



Strasbourg, le 15 octobre 2012

Avis n° 683/2012

CDL-AD(2012)020
Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**RELATIF AUX LOIS ORGANIQUES SUR LE SYSTEME JUDICIAIRE
MODIFIEES A LA SUITE DE L'ADOPTION DE L'AVIS
CDL-AD(2012)001**

SUR LA HONGRIE

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 92^e session plénière
(Venise, 12-13 octobre 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.	Observations liminaires.....	3
III.	Le Président de l'Office national de la justice	4
A.	Nomination et révocation	4
B.	Compétences du Président de l'Office national de la justice	5
a.	Pouvoirs de gestion des ressources humaines.....	5
b.	Nomination des chefs de juridictions	5
c.	Initiative des lois.....	6
C.	Responsabilité du Président de l'Office national de la justice	6
IV.	Le Conseil national judiciaire.....	7
A.	Pouvoirs.....	7
B.	Composition	8
C.	Fonctionnement du Conseil national judiciaire	8
V.	Nomination des juges.....	9
VI.	Nomination des chefs de tribunaux	10
VII.	Nomination initiale de juges pour une durée déterminée – périodes d'essai	11
VIII.	Indépendance interne – procédure d'uniformisation/de normalisation	11
IX.	Inamovibilité des juges (mutations temporaires et permanentes)	12
X.	Evaluation et procédures disciplinaires	12
XI.	Transfert des affaires	13
A.	Caractère transitoire du système.....	13
B.	Critères objectifs de désignation du tribunal qui « reçoit » des affaires	13
C.	Critères objectifs de sélection des affaires	14
D.	Evaluation	15
E.	Procureur général	15
XII.	Questions transitoires – Retraite des juges et Président de la <i>Curia</i>	15
XIII.	Niveau de réglementation	16
XIV.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Dans une lettre du 6 juillet 2012, le Président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Herkel, a demandé à la Commission de Venise un avis sur les amendements aux lois organiques sur le système judiciaire adoptés par le Parlement hongrois après l'adoption par la Commission de Venise de l'avis CDL-AD(2012)001. La commission de suivi souhaitait notamment savoir si ces amendements remédiaient à toutes les préoccupations importantes soulevées par la Commission de Venise dans son avis (CDL-AD(2012)001) au sujet des lois organiques sur le système judiciaire.
2. La Commission a invité M. Grabenwarter, M. Hoffmann-Riem, M^{me} Suchocka, M. Tuori et M. Velaers, rapporteurs pour l'avis précédent, à travailler sur le présent avis.
3. Une délégation de la Commission, composée de M^{me} Suchocka, de M. Tuori et de M. Velaers, accompagnés de M. Dürr du Secrétariat, s'est rendue le 20 septembre 2012 à Budapest où elle a rencontré (par ordre chronologique) M^{me} Handó, Présidente de l'Office national de la justice, M. Rétvári, Secrétaire d'Etat, ministère de l'Administration publique et de la Justice, l'ambassadeur József, chef de section, ministère des Affaires étrangères, M. Darák, Président de la *Curia*, et des membres de la Commission parlementaire de la Constitution, de la justice et du règlement ainsi que des représentants d'ONG. Le présent avis tient compte des résultats de cette visite. La Commission de Venise sait gré aux autorités hongroises de l'excellente coopération dans l'organisation de cette visite et des explications fournies par les autorités et les ONG.
4. Le présent avis a été adopté par la Commission lors de sa 92^e session plénière (Venise, 12-13 octobre 2012), à la suite de discussions avec le ministre hongrois de la Justice, M. Répassy.

