



Strasbourg, le 28 août 2012

Avis n° 663/2012

CDL-AD(2012)001corr
Or. angl.

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

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**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 90^e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2012)**

**sur la base des observations de
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (membre, Allemagne)
M^{me} Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)**

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Remarques préliminaires.....	3
III.	Normes relatives à l'indépendance de la magistrature.....	4
IV.	Niveau de réglementation.....	5
V.	Garanties de l'indépendance de la magistrature dans son ensemble.....	6
1.	L'Office national de la justice.....	7
a)	Compétences.....	9
b)	Responsabilité.....	13
2.	Le Conseil national judiciaire (CNJ).....	15
VI.	Garanties pour le juge individuel.....	17
1.	Incompatibilités.....	17
2.	Nomination des juges.....	17
3.	Nomination des chefs de tribunaux.....	19
4.	Périodes probatoires / secrétaires de tribunaux faisant office de juges.....	20
5.	Indépendance interne – la procédure d'uniformisation.....	21
6.	Inamovibilité des juges.....	23
7.	Evaluation.....	23
8.	Procédure disciplinaire.....	24
VII.	Répartition des affaires.....	25
VIII.	Autres questions.....	27
1.	Cessation d'activité des juges avant leur départ en retraite.....	27
2.	Rôle des secrétaires de tribunaux.....	27
3.	Responsabilité.....	28
4.	Procédure d'inéligibilité pour raisons de santé.....	28
5.	Participation du personnel du tribunal à la sélection des juges.....	28
6.	Partage égal des voix.....	28
IX.	Questions transitoires.....	28
1.	Age de la retraite.....	28
2.	Président de la <i>Curia</i>	30
X.	Conclusions.....	31

I. Introduction

1. En réponse à une lettre du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, le ministre des Affaires étrangères de la Hongrie, M. Martonyi, a demandé à la Commission de Venise, dans une lettre du 20 janvier 2012, de formuler des avis sur les lois hongroises concernant :

- l'indépendance de la magistrature,
- la liberté de religion, de conviction et de croyance,
- les élections législatives.

2. De plus, dans une lettre du 1^{er} février 2012, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Herkel, a invité la Commission de Venise à formuler des avis sur cinq autres lois hongroises concernant :

- la liberté d'information,
- la Cour constitutionnelle,
- les poursuites,
- les questions de nationalité,
- la protection de la famille.

3. Le présent avis porte sur l'indépendance de la magistrature, telle qu'elle est régie par la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et par la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux.

4. Les 20 et 21 février 2012, une délégation de la Commission, composée de M. Dimitrijevic, M. Hoffmann-Riem, M. Grabenwarter, M^{me} Suchocka et M. Velaers, accompagnés de M. Markert, M. Dürr et M^{me} Martin, du Secrétariat, a effectué une mission à Budapest. La délégation a rencontré les personnalités suivantes (par ordre chronologique) : le ministre des Affaires étrangères, M. Martonyi, le président de la Cour constitutionnelle, M. Paczolay, le président de l'Association des juges, M. Makai, le ministre de la Justice, M. Répassy, le président de la *Curia*, M. Darak, des membres de la commission parlementaire de la Constitution, de la justice et du règlement, la présidente de l'Office national de la justice, M^{me} Hando, ainsi que des représentants d'ONG. Le présent avis tient compte des résultats de cette mission. La Commission de Venise est reconnaissante aux autorités hongroises de leur excellente coopération pour l'organisation de la visite et pour les explications fournies.

5. Après un échange de vues avec le ministre de la Justice, M. Répassy, le présent avis a été adopté par la Commission lors de sa 90^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012).

II. Remarques préliminaires

6. Le présent avis doit être considéré en liaison avec l'avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011)¹. Dans une lettre du 9 janvier 2012 adressée au président de la Commission de Venise, le Vice-Premier ministre hongrois, M. Tibor Navracsics, a bien voulu donner des explications sur l'adoption des lois organiques mentionnées dans la Constitution (Loi fondamentale), notamment sur l'adoption des lois sur le pouvoir judiciaire. Les dispositions transitoires régissant le passage à la Loi fondamentale, adoptées en décembre 2011, qui comprennent des dispositions qui ne sont pas de nature transitoire, doivent aussi être prises en compte dans ce contexte.

1. CDL-AD(2011)016 ; voir aussi le document CDL(2011)058 (en anglais), qui contient la position du Gouvernement hongrois concernant l'avis de la Commission de Venise sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, position communiquée par le ministre des Affaires étrangères hongrois le 6 juillet 2011.

7. Le présent avis se fonde sur une traduction en anglais de la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges (ci-après « LSJRJ ») et de la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie (ci-après « LOAT »). Cette traduction peut, sur certains points, ne pas être l'exacte transcription de la version originale du texte ; certaines observations peuvent par conséquent être dues à un problème de traduction.

8. Lorsqu'elle analyse un texte de loi, la Commission de Venise prend en compte son mode de mise en œuvre et les facteurs déterminant cette mise en œuvre, qui sont propres à chaque pays et dépendent de sa culture juridique et politique. Chaque pays doit se doter de dispositions adaptées à ses caractéristiques et à ses besoins. C'est en raison du rôle déterminant joué par le contexte concret qu'une disposition apparemment critiquable peut donner un résultat satisfaisant. Toutefois, une réforme juridique doit viser à établir un cadre institutionnel et réglementaire qui se prête le moins possible à une mauvaise utilisation.

9. Dans son avis sur la nouvelle Constitution, la Commission de Venise a exprimé l'espoir que « la préparation de la législation d'application donnera lieu à une coopération entre la coalition majoritaire et l'opposition ». Dans sa réponse à cet avis, le gouvernement a totalement souscrit à cette idée². Lors de sa visite, la délégation de la Commission a constaté que les lois organiques avaient été adoptées de manière hâtive, sans véritable consultation de l'opposition et de la société civile. L'adoption de nombreux textes de loi dans un laps de temps très court pourrait expliquer pourquoi, à certains égards, les lois organiques examinées dans le présent avis ne satisfont pas aux normes européennes.

10. Lorsque la Commission de Venise examine les pouvoirs d'une institution d'Etat, elle peut, par exemple, critiquer des pouvoirs excessifs ou trop peu encadrés, ou d'autres problèmes structurels. La Commission tient à souligner que la critique des dispositions légales instaurant de tels pouvoirs ne vise pas les titulaires de ces pouvoirs.

III. Normes relatives à l'indépendance de la magistrature

11. Au niveau national, l'indépendance du juge – et non pas de la magistrature en tant que telle – est consacrée par l'article 26, paragraphe 1, de la Loi fondamentale, qui se lit ainsi :

« Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi ; aucune instruction ne peut leur être donnée dans leur activité de jugement. Les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions que pour des motifs et dans le cadre d'une procédure déterminés par une loi organique. Les juges ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent mener aucune activité politique. »

12. L'indépendance de la magistrature découle du principe de la séparation des pouvoirs, qui est notamment énoncé à l'article C, paragraphe 1, de la Loi fondamentale :

« Le fonctionnement de l'Etat hongrois repose sur la séparation des pouvoirs. »

13. Enfin, l'article XXVIII, paragraphe 1, de la Loi fondamentale³ garantit à chacun le droit à un procès équitable, qui englobe expressément le droit à un tribunal indépendant.

14. Au niveau européen, l'indépendance de la magistrature résulte aussi du droit à un procès équitable, énoncé à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁴, et

2. Page 2.

3. « Chacun a droit à ce que les accusations portées contre lui, ainsi que ses droits et ses obligations, soient examinés dans un délai raisonnable, selon la procédure légale, au cours d'un procès public, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. »

de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme. L'article 47, paragraphe 2, de la Charte de l'Union européenne a un contenu similaire. Selon l'article 6 de la CEDH, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi. L'indépendance du tribunal peut être considérée comme l'une des garanties essentielles apportées par l'article 6 de la CEDH ; elle ne s'applique pas uniquement au tribunal, mais aussi au juge. Parmi les principales conditions de l'indépendance des juges figurent un mandat garanti, le principe de l'inamovibilité et la liberté de décision.

15. En dehors de la CEDH, le texte qui fait le plus autorité sur la question de l'indépendance de la magistrature au niveau européen est la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur « les juges : indépendance, efficacité et responsabilités »⁵. En outre, des normes pour les dispositions relatives à la magistrature figurent dans le rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires⁶ et dans son rapport sur l'indépendance du système judiciaire (partie I : l'indépendance des juges)⁷, ainsi que dans les avis du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), notamment dans son avis n° 1 sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges⁸. Au niveau international, les textes les plus pertinents sont les « Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature »⁹ et les « Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire de 2002 »¹⁰.

IV. Niveau de réglementation

16. Dans son avis sur la Constitution de la Hongrie¹¹, la Commission de Venise exprime un certain nombre de regrets :

« La nouvelle Constitution ne met en place qu'un cadre très général de fonctionnement de l'appareil judiciaire en Hongrie, laissant à une loi organique le soin de définir « les règles détaillées d'organisation et d'administration des tribunaux et du statut juridique des juges, ainsi que de la rémunération des juges » [...]. Il est recommandé de faire figurer dans la loi organique concernée une claire référence au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que des garanties concrètes d'administration autonome de ce dernier. [...] Cette partie de la Constitution contient en effet des dispositions assez vagues et générales. Cela entraîne une grande incertitude quant au contenu de la réforme envisagée, et suscite des inquiétudes car elle laisse toute latitude pour des changements radicaux de toutes sortes. »

En conséquence, il faut examiner les deux lois en gardant à l'esprit que, dans la Constitution, les garanties de l'indépendance de la magistrature ne sont pas suffisamment détaillées.

17. L'article 175 de la LOAT déclare que sont de nature organique, en vertu de l'article 25, paragraphe 7, de la Loi fondamentale, les dispositions suivantes de la LOAT : les articles 1

4. « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

5. Remplace la Recommandation (94)12 - <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137&Site=CM>.

6. CDL-AD(2007)028.

7. CDL-AD(2010)004.

8. CCJE (2001) OP n°1.

9. Résolutions de l'Assemblée générale 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

10. http://www.deontologie-judiciaire.umontreal.ca/fr/textes%20int/documents/bangalore_FR.pdf

11. CDL-AD(2011)016, paragraphes 102 et suivants.

à 8, les articles 12 à 15, le chapitre II, le chapitre III, l'article 45, le chapitre V, les parties trois et quatre, les chapitres X et XI, les articles 177 à 195, l'article 197, l'article 207 et l'article 209. De manière analogue, l'article 237 de la LSJRJ déclare que sont de nature organique, en vertu de l'article 25, paragraphe 7, et de l'article 26, paragraphes 1 et 2, de la Loi fondamentale, les dispositions suivantes de la LSJRJ : les intertitres 1 à 4, le chapitre III, les intertitres 19 à 22, les intertitres 25 à 30, les chapitres V à X, le chapitre XII, le chapitre XIII, les articles 223 et 224, les articles 226 à 233 et l'article 236. En conséquence, de grandes parties de la LOAT et de la LSJRJ sont considérées comme des lois organiques¹².

18. Selon l'article T, paragraphe 4, de la Loi fondamentale, l'adoption d'une loi organique par le Parlement hongrois requiert la majorité des deux tiers des voix des députés présents. Dans son avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, la Commission de Venise a reconnu qu'il peut être « incontestablement justifié de fixer un quorum dans certains cas, par exemple sur l'essence des droits fondamentaux, les garanties judiciaires ou les règles de procédure parlementaire »¹³. Toutefois, la Commission a aussi recommandé de « réduire dans la Constitution le nombre des questions couvertes par des lois organiques et le champ d'application de ces dernières, pour réserver leur usage aux points sur lesquels une majorité des deux tiers se justifie pleinement ». La Commission de Venise s'est basée sur l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH pour tenir le raisonnement suivant : « L'essence même de la démocratie est en jeu dès lors qu'au-delà des principes fondamentaux, des règles de détail très spécifiques sont fixées dans une loi organique sur certaines questions. Cela risque aussi de susciter de longs conflits politiques et d'engendrer des tensions inutiles et un coût élevé pour la société le jour où des réformes se révèlent nécessaires. »

19. Les deux lois examinées dans le présent avis contiennent des règles très détaillées sur tous les aspects de l'organisation et de l'administration des tribunaux et sur le statut juridique et la rémunération des juges. La Commission de Venise estime que, pour éviter les problèmes susmentionnés, il aurait fallu limiter les « éléments organiques » de ces lois aux principes fondamentaux et aux règles importantes en la matière, et traiter les détails purement techniques dans des lois ordinaires, qui peuvent plus facilement être modifiées par le Parlement, chaque fois que cela est jugé nécessaire, puisque seule une majorité simple est requise à cette fin. Les deux lois contiennent aussi un certain nombre de dispositions qui n'auraient probablement même pas dû être régies au niveau d'une loi ordinaire¹⁴.

20. La Commission de Venise conclut que, en Hongrie, le niveau auquel sont traitées les questions relatives à la magistrature semble mal choisi. Si certains principes, ainsi que la structure générale, la composition et les principaux pouvoirs du Conseil national judiciaire et de l'Office national de la justice, auraient dû être définis dans la Constitution elle-même, la plupart des questions de détail auraient en revanche pu être traitées dans des lois ordinaires dont l'adoption ne requiert pas une majorité qualifiée au Parlement.

V. Garanties de l'indépendance de la magistrature dans son ensemble

21. Dans son avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, la Commission de Venise a souligné que l'indépendance de la magistrature en tant que telle n'était pas garantie explicitement, mais uniquement par le biais du principe de la séparation des pouvoirs. En conséquence, elle a appelé à indiquer clairement que « les tribunaux constituent un pouvoir

12. CDL-AD(2011)016, avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 87e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011), paragraphe 24.

