



Strasbourg, le 16 juin 2025

CDL-AD(2025)028

Or. angl.

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

HONGRIE

AVIS

**SUR LES AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LEGISLATIFS
CONCERNANT LES CONDITIONS REQUISES POUR ETRE NOMMÉ
PROCUREUR GÉNÉRAL ET JUGE DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE, AINSI QUE LA NOMINATION ET LA MISE A
LA RETRAITE DES JUGES**

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

Sur la base des observations de

**Mme Irēna KUCINA (Membre, Lettonie)
M. James HAMILTON (Expert, ancien membre, Irlande)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire, Finlande)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
A.	Quatorzième amendement à la Loi fondamentale	3
B.	Loi LXVII de 2024	4
C.	Autres développements constitutionnels et législatifs parallèles et ultérieurs qui ne relèvent pas du champ d'application de l'avis	5
III.	Analyse	6
A.	Le processus législatif	6
B.	Éligibilité et nomination du procureur général	7
C.	Nomination et retraite des juges	13
a.	Âge de la nomination	13
b.	Âge de la retraite	14
D.	Critères d'éligibilité des juges de la Cour constitutionnelle	15
IV.	Conclusions	17

I. Introduction

1. Par lettre du 30 janvier 2025, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, Présidente de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le quatorzième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie ainsi que sur la loi LXVII de 2024, qui a modifié la loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle et la loi CLXIV de 2011 sur le statut du Procureur général, des procureurs et des autres membres du ministère public et sur la carrière des procureurs ([CDL-REF\(2025\)022](#)).

2. Mme Irēna Kucina, M. James Hamilton et M. Kaarlo Tuori ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Le 28 avril 2025, les rapporteurs, assistés de M. Domenico Vallario et M. Adrià Rodríguez-Perez du Secrétariat, ont tenu des réunions en ligne avec des représentants de la majorité et de l'opposition parlementaires, du Bureau du procureur général, de l'Association hongroise des juges, ainsi qu'avec des organisations de la société civile. La Commission remercie le ministère de la Justice de Hongrie pour son assistance dans l'organisation de ces réunions. Des observations écrites ont été reçues de la Cour constitutionnelle de Hongrie, du Conseil national de la magistrature, de l'Office national de la magistrature et de l'Association hongroise des procureurs.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des amendements. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs, des résultats des réunions en ligne du 28 avril 2025 ainsi que des observations écrites mentionnées ci-dessus. Après un échange de vues avec M. Róbert Répássy, Secrétaire d'État, ministère de la Justice de Hongrie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Contexte et portée de l'avis

6. Le présent avis analyse :

- Le quatorzième amendement de la Loi fondamentale de la Hongrie ; et
- La loi LXVII de 2024, qui a modifié la loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle et la loi CLXIV de 2011 sur le statut du procureur général, des procureurs et des autres membres du ministère public et sur la carrière des procureurs.

A. Quatorzième amendement à la Loi fondamentale

7. Le 19 novembre 2024, le président de la commission parlementaire de la justice de l'Assemblée nationale hongroise, conformément à l'article S(1) de la Loi fondamentale, a soumis au président du Parlement une proposition visant à modifier l'article 29(4) de la Loi fondamentale hongroise. Initialement, le projet de proposition ne modifiait que les critères d'éligibilité au poste de procureur général en supprimant le critère selon lequel le procureur général devait être un procureur de carrière en exercice¹.

8. La proposition d'amendement constitutionnel a toutefois été complétée en décembre 2024 par deux modifications supplémentaires de l'article 26(2) de la Loi fondamentale : (i) l'augmentation de l'âge de nomination des juges de 30 à 35 ans², et (ii) la possibilité pour les juges de rester en

¹ À partir du 1er janvier 2025.

² À partir du 1er mars 2025.

fonction au-delà de l'âge général de la retraite (65 ans en Hongrie), jusqu'à 70 ans, dans les cas spécifiés par une « loi cardinale³ ».

9. Le 17 décembre 2024, le Parlement a adopté ces propositions en tant que quatorzième amendement à la Loi fondamentale, avec 135 voix pour et 53 contre. L'amendement a été promulgué au Journal officiel le 20 décembre 2024.

10. Les modifications de l'âge de nomination et de retraite des juges ont été introduites à la suite de la conclusion d'un accord entre le ministère de la justice et la Curia (Cour suprême), l'Office national de la magistrature et le Conseil national de la magistrature (CNM) le 22 novembre 2024 ("l'accord")⁴. Les parties ont convenu d'augmenter les salaires mensuels des juges, des secrétaires de cour, des greffiers et des fonctionnaires judiciaires⁵, et ont également convenu de certaines réformes judiciaires, y compris celles qui ont été incluses par la suite dans le quatorzième amendement à la Loi fondamentale⁶.

11. L'accord et la manière dont il a été conclu auraient suscité certaines critiques de la part d'organisations professionnelles représentant les juges.⁷ Il a notamment été avancé que le pouvoir judiciaire n'avait eu connaissance du projet d'accord que quelques jours avant la réunion. Il a également été soutenu qu'une réforme judiciaire ne pouvait être envisagée qu'après des consultations professionnelles approfondies, afin que l'ensemble du corps judiciaire puisse exprimer son opinion. Le président du Conseil national de la magistrature de l'époque a démissionné le 3 décembre 2024, prétendument en raison des critiques formulées par une partie du corps judiciaire⁸. Le 15 janvier 2025, le Conseil national de la magistrature s'est retiré de l'accord, notamment parce qu'il n'avait pas été dûment consulté dans le cadre des modifications constitutionnelles et législatives intervenues en décembre 2024⁹.

B. Loi LXVII de 2024

12. Parallèlement, le 19 novembre 2024, le président de la commission parlementaire de la justice de l'Assemblée nationale hongroise, conformément à l'article 6(1), de la Loi fondamentale, a déposé une proposition visant à modifier la loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle, en abrogeant l'article 6(2), de la loi. L'effet de l'amendement est que, bien qu'il soit toujours exigé que les candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle soient titulaires d'un diplôme de droit et soient soit des universitaires ayant des « connaissances théoriques exceptionnelles » (c'est-à-dire, selon la loi, des professeurs d'université ou des docteurs de l'Académie hongroise des sciences), soit qu'ils aient au moins vingt ans d'expérience professionnelle dans le domaine du droit, il n'est plus nécessaire que cette expérience professionnelle « dans le domaine du droit » soit acquise à un poste pour lequel il existe une exigence statutaire d'être titulaire d'un diplôme de droit.

13. La proposition comprenait également une modification de l'article 11 de la loi CLXIV de 2011 sur le statut du procureur général, des procureurs et des autres membres du ministère public et sur la carrière des procureurs, qui détaillait les critères d'éligibilité pour la nomination en tant que procureur. Conformément à l'amendement, les candidats au poste de procureur général seront soumis aux mêmes critères d'éligibilité que ceux prévus pour tout autre procureur. Cet

³ À partir du 1er janvier 2026.

⁴ L'accord est disponible sur le [site](#) (en hongrois et en anglais uniquement) du Conseil national de la magistrature.

⁵ Voir la section II de l'accord.

⁶ Voir la section III de l'accord.

⁷ Voir l'[avis sur l'accord concernant les tribunaux](#) (en hongrois uniquement), Res Iudicata, 21 novembre 2024 et l'[appel à l'expression d'opinions et à la soumission de déclarations de soutien](#) (en hongrois uniquement), Association hongroise des juges (MABIE), 21 novembre 2024 ; voir également le Comité Helsinki hongrois, [Le salaire des juges est une affaire publique et non une question de finances personnelles](#), 3 décembre 2024.

⁸ Voir [ici](#) (en hongrois uniquement).

⁹ Voir [ici](#). Voir également une déclaration du Conseil national de la magistrature [ici](#) (en hongrois uniquement).

amendement doit être lu conjointement avec l'amendement à la Loi fondamentale qui n'exige plus que le procureur général soit un procureur de carrière en exercice.

14. Ces propositions ont été promulguées le 20 décembre 2024 en tant que loi LXVII de 2024.

C. Autres développements constitutionnels et législatifs parallèles et ultérieurs qui ne relèvent pas du champ d'application de l'avis

15. D'autres modifications constitutionnelles et législatives, qui ne relèvent pas du champ d'application de l'avis, sont néanmoins pertinentes pour l'évaluation des dispositions examinées.