II. Observations liminaires

5. A la demande de M. Martonyi, ministre des Affaires étrangères de la Hongrie, la Commission de Venise a préparé un avis relatif à la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges (CDL-REF(2012)006, ci-après « LSJRJ » et à la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux hongrois (CDL-REF(2012)007, ci-après « LOAT »).
6. Lors de la 90^e session plénière de la Commission de Venise (Venise, 16-17 mars 2012), M. Répassy, ministre de la Justice de la Hongrie, a annoncé que son gouvernement avait présenté au Parlement des projets d'amendements à ces textes (CDL(2012)034), pour répondre aux critiques formulées dans le projet d'avis.
7. L'avis conclut ainsi qu' « à la suite du projet d'avis la Commission de Venise a appris que le gouvernement entendait présenter des amendements aux lois relatives au système judiciaire au Parlement, ce dont il faut se féliciter » et a offert ses services pour examiner ces propositions.
8. A la suite de l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001 (ci-après dénommé « l'avis précédent ») lors de la 90^e session plénière, M. Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, s'est rendu à Budapest le 21 mars 2012 où il a discuté avec M. Orbán, Premier ministre, de mise en œuvre de l'avis. Lors de ces discussions, M. Orbán a déclaré que son gouvernement était prêt à aller plus loin, à certains égards, que les propositions législatives qui avaient été présentées au parlement avant que la Commission n'adopte son avis.

9. Afin de régler rapidement les problèmes les plus urgents, le Secrétaire Général a proposé, dans une lettre qu'il a adressée le 24 avril 2012 au Vice-Premier ministre hongrois, M. Navracsics, qu'il soit donné suite en priorité à trois points énoncés dans l'avis de la Commission de Venise :

1. l'introduction d'une disposition selon laquelle les vastes pouvoirs discrétionnaires du Président de l'Office national de la justice font l'objet d'un contrôle juridictionnel ;
2. une révision de la procédure d'élection du Président de l'ONJ pour éviter qu'une minorité de blocage d'1/3 des députés puisse indéfiniment allonger le mandat du Président de l'Office ;
3. la nécessité de mesures structurelles pour renforcer les tribunaux de Budapest afin de mettre fin à la procédure de transfert d'affaires qui ne contient aucun critère pour choisir les affaires à transférer et le tribunal auquel les confier.

10. Il va sans dire que ce n'est pas parce que ces trois points sont prioritaires que les autres recommandations de la Commission de Venise ne doivent pas être appliquées. Il faut simplement traiter ces trois points en urgence.

11. A la suite d'un nouvel échange de lettres avec le Secrétaire Général, le Gouvernement hongrois a soumis la proposition législative T/6393 relative à l'amendement des deux lois, la LSJRJ et la LOAT. Le Parlement hongrois a adopté la proposition lors de sa séance du 2 juillet 2012 (CDL-REF(2012)034, ci-après dénommée « les amendements »).

12. Dans le présent avis, la Commission examine, pour les principaux points traités dans l'avis précédent, dans quelle mesure le législateur hongrois a mis en œuvre les recommandations qu'elle avait faites et dans quelle mesure d'autres amendements sont nécessaires. Le présent avis doit aussi être lu dans le contexte de l'avis CDL-AD(2011)016 sur la nouvelle Constitution hongroise, adopté par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011).

III. Le Président de l'Office national de la justice

A. Nomination et révocation

13. Les amendements ne modifient pas les règles relatives à l'élection et à la révocation du Président de l'ONJ. D'après l'article 66 de la LOAT, le Président de l'ONJ est élu par le Parlement à la majorité des 2/3 parmi les juges ayant au moins cinq ans d'expérience dans le domaine judiciaire. Dans son avis précédent, la Commission de Venise regrettait que la loi « ne mentionne ni compétences ni expérience spécifiques en matière d'administration et de gestion » (paragraphe 29).

14. La Commission constate avec satisfaction que les amendements attribuent à l'Office national de la justice (ONJ) le pouvoir « d'exprimer un avis préliminaire sur les personnes nommées à la présidence de l'ONJ et à celle de la Curia sur la base d'un entretien individuel » (Article 103.3.a de la LOAT).

