



Strasbourg, 16 juin 2025

CDL-AD(2025)023

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

HONGRIE

AVIS

**SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI XVII DE 2024
CONCERNANT LE POUVOIR DU MINISTRE DE LA JUSTICE
D'AVOIR ACCES AUX DECISIONS JUDICIAIRES ET AUX
DECISIONS DU MINISTERE PUBLIC AINSI QU'A DES DOCUMENTS
CONNEXES**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 143e session plénière
(en ligne, 13-14 juin 2025)**

Sur la base des observations de

**Mme Nina BETETTO (membre, Slovénie)
M. Thomas RØRDAM (membre suppléant, Danemark)
M. Panayotis VOYATZIS (membre suppléant, Grèce)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Analyse	3
A.	Le champ d'application des dispositions	3
B.	La disposition relative aux décisions judiciaires	4
1.	L'objectif de la disposition	4
2.	Proportionnalité	5
3.	Conclusion	12
C.	La disposition relative aux décisions du ministère public	13
1.	L'objectif de la disposition	13
2.	Proportionnalité	13
3.	Conclusion	16
III.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Par lettre du 12 septembre 2024, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, Présidente de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur les paragraphes 53 et 58 de la loi XVII de 2024 (la « loi omnibus ») sur l'amendement des lois relatives aux questions de justice ([CDL-REF\(2025\)005](#))¹.

2. Mme Nina Betetto, M. Thomas Rørdam et M. Panayotis Voyatzis ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 3 et 4 février 2025, les rapporteurs, accompagnés de M. Domenico Vallario du Secrétariat, se sont rendus à Budapest. La délégation a rencontré le Président de la Commission de la Justice du Parlement, des représentants de l'opposition parlementaire, le ministère de la Justice, le Conseil National de la Justice, l'Office National du pouvoir judiciaire, le Bureau du procureur général, la Curia, ainsi que des représentants des associations professionnelles de juges et de la société civile. La Commission remercie les autorités hongroises pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le 11 avril 2025, la Commission de Venise a invité les autorités hongroises à fournir des informations supplémentaires concernant les dispositions examinées. Le 27 mai 2025, la Commission de Venise a reçu une réponse à cette demande.

5. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de la visite dans le pays. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion des sous-Commissions sur le pouvoir judiciaire, sur l'Etat de droit et sur l'Amérique latine, le 12 juin 2025. Après un échange de vues avec M. Róbert Répássy, Secrétaire d'État, ministère de la Justice, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143e session plénière (Venise, 13-14 juin 2025).

II. Analyse

A. Le champ d'application des dispositions

7. La sous-section 53 introduit une nouvelle lettre (g) à l'article 76 § 8 de la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux (« loi sur les tribunaux »), qui est consacrée aux devoirs du président de l'Office national du pouvoir judiciaire (« ONPJ ») dans ses fonctions liées à l'information. Plus précisément, le président de l' ONPJ : *« aux fins de la préparation de la législation et de l'examen de l'application effective des lois, met à disposition, à la demande du ministre chargé du système judiciaire, [...] les décisions judiciaires définitives et contraignantes dans les matières indiquées dans la demande, sous une forme dépersonnalisée, y compris les autres décisions judiciaires et les décisions prises par d'autres autorités et organes qui ont été révisées ou réexaminées par la décision judiciaire définitive et contraignante »*. Cette nouvelle obligation s'ajoute à une série d'autres fonctions antérieures à la réforme judiciaire, dont l'une consiste à fournir, à la demande du ministre de la Justice, des informations sur des questions liées à la pratique judiciaire dans la mesure où cela est nécessaire à des fins législatives, après avoir obtenu l'avis des tribunaux lorsque cela est jugé nécessaire².

¹ La loi XVII de 2024 est une loi omnibus qui modifie 29 lois relatives à la justice. La loi a été publiée au Journal officiel le 9 mai 2024, disponible [ici](#), pages 3053-3077.

² Article 76 § 8(f) de la loi sur les tribunaux.

8. La sous-section 53 introduit également de nouveaux paragraphes §§ 12 et 13 à l'article 76 de la loi sur les tribunaux, qui prévoient la possibilité de demander des données statistiques spécifiques sur la durée des procédures ainsi que les modalités de collecte des décisions, y compris la possibilité pour le président du ONPJ de demander une consultation avec le ministre de la Justice afin de s'assurer que le respect de la demande n'entraîne pas une charge de travail disproportionnée pour les tribunaux.

9. Dans le même ordre d'idées, l'article 58 de la loi omnibus introduit l'article 37/A dans la loi CLXIII de 2011 sur le ministère public de Hongrie (« loi sur le ministère public »), qui prévoit que : « [p]our préparer la législation et examiner l'application effective des lois, le procureur général, à la demande du ministre chargé du système judiciaire, met à disposition [...], sous une forme dépersonnalisée, toutes les décisions non susceptibles de recours du ministère public dans les matières indiquées dans la demande, rendues dans le cadre de procédures pénales clôturées par une décision judiciaire définitive et contraignante, ou par une ordonnance judiciaire définitive et non concluante, ou par une décision non susceptible de recours du ministère public ou de l'autorité chargée de l'instruction ; les actes d'accusation ; ainsi que toutes les décisions du ministère public, d'autres autorités et d'autres organes qui ont été révisées ou réexaminées par la décision non susceptible de recours du ministère public. » L'article prévoit en outre la protection des données classifiées et la possibilité, pour le procureur général, de demander à consulter le ministre de la Justice afin de s'assurer que l'exécution de la demande n'entraîne pas une charge de travail disproportionnée pour le ministère public.

10. En résumé, les nouvelles dispositions établissent un mécanisme permettant de mettre à la disposition du ministre de la Justice, à sa demande, les décisions judiciaires définitives et concluantes, ainsi que les décisions du ministère public non susceptibles de recours sur un sujet spécifique, aux fins de la préparation de la législation et de l'examen de l'application effective de la loi. Ces décisions doivent être fournies sous une forme qui empêche l'identification des personnes impliquées dans les affaires. Le mécanisme permet également au ministre de la Justice d'avoir accès à toutes les décisions connexes, en particulier les actes d'accusation ou toutes les décisions des tribunaux, des autorités publiques ou d'autres organes qui ont été révisées ou réexaminées par la décision finale du juge ou du procureur en question.

11. C'est la première fois que la Commission de Venise est appelée à examiner des dispositions de cette nature. La Commission note que ces dispositions sont liées à des principes constitutionnels fondamentaux tels que l'indépendance et le bon fonctionnement du pouvoir judiciaire et du ministère public, et, par conséquent, à la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. À ce titre, elles auront en fin de compte une incidence sur les droits individuels, notamment le droit à un procès équitable et le droit à la vie privée. Compte tenu de cela, il convient d'évaluer si les normes à l'examen sont proportionnées à l'objectif qu'elles visent à atteindre.

B. La disposition relative aux décisions judiciaires

1. L'objectif de la disposition

12. L'article 76 § 8(g) stipule que les décisions des tribunaux ordinaires sont mises à la disposition du ministre de la Justice « aux fins de la préparation de la législation et de l'examen de l'application effective des lois ». L'exposé des motifs³ indique brièvement qu'il est essentiel pour le gouvernement de se familiariser avec les décisions des autorités judiciaires et d'examiner ces décisions afin d'évaluer l'efficacité de la législation. L'exposé des motifs fait également référence à l'obligation, pour le gouvernement, de réexaminer en permanence le système juridique⁴. Dans sa lettre du 27 mai 2025 et dans ses commentaires du 12 juin 2025, le ministère de la Justice

³ Disponible [ici](#), p. 37.