16. Le 20 décembre 2024, la loi LXXIV de 2024 a également été promulguée. Elle modifie l'article 4 de la loi CLXII de 2011 sur le statut et la rémunération des juges¹⁰, et introduit un nouveau critère d'éligibilité pour la nomination d'un juge.

17. À partir du 1er mars 2025, les candidats au poste de juge devront, entre autres, remplir un nouveau critère : réunir deux années d'expérience professionnelle en dehors du système judiciaire. Ce critère s'ajoute à l'exigence préexistante d'avoir exercé pendant au moins un an une fonction juridique désignée, telle que greffier judiciaire, procureur adjoint, avocat, notaire, conseiller juridique, fonctionnaire ou agent public. Cette expérience professionnelle supplémentaire doit être lue conjointement avec l'amendement à la Loi fondamentale qui a augmenté l'âge pour être nommé juge de 30 à 35 ans.

18. Le quinzième amendement à la Loi fondamentale hongroise, adopté par le parlement hongrois le 14 avril 2025, a notamment étendu la possibilité de rester en fonction jusqu'à l'âge de 70 ans aux procureurs également (à l'exception du procureur général), à l'instar de ce que le quatorzième amendement a prévu pour les juges¹¹.

19. Le 17 avril 2025, le gouvernement hongrois a publié sur son site web, pour consultation publique, un projet de loi omnibus sur l'amendement des lois judiciaires¹².

20. Entre autres choses, le projet de loi omnibus propose de modifier également la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges en fixant les critères de maintien en fonction des juges après qu'ils ont atteint l'âge général de la retraite. Désormais, le projet de loi omnibus est censé être la « loi cardinale » à laquelle se réfère la disposition du quatorzième amendement sur la possibilité pour les juges de rester en fonction jusqu'à l'âge de 70 ans. Dans sa version initiale, le projet de loi introduisait un mécanisme selon lequel, à la demande d'un juge sur le point de prendre sa retraite, et sous réserve de la réussite d'un test d'aptitude extraordinaire et d'une évaluation extraordinaire, le président de l'Office national de la magistrature ou le président de la Curia (selon le juge demandeur) peut décider de prolonger le service d'un juge jusqu'à 70 ans, sous réserve de considérations administratives relatives à l'organisation du travail, à la charge de travail ou au budget.

21. Dans ses commentaires du 9 juin 2025, le ministère de la Justice a informé la Commission de Venise que le projet de loi omnibus tel que finalement soumis au Parlement (loi n° T/11917)¹³ le 13 mai 2025 avait été considérablement révisé sur ce point. En effet, l'article 66 du projet de loi omnibus introduit un nouveau chapitre 13/A dans la loi CLXII de 2011 relative au statut et à la rémunération des juges. Ce chapitre stipule explicitement que, à la demande des juges, le

¹⁰ Voir la version actuellement en vigueur [ici](#) (en hongrois uniquement).

¹¹ Disponible [ici](#).

¹² Disponible [ici](#). Lors des réunions en ligne, l'Association hongroise des juges a soulevé auprès de la délégation de la Commission de Venise la question du délai extrêmement limité (jusqu'au 25 avril 2025) qui leur a été accordé pour formuler des commentaires, compte tenu également de la taille du projet (124 pages) et de la conjonction de la période de commentaires avec les vacances de Pâques.

¹³ Disponible [ici](#) (en hongrois uniquement).

président e l'Office national de la magistrature (NOJ) (ou, dans le cas d'un juge de la Curia, le président de la Curia) approuve la demande de prolongation du service sans examen au fond¹⁴.

III. Analyse

A. Le processus législatif

22. La Commission de Venise note que le quatorzième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie et la loi LXVII de 2024 ont été présentés par le président de la commission parlementaire de la justice le 19 novembre 2024. Le quatorzième amendement et la loi LXVII de 2024 ont été adoptés par le Parlement quelques semaines plus tard, sans consultation publique. Les représentants des partis d'opposition membres de la commission de la justice ont indiqué à la délégation de la Commission de Venise qu'ils avaient reçu la version complétée du projet de quatorzième amendement (celui qui comprenait les nouvelles règles sur la nomination et la retraite des juges, voir paragraphe 8 ci-dessus) quelques heures seulement avant la réunion de la commission au cours de laquelle la décision a été prise de soumettre le projet de loi au Parlement.

23. Etant donné que ces textes législatifs ont été introduits par un membre individuel du Parlement, la procédure suivie était conforme à l'article 19 (1) et (2) de la loi sur la législation ainsi qu'aux articles 1 et 8 (1)-(2) de la loi sur la participation sociale à la préparation des lois, qui prévoient que les consultations publiques et l'évaluation d'impact ne sont pas requises pour les propositions soumises par des membres individuels du Parlement¹⁵.

24. Indépendamment des règles formelles en vigueur, la Commission de Venise a déjà exprimé l'avis que le processus d'adoption des lois devrait être transparent, responsable, inclusif et démocratique, comme elle l'a souligné dans sa liste de critères de l'Etat de droit¹⁶, ainsi que dans son Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique¹⁷. La Commission est d'avis que l'absence de prescription obligatoire pour les consultations publiques n'exclut pas l'opportunité d'organiser de telles consultations, en particulier dans des cas cruciaux tels que les amendements constitutionnels. Des règles formelles ne devraient pas être (mal) utilisées pour contourner la nécessité d'organiser des consultations publiques. Aucune raison n'a été avancée pour expliquer pourquoi un processus non inclusif était nécessaire ou appropriée dans ce cas. C'est une remarque que la Commission de Venise a formulée à plusieurs reprises à propos de la Hongrie¹⁸, y compris lorsque, comme en l'espèce, des lois ont été adoptées sur proposition de députés individuels¹⁹.

25. En outre, il apparaît que le pouvoir judiciaire n'a pas été réellement consulté sur les changements constitutionnels qui ont eu un impact direct sur la nomination et la retraite des

¹⁴ L'exposé des motifs joint au projet de loi omnibus précise qu'il est nécessaire d'accorder ce pouvoir d'approbation au président du NOJ dans la mesure où les tâches de ce dernier comprennent la prise de mesures de révocation en cas de cessation des fonctions judiciaires. Par conséquent, le NOJ devrait disposer d'informations sur les juges qui demandent à rester en fonction.

¹⁵ La loi CXXX de 2010 sur la législation est disponible (en hongrois uniquement) ; la loi CXXXI de 2010 sur la participation sociale à la préparation des lois est disponible [ici](#) (en hongrois uniquement).

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *Liste des critères de l'État de droit*, § 18 et II.A.5.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)025](#), *Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique*, §§ 106-115.

¹⁸ Voir, entre autres, Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)001](#), *Avis sur la loi LXXXVIII de 2023 sur la protection de la souveraineté nationale*, §§ 24-26 ; [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*, §§ 19-22 ; [CDL-AD\(2021\)039](#), *Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements de 2020 à la législation électorale*, §§ 18-21 ; [CDL-AD\(2021\)029](#), *Avis sur les amendements constitutionnels adoptés par le Parlement de la Hongrie en décembre 2020*, §§ 12-14 ; [CDL-AD\(2013\)012](#), *Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie*, § 131.

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)015](#), *Hongrie - Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger*, §§ 25-28.

juges. En vertu de l'article 103(1)(b) de la loi sur les tribunaux²⁰, le Conseil national du pouvoir judiciaire donne son avis sur les projets de loi affectant le système judiciaire dans le domaine de l'administration centrale générale²¹. Indépendamment du fait que cette disposition ne s'applique pas en principe aux amendements constitutionnels²², la Commission de Venise estime qu'il aurait dû y avoir des consultations effectives avec le pouvoir judiciaire, qui auraient pu avoir lieu sous la forme de consultations avec le Conseil national de la magistrature et la communauté judiciaire. La Commission de Venise estime qu'il est essentiel que le pouvoir judiciaire, tant la communauté judiciaire que les conseils de la magistrature, lorsqu'ils existent, soient impliqués dans l'élaboration des réformes législatives.