15. La Commission se félicite aussi de l'impossibilité de réélire le Président de l'ONJ. A l'expiration du mandat, le titulaire du poste ne continue plus automatiquement à exercer ses fonctions jusqu'à l'élection d'un successeur à la majorité des deux tiers. Désormais, le vice-Président de l'ONJ assure la présidence par intérim. Conformément à l'article 76.2.c de la LOAT, le vice-Président demeure choisi par le Président. Celui-ci peut donc choisir son successeur par intérim, lequel peut être maintenu dans cette fonction par une minorité de blocage d'un tiers des députés. Si la nouvelle règle représente à n'en pas douter une amélioration, il serait préférable d'éviter une telle situation, par exemple en donnant au CNJ le pouvoir de nommer le Président par intérim de l'ONJ.

B. Compétences du Président de l'Office national de la justice

16. La critique la plus importante émise dans l'avis précédent avait trait aux pouvoirs très étendus du Président de l'Office national de la justice. La Commission de Venise était d'avis que le Président de l'ONJ était « de fait au centre des décisions relatives à la quasi-totalité des aspects de l'organisation du système judiciaire » (paragraphe 118). Elle estimait notamment que :

- des pouvoirs très étendus et très importants étaient concentrés entre les mains de cette seule personne ;
- bon nombre de ces pouvoirs étaient discrétionnaires, car ils étaient décrits de manière relativement floue sans que des critères clairs ne régissent leur application ;
- les pouvoirs avaient été confiés à une seule personne qui ne disposait pas d'une légitimité suffisante et n'était pas suffisamment tenu de rendre démocratiquement compte de ses actes.

17. Les amendements tiennent en grande partie compte de cette critique, mais pas entièrement.

a. Pouvoirs de gestion des ressources humaines

18. Les amendements transfèrent des aspects importants des pouvoirs de gestion des ressources humaines du Président de l'ONJ ou du Conseil national judiciaire (CNJ). Si le Président de l'ONJ peut toujours s'écarter de la liste des meilleurs candidats et proposer que le candidat classé en deuxième ou en troisième position soit nommé, ce pouvoir est réduit, car **le CNJ définit, d'une manière générale, les principes applicables** que le Président de l'ONJ doit suivre (article 103.3.b de la LOAT) ; celui-ci doit **dans chaque cas individuel avoir l'accord du CNJ pour modifier le classement** (article 103.3.c de la LOAT).

19. A la suite de ces amendements, certains des principaux pouvoirs du Président de l'ONJ ne seront plus discrétionnaires. Le CNJ pourra définir les principes (les critères) que le Président de l'ONJ devra appliquer s'il souhaite s'écarter du classement des candidats à la fonction de juge.

20. Ces **principes et critères** sont capitaux pour **l'Etat de Droit**¹ et pour l'indépendance de la justice. La Commission a donc suggéré dans son avis précédent que ces critères soient « établis par la loi » (paragraphe 43). Si telle est la conception générale, **la loi devrait préciser expressément que les principes sont la norme applicable lors des procédures de contrôle. Le législateur devrait en outre donner des indications au CNJ sur le type et la teneur des critères qu'il doit définir.**

b. Nomination des chefs de juridictions

21. Le Président de l'ONJ demeure compétent pour **nommer les présidents et les vice-présidents des cours d'appel et des tribunaux**, les chefs de section des cours d'appel et des tribunaux ainsi que les chefs et les chefs adjoints des sections administratives et sociales. Cela étant, **lorsque le candidat n'a pas été agréé par le comité d'examen, le CNJ doit donner son accord** (article 103.3.c de la LOAT).

¹ Voir le rapport sur l'Etat de Droit (CDL-AD(2011)003rév), adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011).

c. Initiative des lois

22. La Commission de Venise se félicite du nouveau libellé plus précis de l'article 76.1 de la LOAT selon lequel **le Président de l'ONJ n'a pas de droit d'initiative parlementaire, mais peut seulement suggérer** au Président de la République, au gouvernement, à toute commission parlementaire ou à tout député de proposer des textes de loi.