13. L'article 175 de la LOAT et l'article 237 de la LSJRJ ne sont pas des dispositions organiques. Cela pourrait faciliter une modification de la liste des dispositions considérées comme organiques.

14. Par exemple, les dispositions concernant l'utilisation, par le président de la *Curia*, des salons privés de l'aéroport et des lieux de villégiature du gouvernement (article 153, paragraphe 4, et article 155 de la LSJRJ).

distinct et sont indépendants »¹⁵. De plus, elle a recommandé de « faire figurer dans la loi organique concernée une claire référence au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que des garanties concrètes d'administration autonome de ce dernier »¹⁶.

22. Si l'article 3 de la LOAT mentionne uniquement l'indépendance du juge, l'article 65 de la LOAT en revanche mentionne « le principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire », qui peut être interprété comme une référence au principe de l'indépendance de la magistrature en tant que telle. Cependant, comme les dispositions constitutionnelles relatives à la magistrature sont « assez vagues et générales », la Commission de Venise a encouragé les autorités hongroises à s'assurer que « tout changement à venir touchant le pouvoir judiciaire, de même que l'ensemble des réformes envisagées, respectent pleinement les exigences de la séparation des pouvoirs et de la primauté du droit, et qu'il existe des garanties efficaces d'indépendance, d'impartialité et de stabilité des juges »¹⁷. Le préambule de la LOAT précise que la loi a pour objet de réaliser pleinement le principe de l'indépendance de la magistrature. Cela peut être considéré comme une mise en œuvre de la recommandation de la Commission de Venise.

1. L'Office national de la justice

23. La Hongrie a été le premier des anciens pays communistes à établir un Conseil national de la magistrature (CNM) puissant, doté de larges compétences. L'administration des tribunaux, qui relevait du pouvoir exécutif, a été confiée au CNM, organe indépendant au sein duquel les juges étaient fortement représentés. Le CNM s'est vu attribuer la majorité des compétences exercées précédemment par le ministère de la Justice. Ce transfert de compétences a été considéré comme un pas important vers la mise en place d'un pouvoir judiciaire véritablement indépendant en Hongrie. Il a cependant été reproché au CNM d'avoir tendance à ne pas englober, dans ses décisions, la totalité des aspects relatifs au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire. Les auteurs de ces critiques faisaient remarquer que, dans la mesure où le CNM ne se réunissait qu'une fois par mois, c'était le bureau du CNM qui menait en réalité une grande partie des activités du CNM. Certains observateurs affirmaient que le véritable pouvoir était détenu par ce bureau, dont nombre d'agents venaient de l'ancien service des tribunaux qui avait fonctionné au sein du ministère de la Justice¹⁸.

24. Dans sa réponse à la lettre du président de la Commission de Venise, le Vice-Premier ministre, M. Navracsics, a souligné que le CNM ne pouvait pas prendre de décisions sur des questions urgentes, puisqu'il ne se réunissait qu'une fois par mois ; il se composait essentiellement de juges titulaires de postes élevés, qui contrôlaient en fait leurs propres activités. Lors de sa visite à Budapest, il a été indiqué à la délégation de la Commission de Venise que l'ancien CNM n'était pas en mesure de traiter efficacement certains problèmes structurels (par exemple, l'engorgement des tribunaux, plus important à Budapest que dans d'autres régions). La Commission de Venise étant dans l'impossibilité d'évaluer les insuffisances de l'ancien CNM, elle doit se fier aux constats du Gouvernement hongrois. Compte tenu des allégations relatives à de graves défaillances du CNM, la nouvelle majorité parlementaire a instauré l'Office national de la justice et doté son président de pouvoirs importants.

25. La Commission reconnaît pleinement la nécessité d'établir une administration de la justice efficace et opérationnelle. Elle a toutefois de sérieux doutes sur le modèle de réforme

15. CDL-AD(2011)016, paragraphe 102.

16. CDL-AD(2011)016, paragraphe 102.

17. CDL-AD(2011)016, paragraphe 104.

18. Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence, report on Hungary, Open Society Institute, Budapest 2001, p. 189.

choisi, qui concentre ces compétences très importantes entre les mains d'une seule personne, à savoir le président du nouvel Office national de la justice (ONJ)¹⁹.

26. Les Etats disposent d'une grande marge d'appréciation pour établir un système d'administration de la justice, dont il existe d'ailleurs différents modèles en Europe. Cependant, aucun des Etats membres du Conseil de l'Europe n'a choisi d'investir une seule personne de pouvoirs aussi étendus, sans contrôle démocratique suffisant. Dans les pays où le ministre de la Justice nomme les juges, le ministre est directement responsable devant le Parlement et a un mandat plus court, et sa participation personnelle tend à se limiter aux affaires les plus importantes.

27. Il a été indiqué à la délégation de la Commission que ce modèle avait été choisi dans le but de protéger le pouvoir judiciaire contre une influence directe du gouvernement. Cette intention est louable. Dans le cadre de la solution choisie, cet objectif est cependant poursuivi au prix d'une suppression de l'autonomie judiciaire et de toute influence de la société sur le système judiciaire. La Commission n'a pas réussi à déterminer pourquoi une réforme du CNM n'avait pas été engagée, afin d'augmenter son efficacité et de supprimer ses défauts. Une telle réforme aurait pourtant été possible, notamment au moyen des mesures suivantes : décharger les membres appartenant à la magistrature d'autres tâches, pour que le CNM puisse se réunir plus souvent ; faire en sorte qu'au CNM ne siègent pas uniquement des chefs de juridiction, mais aussi des juges occupant des postes moins élevés ; remplacer des représentants du Parlement par une part importante de représentants des « usagers » du système judiciaire, tels que des avocats et des membres de la société civile, qui restent malheureusement totalement exclus du nouveau système choisi.

28. L'article 66 de la LOAT se lit ainsi : « Le président de l'ONJ est élu par le Parlement parmi les juges nommés pour une durée indéterminée et ayant exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 5 ans. Le président est élu pour 9 ans à la majorité des deux tiers des voix. ».

29. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, les lois ne mentionnent ni compétences ni expérience spécifiques en matière d'administration et de gestion, mais uniquement 5 ans d'expérience dans le domaine judiciaire. La LOAT fait en sorte que le président de l'ONJ ait la confiance des deux tiers des députés²⁰.

30. La délégation de la Commission a été informée que la durée du mandat avait été fixée à 9 ans pour plusieurs hauts responsables en vertu de la nouvelle Loi fondamentale et des lois organiques (par exemple, pour le Procureur général, article 29 de la Loi fondamentale). Si la durée du mandat du président de l'ONJ est aussi longue, c'est pour éviter que ce mandat coïncide avec le mandat du Parlement, ce qui est effectivement une approche positive, en principe. Toutefois, dans le domaine de l'administration, y compris de l'administration des juges, plus un haut responsable reste longtemps en place, plus il est nécessaire de contrôler ses pouvoirs. Or, la Commission doute fort que le contrôle prévu par les lois organiques soit suffisant.

31. En outre, l'article 70, paragraphe 4, de la LOAT pose le problème du remplacement du président de l'ONJ. Selon cette disposition, le titulaire de ce poste exerce la présidence jusqu'à ce que son successeur soit élu. Si aucun candidat à la présidence de l'ONJ n'obtient la majorité

19. L'ONJ n'a pas de véritables pouvoirs en soi, mais est considéré par les autorités hongroises comme « l'organisation professionnelle placée sous son autorité [c'est-à-dire sous l'autorité du président] ».

20. La première personne à occuper la présidence de l'ONJ a, en effet, été élue par les représentants des partis au pouvoir, qui ont une majorité de deux tiers au Parlement. Lors de la visite de la délégation de la Commission à Budapest, les représentants des partis d'opposition ont informé la délégation qu'ils n'avaient pas voté pour la candidate élue à cause de ses liens étroits avec les leaders du Fidesz.

des deux tiers des voix des députés, la durée du mandat du président en exercice risque donc d'être bien supérieure à 9 ans. Dans le cas où il est impossible de rassembler une majorité suffisante au Parlement pour élire un nouveau président, une solution (parmi d'autres) pourrait consister à prévoir qu'un vice-président de l'ONJ exerce la présidence par intérim. Cela suppose néanmoins que les vice-présidents ne soient pas choisis par le seul président.

32. Le président de l'ONJ a hérité de tous les pouvoirs administratifs de l'ancien Conseil national de la magistrature et de son président. Il est intéressant de noter que, dans la description des objectifs de leur réforme du système judiciaire, les autorités hongroises n'ont pas fait référence à une « institution », mais ont préféré investir une « personne » des pouvoirs correspondants. Cette personnalisation de la fonction s'observe aussi à l'article 76, paragraphe 2, alinéa c, de la LOAT, selon lequel le président de l'ONJ fait des propositions concernant le choix de ses propres vice-présidents.

a) Compétences

33. Il ressort de la LOAT et de la LSJRJ que le président de l'Office national de la justice détient un pouvoir considérable. Celui-ci ne correspond pas à une compétence unique, mais découle de toute une série de dispositions. Selon l'article 76 de la LOAT, le président de l'ONJ exerce les fonctions suivantes :

- établit, et met à jour chaque année, le programme définissant les tâches à long terme de l'administration des tribunaux et les modalités y afférentes ;
- élabore, conformément aux dispositions légales - en tant qu'instructions normatives -, l'ensemble des règles et des normes impératives applicables aux tribunaux ; le président de l'ONJ adopte aussi des recommandations et des décisions pour remplir ses fonctions administratives ;
- représente les tribunaux ;
- propose des textes de loi concernant les tribunaux ;
- donne son avis sur les textes en préparation concernant les tribunaux (à l'exception des arrêtés municipaux), après avoir recueilli et analysé les avis des tribunaux par l'intermédiaire de l'ONJ ;
- participe, en qualité d'observateur, aux réunions des commissions parlementaires lorsque des propositions législatives concernant directement les tribunaux sont inscrites à l'ordre du jour ;
- gère les activités de l'ONJ ;
- établit les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ONJ ;
- fait des propositions concernant la désignation, et le renvoi, du vice-président de l'ONJ ;
- élabore sa proposition concernant le budget des tribunaux et le rapport sur l'exécution du budget (demande et communique l'avis de l'ONJ et l'avis du président de la Curia en ce qui concerne la Curia), que le gouvernement présente au Parlement en tant que partie intégrante de la loi de finances et de ses dispositions d'application, sans amendement ;
- participe, en qualité de personnalité invitée, à la réunion de la commission du budget du Parlement et du gouvernement consacrée à l'examen de la loi de finances et de ses dispositions d'application, pour ce qui concerne le chapitre sur le budget des tribunaux ;
- remplit les fonctions incombant au chef de l'organisation qui gère le chapitre sur les tribunaux de la loi de finances ; en cours d'exercice, le président de l'ONJ peut redistribuer les crédits prévus pour la Curia à des organisations financées par le budget de l'Etat qui sont mentionnées dans ce chapitre, avec l'accord du président de la Curia, sauf si la redistribution est rendue nécessaire par une modification des effectifs de ces organisations ;
- accomplit les tâches liées à la gestion financière du chapitre sur les tribunaux ;

- gère l'audit interne des tribunaux ;
- détermine le budget annuel consacré aux avantages annexes, en collaboration avec les organisations intéressées et;
- définit avec précision les conditions d'octroi et le niveau des autres prestations, en collaboration avec les organisations intéressées ;
- détermine le nombre de juges dont ont besoin les tribunaux administratifs, les tribunaux du travail et les tribunaux d'arrondissement établis dans le ressort d'une juridiction de degré supérieur ; cette détermination repose sur les effectifs indiqués dans le chapitre de la loi de finances consacré au budget des tribunaux et sur les indicateurs de la charge de travail moyenne liée aux procédures judiciaires et non judiciaires ;
- confie une affaire à un tribunal autre que celui qui devrait normalement en connaître, si cela est nécessaire pour réaliser l'objectif consistant à statuer dans un délai raisonnable ;
- lorsque cela se justifie tout particulièrement, ordonne que soit statué d'urgence sur des affaires concernant une grande partie de la société ou revêtant une importance exceptionnelle du point de vue de l'intérêt public ;
- prend des décisions sur la collecte de statistiques judiciaires et sur les tâches centrales concernant le traitement des données ;
- définit - et, si nécessaire, revoit chaque année – les fiches de données et la méthodologie servant à mesurer la charge de travail des juges ; examine, au moins une fois par an, les charges de travail et l'évolution des données nationales concernant la gestion des affaires ; définit, à l'échelle nationale, la charge de travail moyenne liée aux procédures judiciaires et non judiciaires, pour chaque degré de juridiction et chaque stade de la procédure ;
- publie les avis de vacance des postes de juge ;
- soumet des propositions au Président de la République concernant la nomination des juges et la fin de leurs activités ;
- décide de l'affectation des juges – à la suite de leur première nomination à un poste – en fonction du résultat de la procédure de sélection et conformément à la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges ;
- affecte les juges militaires à une chambre militaire et, à la fin de leur service professionnel dans l'armée hongroise, les nomme à d'autres fonctions judiciaires ;
- désigne, conformément à la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges, les juges chargés de statuer sur les affaires définies à l'article 17, paragraphes 5 et 6, et à l'article 448, paragraphe 2, de la loi sur la procédure pénale ; sur recommandation du président de la juridiction, le président de l'ONJ désigne aussi les juges assurant la présidence des collèges chargés de statuer, sur les affaires administratives ou de droit du travail ;
- peut affecter des juges à la Curia, à l'ONJ et au ministère dirigé par le ministre chargé des questions de justice ; il prend les décisions concernant la fin du mandat de ces juges et leur réaffectation à de véritables fonctions judiciaires ;
- adopte des décisions sur la mutation de juges ;
- adopte une décision sur l'affectation d'un juge à un autre service, si la mutation ne se fait pas entre une juridiction de degré supérieur et le tribunal administratif ou le tribunal du travail établis dans le ressort de cette juridiction, ni entre la juridiction et le tribunal d'arrondissement établi dans le ressort de cette juridiction (ou entre les tribunaux d'arrondissement établis dans le ressort de cette juridiction), ni entre le tribunal administratif ou le tribunal du travail établis dans le ressort de la juridiction et les tribunaux d'arrondissement ;
- prend des décisions concernant les mises à disposition de longue durée de juges à l'étranger ;
- décide si la compétence territoriale d'une juridiction a diminué au point de rendre impossible le maintien d'un poste de juge dans cette juridiction ;