26. Ces conclusions sont d'autant plus pertinentes qu'elles concernent des modifications de la Loi fondamentale de la Hongrie. La Commission a constaté que les amendements constitutionnels ne devraient être adoptés qu'après des discussions publiques approfondies, ouvertes et libres, et dans une atmosphère favorisant de telles discussions. Ils devraient, en règle générale, être fondés sur un large consensus entre les forces politiques et au sein de la société civile²³, et devraient être marqués par les plus hauts niveaux de transparence et d'inclusion²⁴. Ces amendements devraient être le résultat d'un processus "lent et progressif" et devraient suivre d'autres procédures que celles de la politique quotidienne²⁵. En ce qui concerne la Hongrie, la Commission a déjà déclaré qu'elle ne nie pas le droit souverain du Parlement d'adopter la Constitution ou de la modifier ; cependant, la procédure et les méthodes utilisées en Hongrie soulèvent des inquiétudes. La Constitution d'un pays devrait susciter un sentiment de constitutionnalisme dans la société, le sentiment qu'il s'agit véritablement d'un document fondamental et non d'une simple déclaration politique accessoire. Par conséquent, tant la manière dont elle est adoptée que la manière dont elle est mise en œuvre doivent créer dans la société la conviction que, par sa nature même, la constitution est un acte stable, qui ne peut être modifié facilement au gré des caprices de la majorité du jour²⁶. A cet égard, la Commission de Venise estime que le nombre considérable d'amendements constitutionnels depuis l'adoption de la Loi fondamentale en 2011 a donné lieu à des réformes partielles et fragmentaires qui nuisent à la cohérence globale du cadre législatif²⁷, ainsi qu'au statut et à l'auctoritas spécifiques dont la Loi fondamentale doit jouir au sein de l'ordre juridique.

27. En conclusion, la Commission de Venise regrette que ces amendements aient été adoptés selon une procédure non inclusive et en l'absence d'une véritable consultation de l'opposition parlementaire et du pouvoir judiciaire. Elle invite instamment les autorités hongroises à garantir, lors des discussions parlementaires dans le cadre des futures procédures législatives, un débat public inclusif et une participation significative de toutes les parties prenantes concernées.

B. Éligibilité et nomination du procureur général

28. Conformément aux amendements constitutionnels et législatifs en cours d'examen, le procureur général ne doit plus être nommé parmi les procureurs de carrière et est désormais soumis aux critères généraux d'éligibilité requis pour devenir un procureur ordinaire en Hongrie.

²⁰ Loi sur l'organisation et l'administration de la Cour de Hongrie, loi CLXI de 2011, disponible [ici](#) (en hongrois uniquement).

²¹ Le Conseil national de la magistrature a adressé au ministre de la Justice une demande de consultation sur le quatorzième amendement, voir [ici](#) (en hongrois et en anglais uniquement).

²² Voir à cet égard la réponse du ministère de la Justice au président du Conseil national de la magistrature [ici](#) (en hongrois et anglais uniquement).

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)030](#), *Avis relatif à la procédure d'amendement de la Constitution de l'Ukraine*, § 28.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)031](#), *Mexique - Avis sur le projet d'amendement constitutionnel concernant le système électoral*, § 21.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)001](#), *Rapport sur l'amendement constitutionnel*, § 75.

²⁶ CDL-AD(2013)012, précité, § 137.

²⁷ Voir, *mutatis mutandis*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)020](#), *OSCE/BIDDH - Lignes directrices de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)*, Section B.I.1, § 13.

Ces critères sont énumérés à l'article 11 de la loi CLXIV de 2011²⁸. L'exposé des motifs accompagnant le quatorzième amendement affirme que ce choix « *est également conforme à la pratique internationale, étant donné que dans de nombreux pays européens [...] le poste de procureur général n'est pas subordonné à la condition que le procureur général ait un passé de procureur* ». Il semble que l'exigence (aujourd'hui abrogée) d'être un procureur de carrière ait été promulguée par la loi CXXI de 2010; auparavant, comme l'a souligné le ministère de la Justice dans ses observations du 9 juin 2025, la Hongrie avait déjà eu (de 1990 à 2000) un procureur général qui n'était pas issu des services du ministère public.

29. La Commission de Venise note que, suite à l'entrée en vigueur des amendements constitutionnels et législatifs examinés, outre le stage juridique obligatoire de trois ans nécessaires pour passer l'examen du barreau et l'exigence supplémentaire d'une année d'expérience professionnelle dans l'un des postes énumérés à l'article 11(2), aucune autre compétence professionnelle n'est requise pour être élu Procureur général de Hongrie.

30. La Commission de Venise a mené une recherche comparative sur les critères d'éligibilité pour être nommé à la tête du ministère public²⁹ dans un certain nombre d'États membres de la Commission de Venise³⁰. Compte tenu des contraintes temporelles et thématiques du présent

²⁸ « (1) Une personne peut être nommée procureur **ou élue procureur général** si elle possède la nationalité hongroise, un diplôme universitaire en droit, si elle a réussi l'examen professionnel en droit et si elle n'est pas sous tutelle affectant sa capacité juridique ou sa capacité à prendre des décisions avec l'aide d'un tiers. [...] »

(2) Outre les conditions énoncées au paragraphe (1), une personne peut être nommée procureur si, après avoir passé l'examen juridique professionnel :

a) elle a travaillé comme procureur stagiaire, secrétaire de tribunal, notaire, avocat, conseiller juridique, chercheur à l'OKRI ou enquêteur auprès d'une autorité d'enquête pendant au moins un an ;

b) elle a travaillé pendant au moins un an à un poste nécessitant un examen d'administration publique ou un examen juridique auprès d'un organe visé à l'article 2 de la loi CXXV de 2018 sur l'administration publique, et à un poste nécessitant un examen d'administration publique ou un examen juridique auprès d'un organe visé à l'article 2 de la loi CXCIX de 2011 sur la fonction publique, de la Cour des comptes, des organes centraux, régionaux et locaux de la police, du système pénitentiaire et de l'organe professionnel de gestion des catastrophes ;

c) elle a exercé les fonctions de procureur, de juge constitutionnel ou de juge ;

d) auprès d'une organisation internationale ou d'un organe de l'Union européenne, exerçant des activités liées à la justice pendant au moins un an.

(3) Aux fins du paragraphe (2), jusqu'à six mois peuvent être crédités comme expérience de procureur junior pour ceux qui, après avoir réussi l'examen juridique professionnel, ont travaillé au moins trois ans dans une fonction juridiquement qualifiée qui n'est pas énumérée au paragraphe (2) [...] ».

²⁹ La Commission de Venise a examiné les cadres juridiques de l'Albanie, d'Andorre, de l'Arménie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Bulgarie, du Canada, du Chili, du Costa Rica, de la Croatie, de Chypre, de la Tchéquie, du Danemark, de la Finlande, de la Géorgie, de la Grèce, de l'Islande, de l'Irlande, de la Corée, du Kosovo, de la Lettonie, du Liechtenstein, de la Lituanie, du Luxembourg, de Malte, du Mexique, de la République de Moldova, du Monténégro, de la Macédoine du Nord, de la Norvège, du Pérou, de la Roumanie, de Saint-Marin, de la Serbie, de la Slovaquie, de la Slovénie, de l'Espagne, de la Suède, de la Suisse et de l'Ukraine. En outre, il convient de noter que le poste de procureur général peut ne pas être prévu dans certains systèmes nationaux. Par exemple, en **Autriche**, tous les procureurs sont subordonnés au ministre fédéral de la justice (FMJ), le poste de "chef du ministère public" au sens d'un procureur général n'existe pas. En **France**, il n'y a pas un seul chef de parquet mais des procureurs hiérarchiquement supérieurs (*procureurs généraux et procureurs de la République*). En **Italie**, le ministère public n'est hiérarchisé qu'au sein des différents bureaux du procureur. Aux **Pays-Bas**, il n'y a pas un seul procureur général ; le ministère public est dirigé par le Collège des procureurs généraux, qui se compose de 3 à 5 procureurs généraux. En **Pologne**, le ministre de la justice est légalement le procureur général, mais une réforme visant à séparer les deux rôles est en cours (voir CDL-AD(2024)034, cité ci-dessus). Au **Royaume-Uni**, il n'existe pas de système national uniforme mais un système décentralisé avec des cadres différents pour l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord. À **Saint-Marin**, le système judiciaire (réglementé en dernier lieu par la loi constitutionnelle n° 1 du 7 décembre 2021) ne prévoit pas l'existence d'un parquet général ni la fonction de procureur général, compte tenu de la taille réduite du système judiciaire. Le *Procuratore del Fisco* fait partie du pouvoir judiciaire et est soumis à la direction et à la supervision du président de la Cour (articles 2 et 5 de la loi constitutionnelle n° 1/2021). En **Turquie**, il n'y a pas de système national de chefs de parquet ; les chefs de parquet sont à la tête des bureaux de poursuites respectifs.