⁴ Conformément au chapitre VI de la loi CXXX de 2010 sur la législation.

précise que l'examen des affaires et des jugements individuels est fondamental pour, par exemple, évaluer la portée exacte des dispositions pénales ; évaluer l'efficacité d'un instrument de procédure pénale, la mesure dans laquelle il répond aux attentes du législateur et les éléments qui doivent être modifiés ; la qualité et la nature standard du raisonnement des décisions de justice sur les mesures coercitives restreignant la liberté personnelle.

13. La Commission de Venise note que « l'évaluation *ex post* est une étape essentielle du processus politique et réglementaire »⁵. Dans ce cadre, les tribunaux « ont le devoir constitutionnel d'interpréter et d'appliquer la loi conformément à la règle de droit et aux principes d'interprétation. Les arrêts des tribunaux jouent un rôle dans la mise en évidence du sens et de l'effet de la législation. Les conclusions des arrêts de la Cour mettront en évidence l'étendue des problèmes ou des plaintes concernant la loi en question et impliqueront un jugement selon lequel le gouvernement doit amender la loi pour rectifier le défaut »⁶. La Commission de Venise estime donc que l'accès aux décisions de justice dans le but de préparer la législation et d'examiner l'application effective des lois poursuit un objectif légitime, dans la mesure où le gouvernement, notamment le ministre de la Justice, est responsable de la planification, de la préparation et de la proposition de nouvelles lois et peut donc utiliser les décisions de justice, entre autres outils, pour évaluer s'il y a eu des problèmes dans l'application effective de la loi, en particulier pour identifier les ambiguïtés juridiques ou les lacunes dans la législation existante. Toutefois, les moyens utilisés pour poursuivre un tel objectif légitime doivent être proportionnés à cet objectif.

2. Proportionnalité

a. Le champ d'application des demandes du ministre de la Justice

14. La nouvelle disposition permet au ministre de la Justice de demander et d'obtenir du président du ONPJ les décisions définitives et contraignantes rendues par les tribunaux, les décisions définitives (ou « concluantes »)⁷, ainsi que d'autres décisions judiciaires et décisions rendues par d'autres autorités et organes qui ont été révisées ou réexaminées par la décision judiciaire finale et contraignante ou la décision judiciaire définitive. La disposition ne permet pas au président du ONPJ de refuser la demande du ministre de la Justice, mais seulement d'entamer des « consultations » avec le ministre au cas où la demande entraînerait une charge de travail disproportionnée pour les tribunaux (voir ci-dessous la section b.).

15. La demande du ministre de la Justice doit porter sur un « sujet » défini et ne peut concerner des cas individuels. En outre, le ministère de la Justice a informé la délégation de la Commission de Venise que la norme serait interprétée en ce sens que le ministre de la Justice n'indiquerait au ONPJ que le sujet et le nombre souhaité de décisions. Les décisions elles-mêmes seraient alors sélectionnées de manière aléatoire par l' ONPJ.

16. Néanmoins, la Commission de Venise note que le champ d'application d'une demande peut être très large et inclure les décisions sous-jacentes rendues par d'autres tribunaux, autorités et organes, dans la mesure où ces décisions ont été révisées ou réexaminées par les décisions finales ou définitives demandées.

17. Bien que le texte de la loi n'indique pas clairement si les décisions « concluantes » dans le cadre d'un ensemble de procédures civiles ou pénales ne peuvent être mises à la disposition du ministre de la Justice qu'après la conclusion de l'ensemble principal de procédures (sur le fond) ou si elles peuvent être demandées alors que l'ensemble principal de procédures sur le fond est

⁵ OCDE, *Evaluating laws and regulations*, 2012, p. 10 ; voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *Liste des critères de l'Etat de droit* § 54.

⁶ *Evaluation des lois et règlements*, précité, p. 38.

⁷ Toutes les décisions du tribunal qui ne portent pas sur le fond de l'affaire mais qui règlent une certaine question de manière concluante. *Voir, par exemple*, les articles 449 § 3 et 460 du code de procédure pénale hongrois (loi XC de 2017).

toujours en cours, dans sa lettre du 27 mai 2025 et dans ses commentaires du 12 juin 2025, le ministère de la Justice a noté que le règlement exclut la possibilité d'accéder à des décisions dans le cadre de procédures en cours.

18. Cela dit, la Commission de Venise n'est pas convaincue de l'opportunité de fournir systématiquement toutes les décisions confirmées ou annulées ainsi que toutes les décisions sous-jacentes rendues par d'autres autorités et organes en même temps que les décisions finales. Bien qu'il puisse être en principe légitime pour le ministre de la Justice d'avoir également accès aux décisions des instances inférieures afin de poursuivre l'objectif légitime susmentionné, la collecte systématique des décisions antérieures confirmées ou annulées⁸, ne semble pas proportionnée et peut donner l'impression que le ministre de la Justice effectue une sorte de contrôle de la performance judiciaire plutôt qu'une recherche législative.

19. La Commission de Venise estime que l'accès à la jurisprudence doit garantir la transparence des décisions de justice. Toutefois, ce principe fondamental de l'Etat de droit⁹ ne devrait pas être interprété de telle manière que le pouvoir exécutif puisse avoir un accès direct et sans entrave à presque toutes les décisions de justice, ce qui risquerait de brouiller la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire¹⁰.

b. Charge accrue pour les tribunaux

20. L'étendue des pouvoirs du ministre de la Justice soulève également certaines considérations pratiques et liées aux ressources.

21. Lors des réunions à Budapest, la délégation a été informée qu'à la date du 4 février 2025, seules deux demandes concernant un certain nombre d'affaires civiles et pénales sur un sujet donné avaient été soumises au président du ONPJ. Ni le champ d'application des demandes ni le nombre de décisions demandées ne sont publics.

22. Dans ces conditions, l'impact réel d'un tel mécanisme sur la charge de travail des tribunaux reste à voir et ne peut être anticipé pour le moment. Néanmoins, la Commission de Venise rappelle que les demandes du ministre de la Justice pourraient potentiellement englober n'importe quelle décision judiciaire et impliquer une analyse complète de la jurisprudence dans de multiples domaines de compétence. Ce pouvoir, combiné à l'obligation de fournir à la fois les décisions finales et leurs précédents confirmés ou infirmés, y compris les décisions d'autres organismes publics, pourrait potentiellement créer une charge administrative pour les tribunaux.

23. En particulier, chaque demande nécessiterait l'identification et la collecte des décisions pertinentes auprès de plusieurs tribunaux et sur plusieurs périodes. En outre, la nature imprévisible de ces demandes - tant en termes de fréquence que de portée - pourrait entraîner des retards importants dans la réponse aux demandes du ministre de la Justice ou, ce qui est plus préoccupant, le détournement de ressources des activités judiciaires essentielles.

24. La Commission de Venise estime que la possibilité, pour le président du ONPJ, de demander une consultation avec le ministre de la Justice pour s'assurer que l'exécution de la demande n'entraîne pas une charge de travail disproportionnée pour les tribunaux (article 76 § 13) doit être saluée. En outre, comme l'a fait remarquer le ministère de la Justice dans ses observations du

⁸ Selon l'article 76 § 8(g), le président du NOJ met à la disposition du ministre de la Justice « [...] *les décisions de justice et les décisions prises par d'autres autorités et organes qui ont été révisées ou réexaminées par la décision de justice finale et contraignante ou définitive* ».

⁹ CDL-AD(2016)007, précité, II.B.2.

¹⁰ Le principe fondamental de la séparation des pouvoirs a été souligné, dans le contexte hongrois, notamment dans le document de la Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)036](#), *Avis sur les modifications de la Loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux et la Loi sur le statut juridique et la rémunération des juges adoptées par le Parlement hongrois en décembre 2020*, § 41.

12 juin 2025, la législation ne prévoit pas de délai ni de sanction pour la demande de données, qui repose en grande partie sur la coopération (de bonne foi) des organismes publics. Il convient toutefois de noter qu'aucun mécanisme n'est prévu dans le cas où le ministre de la Justice et l'ONPJ ne parviennent pas à un accord.

c. L'existence d'une solution alternative pour poursuivre l'objectif légitime

25. L'un des éléments fondamentaux du test de proportionnalité consiste à vérifier s'il existe d'autres moyens moins intrusifs de poursuivre l'objectif légitime.