- en cas de démission d'un juge, le président de l'ONJ peut accepter un préavis inférieur à 3 mois et/ou décharger le juge de ses fonctions pendant la période de préavis, totalement ou en partie ;
- dans le cas où un juge prend sa retraite ou atteint la limite d'âge, le président de l'ONJ prend une décision concernant la libération du juge de ses obligations pendant la période de préavis, conformément à la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges ;
- nomme les chefs de juridiction définis par la loi et met fin à leurs activités ;
- peut accorder une dérogation en cas de conflit d'intérêts entre un chef de juridiction et un membre de sa famille statuant dans une unité organisationnelle placée sous l'autorité de ce chef de juridiction et ;
- fixe le nombre de juges non professionnels qui doivent être élus par l'organe électeur pour siéger dans les différentes juridictions, en tenant compte du ratio d'électeurs inscrits sur le registre des minorités et du nombre de citoyens ayant le droit de vote dans les circonscriptions concernées, de manière à ce qu'au moins un juge non professionnel soit élu par chaque gouvernement local des minorités ;
- approuve les règles d'organisation et de fonctionnement des cours d'appel régionales et des juridictions de degré supérieur ;
- gère et contrôle les activités administratives des présidents de juridiction - à l'exception des présidents des tribunaux d'arrondissement, des tribunaux administratifs et des tribunaux du travail -, et pour ce faire vérifie le respect des règles sur l'administration des juridictions et le respect des délais et des règles de procédure ;
- inspecte les chefs de juridiction dont la nomination relève de sa compétence ;
- en fonction des conclusions des inspections définies aux deux points précédents, le président de l'ONJ prend les mesures qui s'imposent et contrôle leur mise en œuvre ; il peut proposer l'ouverture d'une procédure disciplinaire ;
- décide des tâches de formation centrales et supervise leur mise en œuvre ; définit les missions de formation régionales ;
- élabore les règles concernant le système de formation des tribunaux et les règles concernant le respect des obligations de formation ;
- informe le Conseil national judiciaire de ses activités tous les six mois ;
- informe chaque année de ses activités les présidents de la Curia, des cours d'appel régionales et des juridictions de degré supérieur ;
- fait rapport chaque année au Parlement sur la situation générale et les activités administratives des tribunaux ;
- est responsable de la publication du recueil des décisions de justice ;
- à la demande du ministre de la Justice, ordonne la collecte de données dans les juridictions, en vue de la préparation de textes législatifs ou de l'examen de l'application des lois ;
- à la demande du ministre de la Justice (et, au besoin, après avoir sollicité l'avis des tribunaux), donne les informations nécessaires aux activités législatives concernant l'organisation et l'administration des tribunaux, ainsi que des informations relatives à l'application des lois par les tribunaux ;
- accomplit les tâches concernant les déclarations de patrimoine des présidents des cours d'appel régionales et des juridictions de degré supérieur ;
- prend l'initiative, avec l'ONJ, de décerner les titres de « juge titulaire/honoraire de la juridiction de degré supérieur », de « juge titulaire/honoraire de la cour d'appel régionale », de « juge titulaire/honoraire de la Curia » et de « conseiller de la Curia », ainsi que de décerner les titres de « conseiller en chef » et de « conseiller » aux employés des services judiciaires et d'accorder des décorations, prix, diplômes ou plaques ;
- veille à ce que les organisations intéressées puissent exercer leurs droits ;

- remplit les autres fonctions relevant de sa compétence en vertu de la loi.

34. La liste dressée à l'article 76 de la LOAT n'est cependant pas complète. La LSJRJ et d'autres dispositions de la LOAT prévoient en effet un certain nombre de compétences supplémentaires, qui ont une influence sur l'indépendance de la magistrature. Le président de l'ONJ :

- peut engager la « procédure de normalisation » (article 27, paragraphe 4, de la LOAT, voir ci-dessous) ;
- désigne des experts judiciaires pour former un jury chargé de faire passer des tests d'aptitude professionnelle (article 6, paragraphe 2, de la LSJRJ) ;
- peut modifier le classement des candidats (article 18, paragraphe 3, de la LSJRJ) établi par le jury (article 14, paragraphe 1, de la LSJRJ) ; le président de l'ONJ « informe » uniquement le Conseil national judiciaire des raisons pour lesquelles l'ordre a été modifié ;
- peut transférer un poste à une autre juridiction (article 9, paragraphe 3, de la LSJRJ) ;
- peut ordonner l'affectation temporaire d'un juge à une autre juridiction sans l'accord du juge concerné (article 31, paragraphes 1 et 3, de la LSJRJ) ;
- procure un poste judiciaire aux juges ayant travaillé à l'ONJ, sans que soit engagée de procédure qui permettrait à d'autres personnes de présenter leur candidature à ce poste (article 58, paragraphe 3, de la LSJRJ) ;
- détermine le contenu (forme) des rapports d'activité annuels des juges (article 67 de la LSJRJ) ;
- détermine la procédure d'évaluation des juges (articles 72, paragraphe 2, alinéa e, et article 73 de la LSJRJ) ;
- conserve les décisions disciplinaires (article 84, paragraphe 5, et article 125, paragraphe 1, de la LSJRJ) ;
- soumet au Président de la République des propositions concernant la cessation d'activité des juges (article 96 de la LSJRJ) ;
- est représenté dans le cadre de la procédure disciplinaire (article 122, paragraphe 4, de la LSJRJ) ;
- conserve les déclarations de patrimoine dans un système d'enregistrement électronique (article 199, paragraphe 2, article 201, paragraphe 3, et article 202, paragraphe 1, de la LSJRJ) ;
- délègue toute autre fonction aux présidents de juridiction (article 119, alinéa o, de la LOAT).

35. **Ces pouvoirs sont très étendus. Certains correspondent aux compétences généralement exercées par le chef de l'administration judiciaire. D'autres non. Certains pouvoirs sont décrits en des termes assez vagues, sans que soient définis de critères clairs régissant l'exercice de ces pouvoirs. Cela est préoccupant, d'autant plus que tous ces pouvoirs sont exercés par une seule personne.** Il y a aussi d'autres motifs de préoccupation. Par exemple, le droit de proposer des textes de loi (article 76, paragraphe 1, alinéa d, de la LOAT) semble en contradiction avec l'article 6, paragraphe 1, de la Loi fondamentale, selon lequel l'initiative de la loi appartient uniquement au Président de la République, au gouvernement, à toutes les commissions parlementaires et à chaque député. Ce droit d'initiative législative semble aussi contraire à l'article 65 de la LOAT, qui limite le domaine de compétence du président de l'ONJ à des fonctions d'administration, de gestion et de supervision. Il serait souhaitable que l'article 76, paragraphe 1, alinéa d, de la LOAT reconnaisse au président de l'ONJ le simple droit de suggérer aux organes ci-dessus de prendre une initiative législative et que cette disposition soit donc reformulée en des termes plus précis.

36. Même si la plupart des compétences du président de l'ONJ ne concernent pas les activités judiciaires consistant à statuer sur des affaires, nombre des pouvoirs énumérés ci-

dessus sont étroitement liés à la situation du juge qui rend ces décisions. Le président de l'ONJ n'est pas seulement un puissant « administrateur » des tribunaux, mais intervient aussi beaucoup dans les décisions judiciaires, puisqu'il est habilité à confier une affaire à une autre juridiction et exerce une influence sur les juges et sur la structure interne de l'appareil judiciaire. Le rôle considérable confié au président de l'ONJ en matière de nomination des juges a une portée particulière dans le contexte actuel puisque à la suite de l'abaissement de l'âge du départ à la retraite pour les juges, nombre de postes judiciaires importants doivent être pourvus à bref délai, et qu'un moratoire sur les nominations de juges a été instauré en 2011 jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système.

b) Responsabilité

37. La Commission de Venise reconnaît que les lois visent à garantir la transparence des activités du président de l'ONJ. Elles prévoient en effet que le président rende compte de ses activités au Conseil national judiciaire tous les six mois et, chaque année, aux présidents de la *Curia*, des cours d'appel régionales et des juridictions de degré supérieur. Le président de l'ONJ doit aussi soumettre au Parlement un rapport annuel sur la situation générale des tribunaux et leur administration (article 76, paragraphe 8, alinéas a-c, de la LOAT). En vue d'informer le grand public, il est procédé à la publication des règles édictées par le président de l'ONJ, de son rapport annuel sur la situation générale et l'administration des tribunaux, des procès-verbaux de ses entretiens avec les candidats à de hautes fonctions judiciaires, ainsi que de ses décisions, à caractère procédural ou autre (article 77 de la LOAT). Si cette information contribue utilement à la transparence, elle n'est cependant pas suffisante. **La LOAT devrait prévoir l'obligation d'indiquer les critères selon lesquels ont été prises les décisions publiées** (par exemple, les raisons expliquant pourquoi le classement des candidats a été modifié ou pourquoi une affaire a été confiée à une autre juridiction) et préciser les critères qui peuvent être appliqués (par exemple, pour le classement des candidats à un poste de juge).

38. Compte tenu de la longueur du mandat du président de l'ONJ (9 ans selon l'article 66, 2^{nde} phrase, de la LOAT) et de l'extraordinaire étendue de ses compétences (article 76 de la LOAT et plusieurs dispositions de la LSJRJ), ce poste doit faire l'objet d'un degré élevé de légitimation démocratique et se caractériser par des obligations rigoureuses de rendre des comptes. L'information sur les activités est indispensable à la transparence mais ne constitue pas une condition suffisante. Concernant la légitimité démocratique, une distinction peut être faite entre la légitimation personnelle et la légitimation substantielle. Le président de l'ONJ étant investi directement par le Parlement, il jouit d'une forte légitimité personnelle (abstraction faite de la question de savoir si la majorité des deux tiers requise confère une légitimité personnelle supérieure à celle conférée par une majorité simple). En revanche, sa légitimité substantielle, qui dépend de la marge d'appréciation que lui laissent les dispositions régissant ses compétences, semble insuffisante. Nombre de dispositions attribuant des pouvoirs au président de l'ONJ ne prévoient pas de critères substantiels suffisants pour l'exécution de ces pouvoirs et ont recours à des expressions vagues comme « les intérêts du service » (article 31, paragraphe 2, de la LSJRJ). D'autres dispositions ne prévoient pas de critères du tout ; c'est le cas, par exemple, de celle qui habilite le président de l'ONJ à transférer un poste vacant à une autre juridiction (article 9, paragraphe 3, de la LSJRJ).

39. La Commission de Venise reconnaît également que le président de l'ONJ devra rendre des comptes au Conseil national judiciaire (CNJ), dans une certaine mesure. En effet, le CNJ peut examiner l'activité administrative centrale du président de l'ONJ et signaler tout problème, faire des propositions au président de l'ONJ lorsque celui-ci prend l'initiative d'une activité législative concernant les tribunaux, et formuler des avis sur les règles et recommandations émanant du président de l'ONJ et sur le budget des tribunaux et le rapport consacré à l'exécution de ce budget (article 103, paragraphe 1, alinéas a-c, et paragraphe 2, alinéa a, de la LOAT).

40. Il convient toutefois de souligner que le CNJ, qui est l'institution chargée de superviser l'action du président de l'ONJ, dépend de ce dernier à bien des égards ; en fait, le président de l'ONJ contrôle les personnes censées le contrôler. Premièrement, tous les membres du CNJ étant des juges, ils peuvent faire l'objet d'un certain nombre de mesures administratives prétendument neutres, telles que l'affectation à une juridiction de niveau inférieur (article 34, paragraphe 2, de la LSJRJ), ce qui risque fort d'avoir un effet dissuasif. Deuxièmement, c'est à l'ONJ qu'il appartient de veiller à ce que soient réunies les conditions nécessaires au bon fonctionnement du CNJ (article 104, paragraphe 1, de la LOAT). Les effets négatifs de cette disposition sur l'indépendance du CNJ par rapport à l'ONJ sont évidents. Troisièmement, le président de l'ONJ assiste même aux réunions à huis clos du CNJ (article 106, paragraphe 1, 2^{nde} phrase, de la LOAT) et l'ONJ est chargé d'établir les procès-verbaux de ces réunions (article 107, paragraphe 1, 1^{re} phrase, de la LOAT). La simple présence du président de l'ONJ à chaque réunion risque d'empêcher l'expression de critiques et donc d'avoir un puissant effet dissuasif. En outre, le président de l'ONJ est ainsi parfaitement informé de tout ce qui se passe au sein du CNJ.