³⁰ Pour réaliser cette analyse, la Commission de Venise s'est appuyée sur CODICES (www.codices.coe.int), sa base de données qui contient les constitutions et les lois sur les cours constitutionnelles et les organes équivalents des États membres de la Commission de Venise en anglais et en français. La Commission de Venise s'est également appuyée sur la [Compilation des réponses au questionnaire](#) pour la préparation de l'Avis n° 19 du CCPE

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 sans tenir compte de l'ensemble du cadre juridique et sans prendre en considération le contexte social, politique et historique plus large.

31. Cette recherche suggère que les critères d'éligibilité pour les chefs de parquet peuvent généralement être divisés dans les catégories suivantes : 1) les qualifications juridiques, 2) l'âge minimum, et 3) une période minimale d'expérience professionnelle avant la nomination, généralement dans le domaine judiciaire ou juridique. En outre, il peut y avoir d'autres critères, notamment en ce qui concerne les normes éthiques et les compétences en matière de gestion et d'organisation.

32. De nombreux pays observés exigent explicitement un diplôme de droit (Albanie, Arménie, Costa Rica, Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Liechtenstein, Mexique, République de Moldova, Norvège, Serbie, Slovaquie, Ukraine). Dans de nombreux autres cas, l'exigence d'un diplôme de droit peut être implicitement déduite du fait qu'une expérience professionnelle dans le domaine du droit est requise (voir ci-dessous le paragraphe 35).

33. Certains cadres juridiques prévoient en outre un âge minimum. Lorsqu'elle est établie, cette limite varie entre 35 ans (Arménie³¹, Brésil³², Costa Rica³³, Islande³⁴, Lituanie³⁵, Mexique³⁶), 40 ans (Chili³⁷, Lettonie³⁸, Slovaquie³⁹), et 45 ans (Pérou⁴⁰). Alors qu'en Estonie, l'âge minimum de 21 ans s'applique (comme pour tout autre procureur), la loi établit également que seul un avocat expérimenté et reconnu peut être nommé procureur général⁴¹.

34. En ce qui concerne l'expérience professionnelle, le chef du ministère public est obligatoirement nommé parmi les procureurs de carrière au Brésil⁴², Tchéquie⁴³, Kosovo⁴⁴, Liechtenstein⁴⁵, Roumanie⁴⁶, Slovaquie⁴⁷.

35. Par ailleurs, une période minimale d'expérience (normalement en tant que procureur, juge ou avocat) est requise dans un nombre substantiel de pays, variant entre 3 (Islande⁴⁸), 8 (Bosnie-

sur la gestion des services de poursuite afin de garantir leur indépendance et leur impartialité, voir en particulier la question 8(i).

³¹ Article 35 § 4 de la Constitution.

³² Article 128 § 1 de la Constitution.

³³ L'article 23 de la loi 7442/94 fait référence à l'article 159 de la Constitution (juges de la Cour suprême).

³⁴ L'article 20 du code de procédure pénale fait référence aux exigences des juges de la Cour suprême, qui figurent à l'article 4 de la loi sur le pouvoir judiciaire n° 15/1998.

³⁵ Article 22 de la loi sur le ministère public.

³⁶ Article 102 de la Constitution.

³⁷ Article 85 § 2 de la Constitution.

³⁸ Article 36 de la loi sur l'office des poursuites.

³⁹ Article 7 § 3 de la loi n° 153/2001.

⁴⁰ Articles 147 et 158 de la Constitution.

⁴¹ Article 15 de la loi sur le bureau du procureur.

⁴² Article 128 § 1 de la Constitution.

⁴³ Article 9 § 3 de la loi n° 283/1993 sur le ministère public.

⁴⁴ Article 28 de la loi sur le procureur général.

⁴⁵ Article 5 § 2 de la loi sur le ministère public (StAG).

⁴⁶ Article 144 de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

⁴⁷ Les procureurs d'État âgés de moins de 64 ans au moment de leur candidature et remplissant les critères de nomination au titre de procureur suprême peuvent être nommés procureur général d'État ; voir l'article 111 § 3, de la loi sur le bureau du procureur d'État (ZDT-1).

⁴⁸ Article 4 § 7 de la loi sur le pouvoir judiciaire.

Herzégovine⁴⁹), 10 (Arménie⁵⁰, Canada⁵¹, Chili⁵², Costa Rica⁵³, Tchéquie⁵⁴, Géorgie⁵⁵, Irlande⁵⁶, Lituanie⁵⁷, République de Moldova⁵⁸, Macédoine du Nord⁵⁹, Ukraine⁶⁰) 12 (Bulgarie⁶¹, Malte⁶², Serbie⁶³), 15 (Albanie⁶⁴, Andorre⁶⁵, Croatie⁶⁶, Corée⁶⁷, Lettonie⁶⁸, Pérou⁶⁹, Roumanie⁷⁰, Slovaquie⁷¹, Espagne⁷²), et 20 ans (Monténégro⁷³). À Chypre, bien qu'une période spécifique d'expérience professionnelle ne soit pas requise, la Constitution exige que le procureur général soit nommé parmi les avocats de haut niveau professionnel et moral⁷⁴, tandis qu'en Estonie, le candidat doit être un avocat expérimenté et reconnu⁷⁵. De même, au Luxembourg, les candidats doivent être sélectionnés par le Conseil national de la justice sur la base de leurs compétences professionnelles et de leurs qualités personnelles, ainsi que de leur ancienneté dans la magistrature⁷⁶. En Grèce, le procureur général doit être l'un des dix vice-procureurs généraux les plus anciens de la Cour suprême ou des vice-présidents et juges de la Cour suprême⁷⁷.

36. L'exigence de haute moralité et/ou d'intégrité professionnelle est explicitement énoncée dans les cadres législatifs de l'Albanie, de la Bulgarie, de Chypre, de la Tchéquie, de l'Estonie, de la

⁴⁹ En tant que procureur, juge ou avocat après avoir passé le deuxième examen d'État - bien que cela ne soit pas formellement prévu dans la loi sur le bureau du procureur de Bosnie-et-Herzégovine, ces critères sont appliqués par le Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-et-Herzégovine.

⁵⁰ Article 177 de la Constitution.

⁵¹ Article 4 § 2 de la loi sur le directeur des poursuites publiques. Au Canada, la personne qui occupe le poste de ministre de la Justice au sein du gouvernement fédéral occupe également celui de procureur général du Canada. À ce titre, la seule condition requise pour occuper le poste de ministre de la Justice et procureur général est d'être un membre élu du Parlement capable de fournir des conseils juridiques au gouvernement. Toutefois, dans la mesure où, depuis 2006, le pouvoir de poursuivre au Canada est délégué par le procureur général au directeur des poursuites publiques, la Commission de Venise a pris en considération les conditions d'éligibilité à ce dernier poste aux fins de la présente étude comparative.

⁵² Article 85 § 2 de la Constitution.

⁵³ 5 ans s'ils sont déjà fonctionnaires judiciaires. L'article 23 de la loi 7442/94 renvoie à l'article 159 de la Constitution (juges de la Cour suprême).

⁵⁴ Article 9 § 3 de la loi n° 283/1993 sur le ministère public. Au moins 6 ans doivent être passés en tant que procureur.

⁵⁵ 5 s'il travaille comme juge dans des affaires pénales, comme procureur ou comme avocat de la défense pénale - article 16 § 1, de la loi organique sur le ministère public.

⁵⁶ Loi sur la poursuite des infractions, 1974, § 2.

⁵⁷ Article 22 § 1 de la loi sur le ministère public.

⁵⁸ Articles 17 et 20 de la loi sur le ministère public. Au moins cinq années doivent avoir été passées en tant que juge, procureur, avocat ou officier du ministère public.

