que, lors de ses échanges avec les Rapporteurs, le ministre de la Justice hongrois ait exprimé une position ouverte pour ce qui est de la possibilité de faire inscrire dans la loi un appel contre la décision du ministre modifiant le classement des candidats. Néanmoins, tel qu'il a été observé par le ministre, sur un plan strictement juridique, il reste à savoir - et ceci devra être établi par la jurisprudence - si un recours juridictionnel est possible, en droit administratif hongrois : 1/ contre la proposition de nomination transmise par le ministre au Président, dans le cas d'un candidat « non juge » (article 72 § 2a de la Loi), avant la décision de nomination par le Président ; 2/ contre l'affectation d'un candidat juge à un poste vacant (article 72 § 2b de la Loi).<sup>27</sup> En même temps, il reste important de noter que, même au cas où une plainte contre l'amendement du ministre était considérée comme un litige administratif dans le sens de l'article 1 § 3 de la Loi, ou une plainte contre la décision de nomination prise par le ministre était acceptable dans les termes de l'article 21 de la loi SRJ, la Loi devrait indiquer les critères à appliquer par le ministre dans sa justification pour permettre aux tribunaux de statuer sur ces décisions.

57. Comme indiqué plus haut, la Commission de Venise n'exclut pas les systèmes comportant un processus décisionnel placé dans la sphère des compétences d'un ministre de la Justice responsable devant le Parlement, s'il est avéré qu'un tel système fonctionne dans le pays concerné<sup>28</sup> sans porter atteinte à l'indépendance de la justice.<sup>29</sup> Pour éviter ce risque, les dispositions concernées devront être amendées, à l'instar des dispositions correspondantes de la législation régissant le système de juridictions ordinaire de Hongrie, afin de prévoir les critères permettant au ministre de modifier le classement, l'exigence de consentement du Conseil du personnel du CNJA pour cette modification et un recours juridictionnel permettant aux candidats de contester de la décision du ministre, tout en spécifiant les modalités et conditions d'un tel recours.

#### *Procédure inefficace*

58. L'article 72 § 4 autorise le ministre, dans une décision motivée, à déclarer l'appel de candidature inefficace, si : 1/ au cours de l'évaluation des candidatures, les participants à la procédure d'évaluation ont commis une grave irrégularité - irrémédiable - de la procédure ; 2/ après l'annonce de l'appel à candidatures, une circonstance est survenue exigeant que le poste soit pourvu sans passer par l'annonce de candidatures. Afin d'éviter tout risque d'annulation indue/arbitraire de la procédure, il serait important de prévoir un encadrement légal plus strict et plus précis des conditions dans lesquelles le ministre peut recourir à cette mesure.

## **2. Nominations à des fonctions de responsabilité. Promotions**

59. La nomination aux fonctions de président et vice-président de juridiction administrative relève aussi de la compétence du ministre, « en collaboration avec les organes judiciaires, telle qu'elle est prévue par la présente loi » (article 51 § 2). Le ministre nomme aussi et révoque, sur

<sup>27</sup> Dans le cas des candidats juges, la décision d'affectation au poste vacant revient au ministre, sans passer par le Président.

<sup>28</sup> Dans le cadre de la visite des rapporteurs en Hongrie, les compétences du ministre de la Justice en Autriche et du ministre de l'Intérieur en Bavière ont été évoquées. Il convient de noter toutefois que la Bavière n'est pas le niveau fédéral et qu'il existe 17 modèles différents de procédure de nomination en Allemagne, qui vont du modèle mentionné aux modèles consensuels d'autres «Länder».

<sup>29</sup> Voir CDL-AD(2012)001 para. 44.

proposition du président de la juridiction administrative, le greffier de la juridiction administrative (article 57).

60. Comme prévu à l'article 42 § 3 de la Loi, les conditions détaillées de la nomination sont précisées par le ministre dans l'annonce de l'appel à candidatures au poste de responsable du tribunal administratif, en fonction du mandat et des fonctions spécifiques qui y sont associées. La même disposition prévoit que lors de l'évaluation de la candidature, « une attention particulière est accordée à l'activité administrative accomplie au cours de la période d'affectation visée à l'article 81 ». Seul un juge administratif nommé pour une durée indéterminée peut occuper le poste de chef de juridiction administrative (article 43 § 1).

61. Comme dans le cas de la nomination des juges, la décision finale quant à l'affectation à la fonction de responsabilité appartient au ministre (article 81 § 1 de la Loi). Il est vrai que le Conseil du personnel du CNJA est impliqué dans la procédure et établit la liste finale des candidats présentés au ministre (article 76 de la Loi). Toutefois, il revient au ministre de prendre la décision, sans connaître les scores établis par le Conseil (articles 76 § 2 et 4 de la loi). Les présidents sont nommés pour six ans et leur mandat peut être renouvelé une fois, sans le consentement du CNJA. La Loi prévoit la possibilité d'effectuer deux mandats successifs seulement, toutefois elle prévoit aussi une exception permettant de prolonger le mandat du président/vice-président du tribunal au-delà de deux mandats, lorsque le CNJA donne son consentement (article 43 §§ 1, 4 et 5).

62. De l'avis de la Commission de Venise, il est difficile de justifier que les pouvoirs du ministre, déjà considérables dans le cas de la nomination des juges administratifs, soient encore plus importants par rapport à ces fonctions de responsabilité, plus sensibles politiquement, et d'ailleurs plus importants que ceux du Président de l'ANJ dans le système judiciaire ordinaire. A noter à cet égard que dans le système ordinaire, le Président de l'ANJ doit avoir le consentement du CNJ pour nommer les présidents et les vice-présidents des tribunaux lorsque le candidat n'a pas été agréé par le comité d'examen (voir Loi CLXI de 2011 sur l'organisation et administration des tribunaux, article 132 § 6). Il est recommandé de reconsidérer cette procédure de manière à associer, avec un rôle effectif, le Conseil du personnel du CNJA à la décision finale du ministre ainsi que de prévoir un recours juridictionnel contre celle-ci.