41. Dans le cas où une procédure visant à relever le président de l'ONJ de ses fonctions est néanmoins envisagée, elle peut uniquement être engagée pour des motifs limités (le président de l'ONJ n'est plus digne d'exercer sa charge), au moyen d'une proposition soumise au Parlement par le Président de la République ou par le CNJ, sur la base d'une décision prise à la majorité des deux tiers de tous les membres du CNJ (article 74, paragraphe 1, de la LOAT). Selon l'article 70, paragraphe 2, 2^{nde} phrase, de la LOAT, le Parlement ne peut décider de relever le président de l'ONJ de ses fonctions que si les deux tiers des députés votent en faveur de cette destitution ; en conséquence, une minorité relativement faible de 34 % des membres du Parlement peut opposer son veto à la destitution. Cela est un sérieux obstacle à la procédure de destitution.

42. **Etant donné que le principal organe chargé de superviser l'action du président de l'ONJ dépend de ce dernier et que la procédure de destitution est assortie de conditions excessivement restrictives, l'obligation de rendre des comptes à laquelle le président de l'ONJ est soumis est manifestement insuffisante.** Ces lacunes dans l'obligation de rendre des comptes ont une incidence directe sur la légitimité démocratique du président de l'ONJ, puisque, une fois que le Parlement a investi une personne de cette fonction, il n'a pas de moyens suffisants de la contrôler. Le manque de contrôle va encore plus loin : si, à l'expiration du mandat du président de l'ONJ, aucun candidat n'obtient le soutien de deux tiers des députés, le président de l'ONJ reste simplement en fonction (article 70, paragraphe 4, de la LOAT) et cette situation peut se prolonger jusqu'à ce que le président atteigne la limite d'âge. Par conséquent, lorsque le Parlement investit une personne de la fonction de président de l'ONJ, il place en fait des pouvoirs considérables entre les mains d'une seule personne, qui peut en disposer très librement.

43. La Commission de Venise estime qu'il faut modifier le nouveau système pour le rendre conforme au principe de la prééminence du droit. Le président de l'ONJ doit être soumis à des obligations bien plus rigoureuses de rendre des comptes. A cette fin, il faudrait que **la LOAT et la LSJRJ précisent que les décisions du président de l'ONJ doivent être motivées explicitement et faire référence à des critères établis par la loi, et que les décisions contraignantes doivent être soumises à un contrôle juridictionnel. Afin de renforcer le contrôle sur le président de l'ONJ, l'on pourrait envisager de donner davantage de pouvoirs à un CNJ remanié (qui aurait une structure pluraliste) ou d'adopter d'autres solutions (inspirées des modèles en vigueur dans d'autres pays démocratiques), qui permettraient de rendre le président de l'ONJ responsable devant le Parlement ou de renforcer la responsabilité du ministre de la Justice, d'une manière qui, bien entendu, ne compromette pas l'indépendance de la magistrature. En outre, il serait important de réduire les pouvoirs du président de l'ONJ.**

2. Le Conseil national judiciaire (CNJ)

44. La Commission de Venise s'est toujours prononcée avec fermeté en faveur de conseils judiciaires indépendants habilités à prendre des décisions déterminantes dans la nomination et la carrière des juges²¹, sans nécessairement exclure les systèmes où le processus de décision relève d'un ministre de la justice rendant compte au Parlement, pour autant qu'un tel système n'ait pas d'incidences négatives pouvant nuire à l'indépendance du judiciaire.

45. Le CNJ qui vient d'être créé est qualifié d'« instance de supervision de l'administration centrale des tribunaux » à l'article 88, paragraphe 1, de la LOAT. Il comprend quinze membres, y compris le Président de la *Curia*, membre de droit, qui sont tous des juges élus à la majorité par la réunion des juges délégués²². Cette composition paraît problématique en raison de son uniformité, qui peut facilement conduire à fonctionner uniquement en vase clos sans rendre de comptes à l'opinion publique ni comprendre les besoins extérieurs et les exigences, surtout ceux des utilisateurs du système judiciaire (avocats, société civile) ou des représentants du monde universitaire. C'est pourquoi la Commission de Venise souligne la nécessité de prévoir un regard extérieur en préconisant une composition pluraliste des conseils judiciaires tout en assurant une participation importante de juges²³.

46. Les obligations du CNJ sont énumérées à l'article 103 de la LOAT, en vertu duquel le CNJ examine l'activité administrative centrale du président de l'ONJ et fait état de tout problème :

- il propose au président de l'ONJ d'initier une législation concernant les tribunaux ;
- il exprime des avis sur les règles et recommandations publiées par le président de l'ONJ ;
- il donne un avis sur le budget et le bilan financier des tribunaux ;
- il examine la gestion économique et financière des tribunaux ;
- il exprime des avis sur les niveaux des autres avantages et les conditions détaillées dont ceux-ci sont assortis ;
- il publie un avis annuel sur les pratiques de l'ONJ et du président de la *Curia* en matière d'évaluation des candidatures de juges et de chefs de juridictions ;
- il peut décerner les titres ci-après à l'initiative du président de l'ONJ : « juge titulaire / honoraire de tribunal », « juge titulaire / honoraire de cour d'appel régionale », « juge titulaire / honoraire de la *Curia* », « conseiller de la *Curia* ». De plus, à l'initiative du président de l'ONJ, il peut proposer l'octroi de décorations, de prix, de diplômes ou de plaques et approuver l'attribution de prix, de plaques, de diplômes par d'autres organisations ;
- il procède à l'inspection des déclarations de patrimoine des juges ;
- il nomme le président et les membres du tribunal disciplinaire des juges ;
- il exprime un avis préalable sur les personnes nommées à la fonction de président de l'ONJ et de président de la *Curia* sur la base d'un entretien personnel ;
- il adopte une décision concernant la prolongation de la nomination du président et du vice-président des cours d'appel régionales, des tribunaux, des tribunaux administratifs, du travail et de district si le Président ou le vice-président ont déjà exercé leur fonction pendant deux mandats successifs ;
- il exprime un avis préliminaire sur le candidat dans le cas prévu à l'article 132, paragraphe 6, de la LOAT ;
- il propose un plan de formation central ; et
- il exprime des avis sur le règlement du système de formation mis en place pour les juges et sur l'exécution des obligations de formation.

21. CDL-AD(2010)004, paragraphe 31 ss, 82.4, 82.6.

22. Article 88, paragraphe 3 ss. de la LOAT.

23. Annexe à la lettre du Vice-Premier ministre Navracsics au Président de la Commission de Venise, p. 3.

47. Cette liste montre clairement qu'hormis la composition du tribunal disciplinaire des juges, le CNJ dépend presque complètement d'un pouvoir « souple » de persuasion. Même en ce qui concerne l'initiative tendant à la révocation du président de l'ONJ, que les autorités hongroises retiennent comme « pouvoir principal et essentiel »²⁴, il se limite en fait à un simple droit de soumettre une proposition au Parlement. Les décisions de l'ONJ ne sont pas contraignantes, Il est possible de ne pas tenir compte de ses propositions et avis – ainsi que l'indique leur libellé. Dans ces circonstances, **le CNJ ne peut guère exercer de supervision effective.**

48. Deux aspects concernant la structure personnelle du CNJ contribuent encore à l'affaiblir : selon l'article 89, paragraphe 2, de la LOAT, le CNJ est dirigé par une présidence tournante de six mois assurée par ses différents membres. Alors que ce modèle empêche la mise en place de structures trop hiérarchisées au sein du CNJ et permet à ses membres de se réunir sur un pied d'égalité, cet avantage n'est pas sans inconvénients. La rotation continue de la présidence ne permet à aucun des présidents du CNJ de s'affirmer comme étant la voix et le visage du pouvoir judiciaire hongrois. Cela limite la présence externe et la notoriété du CNJ face au grand public et aux autres acteurs de l'administration judiciaire. Ce problème s'ajoute à la disposition de l'article 90, paragraphe 2. al. g, de la LOAT, qui interdit d'être membre du CNJ plus d'un mandat (à l'exception du Président de la *Curia*, qui est membre de droit pendant toute la durée de ses fonctions). D'un côté, cette restriction préserve la souplesse des structures humaines et favorise l'apport de nouvelles idées ; de l'autre elle empêche le cumul d'expériences et affaiblit donc le CNJ, d'autant plus qu'il n'y a pas de dispositions pour un remplacement graduel et en douceur de ses membres.

49. Il découle de l'article 25, paragraphe 5, de la Loi fondamentale que « les instances de l'autonomie judiciaire participent à l'administration des tribunaux ». Bien qu'elle soit formulée de façon neutre, cette norme reflète en principe la doctrine de la Commission de Venise²⁵ à cet égard, de même que les normes du Conseil de l'Europe applicables²⁶. La Commission de Venise rappelle « que la nouvelle Constitution ne fait pas référence au Conseil national judiciaire, organe chargé par la Constitution précédente (article 50.1) de l'administration des tribunaux. On ne sait donc pas bien si cet organe existe toujours, quelles solutions ont été trouvées pour assurer une administration appropriée des tribunaux jusqu'à ce que la réforme de la justice soit effectivement mise en œuvre et quel mécanisme sera mis en place par la réforme. La Commission de Venise invite les autorités hongroises à faire en sorte que quel que soit le mécanisme retenu, de solides garanties soient prévues pour préserver une administration indépendante des tribunaux et pour empêcher toute ingérence politique »²⁷. Il convient de tenir compte de tous ces éléments en analysant, dans la perspective de l'autonomie de la justice, le rôle des deux différentes institutions que prévoient les nouvelles lois hongroises sur le judiciaire : d'une part le CNJ, d'autre part, le président de l'ONJ (voir précédemment).

50. Le CNJ est conçu comme un organe de l'autonomie judiciaire, dont tous les membres sont des juges élus par leurs pairs. Toutefois, il ne jouit pas de pouvoirs importants et son rôle dans l'administration de la justice peut être considéré comme négligeable.

51. A l'inverse, le président de l'ONJ jouit de compétences étendues, ce qui en fait l'acteur principal de l'administration judiciaire. Toutefois, le simple fait de réserver aux seuls juges la possibilité de devenir président de l'ONJ ne fait pas de celui-ci un organe de l'autonomie judiciaire. Il implique plutôt que les juges jouent un rôle décisif dans l'élection du président.

24. Annexe à la lettre du Vice-Premier ministre Navracsics au Président de la Commission de Venise, p. 3.

25. CDL-AD(2010)004, paragraphe 32.

26. Voir Rec. CM(2010)12, paragraphe 26 ss., 40 ss.

27. CDL-AD(2011)016, paragraphe 106.

Etant donné que le président de l'ONJ est élu par le Parlement, c'est-à-dire par un acteur extérieur du point de vue de la justice, il ne peut être considéré comme un organe de l'autonomie judiciaire.

52. En conséquence, les grands textes de loi semblent contredire le droit, formulé de façon plutôt vague, du judiciaire de « participer » à l'administration des tribunaux, consacré à l'article 25, paragraphe 5, de la Loi fondamentale. La participation supposerait au moins le droit d'être entendu sur toute question pertinente et le pouvoir de prendre un minimum de dispositions autonomes d'une certaine importance. Sinon, le droit à la participation serait dénué de toute signification et l'article 25, paragraphe 5, de la Loi fondamentale serait vidé de sa substance.

VI. Garanties pour le juge individuel

1. Incompatibilités

53. Les autorités hongroises ont souligné l'importance d'un certain nombre d'incompatibilités avec la fonction de juge afin d'assurer l'indépendance du judiciaire. Celles-ci sont énumérées aux articles 39 et suivants de la LSJRJ et concernent notamment l'appartenance à un parti politique, au Parlement hongrois ou au Parlement européen. La Commission de Venise a estimé que « les Etats peuvent établir que la fonction judiciaire est incompatible avec d'autres fonctions. Les juges ne doivent pas exercer de fonctions exécutives. Les activités politiques susceptibles de nuire à l'impartialité judiciaire ne doivent pas être autorisées »²⁸. La réglementation hongroise semble être conforme à ces normes (bien que dans une perspective européenne, il ne soit pas nécessaire d'être aussi strict que le prévoit la législation hongroise).

2. Nomination des juges

54. Selon la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe :

« 44. Les décisions concernant la sélection et la carrière des juges devraient reposer sur des critères objectifs préétablis par la loi ou par les autorités compétentes. Ces décisions devraient se fonder sur le mérite, eu égard aux qualifications, aux compétences et à la capacité de statuer sur les affaires en appliquant le droit dans le respect de la dignité humaine.

...

46. L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Pour garantir son indépendance, au moins la moitié des membres de l'autorité devraient être des juges choisis par leurs pairs.

47. Toutefois, lorsque les dispositions constitutionnelles ou législatives prévoient que le chef de l'Etat, le gouvernement ou le pouvoir législatif prennent des décisions concernant la sélection et la carrière des juges, une autorité indépendante et compétente, composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire (sous réserve des règles applicables aux conseils de la justice énoncées au chapitre IV) devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique. »

28. CDL-AD(2010)004, paragraphe 82.12.

55. La procédure de nomination est déterminée en détail par la LSJRJ. L'article 4, paragraphe 1, de la LSJRJ définit les critères de nomination et le paragraphe 2 de l'article 4, prévoit les incompatibilités de manière transparente.