⁵⁹ Article 62 de la loi sur le ministère public.

⁶⁰ Article 40 de la loi sur le ministère public.

⁶¹ Article 170 § 4 de la loi sur le système judiciaire, qui renvoie à l'article 164 § 7.

⁶² Article 91 § 2 de la Constitution qui renvoie à l'article 96 § 2.

⁶³ Article 82 § 4 de la loi sur le ministère public.

⁶⁴ Article 148/a de la Constitution.

⁶⁵ L'article 10 § 2 de la loi sur le ministère public qui renvoie aux critères d'éligibilité au poste de *magistrat*, qui figurent à l'article 66-ter de la loi organique sur la justice. 12 ans s'ils sont déjà juges ou procureurs.

⁶⁶ Article 63 § 3, de la loi sur le ministère public.

⁶⁷ Article 27 de la loi sur le bureau du procureur.

⁶⁸ Article 36 de la loi sur le ministère public. 15 ans en tant que juge ou procureur. 10 ans en tant que juge d'un tribunal régional, procureur en chef, procureur du bureau du procureur de la région judiciaire ou du bureau du procureur général. 5 ans en tant que juge de la Cour constitutionnelle, juge de la Cour suprême, juge d'une cour internationale ou juge d'une cour supranationale.

⁶⁹ Articles 147 et 158 de la Constitution. 10 ans si le candidat a exercé les fonctions de juge de la Cour supérieure ou de procureur principal.

⁷⁰ Article 144 de la loi sur le statut des juges et des procureurs de Roumanie. Parmi les procureurs qui ont au moins 15 ans d'ancienneté en tant que procureur ou juge.

⁷¹ Article 7 § 3 de la loi n° 153/2001.

⁷² Article 29 de la loi organique sur le ministère public.

⁷³ Article 43 de la loi sur le ministère public. 15 ans si l'expérience professionnelle est celle d'un procureur ou d'un juge.

⁷⁴ Articles 112 et 153 de la Constitution.

⁷⁵ Article 15 de la loi sur le bureau du procureur.

⁷⁶ Article 11 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

⁷⁷ Article 90 § 5(b) de la Constitution.

Géorgie, du Kosovo, de la Lettonie, du Liechtenstein, de la Lituanie, du Mexique, de la République de Moldova, du Monténégro, de la Serbie, de la Slovaquie et de l'Ukraine. Des compétences spécifiques en matière de gestion et d'organisation sont requises en Bulgarie⁷⁸, Tchéquie⁷⁹, Finlande⁸⁰, Kosovo⁸¹, République de Moldova⁸², Serbie⁸³, Ukraine⁸⁴.

37. L'analyse du droit comparé montre que le seul pays, parmi ceux examinés, dans lequel il n'y a pas de conditions formelles pour être nommé procureur général est la Suède⁸⁵. En Suisse, le seul critère est la nationalité suisse⁸⁶. Au Danemark et en Norvège, seul un diplôme de droit est exigé.

38. Dans son Avis n° 19 sur la gestion des services de poursuite pour garantir leur indépendance et leur impartialité, le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a reconnu que : « [...] *[L]es critères [d'éligibilité] peuvent varier d'un État membre à l'autre en raison des différences de systèmes juridiques et de traditions. [...] Indépendamment du type de système juridique, le CCPE considère qu'il faut toujours vérifier que les candidats au poste de procureur général ont l'expertise juridique et la détermination nécessaires, ayant pleinement accepté la nécessité de protéger et promouvoir l'indépendance du ministère public [...]. En outre, une formation juridique et professionnelle appropriée devrait être une exigence primordiale afin de garantir la capacité des candidats à diriger efficacement le ministère public. Par ailleurs, les mérites des candidats, y compris l'expérience, des compétences de gestion avérées et d'autres compétences, devraient également être considérés comme importants. La combinaison des critères susmentionnés permet d'évaluer la capacité d'un candidat à préserver l'indépendance et l'impartialité des ministères publics [...]*⁸⁷ ».

39. Dans ses avis, la Commission de Venise a demandé que la nomination du procureur général soit fondée sur ses qualifications juridiques objectives et son expérience. La Commission a constaté qu'il n'est généralement pas suffisant pour un candidat à une fonction aussi élevée d'être soumis aux exigences générales de qualification qui existent pour tout autre poste de procureur⁸⁸. Cela semble être confirmé par les résultats de l'analyse comparative, étant donné qu'une période minimale d'expérience (normalement en tant que procureur, juge ou avocat) est exigée dans un nombre substantiel de pays (voir le paragraphe 35 ci-dessus). Dans l'un de ses récents avis, la Commission de Venise s'est félicitée du fait que les critères pour le poste de procureur général limitent le nombre de candidats aux procureurs de carrière de haut niveau et a préconisé des critères plus spécifiques fondés sur les compétences, y compris les compétences en matière de gestion⁸⁹.

⁷⁸ Article 170 § 5 de la loi sur le système judiciaire.

⁷⁹ Article 9 § 3 de la loi n° 283/1993 sur le ministère public.

⁸⁰ Article 13 de la loi sur le ministère public.

⁸¹ Article 28 § 1.5 de la loi sur le procureur de l'État.

⁸² Article 17 § 3 de la loi n° 3/2016 sur le bureau du procureur.

⁸³ Article 83 de la loi sur le ministère public.

⁸⁴ Article 40 de la loi sur le ministère public.

⁸⁵ Les autorités suédoises ont toutefois indiqué au CCPE que le procureur général a normalement une formation de juge principal.

⁸⁶ En pratique, les critères professionnels (formation juridique, expérience professionnelle, compétences en matière de gestion et de négociation), les critères personnels (méthode de travail, historique des dettes et casier judiciaire) et les compétences linguistiques sont tous pris en compte, voir GRECO, [Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs - Suisse](#), 15 mars 2017, §209.

⁸⁷ CCPE, [Avis n° 19 sur la gestion des ministères publics afin de garantir leur indépendance et leur impartialité](#), 29 octobre 2024.

⁸⁸ Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)039](#), *Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de modification de la loi sur le ministère public de Géorgie*, § 27.

⁸⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), *Pologne - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public*, §§ 37-39.

40. L'établissement de critères clairs dans la loi concernant les qualifications juridiques objectives et l'expérience professionnelle requises pour la nomination peut également contribuer à réduire le risque de politisation de la fonction de procureur général, car cela démontrerait que les candidats à un poste aussi important sont sélectionnés sur la base de leurs compétences et de leur expérience et non en raison de leur affiliation politique⁹⁰. A cet égard, la Commission de Venise considère que l'évaluation des nouveaux critères d'éligibilité du procureur général ne peut être dissociée d'une réflexion sur la procédure de nomination, qui devrait fournir des garanties adéquates contre la politisation de ce poste.

41. Lors de l'évaluation des différents modèles de nomination des chefs de parquet, la Commission s'est toujours efforcée de trouver un équilibre approprié entre le besoin de légitimité démocratique de ces nominations, d'une part, et l'exigence de dépolitisation, d'autre part⁹¹. La Commission a maintenu qu'un processus de nomination impliquant l'exécutif et/ou le législatif (comme c'est le cas en Hongrie)⁹² a l'avantage de donner une légitimité démocratique à la nomination du chef du ministère public. Toutefois, dans ce cas, des garanties supplémentaires sont nécessaires pour réduire le risque de politisation du ministère public. En particulier, la Commission a toujours soutenu que la création d'un conseil du ministère public, qui jouerait un rôle clé dans la nomination du procureur général, pourrait être considérée comme l'un des instruments modernes les plus efficaces pour réduire le risque de politisation du ministère public, étant donné que l'expertise professionnelle serait impliquée dans le processus de sélection⁹³.

42. Enfin, la disposition examinée doit être appréciée à la lumière du système hongrois du ministère public. L'article 29(3), de la Loi fondamentale dispose que « l'organisation du ministère public est dirigée par le procureur général, qui nomme les procureurs ». Le ministère public est donc établi comme un organe hiérarchique, dirigé par le procureur général⁹⁴. En outre, le procureur général dispose de pouvoirs extrêmement étendus au sein du ministère public⁹⁵, et il jouit d'une large immunité⁹⁶. Comme l'a indiqué l'association hongroise des procureurs dans ses observations écrites, dans ce contexte, il est important que le procureur général ait non seulement des connaissances théoriques, mais aussi une expérience pratique, en raison du rôle du ministère public dans l'organisation de l'État.