26. La Commission de Venise a mené une recherche limitée sur les mécanismes permettant aux ministères de la Justice d'avoir accès aux décisions judiciaires (et du ministère public)¹¹. Compte tenu des contraintes temporelles et thématiques du présent avis, il n'a pas été possible de réaliser une étude comparative approfondie, et seuls quelques exemples pertinents seront cités. La Commission de Venise souhaite souligner dans ce contexte que les éléments de preuve provenant de différents systèmes juridiques ne peuvent être comparés de manière définitive en les isolant de l'ensemble du cadre juridique et sans tenir dûment compte du contexte social, politique et historique spécifique plus large.

27. La recherche a montré que, si des mécanismes d'accès aux décisions de justice existent dans diverses juridictions, ils impliquent généralement des bases de données publiques de décisions anonymes ou des données statistiques/rapports agrégés sur la pratique judiciaire plutôt que des pouvoirs ministériels de collecte directe de décisions auprès du pouvoir judiciaire.

28. L'accès public aux bases de données contenant des décisions judiciaires est un outil courant dans les États membres du Conseil de l'Europe¹². La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a développé un outil informatique pour suivre le développement et la mise en œuvre des systèmes de publication des décisions de justice (en première, deuxième et troisième instance dans les affaires civiles, pénales et administratives) dans les États membres du Conseil de l'Europe (plus Israël et le Maroc)¹³. Il ressort notamment d'une évaluation préliminaire des données de la CEPEJ que la Hongrie possède l'un des systèmes de publication

¹¹ La recherche a porté sur le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Macédoine du Nord, la Pologne et la Slovaquie et a été complétée par des recherches documentaires.

¹² Par exemple, en **Italie**, la Cour suprême de cassation publie ses arrêts sur son site institutionnel, après les avoir dûment anonymisés ; des services en ligne permettant de consulter la législation et la jurisprudence sont disponibles sur le même site institutionnel. En particulier, le service « Web Sentences » permet à tout utilisateur de consulter les arrêts de la Cour suprême de cassation à l'aide d'un moteur de recherche gratuit. Des bases de données jurisprudentielles sur le fond, ouvertes à la fois aux magistrats et aux avocats et, dans une moindre mesure, à tous les citoyens, sont en cours de finalisation par le ministère de la Justice afin d'atteindre les objectifs du plan national de relance et de résilience ; en **Macédoine du Nord**, l'article 99, paragraphe 5, de la loi sur les tribunaux prévoit la publication des arrêts sur les pages web des tribunaux : seuls les arrêts définitifs sont publiés, ou les arrêts et décisions qui ne sont pas définitifs mais qui concernent des questions d'intérêt public. Une procédure de contrôle constitutionnel a été engagée devant la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine du Nord afin de créer l'obligation de publier tous les arrêts et décisions, qu'ils soient définitifs ou non. Toutefois, la Cour constitutionnelle n'a pas accepté cette initiative et n'a pas jugé la disposition inconstitutionnelle ; en **République de Moldova**, conformément à l'article 10, paragraphes 4 et 5, de la loi n° 514 du 6 juillet 1995 sur l'organisation du pouvoir judiciaire, les décisions des tribunaux, des cours d'appel et de la Cour suprême de justice sont publiées sur Internet. La méthode de publication est fixée par un règlement approuvé par le Conseil supérieur de la magistrature. L'accès aux jugements sur les sites web des tribunaux est gratuit, anonyme et ne nécessite aucune forme d'enregistrement. Les décisions judiciaires sont anonymisées et ne contiennent pas d'autres données à caractère personnel, comme le précisent les points 11 et 15 du règlement relatif à la publication des décisions judiciaires. En outre, la loi n° 514 du 6 juillet 1995 accorde à toute personne le droit de demander et d'obtenir des informations concernant le fonctionnement du tribunal ou une affaire particulière. Ces informations peuvent être fournies sous différentes formes (téléphone, télécopie, courrier postal, courrier électronique ou autres moyens), dans le respect des règles relatives à la protection des données à caractère personnel et à la confidentialité des procédures (article 562 de la loi).

¹³ Voir [CEPEJ ICT Question Explorer](#) - Question « Base de données des décisions de justice » (1st, 2nd, ou 3rd instance) en matière civile, administrative et pénale.

des décisions de justice les plus développés des Etats membres du Conseil de l'Europe¹⁴. En effet, la Commission de Venise note que l'article 163 de la loi sur les tribunaux prévoit une obligation générale de publication des décisions judiciaires finales sur le Registre national des décisions de justice¹⁵, sous réserve de certaines exceptions¹⁶.

29. Parmi les autres mécanismes existants, on peut citer la possibilité d'obtenir des données statistiques et des rapports agrégés sur la pratique judiciaire. Au **Danemark**, le ministre de la Justice peut demander au procureur général¹⁷ un rapport sur le respect par les tribunaux des intentions du législateur dans des domaines spécifiques. Ce rapport sera basé sur un examen de la jurisprudence dans le domaine concerné. **En Grèce**, le ministère de la Justice ne peut collecter que des données statistiques sur les tribunaux ; à cette fin, un bureau spécialisé a été créé au sein du ministère de la Justice en 2022, conformément au décret présidentiel n° 47/2022. **En Irlande**, le Courts Service est l'organe responsable de l'administration et de la gestion des tribunaux¹⁸. Il est tenu de collecter des statistiques et publie un rapport annuel élaboré ; à cet égard, il coopère avec le ministère de la Justice. **En Italie**, les pouvoirs du ministre de la Justice sont régis par l'article 14 de la loi n° 195/1958. En vertu de cette disposition, le ministère de la Justice a le pouvoir de « *demander aux chefs des tribunaux des informations sur le fonctionnement de la justice et peut, à cet égard, faire les communications qu'il juge opportunes* ». La disposition fait expressément référence au « fonctionnement de la justice ». La pratique veut que ce pouvoir du ministre de la Justice soit exercé dans le respect des principes de coopération loyale avec les autres organes constitutionnels, mais il n'est pas interprété comme incluant la possibilité de demander directement au pouvoir judiciaire le texte des décisions de justice. En général, les évaluations des informations obtenues par les bureaux - par exemple les données sur la durée des procédures judiciaires - sont discutées au sein de comités conjoints auxquels participent le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice.

¹⁴ Selon les données disponibles, la Hongrie affiche un taux de publication des affaires civiles, pénales et administratives de 95 à 100 %, soit l'un des taux les plus élevés des Etats membres du Conseil de l'Europe.

¹⁵ Disponible à l'adresse suivante : <https://birosag.hu/ugyfeleknek/birosagi-hatarozatok-gyujtemenye>.

¹⁶ L'article 163 se lit comme suit : « (1) La Kúria (Curie) publie les décisions d'uniformité, les décisions rendues dans les procédures de réclamation d'uniformité et dans les procédures d'appel pour assurer la légalité, ses décisions adoptées sur le fond et les décisions d'annulation, la cour d'appel publie ses décisions adoptées sur le fond, la juridiction de droit commun publie au Bírósági Határozatok Gyűjteménye (registre des décisions de justice), sous forme numérique, les décisions qu'elle a adoptées dans le cadre d'actions administratives portant sur le fond, si la décision administrative examinée a été adoptée dans le cadre d'une procédure à instance unique et qu'aucun recours ordinaire ne peut être formé contre la décision de la juridiction.

(1a) La Kúria (Curia) publie également ses décisions non mentionnées au paragraphe (1), adoptées sur le fond d'une demande de réexamen dans le Bírósági Határozatok Gyűjteménye.