56. La procédure de nomination des juges comprend les étapes suivantes :

- Un avis de vacances est publié et les candidats sont invités à se faire connaître ;
- Le président de la juridiction concernée informe le président de l'ONJ quand une fonction devient vacante ;
- Le président de l'ONJ annonce qu'il y a un poste vacant ;
- Les candidats soumettent leur candidature ;
- Un comité de juges entend les candidats et classe ceux-ci en fonction des points²⁹ qu'ils ont obtenus, en tenant compte des critères visés à l'article 14, paragraphe 4, de la LSJRJ (vingt points au maximum pour le résultat de l'interview, d'autres compétences, comme des stages de formation ou la connaissance de langues étrangères permettant d'améliorer leur score) ;
- Le classement du comité des juges est transmis au président de juridiction ou au président de la *Curia* (article 15, paragraphe 3, de la LSJRJ).
- Le comité peut soit convenir que le candidat classé en première position sera nommé soit recommander de nommer celui qui est classé deuxième ou troisième ;
- Les actes de candidature, le classement du comité de juges et enfin la recommandation motivée du président du tribunal ou de la cour sont adressés pour évaluation au président de l'ONJ dans les huit jours ouvrables (article 16 de la LSJRJ) ;
- Le président de l'ONJ peut soit agréer le candidat classé premier sur la liste de personnes présélectionnées, soit décider de s'écarter de la liste³⁰ et proposer que le candidat classé deuxième ou troisième soit nommé (articles 18, paragraphe 1 et 3, de la LSJRJ).
- En fin de compte, le Président de la République nomme l'un des candidats proposés par le président de l'ONJ.

57. Les différents systèmes de nomination de juges varient en Europe, et même la proposition de nomination formulée par une personne unique telle que le président de l'ONJ est en principe compatible avec les dispositions de la CEDH. Il semble que la procédure garantisse que les juges sont nommés au mérite, en suivant des critères objectifs, bien que les règles procédurales et matérielles dans leur ensemble ne comportent pas suffisamment de garanties pour exclure que des considérations abusives jouent un rôle.

58. L'article 18, paragraphe 3, de la LSJRJ en vertu duquel « le président de l'ONJ peut décider de s'écarter de la liste de candidats présélectionnés et proposer que soit nommé le candidat classé deuxième ou troisième » laisse quelque peu perplexe. Aucun critère ou condition autorisant le président à s'écarter de l'ordre de la liste ne sont indiqués. Celui-ci semble disposer d'un pouvoir discrétionnaire total, ce qui viole l'état de droit et le principe de transparence. La Commission de Venise a été informée, lors de sa visite à Budapest, que la décision ne pouvait être contestée devant un tribunal. Cela signifie qu'il n'y a pas de moyen de contrôler ce type d'utilisation du pouvoir discrétionnaire. Alors que d'autres systèmes juridiques d'Europe ne prévoient pas de contrôle juridictionnel des nominations de magistrats, un tel contrôle semble nécessaire dans le cadre spécifique d'un système où une personne qui, pour

29. Le résultat de l'interview peut être de vingt points maximum auxquels sont ajoutés des points pour d'autres qualifications. Les candidats ayant plus de 70 points sont d'ordinaire nommés.

30. Au moins dans la traduction anglaise, les paragraphes 5 et 6 de l'article 143 de la LOAT semblent se contredire. En vertu du paragraphe 5, le CNJ est seulement informé simultanément de la nomination si le classement des candidats n'est pas retenu, tandis que selon le paragraphe 6, il convient de demander l'avis du CNJ sur la nomination avant de procéder à celle-ci. Le paragraphe 6 est manifestement préférable du point de vue de l'indépendance du judiciaire.

l'essentiel, n'a pas à rendre de compte, exerce un pouvoir discrétionnaire très large. Pour permettre aux tribunaux de le faire, la loi devrait spécifier les critères que le président de l'ONJ doit utiliser.

59. Le président de l'ONJ n'est une autorité ni au sens du paragraphe 46 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 (« composée de juges choisis par leurs pairs »), ni au sens du paragraphe 47 (« le chef de l'Etat, le gouvernement ou le pouvoir législatif »). Lorsque ces dernières autorités sont habilitées à procéder à des nominations, la Recommandation (2010)12 prévoit une garantie selon laquelle « une autorité indépendante et compétente, composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire ... devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique »³¹. Une telle garantie doit s'appliquer au président de l'ONJ par analogie avec le paragraphe 47. Bien qu'il ne soit pas libre de choisir qui nommer, celui-ci peut empêcher un candidat d'être retenu. Son pouvoir d'appréciation, qui l'autorise à s'écarter de la liste de candidats présélectionnés n'est donc pas conforme à l'esprit de la Recommandation CM/Rec(2010)12.

60. **Le nouveau système de nomination des juges institué par la LOAT conduit donc à une réduction des garanties propres à assurer une sélection objective des candidats.** Cette évolution n'est pas compensée par des garanties procédurales. Ce n'est plus un organe collectif, le Conseil national de la magistrature, qui propose les candidats à nommer, mais une personne seule, à savoir le président de l'ONJ. Lorsqu'il adresse sa proposition au Président de la République, le président de l'ONJ n'est pas lié par le classement réalisé sur la base de critères objectifs par le « comité de juges ».

61. En ce qui concerne sa décision, le Président de la République semble pouvoir choisir librement entre les candidats (bien que le choix soit restreint à la liste de candidats présélectionnés). Même si l'on pourrait s'attendre à ce que le Président de la République suive le classement de la liste du président de l'ONJ, ce n'est pas garanti par la loi. A cet égard, le paragraphe 47 s'applique directement.

3. Nomination des chefs de tribunaux

62. En ce qui concerne les nominations aux hautes fonctions judiciaires, à l'exception des postes de la *Curia* et des chefs adjoints de section, c'est le président de l'ONJ qui nomme les présidents et vice-présidents de cours d'appel et de tribunaux, les présidents de sections de cours d'appel et de tribunaux et les chefs et les chefs adjoints des sections administratives et sociales (article 128 de la LOAT). La loi détermine la procédure, mais elle ne fixe pas de critères pour ces nominations.

63. Les principaux éléments de la procédure sont les suivants : le président de la juridiction concernée par la nomination fait une recommandation au président de l'ONJ. Les candidats font connaître leur intention et doivent soumettre un plan de carrière, « plan à long terme lié au fonctionnement du tribunal, de la section ou de l'équipe et calendrier de sa réalisation » (article 130 de la LOAT). Les juges de la juridiction intéressée expriment leur avis sur les candidats par un vote à bulletins secrets (article 131 de la LOAT). La personne ayant le pouvoir de nomination (c'est-à-dire le président de l'ONJ pour les présidents et vice-présidents de tribunaux) entend les candidats, il interviewe le candidat et le « comité d'examen » (sans doute les juges de la juridiction considérée) et il classe les candidats selon le nombre de voix obtenus lors du vote. Cependant, la personne habilitée (c'est-à-dire le président de l'ONJ pour les présidents de tribunaux) n'est pas liée par la recommandation du comité d'examen. Elle doit justifier par écrit la décision de s'écarter du classement (article 132, paragraphe 2, de la LOAT) et en informer le CNJ. La procédure de nomination se poursuit pourtant. S'il souhaite toutefois nommer un

31. C'est nous qui soulignons.

candidat qui n'a pas même "obtenu le soutien de la majorité du comité d'examen" (sans doute moins de 50% des voix exprimées), le président de l'ONJ doit attendre l'avis du CNJ. Cependant, même si le CNJ s'oppose à la nomination, le président de l'ONJ peut néanmoins passer outre (article 132, paragraphe 6, de la LOAT). **La LOAT donne au président de l'ONJ un poids excessif dans la nomination des présidents de juridiction. Il peut procéder à la nomination même si le CNJ s'y oppose.** Il importe de relever que le CNJ peut reconduire les présidents et vice-présidents de différents tribunaux si ceux-ci ont déjà réalisé deux mandats, alors que les nominations pour les deux premiers mandats relèvent du président de l'ONJ.

64. On ne peut exclure le risque que le président de l'ONJ nomme des présidents de tribunaux avant tout parce qu'ils partagent ses positions. Ce risque est particulièrement réel étant donné l'âge précoce de la retraite des juges (voir ci-dessous) et le « moratoire » actuel sur les nominations pendant le second semestre de 2011, ce qui pourrait entraîner la vacance d'un grand nombre de fonctions de chefs de juridictions, qui seront toutes pourvues selon la nouvelle procédure.

65. **La LOAT devrait être modifiée afin d'améliorer le contrôle du pouvoir exercé par le président de l'ONJ. Il serait possible de le faire en réformant le CNJ pour renforcer son rôle de façon à ce qu'il puisse au moins opposer son veto à la nomination des présidents de juridictions.**

4. Périodes probatoires / secrétaires de tribunaux faisant office de juges

66. Une période probatoire de trois ans, «qualifiée de « nomination pour une durée déterminée » est prévue aux articles 3, paragraphe 5, et 23, paragraphe 1, de la LSJRJ. La Commission de Venise a toujours critiqué les périodes probatoires en soulignant que « les juges ordinaires devraient être nommés à titre permanent jusqu'à leur retraite. Dans le cas des juges, les périodes d'essai posent problème du point de vue de l'indépendance »³², « car ceux-ci peuvent avoir le sentiment de faire l'objet de pressions pour statuer d'une certaine manière »³³. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a préconisé d'assortir de certaines conditions les décisions de cette nature, en soulignant que « lorsque la procédure de recrutement prévoit une période probatoire ou une durée déterminée, la décision relative à la confirmation ou à la reconduction de la nomination ne devrait être prise que conformément au paragraphe 44 [c'est-à-dire qu'elle doit être fondée sur des critères objectifs, comme le mérite, les qualifications, les compétences et les capacités, fixés au préalable par la loi], afin d'assurer pleinement le respect de l'indépendance judiciaire »³⁴. En conséquence pour satisfaire au test de proportionnalité, l'instauration de périodes probatoires doit aller de pair avec des garanties concernant la décision de titularisation. Dans les Etats comme la Hongrie, dont le système judiciaire est relativement récent (car il a été mis en place dans les années 1990), il peut être nécessaire en pratique de s'assurer d'abord qu'un juge est réellement capable de s'acquitter effectivement de ses fonctions avant de le titulariser. Si les nominations à l'essai sont considérées comme indispensables, un « refus de confirmer le juge en place doit se fonder sur des critères objectifs et s'accompagner des mêmes garanties procédurales que celles qui s'appliquent lorsqu'un juge doit être révoqué »³⁵.

67. Les articles 3, paragraphe 3.c, et 25, paragraphe 4, de la LSJRJ prévoient même la possibilité de périodes probatoires répétées. **La loi devrait fixer expressément un nombre maximum de périodes probatoires cumulées** afin d'équilibrer la nécessité de préserver l'indépendance de la justice d'une part et d'autre part, l'intérêt de l'Etat³⁶.

32. CDL-AD(2010)004, paragraphe 30 et 82.5.

33. CDL-AD(2007)028, paragraphe 40.

34. Recommandation CM(2010)12, paragraphe 51.

35. CDL-AD(2007)028, paragraphe 41.

36. Voir loi allemande sur les juges (DRiG), paragraphe 12.2, qui prévoit un maximum de cinq ans.

68. La délégation de la Commission de Venise a été informée que d'ordinaire, une personne qui souhaite être juge doit d'abord devenir secrétaire de tribunal et, dans certains cas, occuper cette fonction pendant six ans avant de pouvoir être nommée comme juge à part entière. Dans le cadre de la nouvelle Loi fondamentale, les secrétaires de tribunaux peuvent exercer des fonctions judiciaires dans les affaires correctionnelles³⁷ (voir ci-dessous). En conséquence, une personne qui est déjà chargée de fonctions judiciaires peut rester dans une situation précaire jusqu'à neuf ans (six ans comme secrétaire de tribunal et trois, au titre de la période d'essai concernant les juges). Le problème n'est pas tant que l'évaluation exercerait objectivement des pressions sur l'intéressé alors qu'il occupe la fonction de secrétaire de tribunal ou qu'il est en période probatoire. Cependant, le secrétaire de tribunal ou le juge stagiaire restent dans une situation précaire pendant de longues années et par désir de plaire aux juges hiérarchiquement supérieur qui les évaluent, ils peuvent avoir un comportement différent de celui d'un juge qui est titulaire de son poste (« obéissance préventive »). Les périodes probatoires sont problématiques en tant que telles. La durée supplémentaire pendant laquelle une personne exerce les fonctions de secrétaire de tribunal ne fait qu'aggraver le problème.

5. Indépendance interne – la procédure d'uniformisation

69. L'indépendance des juges comprend deux aspects complémentaires. Il y a d'abord l'indépendance externe qui protège le juge de toute influence provenant des autres pouvoirs d'Etat et ensuite l'indépendance interne, qui vise à ce que le juge prenne des décisions uniquement sur la base de la Constitution et de la législation et qu'il ne soit pas influencé par d'autres facteurs, en particulier des instructions données par des juges de rang supérieur. Dans son rapport sur l'indépendance du système judiciaire, la Commission de Venise a souligné que « le principe de l'indépendance judiciaire interne implique que l'indépendance individuelle de chaque juge est incompatible avec une relation de subordination des juges dans l'exercice de leur activité juridictionnelle »³⁸. Le CCJE a relevé à juste titre que « les juges devraient être absolument libres de statuer impartialement sur les affaires dont ils sont saisis, selon leur intime conviction et leur propre interprétation des faits, et conformément aux règles de droit en vigueur ». Toutefois, l'indépendance interne n'exclut pas « les doctrines comme celle du précédent dans les pays de *Common law* (c'est-à-dire l'obligation d'un juge d'une juridiction de degré inférieur de se conformer à une décision antérieure prise par une Cour de degré supérieur sur un point de droit soulevé directement dans une affaire ultérieure) ».