43. A la lumière des normes susmentionnées, la Commission de Venise estime qu'un candidat n'aura pas acquis l'expérience nécessaire pour diriger efficacement le ministère public après avoir passé l'examen du barreau et avoir acquis une année d'expérience juridique pertinente. La Commission de Venise prend note de la position du ministère de la Justice selon laquelle le simple fait que la loi CLXIV de 2011 prescrive les mêmes critères d'éligibilité pour le procureur général et les procureurs ordinaires ne signifie pas que des filtres professionnels ne s'appliquent pas à la fonction de procureur général. Dans ce contexte, le ministère de la Justice souligne que le président de la République, dans le cadre de la procédure de nomination du nouveau procureur général – menée conformément au nouveau cadre juridique –, a déclaré publiquement avoir consulté les responsables des professions judiciaires avant la nomination, à la suite de quoi il a décidé de nommer un candidat qui exerce les fonctions de procureur depuis 2011 (à divers postes de plus en plus élevés). La Commission de Venise se félicite de cette évolution. Elle

⁹⁰ Voir, *mutatis mutandis*, CDL-AD(2015)039, précité, § 30.

⁹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, § 27, avec d'autres références.

⁹² En Hongrie, conformément à l'article 29 § 4 de la Loi fondamentale, le procureur général est élu par l'Assemblée nationale pour neuf ans, sur proposition du président de la République, et avec les voix des deux tiers de ses membres.

⁹³ CDL-AD(2024)034, précité, §§ 27 et 33, avec d'autres références ; voir aussi [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, §§ 34-40.

⁹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)008](#), Avis sur la loi CLXIII de 2011 relative aux services du parquet et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du parquet de la Hongrie, §16.

⁹⁵ Ibidem, §§ 47, 87.

⁹⁶ Ibidem, § 21.

rappelle toutefois que les normes informelles doivent compléter et soutenir les garanties formelles, et non les remplacer complètement⁹⁷. A cet égard, la Commission estime que l'absence de critères d'éligibilité plus stricts concernant l'expérience professionnelle et managériale du procureur général reste discutable.

44. En outre, la Commission de Venise estime que ces critères plus stricts pourraient également contribuer à la dépolitisation du poste de procureur général, en même temps que des garanties adéquates dans le processus de nomination⁹⁸. En particulier, et comme recommandé précédemment, la présence d'un conseil du procureur qui pourrait apporter une expertise professionnelle dans le processus de nomination constituerait un élément important pour le système de contrôle et d'équilibre démocratique⁹⁹. Cela serait particulièrement pertinent dans un système, tel que le système hongrois, où le procureur général jouit de pouvoirs étendus.

45. En conséquence, la Commission de Venise recommande de modifier les critères d'éligibilité au poste de procureur général. Le procureur général devrait être nommé parmi les procureurs de carrière les plus anciens ou avoir une expérience professionnelle significative en tant que procureur, juge, avocat ou similaire et posséder les compétences spécifiques requises pour ce rôle organisationnel de haut niveau, y compris des compétences en matière de gestion. La Commission recommande en outre d'introduire des garanties suffisantes dans le processus de nomination du procureur général, telles que l'établissement d'un conseil du procureur.

C. Nomination et retraite des juges

a. Âge de la nomination

46. Le quatorzième amendement porte l'âge de nomination des juges de 30 à 35 ans. Les normes du Conseil de l'Europe concernant les conditions de nomination des juges ne mentionnent pas un certain âge comme limite, même si des systèmes nationaux prévoient de telles dispositions¹⁰⁰. La Recommandation 2010(12) du CM suggère que les décisions concernant la sélection et la carrière des juges devraient être fondées sur des critères objectifs préétablis par la loi ou par les autorités compétentes. Ces décisions devraient être fondées sur le mérite, en tenant compte des qualifications, des compétences et des capacités requises pour statuer sur les affaires en appliquant la loi dans le respect de la dignité humaine¹⁰¹.

47. L'exposé des motifs indique que le relèvement de la limite d'âge pour la nomination des juges à 35 ans peut garantir que les compétences professionnelles des futurs juges sont encore renforcées et peut contribuer à améliorer la confiance du public et la qualité de la prise de décision judiciaire¹⁰². Il s'agit d'un objectif légitime. Dans le passé, la Commission n'a pas critiqué le relèvement de 25 à 30 ans de l'âge minimum requis pour les juges nouvellement nommés afin de leur permettre d'acquérir plus d'expérience¹⁰³.

⁹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas - Avis conjoint de la Commission de Venise et la direction générale des droits humains et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, §§9-10.

⁹⁸ La Commission de Venise note que dans le [chapitre consacré à la Hongrie de son rapport 2024 sur l'Etat de droit](#) (en anglais uniquement), la Commission européenne a constaté que « l'influence politique sur le ministère public subsiste, avec le risque d'une ingérence induite dans les affaires individuelles », voir p. 1.

⁹⁹ CDL-AD(2012)008, précité, §§ 49-51 ; voir aussi CDL-AD(2010)040, précité, §§34-40.

¹⁰⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)024](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI), relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs, §55.

¹⁰¹ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [CM/REC\(2010\)12](#), Juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

¹⁰² Dans ses commentaires écrits, l'Office national de la magistrature a souligné que l'âge moyen des juges nommés en Hongrie depuis 2022 (près de 190 juges) était de 39,5 ans.

¹⁰³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)014](#), Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges et sur les modifications de la Constitution proposées par l'Assemblée constitutionnelle de l'Ukraine, § 26.

48. La Commission de Venise note que la loi LXXIV de 2024, adoptée parallèlement au quatorzième amendement (voir paragraphes 16-17 ci-dessus), a introduit l'exigence selon laquelle les candidats doivent désormais avoir deux ans de pratique en dehors du système judiciaire et au moins un an de pratique (exigence préexistante) dans l'une des fonctions juridiques spécifiées (telles que greffier judiciaire, procureur adjoint, avocat, notaire, conseiller juridique, fonctionnaire du gouvernement, fonctionnaire), accordant ainsi une importance décisive à l'expérience acquise en dehors du système judiciaire. Certains représentants du pouvoir judiciaire rencontrés par la délégation de la Commission de Venise ont exprimé la crainte qu'au lieu d'attirer de nouveaux candidats, les nouvelles règles, associées aux salaires prétendument bas versés aux juges, ne les découragent plutôt de viser la carrière judiciaire, puisqu'ils devraient désormais attendre une longue période avant de devenir juges. Ils ont également fait valoir que ce sont les connaissances et la formation appropriées au sein du système judiciaire ou d'autres organes chargés de l'application de la loi qui contribueraient à améliorer la qualité de la prise de décision judiciaire.

49. La Commission de Venise estime que le relèvement de l'âge minimum pour la nomination des juges de 30 à 35 ans, bien qu'assez élevé, n'est pas en soi contraire aux normes internationales. En outre, la Commission de Venise estime que l'exigence d'un regard extérieur neuf sur le système judiciaire peut être saluée. Lorsque les normes du Conseil de l'Europe sont respectées (c'est-à-dire que les juges sont nommés sans aucune discrimination, sur la base du mérite, en tenant compte des qualifications, des compétences et de la capacité à remplir des fonctions judiciaires), l'âge du candidat est laissé à la discrétion des autorités¹⁰⁴. La question de savoir si le relèvement de l'âge minimum, associé à la nouvelle exigence de deux ans de pratique en dehors du système judiciaire, permettra, à lui seul et dans l'abstrait, de renforcer la confiance du public dans le système judiciaire et la qualité de la prise de décision judiciaire est une question à laquelle la Commission de Venise ne peut pas répondre à ce stade.

b. Âge de la retraite

50. Parallèlement, le quatorzième amendement prévoit que les juges peuvent continuer à exercer leurs fonctions jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge général de la retraite ou, dans les cas prévus par une loi cardinale, jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 70 ans. L'exposé des motifs est muet sur les raisons de ce changement. L'accord à l'origine de l'amendement mentionne que la raison est de « *maintenir la haute qualité du travail des cours* ».