(1b) Les décisions publiées par la Kúria sont accompagnées du contenu des décisions en principe ou, à défaut, d'un bref aperçu et de la législation appliquée.

(2) Dans le Bírósági Határozatok Gyűjteménye :

a) les décisions de justice rendues dans le cadre de procédures d'injonction de payer, d'exécution judiciaire, de registre du commerce, de faillite et de liquidation, ainsi que dans le cadre de procédures liées à tout registre tenu par la juridiction, ne doivent pas être publiées ;

b) les décisions judiciaires adoptées dans le cadre d'actions matrimoniales, d'actions en recherche de paternité et d'actions en recherche de filiation, d'actions en cessation de la garde parentale ou d'actions en placement sous tutelle ou curatelle ne peuvent être publiées si l'une des parties le demande ; et

c) les décisions de justice adoptées dans le cadre d'une procédure pénale ouverte en relation avec une infraction pénale contre la liberté sexuelle et les délits sexuels ne peuvent être publiées si la victime ne l'a pas autorisé à la demande du tribunal.

(3) Une copie numérique des décisions de justice et autres décisions adoptées par les autorités et autres organes est également publiée, si elle est rendue anonyme, jointe et publiée avec la décision de justice pertinente dans les procédures spécifiées par le président de l'OBH, qui ont été annulées ou révisées par la décision de justice publiée.

(4) La publication des décisions adoptées dans le cadre du contrôle juridictionnel des procédures de passation des marchés publics est régie par les dispositions pertinentes de la loi sur les marchés publics.

(5) Le président de la juridiction peut ordonner la publication d'autres décisions adoptées par la juridiction, en plus de celles visées aux paragraphes (1) à (4).

¹⁷ Au Danemark, le ministère public est dirigé par le ministre de la Justice qui supervise les procureurs.

¹⁸ Ses principales fonctions sont les suivantes : gérer les tribunaux, soutenir les juges, fournir au public des informations sur le système judiciaire et mettre des bâtiments et des installations à la disposition des usagers des tribunaux.

En **Macédoine du Nord**, les tribunaux publient sur leur site Internet des rapports mensuels, trimestriels et annuels contenant des données statistiques sur les types d'affaires, le nombre d'affaires résolues et les affaires en cours. Le ministère de la Justice a également adopté une méthodologie pour les statistiques des tribunaux. En **Pologne**, un rôle clé est joué par l'Institut de la justice, créé par un arrêté du ministre de la Justice polonais du 10 mars 2009. L'Institut mène des recherches, développe des analyses et des rapports d'experts, coopère avec d'autres institutions en Pologne et à l'étranger, et mène des activités de publication. Il élabore et analyse des rapports d'experts sur divers aspects de l'administration de la justice et peut préparer des avis sur l'orientation de la législation future, en se basant également sur l'analyse des dossiers des décisions de justice. Le ministre de la Justice a ainsi la possibilité d'obtenir des rapports thématiques sur les pratiques judiciaires/des procureurs, de prendre des décisions concernant la législation future, sur la base de données et de recherches solides préparées par l'institut de recherche. En outre, le ministre de la Justice a le pouvoir de demander des *dossiers judiciaires spécifiques*, mais ce pouvoir est limité par la loi et doit respecter le principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire¹⁹. En **France**, le ministre de la Justice peut exceptionnellement accéder au Registre national automatisé des procédures judiciaires²⁰, mais exclusivement pour recueillir des données non personnelles utilisées à des fins statistiques ou des données personnelles utilisées à des fins statistiques par les services statistiques publics sous l'autorité du ministère de la Justice²¹. En outre, il pourrait recueillir des informations couvertes par l'article 11-1²², mais une autorisation spécifique du procureur général ou du juge d'instruction, prise le cas échéant après consultation du ou des ministres concernés, est nécessaire.

30. Dans sa lettre du 27 mai 2025, le ministère de la Justice a fait référence à d'autres exemples dans d'autres États membres du CdE. En particulier, le ministère de la Justice a indiqué qu'en **Bulgarie**, les responsables des organes judiciaires fournissent au ministre de la Justice des informations, des rapports et des données statistiques sous forme électronique ; en **Tchéquie**, le ministère de la Justice organise, dirige et contrôle la publication (non exhaustive) des décisions de justice, de sorte que le ministre a un accès direct aux décisions. Le contrôle ministériel porte également sur les dossiers judiciaires et la qualité des procédures dans le cadre de l'évaluation et du contrôle des procédures judiciaires et du processus décisionnel ; enfin, en **Estonie**, le système d'information judiciaire est également accessible aux organismes publics.

31. Il semble que les systèmes cités prévoient soit l'accès aux bases de données des décisions judiciaires, soit l'accès à des rapports agrégés et à des données statistiques, à l'instar d'autres

¹⁹ Conformément à l'article 53 (c) de la loi sur les tribunaux communs, il ne peut le faire que (i) pour une affaire dans laquelle le tribunal a demandé un texte de loi étranger, une explication de la pratique judiciaire étrangère, ou des informations sur l'existence d'une réciprocité avec un État étranger ; (ii) dans le cas où il doit accomplir des tâches liées à la représentation de la République de Pologne devant des tribunaux internationaux, des comités de traités, des organisations internationales ou des tribunaux d'arbitrage internationaux ; (Il convient de noter que le Tribunal constitutionnel de Pologne, tout en n'excluant pas la possibilité qu'il soit nécessaire d'accéder aux dossiers des tribunaux dans le cadre d'un contrôle externe, a souligné que l'empiètement sur les compétences non judiciaires des tribunaux - dans le cadre de la séparation des pouvoirs - par d'autres organes de l'État est autorisé exceptionnellement, uniquement sur la base de dispositions légales formulées avec précision et justifiées quant au fond (voir les arrêts U 9-13 et Kp 1-15). Le Tribunal constitutionnel a estimé que le fait de permettre aux autorités exécutives d'accéder aux dossiers judiciaires peut affecter l'efficacité de la protection judiciaire des libertés et des droits constitutionnels des individus (articles 45(1), 77(2) de la Constitution). En l'espèce, le simple fait de savoir qu'il est possible de remettre au pouvoir exécutif les dossiers d'une affaire judiciaire, surtout s'il s'agit d'un litige entre un particulier et l'État, peut jeter un doute sur la résolution de l'affaire par un tribunal indépendant, autonome et impartial.

²⁰ Qui contient : i) la date, le lieu et la qualification juridique des faits ; ii) lorsqu'ils sont connus, les noms, prénoms, dates et lieux de naissance ou raisons sociales des personnes impliquées et des victimes ; iii) les informations relatives aux décisions sur l'action publique, au déroulement de l'enquête, à la procédure de jugement et à l'exécution des peines ; iv) les informations relatives à la situation juridique de la personne inculpée, poursuivie ou condamnée au cours de la procédure.

²¹ Cfr. Article 48-1 du code de procédure pénale.

²² Les informations relatives à des procédures judiciaires en cours qui peuvent être utilisées à des fins de recherche ou d'enquête scientifique ou technique, notamment pour prévenir des accidents ou pour faciliter l'indemnisation des victimes ou le paiement de dommages-intérêts.

systèmes illustrés dans la recherche comparative limitée. Bien que cela ne puisse être exclu à la lumière de la portée limitée de la recherche effectuée, il ne semble pas que le pouvoir du ministre de la Justice de demander des décisions judiciaires directement au pouvoir judiciaire, comme ce qui est prévu en Hongrie, soit une pratique courante dans les États membres du Conseil de l'Europe.

32. En ce qui concerne l'accès du public aux bases de données contenant des décisions de justice, la Commission ne peut que réitérer son soutien à la publicité des décisions de justice. En effet, l'accessibilité des décisions de justice fait avant tout partie de la sécurité juridique, car les décisions de justice peuvent établir, développer et clarifier le droit²³.