70. Bien que les dispositions des grands textes de loi garantissent l'indépendance interne des différents juges (articles 1, paragraphe 1, et 37, paragraphe 5, de la LSJRJ et, de façon moins claire, article 58, paragraphe 2, et 61, paragraphe 1, de la LSJRJ), une certaine ingérence hiérarchique dans les décisions des juridictions de degré inférieur est déterminée dans plusieurs autres dispositions de la LOAT. En vertu de l'article 25, paragraphe 3, de la Loi fondamentale, la *Curia* assure l'unité de la jurisprudence des tribunaux et prend les décisions en matière d'unité du droit qui s'imposent aux tribunaux. Dans la LOAT, la *Curia* doit assurer cette unité non seulement en se prononçant sur les recours exercés contre une décision de tribunal ou de cour d'appel, ou sur les demandes en révision, mais aussi en adoptant « une décision obligatoire relative à l'uniformité applicable aux tribunaux » (article 24., paragraphe 1.c., de la LOAT) et en publiant les ordonnances et décisions de tribunaux ou des décisions de principe (article 24, paragraphe 1.d, de la LOAT). En vertu de l'article 25 de la LOAT, « la *Curia* prend, dans le cadre de l'exercice des fonctions déterminées à l'article 25, part. 3, de la Loi fondamentale, des décisions portant sur la normalisation

37. Il pourrait y avoir d'autres solutions concernant les juges stagiaires. En Autriche par exemple, les candidats à la fonction de juge sont évalués au cours de la période d'essai pendant laquelle ils peuvent contribuer à la préparation des décisions de justice, mais ils ne peuvent rendre de décisions eux-mêmes, car cela est réservé aux juges « titulaires ».

38. CDL-AD(2010)004, paragraphe 82.15

juridique, elle procède à des analyses de jurisprudence dans les affaires terminées par une décision de clôture définitive et publie des ordonnances et des décisions de principe ».

71. La Commission reconnaît que la procédure d'uniformisation existait déjà dans la loi de 1997 et qu'elle remonte au XIXe siècle. La délégation de la Commission a été informée que la Cour suprême a accumulé un « arriéré d'affaires » concernant l'application de cette procédure et que la *Curia* a notamment pour mission d'en favoriser un usage plus fréquent et plus rapide.

72. La Commission de Venise souligne qu'il est nécessaire d'assurer la cohérence de l'interprétation et de l'application des lois. Toutefois, à la différence de la doctrine du précédent, ou d'un système de recours de droit romain, le dispositif établi par la LOAT prévoit une ingérence active dans l'administration de la justice assurée par les juridictions inférieures. Selon l'article 26, paragraphe 2, de la LOAT, les présidents et chefs de section des tribunaux doivent suivre en permanence l'administration de la justice assurée par les instances qu'ils président. En vertu de l'article 26, paragraphe 4, de la LOAT, les présidents et chefs de section doivent informer les juridictions de degré supérieur – jusqu'à la *Curia* – des décisions rendues au mépris des « questions et des motifs théoriques ». Cette règle fait des présidents des contrôleurs des décisions rendues par les juges de leur juridiction (voir aussi l'article 27 de la LOAT). La LOAT définit des règles précises sur les ordonnances et décisions « de principe » (article 31 de la LOAT) et sur la procédure de normalisation juridique (articles 32 à 44 de la LOAT). De plus, il ressort de l'article 67 de la LSJRJ que l'évaluation des juges est menée sur la base d'une évaluation de l'activité dont font partie les « décisions de deuxième instance et de révision ». Cette disposition donne à penser que le non-respect des décisions de juridictions supérieures a une influence négative sur l'évaluation des juges. A Budapest, on a fait savoir à la délégation de la Commission de Venise qu'en pratique le nombre de décisions annulées était pris en considération dans l'évaluation des juges.

73. Dans la mesure où les règles impliquent une ingérence dans l'administration de la justice des juridictions inférieures, elles peuvent avoir un effet dissuasif sur l'indépendance des différents juges. Il faut donc les considérer comme contraire à l'esprit de l'article 26, paragraphe 1, de la Loi fondamentale, en vertu duquel « les juges sont indépendants et ne sont subordonnés qu'aux lois ; ils ne peuvent recevoir d'instructions concernant leurs activités judiciaires ».

74. Une large publication de décisions de juridictions de tous niveaux, qui permettrait de les connaître en Hongrie, et des possibilités raisonnables de contester les décisions de justice devant des cours supérieures suffisent d'ordinaire pour assurer une interprétation et une application cohérentes du cadre juridique sans porter atteinte à l'indépendance judiciaire. En tant que telle, une procédure d'uniformisation peut être acceptable si elle offre des garanties suffisantes de ne pas avoir d'effet négatif sur la carrière des juges. Ce système de supervision doit toutefois être envisagé dans le cadre de la concentration des compétences au sein du système judiciaire.

75. La procédure de normalisation juridique contribue aussi à renforcer la position dominante du président de l'ONJ. Celui-ci peut soumettre au président de la *Curia* des propositions destinées à entamer une procédure de normalisation juridique en vertu de l'article 27, paragraphe 4, de la LOAT. L'actuelle présidente de l'ONJ a fait savoir à la délégation de la Commission de Venise qu'elle souhaitait user de cette compétence. La Commission est d'avis que **cette compétence**, qui, malheureusement, va au-delà des obligations administratives de président de l'ONJ déterminées à l'article 65 de la LOAT **devrait être abrogée et retirée du texte de la LOAT**.

6. Inamovibilité des juges

76. L'inamovibilité des juges est un aspect important de leur indépendance. Les juges ne doivent pas être menacés d'être affectés à un autre tribunal ou une autre cour, car cette menace pourrait être utilisée pour faire pression sur eux ou pour porter atteinte à leur indépendance. Ainsi, le changement d'affectation d'un juge contre son gré peut être autorisé uniquement dans des cas exceptionnels³⁹. L'article 52 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 dispose qu' : « un juge ne devrait recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire ».

77. La LSJRJ traite explicitement de la possibilité de changer des juges d'affectation. Conformément à l'article 31 de la LSJRJ, le président du tribunal est habilité à réaffecter les juges sans leur accord à une fonction judiciaire au sein d'un autre service, à titre temporaire, tous les trois ans pour une période maximale d'un an, dans l'intérêt du service, ou pour favoriser leur développement professionnel. L'article 34 permet au président de l'ONJ d'affecter un juge à autre tribunal, si un tribunal ferme, ou si son ressort ou sa juridiction territoriale diminuent au point de rendre impossible le maintien d'un poste de juge. Si le président de l'ONJ décide d'affecter un juge à une juridiction de degré inférieur, le juge garde son ancien salaire et est en droit d'utiliser le titre de sa fonction précédente de juge.

78. Tant que les changements d'affectation sont effectués avec l'accord du juge concerné, il semble que ces dispositions respectent les principes susmentionnés relatifs au changement d'affectation des juges, à l'exception de la possibilité, excessivement large et formulée de manière générale, de changer l'affectation d'un juge « pour raisons de service », pour une période maximale d'un an, tous les trois ans, ce qui semble extrêmement fréquent.

79. **Cependant, si le juge s'oppose à son changement d'affectation, il est automatiquement « relevé de ses fonctions » pour une période de six mois et il est mis fin à sa relation de service (articles 90.j et 94.3 de la LSJRJ). Cette sanction automatique semble excessivement sévère. Alors que dans certaines circonstances, les changements d'affectation peuvent être justifiés, dans des cas exceptionnels, même sans l'accord du juge, par exemple en raison d'une réforme organisationnelle, de telles actions doivent reposer sur des règles claires et proportionnées et un droit de recours doit être prévu.**

7. Evaluation

80. Conformément au chapitre V de la LSJRJ, le travail des juges est évalué. Le président de l'ONJ joue un rôle essentiel dans l'évaluation des juges. Il fixe, par des règles, le contenu du rapport d'évaluation (article 67 de la LSJRJ) et décide des cas dans lesquels une évaluation s'impose et des modalités détaillées de cette évaluation. Si la note d'évaluation est disqualifiante, le président du tribunal invite le juge à démissionner dans les 30 jours (article 81.1 de la LSJRJ). Il semble que le juge soit prié de démissionner sans pouvoir contester l'issue de l'évaluation (pour ce qui est de la possibilité de faire recours, voir l'article 79 de la LSJRJ). Le tribunal de première instance ne sera avisé qu'à la suite du refus du juge de démissionner et une procédure pour inaptitude sera engagée à condition que les règles relatives à la procédure disciplinaire soient dûment appliquées (article 81.2 de la LSJRJ). En conséquence, **les règles d'un procès équitable ne sont applicables**

39. Des détachements temporaires existent également dans d'autres pays européens comme en Autriche (voir l'article 88a de la Constitution fédérale autrichienne – "*Sprengelrichter*"). Cependant, ces juges sont désignés à l'avance et non *ad hoc* (pas plus de trois pour cent des juges d'une juridiction peuvent être détachés et affectés à un autre tribunal dans le ressort de la même juridiction uniquement selon certains critères rigoureux).

qu'après qu'il a été demandé au juge de démissionner et que celui-ci a refusé, ce qui n'est pas conforme à l'article 6 de la CEDH.

81. Les dispositions de l'article 83 de la LSJRJ ne portent pas sur la même question, car le juge demeure en fonction tant qu'aucune décision définitive n'est prise par le tribunal disciplinaire dans le cadre de la procédure d'inaptitude ; il ne peut toutefois mener des activités qui relèvent exclusivement de la compétence d'un juge.

8. Procédure disciplinaire

82. Dans son avis n° 1, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) précise à juste titre qu' : « Un juge qui ne traite pas les dossiers qui lui sont confiés par paresse ou qui fait preuve d'incompétence grossière et manifeste dans l'accomplissement de ses tâches doit être soumis à une procédure disciplinaire. Mais là encore, [...] il importe que le juge soit protégé par une procédure disciplinaire garantissant le respect du principe de l'indépendance judiciaire, menée par un organe dégagé de toute influence politique statuant sur des fautes disciplinaires clairement définies : le chef de l'Etat, le ministre de la Justice ou tout autre représentant des autorités politiques ne doivent pas faire partie de l'instance disciplinaire ».

83. D'après le chapitre VIII de la LSJRJ, les procédures disciplinaires relèvent de la chambre disciplinaire. Elles peuvent être engagées par le président de l'ONJ (article 109 de la LSJRJ). Si elles le sont par une autre personne, le président en est informé. Il a la possibilité de poser des questions pendant l'audition et s'il est absent, il se fait représenter par son adjoint ou par le juge qu'il a désigné (article 122.2, et 122.4 de la LSJRJ). Un exemplaire du dossier doit lui être adressé. Si la procédure a été engagée à son initiative, il a la possibilité de faire recours contre les décisions de première instance dans un délai de 15 jours (article 125.2 de la LSJRJ). Il va sans dire que le rôle du président de l'ONJ dans la procédure disciplinaire est, encore une fois, important.

84. Plusieurs dispositions de la LSJRJ n'offrent pas les garanties nécessaires à une procédure disciplinaire :

- a) Le commissaire chargé de l'enquête « peut entendre » le juge mais ne semble pas y être obligé (articles 84.2 et 84.3 de la LSJRJ, voir cependant l'article 120.1 de la même loi).
- b) Le collège de trois membres, ou « chambre disciplinaire », chargé d'une affaire, est mis en place par le président du tribunal disciplinaire. Il devrait y avoir un système automatique de transmission et de répartition des affaires conformément au principe du « juge naturel ».
- c) D'après l'article 118.1 de la LSJRJ, la moitié du salaire d'un juge peut être retenue pendant un mois mais aucun critère n'indique à quel moment cette retenue est faite et qui prend cette décision. Cette ambiguïté peut être utilisée pour exercer des pressions sur le juge.

85. Pour la Commission de Venise, le système des sanctions prévu aux articles 123 et suivants de la LSJRJ permet au tribunal disciplinaire de destituer formellement le juge ou de lui appliquer des sanctions disciplinaires prenant notamment la forme d'une « demande de destitution » (article 124.1.e de la LSJRJ) qui sera valable pendant trois ans (article 126.2.c de la LSJRJ). L'avertissement prévu à l'article 123.2.a de la LSJRJ n'a pas d'incidence formelle alors que les sanctions prévues à l'article 124.1.a de cette même loi sont considérées comme des sanctions disciplinaires formelles.

VII. Répartition des affaires

86. La répartition des affaires est un élément essentiel de l'impartialité des tribunaux. Conformément aux normes du Conseil de l'Europe⁴⁰, la Commission de Venise affirme à ce sujet que « l'attribution des affaires aux différents juges devrait être régie par des critères objectifs et transparents, établis à l'avance par la loi »⁴¹. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'introduction de l'expression « établi par la loi » à l'article 6 de la Convention a pour objet d'éviter « que l'organisation du système judiciaire (...) ne soit laissée à la discrétion de l'exécutif et de faire en sorte que cette matière soit régie par une loi du Parlement »⁴². Dans des pays de droit codifié, l'organisation du système judiciaire ne saurait davantage être laissée à la discrétion des autorités judiciaires, ce qui n'exclut cependant pas de leur reconnaître un certain pouvoir d'interprétation de la législation nationale en la matière⁴³. Selon les termes exprès de l'article 6 de la CEDH selon lesquels la garantie de l'accès à la justice dans les conditions d'un procès équitable passe par un tribunal non seulement établi par la loi, mais en outre « indépendant » et « impartial » sur un plan général et spécifique [...], les affaires ne doivent pas être confiées à des juges ou à des collèges de juges sur une base ad hoc et/ou ad personam, mais en fonction de critères objectifs et transparents »⁴⁴.