C. Responsabilité du Président de l'Office national de la justice

23. Dans son avis précédent, la Commission insistait sur le fait que les décisions du Président de l'ONJ devaient être motivées explicitement. Les lois modifiées accroissent de fait la responsabilité du Président de l'ONJ. D'après l'article 5.1 modifié de la LOAT, « **le Président de l'ONJ motive, s'il y a lieu, ses décisions** ». La Présidente actuelle a informé la délégation de la Commission que dans la pratique toutes ses décisions sans exception étaient motivées. **Si le membre de phrase « s'il y a lieu » peut être interprété comme signifiant que le Président de l'ONJ a toute latitude pour motiver ou non ses décisions, il faudrait le supprimer et indiquer que les décisions du Président de l'ONJ doivent être motivées.**

24. Les décisions de la présidence de l'ONJ sont plus transparentes, car celle-ci devra publier un rapport avec « le procès-verbal des entretiens des candidats à un poste élevé relevant de l'autorité du Président de l'ONJ » et un rapport détaillé « concernant en particulier les critères et les conditions de l'exercice de ses compétences en application de l'article 76.4.b et de l'article 76.5.b, h et m » (article 77.7 de la LOAT).

25. Le contrôle parlementaire du Président de l'ONJ est renforcé, car **les députés pourront demander au Président des informations** sur toute question concernant ses fonctions et le Président devra rendre compte entre les rapports annuels à la commission parlementaire sur le système judiciaire (article 76.8.c de la LOAT).

26. Dans son avis précédent, la Commission de Venise a aussi insisté sur l'importance de soumettre les décisions du Président de l'ONJ à un contrôle juridictionnel. **Elle se félicite** en conséquence **de la possibilité donnée aux juges de se tourner vers le tribunal administratif et le tribunal de travail ou vers le tribunal disciplinaire** pour ce qui est des décisions du Président de l'ONJ relatives à la gestion du personnel.

27. Pour finir, **les juges peuvent saisir la Cour constitutionnelle** pour qu'elle se prononce sur les règles adoptées par le Président de l'ONJ « si les conditions fixées pour les recours en inconstitutionnalité dans la loi sur la Cour constitutionnelle sont réunies » (article 77/A.1 de la LOAT).

28. Le contrôle du Président de l'ONJ par le CNJ peut dans une certaine mesure être considéré comme renforcé par la participation de personnes qui ne sont pas juges mais qui ont des droits de consultation aux réunions du CNJ.

29. **L'obligation du Président de l'ONJ de rendre des comptes est renforcée** par celle de donner des raisons, celle de faire des rapports supplémentaires, la possibilité des députés de poser des questions au Président sur ses activités, la possibilité des juges de faire appel des décisions du Président de l'ONJ et celle du CNJ d'inviter des personnes qui ne sont pas juges à ses sessions.

IV. Le Conseil national judiciaire

A. Pouvoirs

30. En accroissant les pouvoirs du Conseil national judiciaire, le législateur hongrois a répondu à l'une des plus importantes critiques formulées par la Commission de Venise dans son avis précédent. La Commission regrettait que le CNJ, organe composé de juges, ne jouisse pas de pouvoirs importants et ne joue qu'un rôle négligeable dans l'administration de la justice (paragraphe 50). Elle estimait même que le système n'était pas conforme à l'article 25.5 de la Loi fondamentale qui dispose que les organes de l'administration judiciaire participent à l'administration des tribunaux.

31. L'article 103 modifié de la LOAT **transfère d'importants pouvoirs au CNJ**. Ces pouvoirs sont notamment les suivants :