33. La publicité des arrêts est également liée à la responsabilité du pouvoir judiciaire. Les décisions de justice contribuent à renforcer la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. Lorsque les citoyens peuvent voir et comprendre comment la justice est administrée dans la pratique, leur confiance dans les institutions juridiques est renforcée. La Commission de Venise a déjà constaté qu'un pouvoir judiciaire indépendant doit nécessairement être responsable²⁴. Le Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) a quant à lui estimé que la « responsabilité » est aussi vitale pour le pouvoir judiciaire que pour les autres pouvoirs de l'État, car il est, comme eux, au service du public²⁵.

34. Enfin, les décisions publiées jouent également un rôle crucial dans le développement et l'enseignement du droit. Elles servent de précédents qui guident les affaires futures, aidant les praticiens du droit à comprendre comment les lois sont interprétées et appliquées dans la pratique. Ce corpus de jurisprudence accessible devient une ressource inestimable pour les juristes, les universitaires et la communauté juridique au sens large²⁶.

35. L'exposé des motifs, cité plus haut, indique que, dans de nombreux cas, l'examen des décisions du pouvoir judiciaire est le seul moyen d'étudier la manière dont la législation est appliquée et de comprendre les raisons juridiques des changements qui peuvent être nécessaires pour atteindre le bon résultat.

36. Toutefois, comme indiqué ci-dessus (voir le paragraphe 7 ci-dessus), en vertu du cadre juridique préexistant (article 76 § 8 (f)), le ministre de la Justice peut obtenir des informations sur des questions liées à la pratique judiciaire dans la mesure où cela est nécessaire à des fins législatives, après avoir obtenu l'avis des tribunaux si cela est jugé nécessaire. Cela va de pair avec la possibilité, pour le ministre de la Justice, d'obtenir des données statistiques aux fins de la préparation de la législation et du contrôle de l'application des lois (article 76, paragraphe 8, point e))²⁷. La Commission note que l'efficacité de ces deux mécanismes a été confirmée lors de la mission à Budapest.

²³ CDL-AD(2016)007, précité, § 57.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)027](#), *Avis conjoint sur les suites données de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe à l'avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires* (CDL-AD(2020)022), § 32.

²⁵ CCJE, *Avis n° 18 (2015) - « La place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'Etat dans une démocratie moderne »*, § 20. Le terme « responsabilité » doit être ici entendu au sens du terme anglais « *accountability* », c'est-à-dire l'obligation de rendre compte.

²⁶ CCJE, *Avis n° 20 sur le rôle des juridictions dans l'application uniforme de la loi*, § 40 : « L'existence d'un système adéquat de compte rendu de la jurisprudence est essentielle pour assurer l'application uniforme de la loi. Il importe de publier au moins les arrêts des cours suprêmes et des cours d'appel pour que les parties à une affaire ne soient pas les seules à les connaître, mais que d'autres juridictions, avocats, procureurs, universitaires et le grand public en aient connaissance, ce qui leur permettra de se fonder sur ces arrêts dans des affaires ultérieures ».

²⁷ La nouvelle disposition contenue dans l'article 76 § 12, qui charge le président de l'ONPJ de fournir au ministre de la Justice des données statistiques spécifiques sur la durée totale de la procédure, complète cette disposition.

37. Dans sa lettre du 27 mai 2025 and dans ses commentaires du 12 juin 2025, le ministère de la Justice soutient que l'une des raisons de l'introduction du nouveau mécanisme était que, dans le cadre de certains groupes de travail créés pour analyser l'efficacité de la législation, il a été mis en évidence que toutes les décisions de justice définitives n'étaient pas publiées dans la base de données du tribunal. La Commission de Venise prend note de l'explication du ministère de la Justice. Toutefois, elle rappelle que le nombre de décisions non publiées en Hongrie est très faible (voir paragraphe 28 ci-dessus).

38. De l'avis de la Commission de Venise, les mécanismes préexistants, associés à l'accès public très complet aux décisions des tribunaux déjà en place en Hongrie, semblent être la méthode la plus efficace pour permettre au ministre de la Justice d'analyser avec succès les décisions judiciaires dans le but de préparer la législation et d'examiner l'application effective des lois, tout en favorisant la transparence démocratique et en préservant l'indépendance du pouvoir judiciaire.

d. Dépersonnalisation des décisions de justice

39. La Commission de Venise note que le nouveau mécanisme prévoit la « dépersonnalisation » des décisions qui sont envoyées au ministre de la Justice. L'article 166 de la loi sur les tribunaux détaille la procédure à suivre pour dépersonnaliser les décisions judiciaires en vue de leur publication dans le registre national des décisions de justice²⁸.

40. Lors des réunions avec la délégation de la Commission de Venise, certains interlocuteurs se sont inquiétés du fait que la disposition pourrait permettre le profilage de certains juges, en particulier dans des domaines juridiques sensibles tels que les affaires de migration. Ils ont noté que le ministre de la Justice aurait accès à des décisions non publiées dans le registre national des décisions de justice. Ces interlocuteurs ont craint que cela n'ait un effet dissuasif sur l'indépendance du raisonnement judiciaire.

41. La délégation de la Commission de Venise a été informée par le président du ONPJ que, dans le cadre des deux demandes formulées par le ministre de la Justice (voir paragraphe 21 ci-

²⁸ (1) *Lorsqu'il est fait référence à une personne dans une décision publiée au *Bírószági Határozatok Gyűjteménye* (registre des décisions de justice), cette référence doit être cohérente avec son rôle dans la procédure ; toutefois, les données d'identification d'une personne sont effacées de manière à ne pas porter préjudice aux faits pertinents de l'affaire.*

(2) *Sauf disposition légale contraire, il n'est pas nécessaire d'effacer ce qui suit dans la décision publiée :*

a) *le nom et le prénom ou les prénoms (ci-après dénommés collectivement « nom ») et le titre de toute personne, sauf disposition légale contraire, exerçant une fonction gouvernementale au niveau de l'État ou de la municipalité, ou exerçant d'autres fonctions publiques, agissant en tant que telle, si cette personne est impliquée dans la procédure dans le cadre de l'exercice de sa fonction publique ;*

b) *le nom de l'avocat ou du conseil juridique du barreau agissant en tant que mandataire, et le nom de l'avocat de la défense ;*

c) *le nom du défendeur, personne physique, qui perd le procès, et le nom et le siège social de la personne morale ou de l'organisation non constituée en société si la décision a été adoptée dans un cas où il existe un recours juridique dans l'intérêt public conformément à la législation pertinente ;*

d) *le nom et l'adresse de l'association ou de la fondation, ainsi que le nom de son représentant ;*

e) *les informations d'intérêt public.*

(3) *Si l'audience s'est déroulée en partie ou en totalité à huis clos, et qu'il n'y a pas d'autre moyen d'assurer la protection de l'intérêt défini par la loi, qui sous-tend la demande de non-admission du public, certaines parties de la décision ou la totalité de la décision ne sont pas publiées dans le registre, ou certaines parties de la décision publiée ou la totalité de la décision publiée sont supprimées du registre.*

(4) *Le retrait d'une décision adoptée lors d'une audience qui s'est tenue en partie ou en totalité à huis clos du *Bírószági Határozatok Gyűjteménye*, ou la non-divulgation, peut être demandé dans une action civile par la partie, dans une procédure administrative par la partie et toute partie intéressée, ou par la partie lésée dans une procédure pénale. La personne concernée peut soumettre la demande dans un délai d'un an à compter de la date de publication de la décision au président de l'ONPJ, qui y donne suite sans délai, au plus tard dans les cinq jours ouvrables suivant la date de réception de la demande.*

(5) *La protection des informations classifiées est également prévue dans la publication des décisions de justice.*

(6) *En dehors des dispositions de la présente section, la décision ne peut être éditée.*

dessus), le nom des juges avait été supprimé des dossiers envoyés au ministre de la Justice. Alors que la disposition exige explicitement la dépersonnalisation des données à caractère personnel des parties, elle est particulièrement silencieuse en ce qui concerne l'identification des juges qui ont rendu les décisions.