63. La procédure de nomination au poste de juge administratif à la CAS rajoute une autre prérogative importante aux pouvoirs du ministre. La procédure, tout en donnant un rôle au Conseil du personnel du CNJA et au Président de la CAS (dont l'avis est requis pour chaque candidature), laisse le dernier mot, et en cela, la capacité d'avoir une influence sur la composition de la CAS, au ministre. Les remarques et recommandations formulées précédemment, notamment s'agissant de l'existence d'un moyen de contrôle de la décision du ministre, sont applicables dans ce cas également.

### **3. Période transitoire. Mise au point du nouveau système**

64. Comme indiqué plus haut, il est entendu, et la Commission de Venise ne peut que se féliciter, que les juges administratifs actuels pourront continuer à siéger dans le nouveau système en exprimant, avant le 30 avril 2019, leur volonté d'y être transférés (voir article 2 et article 9 § 2 des Règles transitoires). Il semble bien que les nouveaux tribunaux disposent d'un plus grand nombre de juges que les juges administratifs existants. Les juges ainsi transférés débiteront les fonctions de juge administratif à compter de janvier 2020, avec le maintien du niveau de rémunération antérieure, à moins que, pour des raisons spécifiées par la loi, une rémunération supérieure est applicable.

65. Les Règles transitoires, essentielles pour la qualité du nouveau système de justice administrative, soulèvent néanmoins un certain nombre de questions qui doivent être résolues avant le début de l'année 2020 : l'avenir des juges qui n'optent pas pour un changement, le nombre et la qualité des nouveaux juges administratifs, y compris les présidents de tribunaux, et en particulier le président de la CAS.

66. Conformément à l'article 4 § 1 des Règles transitoires, il est prévu que les juges des tribunaux administratifs et du travail actuels n'ayant pas formulé de demande de transfert dans le délai qui leur est imparti conservent leur statut de juges dans le cadre d'une juridiction de même niveau.<sup>30</sup> Les dispositions de l'article 4 §1 mériteraient néanmoins d'être formulées avec davantage de précision, car dans leur forme actuelle (dans la traduction française et anglaise), leur formulation est quelque part circulaire.

67. Si les garanties prévues par la Loi pour les juges administratifs actuels concernant leur statut de juges semblent suffisantes, qu'ils expriment ou non leur volonté d'être transférées dans le nouveau système, des incertitudes demeurent au sein de la profession.

68. Un peu plus d'un mois avant le délai légal pour la demande de transfert dans le nouveau système, la Commission de Venise a notamment reçu des informations contradictoires concernant le nombre de juges disposés à travailler dans les nouveaux tribunaux administratifs, ainsi que des informations faisant état de craintes et d'hésitation parmi les juges administratifs qui ne disposeront d'informations sur des éléments-clé du nouveau système qu'après le délai prévu pour la demande de transfert. Ces éléments incluent : les compétences des futures juridictions, le nombre de juges prévus pour travailler en leur sein, la personne du premier futur président de la CAS, qui aura de larges prérogatives dans le cadre du nouveau système.

69. Selon certains représentants des autorités, mais aussi du corps des juges, la plupart des juges administratifs actuels opteront pour le transfert et seuls des juges du travail choisiront de continuer à travailler dans le système de tribunaux ordinaires. Ceci étant, les chiffres différents évoqués pendant la visite des rapporteurs à Budapest<sup>31</sup> peuvent aussi laisser présager d'une situation où le ministre sera amené à recruter des personnes que lui-même désignera, une fois les transferts des juges actuels effectués, pour un nombre considérable de postes de juges - et tous les postes de chefs de juridictions (voir l'article 5 §1, Règles transitoires).

70. Force est de constater, en effet, que de larges prérogatives sont attribuées, avant même l'entrée en vigueur de la Loi, pour ce qui est de la mise en place et le façonnement du nouveau système, au ministre de la Justice, qui en devient l'acteur décisionnel central :

- déterminer, après avis du Président élu de la CAS, le nombre préliminaire de postes de juges administratifs pour chaque tribunal, au moins égal au nombre de juges qui ont présenté une demande de mutation à ce tribunal (article 2, Règles transitoires) ;
- annoncer, en juillet 2019, un appel à candidatures pour des postes de juge administratif à pourvoir dans chaque juridiction;
- examiner le classement des candidatures, établi par un comité d'évaluation provisoire, créé par la loi pour la durée de la période transitoire examinées (articles 9 §§ 2, 10 et 11 Règles transitoires) ; le cas échéant, modifier le classement des candidatures ;

<sup>30</sup> La situation de ces juges devrait être couverte par les dispositions de l'article 34 de la loi SRJ de 2011 (qui régit les cas de réduction de la compétence d'une juridiction et de l'impossibilité du maintien d'un ou plusieurs postes de juges).

<sup>31</sup> De l'avis du ministre de la Justice, 220 juges feraient une demande de transfert alors que pour le Président de la Curia ce chiffre n'atteindrait que 100 juges des tribunaux inférieurs et 18 juges de la Curia. Le ministre visait un nombre total de 300 juges au cours des deux prochaines années, 40 juges nouvellement nommés en 2019 et 40 autres en 2020. Si seulement environ 120 juges demandent un transfert, le nombre de postes vacants (jusqu'à 300) augmente considérablement et dépasse le nombre de juges transférés des tribunaux ordinaires près de deux fois. Cela permettrait au ministre de pourvoir la majorité des postes de juge - et tous les postes de chef de tribunal pendant une période de deux ans.