51. Comme la Commission de Venise l'a indiqué précédemment, il appartient au législateur démocratique de définir l'âge de la retraite des juges¹⁰⁵. Toutefois, l'âge de la retraite des juges doit être clairement défini dans la législation. Tout doute ou ambiguïté doit être évité et un organe prenant des décisions sur la retraite ne devrait pas être en mesure d'exercer un pouvoir discrétionnaire¹⁰⁶. De même, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que s'il appartient aux seuls États membres de décider s'ils autorisent ou non une prolongation de la période d'activité judiciaire au-delà de l'âge normal de la retraite, il n'en demeure pas moins que, lorsque ces États membres choisissent d'adopter un tel mécanisme, ils sont tenus de veiller à ce que les conditions et la procédure auxquelles une telle prolongation est soumise ne soient pas de nature à porter atteinte au principe de l'indépendance des juges¹⁰⁷. À cet égard, la Commission a déjà

¹⁰⁴ CDL-AD(2019)024, précité, § 55.

¹⁰⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)031](#), *Avis sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le Conseil national de justice; sur le projet de loi portant modification de la Loi sur la Cour suprême, proposé par le Président de la République de Pologne, et sur la Loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires*, § 45.

¹⁰⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)034](#), *Avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges de l'Ukraine* § 52 ; voir aussi, [CDL-AD\(2022\)050](#), *Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges* §§ 14-15.

¹⁰⁷ CJUE, *Commission c. Pologne (indépendance des juridictions ordinaires)*, [C-192/18](#), 5 novembre 2019, § 118.

eu l'occasion de commenter les modifications de l'âge de la retraite en Hongrie dans un avis de 2012 et a examiné la question sous l'angle de son effet sur l'indépendance judiciaire¹⁰⁸.

52. Les projets d'amendements à la loi CLXII de 2011 fixant les critères pour le maintien en fonction des juges après avoir atteint l'âge général de la retraite est toujours en cours d'examen au Parlement.

53. Dans le contexte du présent avis, la Commission de Venise souligne que la possibilité de prolonger le mandat devrait être fondée sur des critères suffisamment clairs, vérifiables et objectifs¹⁰⁹, de sorte qu'aucun pouvoir discrétionnaire indu ne soit conféré à l'autorité de décision et qu'aucun risque de pression sur les juges ne soit introduit.

54. La Commission de Venise tient néanmoins à souligner qu'un relèvement généralisé de l'âge de la retraite des juges serait également acceptable, à condition qu'il ne soit pas discriminatoire¹¹⁰. Cela servirait également l'objectif déclaré de maintenir la qualité du travail des tribunaux à un niveau élevé, en permettant aux juges qui souhaitent continuer à travailler de rester en fonction au-delà de l'âge général de la retraite de 65 ans, jusqu'à 70 ans. En effet, dans le passé, la Commission a également observé qu'il existe une tendance générale qui consiste à introduire un âge de retraite plus élevé pour les juges¹¹¹.

55. En conséquence, puisque les autorités semblent vouloir relever l'âge de la retraite des juges, elles pourraient par exemple, introduire un système dans lequel les juges peuvent rester en fonction jusqu'à l'âge obligatoire de la retraite de 70 ans s'ils le souhaitent, sinon prendre leur retraite lorsqu'ils ont atteint le seuil légal ordinaire de départ à la retraite. De l'avis de la Commission, un tel système serait plus respectueux de l'indépendance judiciaire. Bien que l'évaluation du projet de loi omnibus modifiant la loi CLXII de 2011 dépasse le cadre du présent avis, il apparaît à première vue que les nouvelles dispositions, dans leur version présentée au Parlement en mai 2025, suivent cette approche. Tout mécanisme alternatif autorisant la prolongation sur demande de la période d'activité judiciaire au-delà de l'âge normal de la retraite devrait être fondé sur des critères clairs, vérifiables et objectifs afin d'éviter tout pouvoir discrétionnaire indu de la part de l'autorité de décision. La Commission de Venise invite les autorités à prendre en compte cette recommandation lors de l'élaboration de la réglementation de l'âge de la retraite dans la loi cardinale.

D. Critères d'éligibilité des juges de la Cour constitutionnelle

56. Selon la loi modifiée, s'il est toujours exigé que les candidats à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle soient titulaires d'un diplôme de droit et soient des universitaires possédant des « connaissances théoriques exceptionnelles » (c'est-à-dire, selon la loi, des professeurs d'université ou des docteurs de l'Académie hongroise des sciences) ou qu'ils aient au moins vingt ans d'expérience professionnelle dans le domaine du droit, il n'est plus nécessaire que cette expérience professionnelle « dans le domaine du droit » soit acquise à un poste pour lequel un diplôme de droit est exigé par la loi.

57. La Commission de Venise a récemment mené une enquête comparative sur les critères de qualification des juges des cours constitutionnelles¹¹². Cette étude a montré qu'il n'existe pas de

¹⁰⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)001](#), *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*, §§ 102 et ss.

¹⁰⁹ Voir, *mutatis mutandis*, CJUE, C-192/18, précité, § 122.

¹¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)028](#), *Malte - Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs*, § 41.

¹¹¹ CDL-AD(2017)031, précité, § 45.

¹¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)015](#) *Bosnie-Herzégovine - Avis sur le mode d'élection des juges à la cour constitutionnelle*, §§ 8 et ss.

norme européenne univoque en matière d'expérience professionnelle. La plupart des constitutions et/ou des lois sur les cours constitutionnelles prévoient comme critère d'éligibilité des juges constitutionnels un certain niveau d'expérience juridique professionnelle avant leur nomination, soit en spécifiant les professions ou groupes professionnels (juges, professeurs de droit, etc.) parmi lesquels les candidats sont choisis, soit en exigeant une expérience dans le domaine juridique en général, d'une durée allant de cinq à vingt ans¹¹³. Il existe quelques exceptions notables : la Constitution française ne mentionne aucun critère de qualification pour les membres du Conseil constitutionnel, ce qui permet en théorie à tous les citoyens français jouissant de leurs droits civils et politiques de devenir membres du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, certaines constitutions et lois constitutionnelles ne précisent pas le nombre d'années d'expérience juridique requises mais se réfèrent à la pertinence de cette expérience, par exemple une expérience professionnelle adaptée au statut élevé d'un membre de la Cour constitutionnelle en Géorgie ¹¹⁴.

58. La Hongrie fait partie des États qui valorisent une solide expérience juridique, en exigeant que les candidats au poste de juge constitutionnel, en plus d'être titulaires d'un diplôme de droit et d'être âgés de quarante-cinq à soixante-dix ans, soient des universitaires possédant des « connaissances théoriques exceptionnelles » (professeurs d'université ou docteurs de l'Académie hongroise des sciences) ou qu'ils aient au moins vingt ans d'expérience professionnelle dans le domaine du droit.

59. La condition supplémentaire (aujourd'hui abrogée) selon laquelle cette expérience juridique doit être acquise à un poste pour lequel un diplôme de droit est exigé par la loi était une spécification unique qui ne semble exister nulle part ailleurs¹¹⁵. L'objectif déclaré du législateur, comme l'ont confirmé les interlocuteurs de la Commission lors des réunions en ligne, est d'élargir le vivier de personnes aptes à postuler au poste de juge de la Cour constitutionnelle et titulaires d'un diplôme de droit. A titre d'exemple, les membres de la majorité parlementaire ont mentionné les personnes effectuant des tâches juridiques au ministère de la Justice, un travail pour lequel un diplôme de droit n'est pas statutairement requis¹¹⁶.

60. La Commission de Venise a précédemment noté que « les cours constitutionnelles apprécient souvent de compter en leur sein des juges d'horizons divers »¹¹⁷. Il est en effet courant que les cours constitutionnelles soient composées d'une manière qui s'écarte considérablement de la manière dont les cours ordinaires sont composées, les premières ayant une flexibilité et une diversité beaucoup plus grandes dans leur composition, en reconnaissance du rôle politique et institutionnel différent qu'elles jouent¹¹⁸.