42. En tout état de cause, la Commission de Venise reconnaît que la publication des noms des juges sert des objectifs légitimes de transparence et de responsabilité publique, ce qui est une pratique courante dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans les bases de données publiques des tribunaux et les publications officielles, l'identification des juges renforce la transparence et la responsabilité démocratique. Il y a certainement une distinction à faire entre l'obligation générale de publier les jugements avec les noms des juges pour les rendre accessibles au public (ce qui favorise la responsabilité des juges) et la collecte systématique par l'exécutif de décisions qui ne sont pas nécessairement accessibles au public (ce qui pourrait affecter la perception de l'indépendance des juges)²⁹. Toutefois, la Commission de Venise estime que le nombre substantiellement élevé de décisions accessibles au public (entre 95 et 100 % dans toutes les instances et dans tous les domaines du droit) neutralise cette préoccupation potentielle.

e. Analyse d'impact

43. Enfin, la Commission de Venise regrette qu'au moment de sa présentation, le projet de loi n'ait pas été accompagné d'une étude d'impact substantielle³⁰ des amendements, comme le recommande la liste de contrôle sur l'Etat de droit³¹. Pour l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il incombe à l'exécutif d'accorder une priorité élevée et de dégager des ressources pour faire en sorte que les analyses d'impact de la réglementation (AIR) et les évaluations *ex ante* soient aussi complètes et utiles que possible³². Cela aurait été particulièrement important dans le contexte d'une réforme affectant le pouvoir judiciaire³³.

3. Conclusion

44. La Commission de Venise estime que l'objectif poursuivi par le nouveau mécanisme permettant au ministre de la Justice d'avoir accès aux décisions judiciaires définitives est légitime. Toutefois, outre l'étendue des demandes possibles et le risque associé d'alourdir indûment la charge de travail des autorités judiciaires, il n'a pas été démontré de manière convaincante pourquoi les possibilités dont dispose actuellement le ministre de la Justice pour demander des informations sur les données statistiques et la pratique judiciaire, ainsi que l'accès à une vaste base de données publique contenant des décisions judiciaires, ne seraient pas suffisantes en soi pour atteindre l'objectif légitime poursuivi.

45. La Commission de Venise conclut que les questions soulevées dans le présent avis justifient une réévaluation du mécanisme en temps utile, y compris en fournissant une justification supplémentaire de sa nécessité et de sa proportionnalité. Dans ce contexte, les autorités sont encouragées à procéder à une évaluation complète (impliquant toutes les parties prenantes) a

²⁹ Les risques liés au profilage des juges ont été reconnus, par exemple, en France où la loi interdit l'utilisation des données d'identification des juges et du personnel judiciaire dans le but d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou présumées. La violation de l'interdiction de l'interdiction de profilage est punie par le code pénal. L'article L. 111-13 du code de l'organisation judiciaire stipule : « *Les données d'identité des magistrats et des membres du greffe ne peuvent être réutilisées pour évaluer, analyser, comparer ou prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées, ou ayant pour effet de le faire.* » Disponible à l'adresse suivante : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038311162/.

³⁰ L'AIR préparée par le gouvernement pour l'ensemble de la loi Omnibus (disponible [ici](#)) est extrêmement brève et ne se concentre que sur les effets budgétaires de la législation proposée.

³¹ CDL-AD(2016)007, précité, § 54.

³² *Évaluation des lois et règlements*, précité, p. 24.

³³ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)010](#), *Géorgie - Avis sur les amendements de décembre 2021 portant sur la Loi organique sur les Tribunaux de Droit Commun*, § 17.

posteriori de ces dispositions pour voir si la nouvelle disposition a été effectivement appliquée et s'il y a eu des conséquences inattendues.

C. La disposition relative aux décisions du ministère public

1. L'objectif de la disposition

46. L'article 37/A de la loi sur le ministère public, tout comme la disposition relative aux décisions judiciaires, mentionne « *l'objectif de préparer la législation et d'examiner l'application effective des lois* » comme l'objectif justifiant la création du nouveau mécanisme. La Commission de Venise considère que l'objectif en tant que tel est légitime compte tenu de l'obligation du gouvernement de planifier, de préparer et de proposer de nouvelles lois. En particulier, les questions d'ambiguïté ou de lacune juridique peuvent apparaître lors de l'application des lois par les autorités chargées de l'enquête.

47. Toutefois, la Commission de Venise note que l'exposé des motifs n'explique pas pourquoi les décisions du ministère public pourraient être utiles pour la préparation et la révision de la législation, et se contente de faire référence à l'amendement à la loi sur les tribunaux³⁴. De même, dans sa lettre du 27 mai 2025, le ministère de la Justice n'explique pas pourquoi les décisions du ministère public sont nécessaires pour évaluer la législation existante et préparer la nouvelle législation. En outre, la Commission de Venise note que, contrairement aux tribunaux, le rapport de l'OCDE sur l'évaluation des lois et règlements (voir paragraphe 13 ci-dessus) ne cite pas le ministère public parmi les parties prenantes impliquées dans l'évaluation *ex post*.

2. Proportionnalité

a. Le champ d'application des demandes du ministre de la Justice

48. Les considérations formulées ci-dessus quant à la portée étendue des demandes du ministre de la Justice sont applicables *mutatis mutandis* ici, dans la mesure où le nouvel article 37/A de la loi sur le ministère public prévoit que le ministre de la Justice peut avoir accès aux décisions non susceptibles de recours du ministère public dans les domaines indiqués dans la demande présentée dans le cadre d'une procédure pénale clôturée par : (i) une décision judiciaire définitive et contraignante ; (ii) une ordonnance judiciaire définitive et non concluante ; ou (iii) une décision non susceptible de recours du ministère public ou de l'autorité chargée de l'enquête : (i) une décision judiciaire définitive et contraignante ; (ii) une ordonnance judiciaire définitive et non concluante ; ou (iii) une décision non susceptible de recours du ministère public ou de l'autorité chargée de l'enquête. En outre, le ministre de la Justice peut avoir accès aux documents de l'acte d'accusation, ainsi qu'à toutes les décisions du ministère public, d'autres autorités et d'autres organes qui ont été révisées ou réexaminées par la décision non susceptible de recours du ministère public. Le champ d'application de cette disposition est large et englobe toute décision finale rendue par le ministère public. Comme pour les décisions judiciaires, l'article 37/A § 3 de la loi ne permet pas au procureur général de refuser la demande du ministre de la Justice, mais seulement de demander des consultations avec le ministre de la Justice si la demande entraîne une charge de travail disproportionnée pour le ministère public (les remarques formulées au paragraphe 24 ci-dessus s'appliquent *mutatis mutandis* ici).

³⁴ L'exposé des motifs fait en effet référence à la modification de la loi sur les tribunaux : « *La modification du statut, conformément à la modification de la loi sur les tribunaux (Bszí. (ed. la loi sur les tribunaux) également à cette fin, crée le cadre dans lequel le ministre de la Justice peut obtenir l'accès aux décisions du ministère public en plus des décisions judiciaires, afin d'exercer efficacement ses fonctions en vertu de la loi sur la législation pour contrôler la validité de la législation. Comme dans le cas de la modification du statut, l'élément essentiel du règlement est que seules les décisions définitives du ministère public qui ne peuvent faire l'objet d'un recours, c'est-à-dire les décisions définitives du ministère public, peuvent être inspectées. D'autre part, il stipule que le ministère public doit mettre à disposition les décisions nécessaires sous une forme anonyme* ».