- affecter le candidat classé au premier rang, selon le classement initial ou modifié, au poste à pourvoir (article 13 § 2b, Règles transitoires) ;
- nommer, selon des règles similaires exigeant en outre l'avis du Président de la CAS les juges administratifs à la CAS ; si cet avis diffère du classement présenté par le Comité d'évaluation, le ministre auditionnera les candidats et aura la décision finale sur le classement et le choix du candidat retenu pour le poste (article 14, Règles transitoires) ;
- nommer sans procédure de candidature après avoir recueilli l'avis du comité d'évaluation et entendu le candidat, les premiers présidents et vice-présidents de juridiction administrative, ainsi que les responsables de collège pour une période intérimaire de maximum un an, parmi les (article 15 §§ 1 § 2, Règles transitoires).

71. Les questions déjà soulevées plus haut quant aux nominations, notamment la possibilité pour le ministre de modifier le classement en motivant sa décision (voir articles 12, et 13 §§ 2 et 4), restent valables. Malgré la rigueur des procédures pour la période de transition et l'implication du Comité d'évaluation (qui ne compte, parmi les membres, aucun juge élu par ses pairs), le pouvoir clé concernant les questions de personnel reste entre les mains du ministre. Il est à noter qu'il reviendra au ministre à la fois de décider du nombre de postes de juge administratif à pourvoir dans chaque juridiction et de nommer un grand nombre de nouveaux juges (nombre qui pourra dépasser le nombre de juges ayant demandé une mutation, et qui pourra inclure des non-juges disposant d'une expérience pratique dans l'administration publique). Ainsi composées, les juridictions administratives, reflétant les choix du ministre de la Justice pendant la période de transition, statueront pendant de nombreuses années.

72. La Commission de Venise souhaite rappeler que la mise en place d'un nouveau système juridictionnel exige des garanties solides pour le fonctionnement efficace, indépendant et impartial des nouvelles juridictions. Dans ce contexte, le premier recrutement est crucial. Le Comité d'évaluation, établi pour cette période transitoire, sera impliqué dans la procédure de recrutement avec un rôle consultatif, à l'instar du Comité du personnel du CNJA en temps normal. Ce Comité, présidé par le premier Président élu de la future CAS, est composé de huit membres dont quatre juges tirés au sort par le ministre parmi les juges transférés dans le nouveau système.<sup>32</sup>

73. Si l'association d'un tel comité à la procédure est à saluer, le fait qu'il n'y ait pas de juges élus par leurs pairs en son sein soulève des interrogations. On peut se demander notamment si, au lieu de recourir à un tirage au sort parmi les juges ayant choisi le transfert dans le nouveau système, il ne serait pas préférable de prévoir l'élection des membres juges par leurs pairs, puisque ceux-ci seront déjà connus et que c'est parmi eux que le tirage au sort est prévu. Bien évidemment, la question centrale - celle de l'existence, ou non, de critères ou principes préalables pour l'éventuelle modification du classement par le ministre, celle du consentement du Comité d'évaluation ou encore d'un contrôle juridictionnel des décisions du ministre dans la procédure de recrutement - se pose, pour la période transitoire également.

74. Tout aussi préoccupant est l'article 15 des Règles transitoires qui autorise le ministre, sans passer par l'appel de candidatures et après un simple avis du Comité d'évaluation, à nommer les premiers présidents et vice-présidents des nouvelles juridictions, pour une période maximum d'un an. Si cette procédure peut se justifier par la nécessité de mettre en place rapidement et efficacement ces juridictions, elle pose cependant problème au regard de la situation précaire de ces présidents qui pourront être reconduits ou non dans leur fonction.

75. Au vu des considérations qui précèdent, il est recommandé de revoir la procédure de recrutement des juges établie pour la période transitoire, ainsi que le système de nomination pour les fonctions de responsabilité au sein des nouvelles juridictions administratives, de manière

---

<sup>32</sup> Les 4 membres non-juges sont choisis, parmi des juristes éminents, par la Commission de la justice du Parlement, le Procureur Général, le ministre de l'Administration Publique, le Président du Barreau.

à prévoir des critères ou principes préalables pour l'éventuelle modification du classement par le ministre et un contrôle juridictionnel des décisions prises par le ministre dans ce contexte.

#### **4. Avantages salariaux**

76. En outre, le ministre semble avoir toute latitude pour attribuer (« le ministre pourra attribuer ») - sur proposition du Président de la CAS, mais sans intervention du Conseil du personnel de la CNJA - le titre de « Juge titulaire de la Cour suprême » à un juge d'une juridiction administrative régionale, après une période de douze ans dans la pratique judiciaire au niveau de la juridiction (article 83, § 1, phrase 1 de la Loi). Après vingt ans d'ancienneté au sein d'une juridiction, le ministre doit accorder (« le ministre attribue ») ce titre aux juges remplissant la condition d'ancienneté. Cela implique également un supplément salarial pour le juge concerné (voir article 83 phrase 2 de la Loi et article 174 de la loi SRJ.)

77. Il est vrai que dans le premier cas (après douze ans de pratique judiciaire) le titre peut être accordé par le ministre uniquement aux juges dont le travail a été évalué comme « excellent ». Cela étant, rien n'est précisé dans la Loi en ce qui concerne les conditions de l'évaluation du juge en question (quand, par qui, pour quelle période de référence). Il n'est pas clair non plus pour quelle raison le président de la juridiction dans laquelle travaille le juge en question, ou le CNJA, n'est pas impliqué dans cette procédure, à l'instar du Président de la CAS.