61. Toutefois, la Commission estime normalement que « l'expérience dans le domaine du droit » s'acquiert dans les professions juridiques qui requièrent un diplôme de droit. Telle qu'elle est formulée, la loi accroît le pouvoir discrétionnaire de l'organe de nomination lorsqu'il s'agit de décider de ce que signifie « l'expérience dans le domaine du droit ». La loi et son exposé des

¹¹³ Ibidem, § 19.

¹¹⁴ Ibidem, § 12.

¹¹⁵ Ibidem, § 14.

¹¹⁶ L'exposé des motifs se lit comme suit : "A l'heure actuelle, de nombreux emplois ne sont pas liés à un diplôme de droit, bien que le titulaire de l'emploi exerce indubitablement une activité juridique pertinente sur le plan professionnel, qui le qualifie également pour être juge constitutionnel. En conséquence, ni les Constitutions européennes ni les lois sur la Cour constitutionnelle ne contiennent de condition selon laquelle seule la pratique juridique pour laquelle un diplôme de droit est requis doit être considérée comme une pratique juridique. Dans la grande majorité des États membres, la seule condition professionnelle pour devenir juge constitutionnel est la durée de la pratique juridique, sans aucune condition supplémentaire, comme en Slovaquie, en Roumanie, en Pologne, en Espagne et en Tchéquie. Dans certains cas, il n'y a aucune condition professionnelle, par exemple en France, où la Constitution ne prévoit aucune condition pour les membres du Conseil constitutionnel".

¹¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)001](#), République slovaque - Avis sur des questions relatives à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, § 56.

¹¹⁸ CDL-AD(2024)015, précité, § 20.

motifs sont muets en ce qui concerne l'expérience professionnelle qui pourrait qualifier un candidat pour le poste. Il n'est pas clair si, par exemple, une expérience professionnelle en tant que ministre permettrait au candidat de postuler pour le poste, ou si seuls les postes plus techniques au sein d'un ministère seraient pris en compte. De même, il n'est pas clair si un membre du Parlement qui a siégé dans une commission juridique parlementaire, ou un employé d'une ONG qui travaille sur des questions juridiques, peut se porter candidat.

62. L'amendement, dans la mesure où il élargit l'éventail des candidats possibles au poste de juge de la Cour constitutionnelle, n'est pas contraire aux normes et pratiques internationales. Toutefois, la Commission estime que la loi devrait éviter d'accorder un pouvoir discrétionnaire excessif à l'organe de nomination pour décider de la signification de l'expression « expérience dans le domaine du droit ». La Commission recommande donc de clarifier quel type d'expérience « dans le domaine du droit » (acquise à un poste pour lequel un diplôme de droit n'est pas requis par la loi) permettrait à un candidat d'être nommé juge de la Cour constitutionnelle.

IV. Conclusions

63. La Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé un avis à la Commission de Venise sur le quatorzième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie ainsi que sur la loi LXVII de 2024, qui a modifié la loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle et la loi CLXIV de 2011 sur le statut du procureur général, des procureurs et des autres membres du ministère public, ainsi que sur la carrière des procureurs.

64. Le quatorzième amendement porte sur la modification des critères d'éligibilité au poste de procureur général, qui ne devra plus être élu parmi les procureurs de carrière ; l'augmentation de l'âge de nomination des juges de 30 à 35 ans ; et la possibilité pour les juges, selon des critères à définir dans une loi cardinale à adopter, de rester en fonction jusqu'à 70 ans, l'âge général de départ à la retraite étant fixé à 65 ans. La loi LXVII de 2024 a modifié les conditions requises pour être nommé juge à la Cour constitutionnelle, en abrogeant l'exigence selon laquelle l'expérience professionnelle juridique devait avoir été acquise à un poste pour lequel il existe une exigence statutaire d'être titulaire d'un diplôme de droit.

65. La Commission regrette que les amendements examinés aient été adoptés dans le cadre d'une procédure qui n'a comporté aucune évaluation d'impact ni aucune consultation significative du public ou des parties prenantes concernées, y compris le pouvoir judiciaire. La Commission note que ce problème est devenu récurrent en Hongrie.

66. La Commission de Venise est préoccupée par le fait que les nouveaux critères d'éligibilité au poste de procureur général n'exigent plus que les candidats soient des procureurs de carrière. Prévoir que les candidats au poste de procureur général soient des procureurs de carrière ou qu'ils aient une expérience professionnelle significative en tant que juriste et des compétences spécifiques en matière de gestion garantirait la capacité des candidats à diriger efficacement le ministère public.

67. En outre, associés à des garanties suffisantes dans le processus de nomination, telles que, par exemple, l'implication d'un conseil du procureur indépendant, ces critères d'éligibilité plus stricts contribueraient à réduire le risque de politisation du procureur général. Les conclusions ci-dessus sont particulièrement pertinentes dans un système, tel que le système hongrois, où le procureur général jouit de pouvoirs étendus.

68. Si la Commission ne critique pas en tant que telle à un relèvement de la limite d'âge pour la nomination des juges à 35 ans, il n'est pas possible de répondre à ce stade à la question de savoir si le relèvement de l'âge minimum, associé à la nouvelle exigence de deux ans de pratique en dehors du système judiciaire, permettra, à lui seul et dans l'abstrait, de renforcer la confiance du public et la qualité de la prise de décision judiciaire.

69. En ce qui concerne la possibilité pour les juges de rester en fonction au-delà de l'âge général de la retraite, la Commission estime que le système qui respecterait le mieux le principe de l'indépendance judiciaire serait celui dans lequel les juges peuvent, en règle générale, rester en fonction jusqu'à un âge de retraite obligatoire de 70 ans s'ils le souhaitent, sinon prendre leur retraite lorsqu'ils ont atteint le seuil légal ordinaire de la retraite, c'est-à-dire 65 ans. À défaut, tout mécanisme autorisant une prolongation de la période d'activité judiciaire au-delà de l'âge normal de la retraite devrait être fondé sur des critères suffisamment clairs, vérifiables et objectifs pour éviter de conférer un pouvoir discrétionnaire excessif à l'autorité de décision et d'empiéter sur l'indépendance judiciaire.

70. Enfin, la Commission estime que, bien que l'élargissement de l'éventail des candidats possibles au poste de juge de la Cour constitutionnelle n'aille pas à l'encontre des normes et pratiques internationales, il n'est pas clair quel type d'expérience « dans le domaine du droit » (acquise à un poste pour lequel il n'y a pas d'exigence statutaire d'avoir un diplôme de droit), pourrait qualifier un candidat pour le poste.

71. En conséquence, la Commission de Venise recommande :

- (1) Afin de garantir que les candidats au poste de procureur général disposent des capacités nécessaires pour diriger efficacement le ministère public, modifier les critères d'éligibilité au poste de procureur général en prévoyant qu'il soit nommé parmi les procureurs de carrière les plus anciens ou qu'il remplisse des critères d'éligibilité professionnelle nettement plus élevés, tels qu'une expérience professionnelle significative en tant que procureur, juge, avocat ou similaire et les compétences spécifiques requises pour ce rôle organisationnel de haut niveau, y compris les compétences en matière de gestion ;
- (2) Envisager d'introduire des garanties suffisantes dans le processus de nomination du procureur général, telles que la création d'un conseil du procureur, afin que, conjointement avec les critères d'éligibilité plus stricts indiqués ci-dessus au point (1), cela puisse contribuer à réduire le risque de politisation du ministère public ;
- (3) Puisque les autorités semblent vouloir relever l'âge de la retraite des juges, envisager d'introduire un système dans lequel les juges peuvent, en règle générale, rester en fonction jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire de 70 ans s'ils le souhaitent, sinon prendre leur retraite lorsqu'ils ont atteint le seuil légal ordinaire de la retraite, c'est-à-dire 65 ans. Tout mécanisme alternatif autorisant la prolongation sur demande de la période d'activité judiciaire au-delà de l'âge normal de la retraite (65 ans) devrait être fondé sur des critères clairs, vérifiables et objectifs afin d'éviter tout pouvoir discrétionnaire excessif de l'autorité de décision ;
- (4) Clarifier quel type d'expérience « dans le domaine du droit » (acquise à un poste pour lequel il n'y a pas d'exigence statutaire de diplôme de droit) qualifierait un candidat pour être nommé juge de la Cour constitutionnelle, afin d'éviter tout pouvoir discrétionnaire excessif de l'organe de nomination.

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