49. La Commission de Venise attire particulièrement l'attention sur la possibilité, pour le ministre de la Justice, d'avoir accès aux décisions du ministère public qui, bien que définitives et non susceptibles de recours, concernent la clôture d'une affaire, comme la décision de ne pas poursuivre une enquête à l'encontre d'un individu. S'il est vrai que les demandes du ministre de la Justice sont limitées à des catégories d'affaires et ne peuvent concerner des affaires individuelles, et que les exigences de dépersonnalisation ainsi que la nécessité de protéger les données classifiées sont en place, la Commission de Venise rappelle que le secret et la confidentialité des enquêtes devraient bénéficier d'une protection spéciale compte tenu de ce qui est en jeu dans les procédures pénales³⁵. Une différence majeure avec les décisions judiciaires est que les décisions du ministère public, bien qu'accessibles aux parties concernées, ne sont généralement pas publiées, précisément pour garantir l'intégrité des procédures pénales, les intérêts de l'accusé, des victimes, des témoins et des tiers, ainsi que pour préserver l'efficacité du ministère public.

50. La Commission de Venise rappelle que, conformément à l'article 29 de la Constitution hongroise, le procureur général et le ministère public sont des organes constitutionnels indépendants soumis exclusivement à la loi. Comme l'a récemment souligné le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), cela signifie que, contrairement à d'autres pays où les ministères de la justice sont impliqués ou exercent des pouvoirs dans l'administration ou le fonctionnement du ministère public, avec des degrés d'implication ou des pouvoirs variables, en Hongrie, le ministre de la Justice ne joue aucun rôle de ce type³⁶. A cet égard, la Commission de Venise considère que la collecte systématique des décisions du procureur sur l'opportunité de poursuivre ou de classer certaines catégories d'affaires pénales, ainsi que sur les techniques d'enquête, pourrait compromettre l'efficacité du ministère public et porter atteinte à son indépendance apparente par rapport à l'exécutif³⁷.

51. À cet égard, la Commission de Venise a toujours affirmé qu'il fallait garantir une autonomie suffisante pour protéger le ministère public de toute influence politique indue³⁸. Tout parti pris de la part des services du ministère public pourrait conduire à des poursuites abusives ou sélectives : la perception du public est essentielle pour identifier un tel parti pris³⁹. La Cour européenne des droits de l'homme a également noté qu'il est dans l'intérêt public de maintenir la confiance dans l'indépendance et la neutralité politique des autorités de poursuite d'un État⁴⁰. Le GRECO a récemment souligné que, « *[q]uel que soit le système choisi par un État pour l'organisation du ministère public – que les procureurs soient indépendants dans leurs fonctions ou subordonnés hiérarchiquement au pouvoir exécutif [...] des garanties doivent être mises en place pour que les enquêtes sur des faits de corruption puissent être menées sans ingérence politique ou autre influence injustifiée* »⁴¹.

52. En ce qui concerne la figure du procureur général, destinataire des demandes du ministre de la Justice, le CCPE a récemment souligné que le procureur général ne doit pas seulement être totalement indépendant et impartial, mais qu'il doit également être perçu comme tel, afin de garantir l'indépendance et l'autonomie des services qu'il dirige et dont il est responsable⁴².

³⁵ CourEDH, [Brisic c. Roumanie](#), n° 26238/10, 11 décembre 2018, § 109.

³⁶ CCPE, CCPE(2024)3, [Étude thématique du CCPE sur les pratiques de gestion des ministères publics dans les États membres en rapport avec l'indépendance et l'impartialité des procureurs](#), 29 octobre 2024, §§ 49-63.

³⁷ La Commission de Venise note que le [chapitre consacré à la Hongrie de son rapport 2024 sur l'Etat de droit](#), la Commission européenne a constaté que « *l'influence politique sur le ministère public subsiste, avec le risque d'une ingérence indue dans les affaires individuelles* », voir p. 1.

³⁸ CDL-AD(2016)007, précité, § 91. Voir aussi Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public*, § 32.

³⁹ CDL-AD(2016)007, précité, § 95.

⁴⁰ CourEDH, [Guja c. Moldova](#), n° 14277/04, 12 février 2008, § 90.

⁴¹ GRECO, [Autriche - Cinquième cycle d'évaluation - Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux \(hautes fonctions de l'exécutif\) et des services répressifs](#), 1er mars 2023.

⁴² CCPE, [Avis n° 19 \(2024\) sur la gestion des ministères publics afin de garantir leur indépendance et leur impartialité](#).

b. Questions relatives à la protection des données

53. Bien que la disposition en question exige explicitement la dépersonnalisation et la protection des données classifiées, les décisions des procureurs contiennent des informations particulièrement sensibles qui nécessitent un examen beaucoup plus approfondi dans le cadre de l'exercice de dépersonnalisation/rédaction : ces décisions peuvent inclure, entre autres, des descriptions détaillées de techniques et de méthodologies d'enquête qui, si elles sont compilées systématiquement, pourraient révéler des tactiques d'application de la loi et compromettre des enquêtes futures ; des informations sensibles sur les témoins et les informateurs, y compris ceux qui peuvent avoir reçu des garanties de confidentialité ; des informations personnelles sur des personnes qui ont fait l'objet d'une enquête mais qui n'ont finalement pas été inculpées, et dont les intérêts en matière de protection de la vie privée sont particulièrement importants ; des informations sur des enquêtes en cours concernant des réseaux de criminalité organisée ou de corruption, où la connaissance des décisions des procureurs pourrait permettre aux organisations criminelles d'identifier des modèles dans les stratégies de poursuite ; des informations sur des victimes vulnérables, en particulier dans des affaires de violence domestique, d'infractions sexuelles ou de traite d'êtres humains. Même avec une dépersonnalisation complète, la spécificité des informations contenues dans les décisions des procureurs crée un risque de ré-identification significativement plus élevé que dans les décisions judiciaires.

54. En outre, la Commission de Venise note que les exigences de dépersonnalisation pour les décisions du ministère public dans l'article 37/A sont moins détaillées que celles pour les décisions judiciaires dans l'article 166 de la loi sur les tribunaux (voir paragraphe 39 ci-dessus), ce qui crée une incertitude supplémentaire quant à l'adéquation de la protection de la vie privée.

c. Charge accrue pour le ministère public

55. La délégation de la Commission de Venise a été informée qu'au 4 février 2025, le ministre de la Justice n'avait pas encore exercé son pouvoir de demander des décisions au ministère public. Par conséquent, l'impact réel d'un tel mécanisme sur la charge de travail du ministère public reste à voir et ne peut être anticipé pour le moment. Néanmoins, la Commission de Venise estime que les préoccupations d'ordre pratique et liées aux ressources décrites pour les tribunaux sont pertinentes, *a fortiori*, pour la disposition relative aux décisions du ministère public. Ces préoccupations sont amplifiées par le fait que les décisions du ministère public ne sont en principe pas publiées, par conséquent : (i) l'exigence de dépersonnalisation serait considérablement plus lourde que pour les décisions judiciaires (dont l'écrasante majorité est déjà publiée sous une forme anonyme dans le Registre national des décisions de justice) ; et (ii) il y a la nécessité supplémentaire de procéder à l'expurgation des données classifiées.

d. L'existence de solutions alternatives pour poursuivre l'objectif légitime

56. Comme indiqué au paragraphe 26 ci-dessus, la Commission de Venise a effectué (avec la *mise en garde* indiquée au même paragraphe) une recherche limitée sur les mécanismes permettant aux ministères de la justice d'avoir accès aux décisions des juges et des procureurs. La Commission de Venise ne peut exclure qu'il existe ailleurs des mécanismes d'information complets similaires destinés au ministère public. Toutefois, la recherche limitée n'a révélé aucun mécanisme similaire. En outre, dans sa lettre du 27 mai 2025, le ministère de la Justice n'a fait référence à aucune autre législation ou pratique similaire dans d'autres pays.