78. Permettre au Président de la CAS et au ministre, un membre du pouvoir exécutif, de choisir parmi les juges ceux à qui attribuer un titre de prestige associé à une rémunération plus élevée soulève des interrogations sous l'angle de l'indépendance des juges. La rémunération du juge doit être établie par la loi, et être égale pour tous les juges exerçant les mêmes tâches ; d'éventuelles différences peuvent exister en fonction de l'ancienneté, du niveau de juridiction ou d'autres raisons clairement précisées par la loi, et non pas être le résultat d'une décision individuelle, réservée par la Loi à un membre du pouvoir exécutif. Dans son « Rapport sur l'indépendance de la justice/ Part I- Les juges », la Commission a exprimé sa forte réserve à l'égard de l'octroi de primes ou avantages aux membres du corps judiciaire.<sup>33</sup>

79. Il est vrai qu'un mécanisme similaire est en place pour les juges ordinaires, en vertu de l'article 174 de la Loi SRJ, qui attribue le pouvoir d'octroyer ces avantages au Président de l'ANJ (ceci a déjà été critiqué par la Commission de Venise). Cela étant dit, alors que les juges ordinaires doivent avoir six ans d'ancienneté pour être éligible au titre et l'avantage salarial associé, cette ancienneté minimale est établie, pour les juges administratifs, à douze ans, ce qui apparaît comme contraire au principe d'uniformité du statut des juges en Hongrie. Les dispositions de l'article 83 devraient être réexaminées et précisées à la lumière des observations ci-dessous.

#### **5. Transferts des juges**

80. En vertu de l'article 80 de la Loi, le ministre transfère le juge administratif à une juridiction administrative, avec le consentement des présidents des juridictions concernées. L'article 80, très succinct, ne précise pas, alors qu'il le fait expressément pour le consentement des chefs des deux juridictions, si le consentement du juge en question est requis. La disposition requiert en même temps, pour ce transfert, que les conditions définies dans la loi SRJ soient réunies, sans préciser toutefois de quelles conditions ou de quelles dispositions de la loi SRJ il s'agit.

81. L'article 34 de la loi SRJ autorise en effet le transfert, dans le cas où une juridiction cesse d'exister et doit restreindre ses activités, et laisse au juges concernés (dans l'ordre de

---

<sup>33</sup> CDL-AD(2010)004, para 51. Selon la Commission de Venise « La loi devrait garantir aux juges un niveau de rémunération conforme à la dignité de leur charge et à l'étendue de leurs missions. Les primes et les avantages en nature, dont l'attribution comporte un élément d'appréciation, devraient être supprimés progressivement ».

l'ancienneté lorsque plusieurs transferts sont nécessaires suite à la suppression de plus d'un poste de juge) un délai de huit jours pour choisir parmi les postes proposés par le Président de l'ANJ. Si aucun poste n'est disponible ou que le juge concerné n'ait choisi aucun des postes offerts, il sera affecté, par le Président de l'ANJ, donc dans le cas des futures juridictions administratives, par le ministre, à une juridiction de même niveau ou de niveau immédiatement inférieur, en tenant compte des « intérêts raisonnables » du juge, et en maintenant inchangés son grade et son salaire. Comme les besoins des juridictions administratives en matière de personnel (y compris les décisions de restreindre les activités d'une juridiction) sont établis dans une grande mesure par le ministre (voir article 61 § 4 de la Loi), on peut se demander si le nouveau système offre des garanties suffisantes pour éviter que des transferts puissent être imposés aux futurs juges administratifs même sans leur consentement.

## **6. Engagement de la responsabilité des chefs de juridiction. Autres attributions en matière de personnel**

82. La Loi ne prévoit pas un principe général d'indépendance. Ce principe est néanmoins formulé au détour de l'article 60, qui établit les principes régissant les compétences du ministre de la justice, par une référence à l'article 26 §1 de la Loi fondamentale. En outre, cette indépendance est assurée, au niveau des principes, par les dispositions de l'article 64 qui dispose que « le juge administratif est membre du corps unifié des juges ».

83. Selon l'article 38 § 3 de la Loi, le ministre exerce les droits de l'employeur sur les présidents des tribunaux administratifs. Même si on ne peut déduire de cette formule que le ministre peut intervenir dans l'activité juridictionnelle du juge, comme en général il est admis que le pouvoir de l'employeur est un pouvoir hiérarchique, cette formulation mériterait d'être précisée. Les fonctions du ministre qui sont liées au personnel sont énumérées à l'article 61 § 4 : 1/ décision sur la réduction des postes de juges administratifs suite à la réduction de la compétence (territoriale) des juridictions ; 2/ affectation (fin d'affectation) des juges à des postes dans l'administration publique, conformément à l'article 81 ; 3/ transfert ou détachement des juges ; 4/ détachement à long terme à l'étranger ; 5/ établissement, par décret, des dispositions procédurales détaillées, liées aux obligations et conflits d'intérêt des juges administratifs et du personnel de justice (telles que prévues par la Loi SRJ et par la loi sur le personnel de justice).

84. En vertu de l'article 61 § 5, le ministre est habilité à veiller et à contrôler l'activité administrative des chefs de juridictions et des greffiers, et le cas échéant, à proposer l'ouverture d'une procédure disciplinaire (on peut assumer que, en vertu de l'article 60 § 3 de la Loi, ces conditions correspondent à celles établies par la loi SRJ, dans le cadre du système ordinaire, pour le Président de l'ANJ). On ne peut que regretter, vu l'importance de cette prérogative du ministre, l'absence de toute implication du CNJA. Il est recommandé de prévoir un rôle clairement défini pour le CNJA dans le cadre de cette procédure.