87. « Il est indispensable que l'ordre d'attribution des affaires aux différents juges (ou collèges de juges) le soit également, c'est-à-dire qu'il soit régi par des principes généraux objectifs. Il est souhaitable de préciser clairement à qui incombe en dernier ressort la responsabilité de la bonne répartition des affaires. Dans les législations nationales, il est parfois prévu que les présidents de tribunaux ont compétence pour attribuer les affaires aux différents juges. Cette compétence comporte toutefois un élément discrétionnaire qui peut être utilisé de manière abusive pour exercer des pressions sur les juges en les surchargeant d'affaires ou en leur attribuant uniquement des affaires de second plan. Il permet également de réserver les affaires politiquement sensibles à certains juges et d'éviter de les confier à d'autres. Cela peut être une manière très efficace d'orienter l'issue de la procédure »⁴⁵.

88. Le droit à un juge compétent est consacré par l'article 8.1 de la LOAT. L'article 9 de cette même loi dispose que « le calendrier de répartition des affaires est fixé au plus tard le 10 décembre de l'année précédente ». En application de l'article 9, il incombe au président du tribunal de fixer le calendrier en se fondant sur les avis de la chambre des juges et des collègues. Il semble que cette méthode repose sur des « critères transparents établis à l'avance par la loi »⁴⁶, ainsi que le préconise la Commission de Venise.

89. La deuxième phrase de l'article 9.1 de la LOAT permet toutefois de larges possibilités d'exceptions en raison du caractère vague de son libellé : « raisons importantes ayant des effets sur le fonctionnement du tribunal ou dans l'intérêt du tribunal ». Ces critères sont aussi trop généraux au vu du paragraphe 9 de la Recommandation CM/Rec(2010)12, conformément auquel « un juge en particulier ne peut être dessaisi d'une affaire sans juste motif. Une décision de dessaisissement d'un juge devrait être prise par une autorité relevant du système judiciaire sur la base des critères objectifs préétablis et au moyen d'une procédure transparente ».

40. Recommandation CM(2012)12, paragraphe 24.

41. CDL-AD(2010)004, paragraphes 81, 82.16.

42. Voir *Zand c. Autriche*, requête n° 7360/76, rapport de la Commission du 12 octobre 1978, décisions et rapports (DR) 15, pages 70 et 80.

43. Voir *Coëme et autres c. Belgique* n°s 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, paragraphe 98, CEDH 2000-VII.

44. CDL-AD (2010)004, paragraphe 77.

45. CDL-AD(2010)004, paragraphe 79.

46. CDL-AD(2010)004, paragraphe 81.

90. De plus, l'article 76.4.b de la LOAT permet au président de l'ONJ de désigner un autre tribunal sur la base du critère vague selon lequel « il est statué sur les affaires dans un délai raisonnable », ce qui renvoie aux articles 11.3 et 11.4 de la loi du 30 décembre 2011 sur les dispositions transitoires adoptées au niveau constitutionnel pour remédier à l'annulation d'une disposition analogue au niveau législatif par la décision de la Cour constitutionnelle n°166/2011 du 20 décembre 2011. La Cour constitutionnelle avait estimé que cette disposition était contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Le fait que certains tribunaux hongrois soient si petits que la désignation d'un tribunal équivaldrait effectivement à la désignation d'un seul juge ou d'une chambre spéciale y contribue. Même si l'obligation d'un délai raisonnable relève à la fois de l'article XXVIII de la Loi fondamentale et de l'article 6.1 de la CEDH, elle n'est pas absolue, mais est source de tension avec le droit souvent contradictoire à un procès équitable étant donné que le fait d'avoir et d'exercer davantage de droits procéduraux va nécessairement de pair avec un allongement de la procédure⁴⁷. Compte tenu de l'importance du droit à un juge compétent aux fins d'un procès équitable, l'Etat doit recourir à d'autres moyens moins intrusifs, en particulier pour que les juges et le personnel du greffe soient en nombre suffisant. Les solutions passant par une désignation arbitraire d'un autre tribunal ne peuvent se justifier.

91. Pour éviter des abus de pouvoir dans la répartition et faire en sorte que les dispositions soient conformes à l'article 6 de la CEDH, la Commission de Venise recommande aux autorités hongroises d'utiliser d'autres systèmes de répartition des affaires, et notamment ceux qu'elle indique : « Pour renforcer l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire, il est vivement recommandé de déterminer l'ordre de traitement des affaires par les juges en fonction de critères généraux. L'attribution peut se faire, par exemple, selon l'ordre alphabétique, au moyen d'un système informatisé ou sur la base de critères objectifs tels que la catégorie de l'affaire. Les règles générales (y compris les exceptions) devraient être définies par la loi ou par un règlement spécial fondé sur la loi, par exemple le règlement du tribunal établi par le présidium ou le président. Il n'est pas toujours possible de mettre en place un système conceptuel d'une portée exhaustive, qui soit applicable à toutes les affaires et élimine tout cas particulier appelant une décision d'attribution. Dans certains cas, il peut être nécessaire de prendre en compte la charge de travail ou la spécialisation des juges. Pour certaines questions juridiques particulièrement complexes, il peut être utile de faire appel à des juges spécialistes du domaine considéré. Par ailleurs, il peut être prudent d'affecter les juges nouvellement nommés à un collège comprenant des membres plus expérimentés. Enfin, il peut être judicieux, lorsqu'un tribunal doit rendre une décision étayée dans une affaire complexe ou appelée à faire date, que cette affaire soit confiée à des juges confirmés. Quoiqu'il en soit, il faudrait définir à l'avance⁴⁸ dans quels cas la décision d'attribution d'une affaire est prise par le président ou le présidium du tribunal. Les statistiques relatives à la charge de travail fournissent des données objectives mais insuffisantes pour décider du transfert, car elles ne comportent pas de critères de choix des affaires devant être transférées ou du tribunal compétent. Pour éviter tout risque d'abus, **les présidents de tribunaux et le président de l'ONJ ne devraient pas avoir la latitude de décider des affaires à transférer ou choisir les tribunaux qui « envoient » des affaires ou ceux qui en « reçoivent »**. De plus, cette décision devrait pouvoir faire l'objet d'un contrôle afin de tenir compte des situations délicates dans lesquelles des personnes n'ont pas les moyens de s'adresser à un tribunal éloigné de leur domicile.

92. La présidente de l'ONJ a informé la délégation de Venise que depuis l'entrée en vigueur de la LOAT, elle avait eu recours à l'article 76.4.b de la loi dans neuf affaires à la demande du président du tribunal de Budapest qui est surchargé. Les affaires ont été confiées à un tribunal régional dont la charge de travail est moindre. La Commission a reçu des statistiques d'où il ressort que la charge de travail des tribunaux hongrois est fortement déséquilibrée, ce qui

47. Voir *König c. Allemagne*, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 juin 1978, paragraphe 100.

48. CDL-AD(2010)004, paragraphe 80.

pourrait justifier un système objectif (même si en l'occurrence les neuf affaires n'ont apparemment pas été confiées à l'un des tribunaux les moins surchargés). Le véritable problème réside dans le choix des affaires transférées et dans la non-justification de ce choix. La délégation de la Commission a en fait appris que l'une des affaires transférées était très sensible, car elle portait sur un cas présumé de corruption politique.

93. Lors des discussions qu'elle a eues avec la délégation de la Commission, la présidente de l'ONJ a annoncé qu'elle définirait des critères objectifs pour la répartition de ces affaires. La Commission se félicite de cette initiative mais souhaite que ces règles ne soient pas de simples lignes directrices internes adoptées par la présidente de l'ONJ, car elles renvoient au droit d'accès à un tribunal en application de l'article 6 de la CEDH. L'ONJ devrait jouer un rôle décisif dans la définition de ces critères. On ne peut que regretter les transferts d'affaires effectués en l'absence de tels critères.

94. D'une manière générale, il conviendrait d'éviter tout système de transfert d'affaires même si ce système est parfaitement objectif. Des mesures générales comme la redéfinition des circonscriptions judiciaires ou l'affectation volontaire de juges dans la capitale devraient contribuer à résoudre le problème de la charge de travail de manière plus permanente. La présidente de l'ONJ l'a d'ailleurs reconnu lorsqu'elle a rencontré la délégation de la Commission.

VIII. Autres questions

1. Cessation d'activité des juges avant leur départ en retraite

95. Les articles 90.h.ha, 94.3 et 96.2 de la LSJRJ disposent que les juges atteignant la limite dite « d'âge supérieure » peuvent cesser leur activité six mois avant la date réelle de leur départ à la retraite. Il semble contestable, en particulier en période de restrictions budgétaires, de maintenir la rémunération des juges alors qu'ils ont cessé leur activité uniquement parce qu'ils vont prendre leur retraite dans les six prochains mois.

96. La Commission de Venise a été informée que ces dispositions n'étaient que transitoires, visant à abaisser la limite d'âge supérieure à 62 ans, et qu'elles devaient permettre un départ à la retraite progressif et en douceur. Néanmoins, le caractère transitoire de ces dispositions n'est pas mentionné dans la loi et il est difficile de justifier la cessation d'activité des juges par la nécessité d'un « départ à la retraite progressif et en douceur ».

2. Rôle des secrétaires de tribunaux

97. Dans son avis sur la Constitution, la Commission de Venise a indiqué que : « l'article 27.3 manque aussi de précision et soulève des questions fondamentales en affirmant que "Dans des affaires déterminées par la loi, le secrétaire du tribunal peut agir avec la compétence du juge unique, prévue au paragraphe 1 de l'article 26." Le secrétaire du tribunal, qui n'est pas un juge, peut-il donc faire fonction de juge ? Si tel est bien le cas, la disposition semble douteuse au regard des normes européennes relatives au statut des juges. Il est donc essentiel que la législation à adopter pour définir les "affaires" auxquelles se réfère spécifiquement l'article 27.3 soit pleinement conforme aux normes en la matière. Elle devra en particulier énumérer clairement les exigences à remplir pour accomplir des fonctions judiciaires, et d'une façon plus générale fixer les conditions garantissant la compétence, l'indépendance et l'impartialité des juges et des tribunaux (cf. article 6 de la CEDH) » (CDL-AD(2011)016, paragraphe 109). Les objections de la Commission de Venise n'ont pas été suffisamment prises en compte puisqu'en application de l'article 15 de la LOAT, il est de nouveau prévu que les secrétaires de tribunaux puissent prendre des décisions de

justice. **Les lois organiques n'indiquent pas clairement à quel moment ni dans quelles conditions les secrétaires de tribunaux peuvent agir en qualité de juge unique.**

3. Responsabilité

98. La responsabilité des juges est réglementée aux articles 131 et suivants de la LSJRJ. Si l'article 132 de la LSJRJ peut être lu comme servant de base à une demande, la Commission de Venise tend à considérer qu'il régit le contenu de la demande en application de l'article 131 de la LSJRJ, c'est-à-dire qu'il limite l'indemnisation réellement due. Dans le cas contraire, cet article ne serait pas conforme aux normes européennes puisque, d'une part, la responsabilité ne se limite pas à l'exercice des fonctions judiciaires⁴⁹ et, d'autre part, ce droit n'est pas limité à l'Etat⁵⁰.

4. Procédure d'inéligibilité pour raisons de santé

99. L'article 86.1 de la LSJRJ prévoit la possibilité pour le président du tribunal d'inviter par écrit un juge à présenter sa démission sous 30 jours si, pour des raisons de santé, il se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions à long terme. L'état de santé du juge n'est examiné qu'en l'absence de démission (article 86.2 de la LSJRJ). Au vu de la mesure radicale que le président du tribunal prend pour mettre fin au mandat du juge, une clarification préalable des faits et de l'examen de l'état de santé du juge devrait être prévue.

5. Participation du personnel du tribunal à la sélection des juges

100. Un exemple intéressant de participation et de codétermination figure à l'article 131.3.e et g de la LOAT. Ce dernier autorise le « personnel du tribunal » à exprimer son opinion sur les candidats à la présidence de juridictions de degré inférieur. Cependant, le terme « personnel du tribunal » semble prêter à confusion, car il couvre en général le personnel administratif et non judiciaire, alors que devraient être concernés au premier chef les juges du tribunal en question. En outre, la possibilité d'exprimer directement son opinion est limitée inutilement aux juridictions de degré inférieur. Enfin, les conséquences du vote ne sont pas claires. Bien qu'il ne doive pas être contraignant, le vote devrait au moins être l'un des critères mentionnés à l'article 132.2 de la LOAT que la personne habilitée à procéder à la nomination doit prendre en considération.

6. Partage égal des voix

101. D'après l'article 153.2 de la LOAT, en cas de partage égal des voix au conseil judiciaire de la *Curia*, d'une cour d'appel ou d'un tribunal, le vote du président est décisif. Cela concerne probablement le président du conseil judiciaire en question. Néanmoins, cette notion peut être facilement mal interprétée, car la mention précédente d'un « président » à l'article 152.3 de la LOAT fait référence au président du tribunal, qui participe aux réunions en tant qu'invité permanent. Le libellé de l'article 153.2 de la LOAT devrait donc être plus clair.

IX. Questions transitoires

1. Age de la retraite

102. Dans le cadre de la réforme du système judiciaire, le Parlement hongrois entendait « introduire une réglementation sectoriellement neutre de l'âge de la retraite ». La Commission

49; Recommandation CM(2010)12, article 71.