57. Plusieurs mécanismes alternatifs, impliquant le ministère public, semblent, en principe, plus proportionnés pour obtenir les informations nécessaires à la préparation et à la révision de la législation. Par exemple : (i) des rapports statistiques annuels du procureur général, structurés

par catégories de crimes et résultats de procédures⁴³, (ii) des rapports thématiques sur des domaines spécifiques du droit pénal préparés par le ministère public pour identifier les problèmes systémiques affectant l'application de la loi⁴⁴, (iii) une unité de recherche juridique spécialisée au sein du ministère public pourrait être chargée d'analyser les décisions des procureurs spécifiquement à des fins d'amélioration de la législation, fournissant au ministre de la Justice des conclusions soigneusement préparées plutôt que des décisions brutes. Ces mécanismes fourniraient au ministre de la Justice les informations de fond nécessaires pour atteindre l'objectif déclaré tout en maintenant des limites institutionnelles appropriées⁴⁵. Ils garantiraient également que les informations sensibles sont correctement filtrées et contextualisées par le ministère public lui-même, plutôt que d'être soumises à une collecte ministérielle directe. Les rapports parlementaires annuels existants du procureur général⁴⁶ constituent une base sur laquelle ces mécanismes de partage d'informations plus spécialisés pourraient être construits.

3. Conclusion

58. Eu égard aux considérations ci-dessus, la Commission de Venise estime que le large champ d'application des demandes du ministre de la Justice, qui peut inclure des décisions qui, bien que définitives et non susceptibles de recours, concernent la clôture d'une affaire, comme la décision de ne pas poursuivre une enquête contre un individu, pourrait potentiellement compromettre l'efficacité du ministère public et porter atteinte à son indépendance perçue par rapport à l'exécutif. Le fait qu'en Hongrie, le ministre de la Justice ne joue aucun rôle dans l'administration ou le fonctionnement du ministère public est un élément à prendre en considération. En outre, la collecte de décisions non publiées pourrait porter atteinte aux intérêts de l'accusé et des autres parties concernées, telles que les victimes, les témoins et les tiers. Enfin, l'existence de mécanismes alternatifs qui fourniraient au ministre de la Justice les informations de fond nécessaires à la préparation de la législation et à l'examen de l'application effective des lois tout en maintenant des limites institutionnelles appropriées est un élément qui doit être pris en compte dans l'évaluation globale de la proportionnalité de cette disposition.

59. Pour ces raisons, la Commission de Venise estime que l'obtention de décisions du ministère public soulève d'importantes questions de proportionnalité qui justifient une réévaluation du mécanisme, notamment en fournissant des justifications supplémentaires quant à sa nécessité et à sa proportionnalité. Dans ce contexte, les autorités sont encouragées à procéder à une évaluation *a posteriori* complète (associant toutes les parties prenantes concernées) de cette disposition afin de déterminer si la loi a été appliquée de manière efficace ou si elle a eu des conséquences imprévues. Dans le cadre de cet exercice, il est nécessaire de prendre dûment en considération les caractéristiques distinctives des décisions du ministère public par rapport aux décisions judiciaires, notamment le fait que les premières, en particulier celles qui, bien que définitives et non susceptibles de recours, concernent la clôture d'une affaire, ne sont en principe

⁴³ En **Irlande**, le bureau du directeur des poursuites publiques coopère avec le ministre de la Justice et partage des statistiques sur le travail du ministère public. En **Macédoine du Nord**, les articles 54 et 55 de la loi sur le ministère public régissent les responsabilités des parquets en matière de rapports. L'article 54 exige que chaque parquet prépare un rapport annuel sur ses activités. Les parquets inférieurs soumettent leurs rapports au parquet immédiatement supérieur, tandis que le parquet de base pour la criminalité organisée et la corruption soumet son rapport au parquet de la République de Macédoine du Nord. Le ministère public de la République de Macédoine du Nord prépare un rapport annuel consolidé pour tous les ministères publics. L'article 55 prévoit que le procureur général de la République de Macédoine du Nord soumet à l'Assemblée le rapport annuel sur tous les parquets et sur l'état de la criminalité. Ce rapport est également examiné par le Conseil des procureurs et communiqué au gouvernement, à la Cour suprême et au ministère de la Justice. En outre, le procureur général soumet à l'Assemblée un rapport annuel distinct sur les mesures d'enquête spéciales. En **Pologne**, voir le rôle de l'Institut de la Justice au paragraphe 29 ci-dessus.

⁴⁴ Par exemple, si le législateur envisage de réformer les lois anti-corruption, le procureur général pourrait préparer une analyse anonyme des difficultés rencontrées dans la poursuite de ces affaires, sans révéler les détails de l'affaire.

⁴⁵ Comme l'a indiqué le CCPE, des mécanismes similaires sont en effet conçus pour maintenir la responsabilité tout en respectant l'indépendance des ministères publics. Voir CCPE(2024)3, précité, §§ 116 et suivants.

⁴⁶ Disponible [ici](#).

pas publiques. Cela nécessite une évaluation plus stricte de la nécessité et de la proportionnalité du mécanisme proposé.

III. Conclusion

60. La Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur les paragraphes 53 et 58 de la loi XVII de 2024, une loi omnibus relative aux questions de justice. Dans le but déclaré de préparer la législation et d'examiner l'application effective des lois, ces dispositions établissent des mécanismes permettant de mettre à la disposition du ministre de la Justice, à sa demande, des décisions judiciaires définitives et concluantes, ainsi que des décisions du ministère public non susceptibles de recours sur un sujet spécifique, à condition qu'elles soient fournies sous une forme qui empêche l'identification des personnes impliquées dans les affaires. Le système permet également au ministre de la Justice d'avoir accès à toutes les décisions connexes, en particulier les actes d'accusation ou toutes les décisions des tribunaux, des autorités publiques ou d'autres organes qui ont été révisées ou réexaminées par la décision finale, judiciaire ou du ministère public, en question.

61. Ces normes sont liées à des principes constitutionnels fondamentaux tels que l'indépendance et le bon fonctionnement du pouvoir judiciaire et du ministère public, et, par conséquent, à la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. À ce titre, elles auront en fin de compte une incidence sur les droits individuels, notamment le droit à un procès équitable et le droit à la vie privée. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise a évalué si les normes à l'examen sont proportionnées à l'objectif déclaré par le législateur, à savoir préparer la législation et examiner l'application effective des lois.

62. En ce qui concerne la collecte des décisions de justice, la Commission de Venise estime qu'il n'a pas été démontré de manière convaincante pourquoi la possibilité existante pour le ministre de la Justice de demander des informations sur les données statistiques et la pratique judiciaire, ainsi que l'accès à une vaste base de données publique de décisions de justice, ne suffiraient pas en soi à atteindre l'objectif légitime poursuivi.

63. En ce qui concerne la norme relative à la collecte des décisions du ministère public, la Commission de Venise estime que l'obtention de ces décisions, en particulier celles qui, bien que définitives et non susceptibles de recours, concernent la clôture d'une affaire, soulève d'importants problèmes de proportionnalité. Un tel mécanisme pourrait potentiellement compromettre l'efficacité du ministère public et empiéter sur son indépendance perçue par rapport à l'exécutif. L'existence de mécanismes alternatifs moins intrusifs est un facteur important à prendre en compte lors de l'établissement de telles conclusions.

64. En conséquence, la Commission de Venise recommande :

- Lors de l'évaluation et de la préparation de la législation, envisager en priorité des mécanismes alternatifs qui fourniraient au ministre de la Justice les informations de fond nécessaires tout en favorisant la transparence démocratique et en préservant l'indépendance des juges et des procureurs ;
- Réévaluer en temps voulu les nouveaux mécanismes mis en place pour garantir l'accès aux décisions judiciaires et aux décisions du ministère public, en procédant à une évaluation *a posteriori* complète des dispositions et en fournissant des justifications supplémentaires quant à leur nécessité et leur proportionnalité ; lors de cet exercice, les autorités devraient garder à l'esprit que l'accès aux décisions du ministère public exige un examen plus strict.

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