### **d. Supervision des règlements internes des juridictions administratives**

85. L'organisation interne des juridictions administratives - le règlement de la CAS est excepté - fait l'objet d'un règlement qui, préparé par le greffier et après avis du conseil des juges administratifs, doit être approuvé par le ministre (article 34). Le ministre peut s'opposer s'il l'estime contraire à la loi sans qu'il soit prévu un recours contre sa décision. On peut se demander si un recours ne devrait pas être disponible contre la décision du ministre, avec la question subsidiaire de déterminer devant quelle juridiction. Dans tous les cas, la Loi devrait exiger que la décision du ministre soit motivée.

86. Dans le même temps, il est positivement relevé que la Loi précise clairement, à son article 37, que les « *organes judiciaires des juridictions administratives et le CNJA déterminent eux-mêmes leurs règlements intérieurs conformément aux dispositions de la présente loi.* »

### e. Budget des juridictions administratives

87. L'article 1 de la Loi dispose que le budget des juridictions administratives est un chapitre à part dans l'ordre structurel du budget général. La gestion du budget et de son exécution revient au ministre de la Justice, qui établit le budget sur la base d'une proposition présentée par le Président de CAS, ayant fait l'objet d'un avis du CNJA (pour le budget de la CAS), ou des conseils des juges administratifs (pour les autres juridictions).<sup>34</sup> L'absence d'avis de la part de ces organes vaut soutien de la proposition budgétaire, alors que l'absence de proposition budgétaire du Président de la CAS dans le délai fixé a comme conséquence que le ministre présente une proposition de budget identique à celle de l'année précédente.

88. Le budget peut être modifié en cours d'année par l'Assemblée nationale (article 29). La modification de la répartition des crédits à l'intérieur du budget accordé aux juridictions administratives requiert le consentement du Président de la CAS ou du CNJA, selon les cas (article 32). Cette condition peut être considérée comme une garantie visant à empêcher le gouvernement de réduire unilatéralement les ressources des juridictions administratives.

### f. L'élection du Président de la Cour administrative suprême

89. Le Président de la Cour administrative suprême est élu par l'Assemblée Nationale avec les voix des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, pour un mandat de neuf ans (article 26 § 3 de la Loi fondamentale), parmi les juges administratifs ayant au moins 5 ans d'expérience en fonction juridictionnelle dans le domaine de la justice administrative ou des « personnes nommées en tant que juge et ayant au moins dix ans de pratique juridique dans le domaine du droit administratif » (article 44). Il n'est pas clair si la réélection du Président est exclue. Par contre, la Loi prévoit que le Président continuera à exercer ses fonctions après l'expiration de son mandat jusqu'à l'élection du nouveau président (article 45 § 4 de la Loi). Ce système permettra de garantir la stabilité et la continuité du pouvoir judiciaire, en tant que fonction clé de l'Etat.

90. Les règles ci-dessus mentionnées renvoient à des dispositions applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire. Le principe de ce renvoi doit être approuvé en ce qu'il assure une indépendance équivalente. Il n'en reste pas moins que cette nomination, même si elle passe par un large consensus en vertu de l'exigence d'une majorité de deux tiers, peut revêtir un caractère politique, à l'égard duquel la Commission de Venise a émis des réserves. Dans son Rapport sur les nominations judiciaires,<sup>35</sup> la Commission soulignait que « [s]i les systèmes électifs sont parfois considérés comme apportant une plus grande légitimité démocratique, ils peuvent également conduire à associer les juges à la campagne politique et à la politisation du processus. À la lumière des normes européennes,<sup>36</sup> la sélection et la carrière des juges devraient être « fondée sur le mérite, eu égard aux qualifications, à l'intégrité, à la capacité et à l'efficacité ». Les élections par le parlement étant des actes discrétionnaires, il ne peut donc être exclu que des considérations politiques l'emportent sur les critères objectifs. »

91. Il conviendrait donc de s'assurer que les conditions de l'élection permettent de minimiser le caractère politique, tout en évitant les situations de blocage. Pour ce faire, il est important de circonscrire de manière stricte les conditions d'éligibilité à la fonction, parmi lesquelles la question de l'expérience est primordiale. Dans le nouveau système mis en place en Hongrie, si la

---

<sup>34</sup> En France, le budget de l'ensemble des juridictions administratives est géré par le Conseil d'État et figure, dans le cadre de la loi de finances, au programme 165 de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Le Conseil d'État assure la gestion du budget des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et bien sûr du Conseil lui-même.

<sup>35</sup> CDL-AD (2007) 28, Commission de Venise, Rapport sur les nominations judiciaires, paras 9 - 10

<sup>36</sup> Recommandation N° R (94)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges

nomination de juges ayant une expérience administrative est à accueillir positivement, pour la nomination du Président de la CAS, une expérience d'au moins cinq ans en tant que juge devrait être exigée. Ainsi, les conditions d'élection du Président de la Curia et celles pour l'élection du Président de la CAS seraient harmonisées. Ceci signifie que la condition de l'article 44 § 1 b) devrait être amendée, tout en restant dans le cadre établi par la Loi fondamentale, de manière à ce qu'une personne nommée juge en raison de sa longue expérience au sein de l'administration publique ne puisse être éligible à la fonction de Président de la CAS que plusieurs années après avoir été recrutée en tant que juge administratif. On relèvera aussi qu'une nomination par une autorité exécutive, par exemple le chef de l'Etat, entourée de garanties, peut présenter un caractère moins politique qu'une élection par le Parlement.<sup>37</sup>

## 2. Indépendance interne. Pouvoirs des présidents de juridictions

92. A l'article 26 § 2 de la Loi fondamentale hongroise il est inscrit que «les juges ne sont subordonnés qu'à des lois». Ce principe protège tout d'abord les juges contre les influences extérieures indues. Il est cependant également applicable au sein du pouvoir judiciaire. La Commission de Venise dans son Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, a souligné en effet que «*le principe de l'indépendance judiciaire interne implique que l'indépendance individuelle de chaque juge est incompatible avec une relation de subordination des juges dans l'exercice de leur activité juridictionnelle*»<sup>38</sup> Une organisation hiérarchique du pouvoir judiciaire au sens de subordination des juges, dans le cadre de leurs fonctions/décisions, aux présidents des tribunaux ou à des instances supérieures constituerait une violation manifeste de ce principe.