50; Recommandation CM(2010)12, article 67.

de Venise a été informée⁵¹ du fait que l'âge général de la retraite, c'est-à-dire l'âge d'ouverture du droit à une pension complète, était de 62 ans pour les juges qui pouvaient choisir de demeurer en fonction jusqu'à 70 ans, âge obligatoire de la retraite. En application de l'article 12 des dispositions transitoires de la Loi fondamentale et de la LSJRJ, la limite d'âge supérieure sera fusionnée avec l'âge de la retraite de manière que toute personne ayant atteint l'âge de la retraite soit dans l'obligation de prendre sa retraite. Des exceptions visant à maintenir la limite d'âge supérieure fixée à 70 ans pour « certains magistrats » (apparemment le procureur général, le président de la Cour des comptes et les juges de la Cour constitutionnelle) sont toutefois prévues.

103. La Commission de Venise croit comprendre que l'âge général de la retraite fixé à 62 ans sera progressivement relevé à 63 ans en 2014, puis à 65 ans à long terme en fonction de l'année de naissance. Elle note que cet âge est considéré comme un âge minimum dans de nombreux secteurs qui conservent la limite d'âge supérieure de 70 ans qui est en principe considérée comme la limite maximale dans le système judiciaire.

104. La Commission de Venise examine cette question non pas sous l'angle particulier de la discrimination en fonction de l'âge, mais sous celui de ses effets sur l'indépendance du système judiciaire. Sous cet angle, l'effet rétroactif de la nouvelle réglementation est préoccupant. Toute une génération de juges, qui accomplissaient leurs tâches sans défaillance particulière et qui pouvaient et devaient poursuivre leur mission, doivent prendre leur retraite. La Commission ne voit rien qui justifie concrètement l'obligation pour les juges de prendre leur retraite (y compris pour de nombreux hauts magistrats). L'absence de justification convaincante est sans doute l'une des raisons pour lesquelles les questions relatives à la motivation de la nouvelle réglementation ont été publiquement posées.

105. La modification soudaine de la limite d'âge supérieure est source de problème : une proportion importante de juges hongrois (près de 10 %) va prendre sa retraite à bref délai (entre 225 et 270 juges sur les 2 900 juges que compte la Hongrie). L'argument avancé selon lequel le nombre supérieur de juges plus jeunes aux « qualifications à jour » augmentera l'efficacité de la justice, car ces juges devraient être « plus à même de faire face à une charge de travail supérieure » et être « plus ambitieux et plus souples », doit être écarté car insuffisamment étayé.

106. De plus, la Commission de Venise s'inquiète de la disposition de la loi CXXXI qui modifie la loi LXVII de 1997 sur le statut juridique et la rémunération des juges et qui précise qu'aucun juge ne peut être nommé six mois avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation relative au système judiciaire. Lors des réunions tenues à Budapest, cette disposition a été considérée comme un « moratoire » sur les nominations de juges. Elle ne semble pas liée à la question générale de l'âge de la retraite, mais à la volonté du parlement de faire en sorte que toutes les nouvelles nominations, y compris les nombreuses nominations de chefs de juridiction, soient faites dans le cadre du nouveau système étant donné que la nouvelle présidente de l'ONJ joue un rôle essentiel dans ces nominations. Compte tenu de la charge de travail de plusieurs tribunaux, il est difficile de justifier l'obligation faite aux juges de prendre une retraite anticipée d'une part sans pourvoir les sièges vacants d'autre part.

107. La Commission de Venise insiste sur l'importance d'une pyramide des âges équilibrée à la fois dans le système judiciaire et dans la fonction publique dans son ensemble. Elle reprend l'argument des autorités hongroises selon lequel « des professionnels de différents groupes d'âge peuvent contribuer à une activité professionnelle de haut niveau ».

51. Annexe à la lettre du Vice-Premier ministre, M. Navracsics, au Président de la Commission de Venise, page 7.

108. La délégation de la Commission de Venise a reçu des autorités hongroises une copie de la lettre à Mme Reding, commissaire à l'Union Européenne, qui énonce des propositions d'amendements concernant le système de retraite anticipée. Les juges qui souhaitent demeurer en fonction pourront en faire la demande à l'ONJ qui l'examinera en fonction de leur aptitude « professionnelle et médicale ». La raison pour laquelle l'aptitude professionnelle doit être vérifiée n'est pas claire. Si le juge est en mesure de s'acquitter de ses fonctions, il semble évident qu'il est « apte professionnellement » à poursuivre sa mission. Par ailleurs, un examen médical peut se justifier.

109. Il est proposé dans la lettre de prolonger les fonctions d'un juge uniquement dans les limites (quota) préétablies par les présidents de l'ONJ et du CNJ, ce qui pose un problème, notamment lorsque le quota est atteint au cours de l'année. Toutes les autres demandes seront alors rejetées, ce qui pourrait être à l'origine d'une nouvelle discrimination entre les juges.

110. Les autorités hongroises sont donc invitées à trouver une solution moins radicale et moins hâtive pour abaisser progressivement la limite d'âge supérieure. Si de bonnes raisons peuvent justifier que l'âge de la retraite des juges soit fixe sans possibilité d'exceptions, en l'état actuel des choses en Hongrie, il est au minimum recommandé d'allonger la période de transition pour protéger les intérêts légitimes des juges actuels.

2. Président de la *Curia*

111. Dans son avis sur la nouvelle Constitution, la Commission de Venise a appelé les autorités hongroises à veiller à ce que la nouvelle Constitution ne serve pas à « mettre un terme au mandat de personnes élues ou nommées sous la Constitution précédente »⁵². Répondant à la Commission de Venise, le Parlement hongrois a indiqué que « la Hongrie souscrit sans réserve à cette suggestion et assure la Commission que la rédaction des dispositions transitoires ne servira pas à mettre indûment un terme au mandat de personnes élues sous le régime juridique précédent »⁵³.

112. L'article 25 de la Loi fondamentale dispose que l'organe judiciaire suprême est la *Curia*. D'après l'article 11 des dispositions provisoires de la Loi fondamentale, la *Curia* est l'héritière (successeur légal) de la Cour suprême. Tous les juges de la Cour suprême sont demeurés en fonction à l'exception du président. L'article 114 de la LOAT a fixé un nouveau critère d'élection du président, qui conduit à l'inéligibilité de l'ancien président de la Cour suprême. Ce critère renvoie à la période pendant laquelle la personne a exercé la charge de magistrat en Hongrie, sans que la fonction de juge au sein d'une Cour européenne par exemple soit prise en compte. Pour beaucoup, le nouveau critère est destiné à empêcher une personne, l'actuel président de la Cour suprême, d'être éligible. Bien que formulée en des termes généraux, la loi produit des effets contre une personne donnée. Les lois de ce type sont contraires à la prééminence du droit.

113. Dans d'autres pays, les périodes pendant lesquelles les juges ont exercé à l'étranger sont acceptées. Conformément à l'article 28.3 de la LSJRJ, le détachement d'un juge à l'étranger pendant une longue période est pris en considération et sa durée s'ajoute à celle du poste occupé avant ce détachement. La loi n'oblige pas un juge à avoir exercé en Hongrie pendant une période minimale avant de se voir confier une mission à l'étranger. En conséquence, il conviendrait de fixer des règles d'équivalence entre les fonctions nationales et les fonctions internationales, en particulier en ce qui concerne les conditions qu'une personne doit remplir pour être nommée par exemple présidente de la *Curia*. En outre, il est très rare d'adopter des réglementations qui soient rétroactives et entraînent la destitution d'une personne occupant des fonctions aussi élevées que celles de président de la *Curia*.

52. Paragraphe 140.

53. Page 12.

114. Il est difficile de justifier l'inégalité de traitement entre les juges de la Cour suprême et leur président. Les autorités hongroises semblent faire valoir que la nature des tâches du président de la *Curia* sont radicalement différentes de celles du président de la Cour suprême et que ce dernier se serait davantage occupé de questions administratives en tant que président du précédent Conseil national judiciaire alors que le président de la *Curia* s'occuperait davantage de droit positif et veillerait à l'uniformité de la jurisprudence. Cet argument n'est toutefois pas convaincant. L'expérience de la Cour européenne des droits de l'homme pourrait être particulièrement utile en regard des tâches du président de la *Curia*.

115. Etant donné que l'on peut voir dans la disposition de la Loi fondamentale sur l'éligibilité à la fonction de président de la *Curia* une tentative de se débarrasser d'une personne en particulier qui serait candidate à la présidence et aurait présidé l'instance qui a précédé la *Curia*, la loi peut fonctionner comme une sorte de sanction à l'encontre de l'ancien président de la Cour suprême. Même s'il n'en est pas ainsi, l'impression qu'il pourrait en être ainsi risque d'avoir un effet dissuasif et donc de menacer l'indépendance du système judiciaire.

X. Conclusions

116. L'adoption de la Loi fondamentale et a fortiori de la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges et de la loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux hongrois ainsi que les dispositions transitoires de la Loi fondamentale ont profondément modifié le système judiciaire.

117. La Commission reconnaît la nécessité d'améliorer l'efficacité du système antérieur. Si elle a relevé un certain nombre de dispositions positives dans la LOAT et la LSJRJ, elle a aussi constaté que de nombreux éléments posaient des problèmes. Même s'il est certainement possible de justifier certains de ces éléments par la tradition hongroise, la réforme dans son ensemble menace l'indépendance de la justice. Elle met en place un système sans précédent d'administration judiciaire qui n'existe dans aucun autre pays européen.

118. Le principal problème vient de la concentration des pouvoirs dans les mains d'une seule personne, à savoir le président de l'ONJ. Si les Etats disposent d'une grande marge d'appréciation pour établir un système d'administration de la justice, aucun autre Etat membre du Conseil de l'Europe n'a choisi d'investir une seule personne de pouvoirs aussi étendus, dont celui de choisir les juges et les hauts magistrats. Ni la manière dont le président de l'ONJ est désigné ni la manière dont l'exercice de ses fonctions est contrôlé ne peuvent rassurer la Commission de Venise. Le président est de fait au centre des décisions relatives à la quasi-totalité des aspects de l'organisation du système judiciaire et il dispose de vastes pouvoirs discrétionnaires qui ne font, pour l'essentiel, pas l'objet d'un contrôle juridictionnel. Il est élu sans que les membres du système judiciaire ne soient consultés et n'est guère comptable envers qui que ce soit, sauf en cas de violation de la loi. La durée du mandat (neuf ans) est aussi une source de préoccupation.

119. Les principaux points devant être revus sont les suivants :

- La réglementation d'un certain nombre de questions organisationnelles au niveau des lois organiques,
- l'élection du président de l'ONJ pour un mandat de neuf ans qui peut être renouvelé indéfiniment par une majorité de blocage d'un tiers des députés,
- la très longue liste des compétences du président de l'ONJ qui ne font l'objet ni d'un veto du CNJ ni d'un contrôle juridictionnel,
- l'attribution des compétences du président de l'ONJ à une seule personne sans que ne soit prévu de contrôle suffisant,
- l'absence d'obligation du président de l'ONJ de motiver toutes les décisions,

- la composition du CNJ qui ne comprend que des juges à l'exclusion d'autres acteurs (avocats, société civile),
- la limitation de la plupart des compétences du CNJ à de simples recommandations et avis,
- l'impossibilité du CNJ d'opposer son veto à la nomination des présidents de juridiction par le président de l'ONJ,
- le système de supervision des juges par les présidents de tribunaux qui doivent rendre compte aux juridictions de degré supérieur, jusqu'à la *Curia*, des décisions qui s'écartent de la jurisprudence antérieure (procédure d'uniformisation),
- la forte influence du président de l'ONJ sur la nomination des présidents de tribunaux et d'autres hauts magistrats,
- la possibilité pour le président de l'ONJ d'engager la procédure d'uniformisation ce qui est contraire à son rôle administratif,
- les longues périodes probatoires imposées aux juges et en particulier le fait qu'elles peuvent se répéter,
- les possibilités de transférer des juges contre leur gré et les lourdes conséquences d'un refus (« cessation d'activité » et destitution automatique),
- l'absence de garanties suffisantes de procès équitable lors des procédures d'évaluation et des procédures disciplinaires,
- le transfert d'affaires par le président de l'ONJ à un autre tribunal et en particulier l'absence de critères objectifs pour choisir les affaires à transférer et le tribunal auquel les confier,
- les règles relatives au départ anticipé à la retraite des juges.

120. Compte tenu de ces points et des autres problèmes évoqués dans le présent avis, la Commission conclut que les éléments essentiels de la réforme, s'ils demeurent inchangés, non seulement sont contraires aux normes européennes d'organisation du pouvoir judiciaire et en particulier à son indépendance, mais posent aussi des problèmes en ce qui concerne le droit à un procès équitable prévu à l'article 6 de la CEDH. Le présent avis tente d'indiquer comment ces problèmes pourraient être surmontés par des amendements aux nouvelles normes adoptées.

121. Dans son avis sur la nouvelle Constitution, la Commission de Venise espérait que ses recommandations seraient prises en compte par une modification de la Constitution le cas échéant⁵⁴. La Commission reste d'avis que les fondements de l'indépendance du système judiciaire, y compris l'existence de contre-pouvoirs, doivent être réglementés dans la Constitution proprement dite et qu'il faudrait modifier la Loi fondamentale en conséquence.

122. A la suite du projet d'avis, la Commission de Venise a appris que le gouvernement entendait amender les lois relatives au système judiciaire, ce dont il faut se féliciter ([www.Venice.CoE.int/docs/2012/CDL\(2012\)104-e.pdf](http://www.Venice.CoE.int/docs/2012/CDL(2012)104-e.pdf)). Elle n'a pas eu la possibilité d'examiner ces propositions, mais demeure à la disposition des autorités hongroises, si elles le souhaitent.

54. Paragraphe 150.