93. Les présidents des juridictions administratives et en particulier le Président de la CAS jouissent d'une position forte. Parmi d'autres questions déjà notés, les aspects suivants semblent plus problématiques :

### a. Les pouvoirs du Président de la Cour administrative suprême

94. Le Président de la CAS, élu par l'Assemblée nationale, cumule d'amples pouvoirs non seulement par rapport aux juges de la CAS, mais aussi par rapport aux juges des autres juridictions administratives ou au personnel des juridictions administratives. En particulier, le Président de la CAS :

- convoque les réunions plénières locales des juges de toutes les juridictions administratives (article 7 § 2) ;
- nomme deux membres à part entière du conseil des juges administratifs lorsque celui-ci siège en conseil des affaires du personnel (article 8 § 4) ;
- peut assister directement ou par son mandataire à toutes les réunions du conseil des juges administratifs se réunissant à tous les tribunaux administratifs (article 9 § 3) et est membre du conseil des affaires du personnel et du conseil des affaires administratives de la CAS (article 14) ;
- est autorisé à convoquer et présider le CNJA (article 26) et en cas d'égalité des voix la sienne est décisive (article 27) ; préside également le Conseil des affaires du personnel du CNJA (article 28) ;
- établit l'ordre de distribution des affaires et peut initier la procédure d'uniformité et engager devant la Cour constitutionnelle le réexamen de la compatibilité des lois avec la Loi fondamentale ;
- décide du contenu du règlement d'organisation et de fonctionnement de la juridiction (article 34) ;

<sup>37</sup> En France, les garanties relatives à la nomination du Vice-président (qui est de fait le Président) par le Président de la République en Conseil des Ministres, résultent plus de la pratique que des textes, ces nominations n'ayant jamais fait l'objet de réelle contestation. Il n'y a cependant jamais de procédure parfaite s'agissant de telles nominations.

<sup>38</sup> CDL-AD(2010)004, para 82.15

- dans le cadre du système de juridictions administratives dispose des plus amples compétences en ce qui concerne le budget (articles 30 à 33) ;
- participe avec un rôle important au choix de tous les juges aux postes (y compris pour les fonctions de dirigeants de tribunaux dans la justice administrative) (article 47 § 4, article 73 § 2) ;
- établit le programme de formation du personnel de l'ensemble des juridictions administratives (article 40).

95. La plupart de ces pouvoirs, pris séparément, ne devraient pas s'avérer problématiques du point de vue de l'indépendance de la justice et de la répartition des pouvoirs. Ceci étant, lorsqu'ils sont cumulés, et surtout lorsqu'ils sont considérés ensemble avec l'élection du Président de la CAS par l'Assemblée nationale et avec les larges pouvoirs du ministre de la Justice, avec lequel le Président agit en concertation sur bon nombre de questions, ces pouvoirs peuvent susciter des interrogations. Il serait utile d'examiner des modalités permettant de rééquilibrer les prérogatives du Président par le biais d'une implication plus substantielle, dans le traitement des différentes questions, des juges ou de leurs représentants élus, des conseils des juges administratifs et/ou du CNJA. En outre, comme pour le cas des décisions du ministre, un contrôle juridictionnel des décisions du Président pourrait être envisagé lorsque ces décisions concernent les droits ou intérêts de quiconque.

#### *Procédure d'uniformité*

96. Conformément à la Loi fondamentale hongroise suite à son 7<sup>ème</sup> amendement, à l'instar de la Curia, la CAS doit assurer l'uniformité de l'application de la loi par les autres juridictions (article 21 § 1 de la Loi). Elle a pour mission de veiller à cette uniformité non seulement en statuant sur le recours judiciaire formé contre la décision d'une juridiction inférieure ou en statuant sur des requêtes en révision, mais également dans le cadre d'une procédure d'uniformité, par des décisions dans l'intérêt de l'uniformité du droit qui s'imposeront aux juridictions inférieures.

97. La procédure d'uniformité (articles 16 à 24 de la Loi) peut être instituée sur proposition du Président ou vice-Président de la CAS, du président d'un tribunal administratif régional, du président d'une chambre juridictionnelle de la CAS, ou du Procureur Général (article 17 § 1a et § 3 a de la Loi). L'article 16 prévoit des conseils d'uniformité, qui, semble-t-il, n'ont pas le caractère d'une chambre juridictionnelle.<sup>39</sup> Il revient au Président de la CAS aussi de choisir les membres du conseil de l'uniformité (article 16 § 2 de la Loi).

98. En soi, cette procédure, qui appartient à la tradition juridique hongroise<sup>40</sup> et n'est pas spécifique aux juridictions administratives, présente l'avantage de permettre d'unifier la jurisprudence, ce qui est bénéfique du point de vue de la sécurité juridique. Toutefois, dans le cadre de ses précédents travaux sur la Hongrie, la Commission de Venise s'est montrée inquiète de l'effet que cette procédure d'uniformisation et son système de supervision par les présidents de tribunaux pouvaient avoir sur l'indépendance des juges.<sup>41</sup>

99. Les dispositions de l'article 19 des Règles transitoires relatives aux décisions rendues dans l'intérêt de l'uniformité du droit administratif avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020 suscitent des interrogations quant à leur justification, ainsi que des préoccupations en termes de continuité et de sécurité juridique. Conformément à l'article 19 § 2, « à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, aucune décision de principe ou aucun arrêt de principe de la juridiction administrative ne peut être publié

<sup>39</sup> En outre, un groupe d'analyse de la jurisprudence peut être mis en place à la Cour administrative suprême (article 24 de la Loi).

<sup>40</sup> Selon les informations dont dispose la Commission de Venise, cette procédure remonte au XIX<sup>e</sup> siècle et existait déjà dans la législation hongroise avant les réformes entreprises dans le système judiciaire hongrois en 2011.

<sup>41</sup> CDL-AD(2012)020, para 52; CDL-AD(2012)001, para 69 et suivants

*et ceux, publiés antérieurement, ne seront pas applicables* ». Ces dispositions devraient être réexaminées à la lumière des principes de continuité et sécurité juridique ci-dessus mentionnés.

### *Saisine de la Cour constitutionnelle*

100. Le président de la CAS dispose d'un droit de recours dans les procédures de contrôle (abstrait) des normes (article 48 de la Loi). Bien que cela puisse s'expliquer historiquement (existence d'un *actio popularis* jusqu'en 2010/2011), il est très inhabituel en justice constitutionnelle que les juges ne puissent pas s'adresser à la Cour constitutionnelle uniquement dans des affaires découlant de leurs procédures (procédures concrètes de contrôle de normes), mais qu'ils soient autorisés à le faire sans qu'une affaire soit pendante devant la juridiction. Cela fait à nouveau du Président de la CAS un organe plus politique ce qui, associé aux autres caractéristiques de sa position, peut créer un problème d'indépendance des juges administratifs «ordinaires» et de celui de la justice administrative dans son ensemble. Ce problème avait été aussi signalé par la Commission de Venise à l'égard d'un pouvoir de saisine de la Cour constitutionnelle attribué à la Curia.<sup>42</sup> En règle générale, ce pouvoir devrait appartenir à la chambre chargée de trancher le litige dans lequel la loi dont la constitutionnalité a été mise en cause a été invoquée.

#### **b. Allocation des affaires**

101. La répartition des affaires au sein d'une juridiction fait l'objet des dispositions de l'article 36 de la Loi. Cette répartition est opérée par le président de la juridiction,<sup>43</sup> après avis du conseil des juges administratifs (qui ne lie pas le président).<sup>44</sup> En outre, ces dispositions permettent aux présidents de juridiction d'établir également la composition des chambres juridictionnelles. Le principe est que les affaires doivent être distribuées de manière à ce que la chambre compétente soit déterminée à l'avance par des règles générales, sans intervention dans l'attribution d'une affaire particulière. S'il estime que la composition des chambres juridictionnelles ou l'ordre de distribution des affaires est contraire à la loi, le conseil des juges administratifs peut saisir le tribunal disciplinaire qui statue dans un délai de huit jours, ce qui est positif.

102. Un plan d'affectation des affaires prédéterminé, prédictible et transparent n'est pas seulement important pour assurer la création d'un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, conformément à l'art. 6 de la Convention européenne, mais aussi pour garantir l'indépendance interne des juges. Considéré sous cet angle, le fait d'attribuer aux présidents de juridictions la responsabilité d'établir le plan d'affectation des affaires peut susciter des interrogations. Il est recommandé de réexaminer le système d'allocation des affaires à la lumière des recommandations déjà adressées par la Commission de Venise à la Hongrie à cet égard,<sup>45</sup>

<sup>42</sup> CDL-AD(2013)012, paras 119-120

<sup>43</sup> La France applique une pratique similaire, dans le cadre de laquelle le président de juridiction établit les règles du système d'allocation.

<sup>44</sup> La loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux régit les règles de base concernant de la répartition des affaires. Selon les informations fournies à la Commission de Venise, des dispositions détaillées relatives à la répartition des affaires figurent dans l'arrêté ministériel n° 14/2002 du ministère de la Justice et la Résolution no. 6/2015. (XI. 30.) du Président de l'ANJ.

<sup>45</sup> Voir CDL-AD(2012)001corr, para 91 : « Pour renforcer l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire, il est vivement recommandé de déterminer l'ordre de traitement des affaires par les juges en fonction de critères généraux. L'attribution peut se faire, par exemple, selon l'ordre alphabétique, au moyen d'un système informatisé ou sur la base de critères objectifs tels que la catégorie de l'affaire. Les règles générales (y compris les exceptions) devraient être définies par la loi ou par un règlement spécial fondé sur la loi, par exemple le règlement du tribunal établi par le président ou le président. Il n'est pas toujours possible de mettre en place un système conceptuel d'une portée exhaustive, qui soit applicable à toutes les affaires et élimine tout cas particulier appelant une décision d'attribution. Dans certains cas, il peut être nécessaire de prendre en compte la charge de travail ou la spécialisation des juges. Pour certaines questions juridiques particulièrement complexes, il peut être utile de faire appel à des juges spécialistes du domaine considéré. Par ailleurs, il peut être prudent d'affecter les juges nouvellement nommés à un collège comprenant des membres plus expérimentés. Enfin, il peut être judicieux, lorsqu'un tribunal doit rendre une décision étayée dans une affaire complexe ou appelée à faire date, que cette

en prenant notamment en compte la nécessité d'établir des critères généraux pour l'affectation des affaires. On peut noter en outre, à titre d'exemple à cet égard que, dans une structure moins hiérarchisée, cette prérogative sera laissée à un organe composé de juges tel que le conseil judiciaire administratif.

## VI. Conclusion

103. La Commission de Venise a examiné le nouveau système de juridictions administratives choisi par la Hongrie à la lumière des principes et standards existant en matière d'indépendance de la justice et de séparation des pouvoirs, exigences centrales de l'état de droit.

104. La Commission a accordé une attention toute particulière dans son examen, au-delà des dispositions individuelles des deux lois, à l'effet cumulé de ces dispositions, dans le cadre juridique régissant le système juridique de la Hongrie suite aux mesures constitutionnelles et législatives d'envergure adoptées par le pays dans ce domaine au cours de la dernière décennie.

105. Le principe de la création d'un nouvel ordre juridictionnel distinct en matière de droit administratif relève du droit souverain du législateur national et est entièrement conforme aux normes et pratiques européennes. Par ailleurs, le fait de garantir le transfert de tous les juges administratifs actuels souhaitant intégrer les nouveaux tribunaux administratifs et l'ouverture de l'accès à la fonction de juge administratif à des personnes disposant d'une expérience substantielle dans le cadre de l'administration publique sont à saluer.

106. Cela étant dit, il est du devoir de la Commission de Venise, dans son avis, d'examiner les modalités de la mise en œuvre du modèle choisi et surtout de vérifier si toutes les garanties nécessaires sont prévues pour assurer le plein respect du principe d'indépendance à l'égard des tribunaux nouvellement créés ainsi que des juges qui intégreront ces juridictions.

107. Le modèle d'organisation et d'administration adopté pour les tribunaux administratifs comporte en partie les mêmes inconvénients que celui qui, sur la base de la législation adoptée en 2011, avait été retenu pour l'organisation et l'administration des tribunaux ordinaires et avait fait l'objet de l'analyse critique de la Commission de Venise. L'inconvénient majeur est que des pouvoirs très importants soient concentrés dans les mains de quelques intervenants, en l'absence de contre-pouvoirs et de moyens de contrôle effectifs pour équilibrer ces pouvoirs.

108. Si le rôle de gestionnaire du système attribué au ministre de la Justice ne saurait être mis en question, les larges pouvoirs qui lui sont réservés par la loi en matière de nomination et carrière des juges, promotion dans des positions de responsabilité, avantages salariaux etc., soulèvent des interrogations au regard de l'absence de véritable procédures de contrôle. Si, comparé au Président de l'ANJ dans le système ordinaire, le ministre est responsable devant le parlement, force est de constater que, par endroits, les pouvoirs du ministre sont plus larges que ceux de ce dernier. Face à un futur CNJA, et surtout sa structure chargée des affaires du personnel, le ministre se voit doté de pouvoirs étendus, notamment en matière de recrutement et de nomination aux fonctions de chefs de juridictions, sans que des critères et principes suffisants soient établis pour encadrer ses décisions (en particulier lors de l'établissement du classement final des candidats) et que des recours soient prévus explicitement pour contester ses décisions dans ce domaine.

109. En outre, le ministre de la Justice est investi d'un rôle central, avec des pouvoirs tout aussi importants, dans la mise en place et le façonnement du nouveau système de juridictions administratives pendant la période de transition, y compris dans la détermination de l'envergure de ces dernières, la sélection de futurs juges et des premiers chefs de juridictions. Ces pouvoirs devraient également être entourés de procédures de contrôle.

---

*affaire soit confiée à des juges confirmés. Quoi qu'il en soit, il faudrait définir à l'avance [...] dans quels cas la décision d'attribution d'une affaire est prise par le président ou le présidium du tribunal. »*

110. Les amples pouvoirs que la loi confère au Président de la future Cour Administrative Suprême, tout comme aux futurs chefs de juridictions, soulèvent des interrogations.

111. La Commission de Venise a pris note de la disponibilité des autorités hongroises à réexaminer et amender la législation soumise à son examen afin de s'assurer que le cadre juridique établi pour la création et l'opération du nouveau système de juridictions administratives répond pleinement aux exigences européennes en la matière.

112. La Commission invite les autorités hongroises à réexaminer la législation soumise à son analyse et, ce faisant, à prendre en considération, en se concertant avec toutes les parties intéressées, notamment les recommandations suivantes :

- amender la procédure de recrutement, afin de prévoir les critères permettant au ministre de modifier le classement des candidatures établi par le du Conseil du personnel du CNJA et introduire une exigence de consentement du Conseil pour cette modification et a minima un recours juridictionnel permettant aux candidats de contester la décision du ministre; prévoir un encadrement légal plus strict et plus précis des conditions dans lesquelles le ministre peut déclarer la procédure de recrutement comme inefficace ;
- examiner la possibilité de renforcer la composante « juges » au sein du Conseil pour les affaires du personnel du CNJA (voir para. 51 ci-dessus);
- amender la procédure de nomination des chefs de juridictions de façon à associer, avec un rôle effectif, le Conseil du personnel du CNJA à la décision finale du ministre de la même manière que pour la nomination initiale des juges et prévoir a minima un recours juridictionnel contre celle-ci ;
- prévoir, parmi les critères de sélection pour les candidats à la fonction de Président de la Cour Administrative Suprême, l'exigence d'une expérience assez longue (par exemple d'au moins cinq ans) en tant que juge;
- identifier des modalités permettant de rééquilibrer les prérogatives des présidents, notamment du Président de la Cour Administrative Suprême en impliquant de manière plus substantielle dans le traitement des différentes questions, les juges ou leurs représentants élus, les conseils des juges administratifs et/ou le CNJA ; prévoir un recours juridictionnel contre certaines décisions contraignantes du Président.

113. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités hongroises pour leur fournir toute aide dont elles pourraient avoir besoin.