1. proposer au Président de l'ONJ de faire des propositions de lois concernant les tribunaux ;
2. approuver le règlement du tribunal disciplinaire et le publier sur le site web central ;
3. ordonner 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 ;
4. définir les principes que le Président de l'ONJ doit appliquer lorsqu'il confie une affaire à un tribunal autre que celui qui devrait normalement en connaître, si cela est nécessaire pour qu'il soit statué dans un délai raisonnable ;
5. donner un avis préalable sur les personnes nommées à la présidence de l'ONJ et à celle de la *Curia* sur la base d'un entretien personnel ;
6. définir les principes que le Président de l'ONJ et celui de la *Curia* doivent appliquer lorsqu'ils nomment le candidat classé deuxième ou troisième ;
7. exercer son droit de donner son consentement lorsque le Président de l'ONJ ou celui de la *Curia* souhaite nommer le candidat classé deuxième ou troisième ;
8. exercer son droit de donner son consentement en cas de nomination de chefs de juridictions n'ayant pas reçu l'agrément du comité d'examen ;
9. décider du renouvellement dans leurs fonctions des présidents et des vice-présidents des cours d'appel régionales, des tribunaux, des tribunaux administratifs, des tribunaux du travail et des tribunaux d'arrondissement lorsque le président ou le vice-président ont déjà exercé deux mandats à la même fonction ;
10. publier tous les ans un avis sur la pratique du Président de l'ONJ et de celui de la *Curia* en matière d'évaluation des candidatures de juges et de chefs de juridictions ;
11. désigner le président et les membres du tribunal disciplinaire ;
12. accepter, en cas de démission d'un juge, un préavis inférieur à trois mois et décharger le juge de ses fonctions pendant la période de préavis, totalement ou en partie ;
13. lorsqu'un juge prend sa retraite ou atteint la limite d'âge, décider de le libérer de ses obligations pendant la période de préavis conformément à la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges.

32. Comme les pouvoirs que le CNJ devra exercer ont trait à des questions très importantes relatives à l'administration générale, à la répartition des affaires, à l'évaluation de la charge de travail et enfin et surtout aux ressources humaines (nomination, évaluation, retraite), la disposition de l'article 88.1 de la LOAT selon laquelle le CNJ peut être considéré comme une « instance de supervision de l'administration centrale des tribunaux » peut dans une certaine mesure se justifier. Il n'en demeure pas moins que les pouvoirs du Président de l'ONJ prévalent toujours sur ceux du CNJ, également parce que le conseil sous sa forme actuelle, composé exclusivement de juges, ne peut être véritablement autonome et indépendant de l'ONJ.

B. Composition

33. Dans son avis précédent, la Commission de Venise insistait sur l'importance de veiller à ce que non seulement les juges, mais aussi les « utilisateurs du système judiciaire », avocats et représentants de la société civile et du monde universitaire, siègent au CNJ, car l'uniformité « 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 » (paragraphe 45).

34. Le législateur hongrois a tenu compte de cette critique à l'article 106 de la LOAT. Si le CNJ est composé exclusivement de juges, un regard extérieur est désormais porté, car **d'autres personnes que les juges pourront prendre part à la réunion du CNJ en ayant une voix consultative**. L'article 106 de la LOAT renvoie non seulement au Président de l'ONJ, au ministre de la Justice et au procureur général, mais aussi au Président du barreau hongrois, à celui de la Chambre hongroise des notaires ainsi qu'aux experts et aux représentants de tout groupe de la société civile et de tout autre groupe d'intérêt, pouvant être invités par le Président du CNJ sans être membre du Conseil. Si la Commission de Venise reconnaît que lorsqu'ils doivent créer un conseil judiciaire, les Etats ont une large marge d'appréciation pour en réglementer la composition, elle estime que la composition du Conseil devrait présenter un caractère pluraliste² et que le Conseil ne devrait pas être composé exclusivement de juges. **Il importe de veiller à ce que la composition présente un caractère pluraliste, non seulement en invitant des personnes qui ne sont pas juges, mais aussi en leur accordant le statut de membres à part entière ayant le droit de voter.**

35. Le législateur hongrois a maintenu le **système de rotation continue de la présidence tous les six mois** (article 89.2 de la LOAT) et l'interdiction d'être **membre du CNJ pendant plus d'un mandat**. Lors des discussions qui ont porté sur la question de savoir si le CNJ pourrait jouer un rôle en exerçant la présidence par intérim de l'ONJ, la délégation de la Commission a appris que les Présidents du CNJ exercent cette fonction en plus de leurs fonctions judiciaires ordinaires et qu'à un moment donné, un juge de première instance d'une petite localité rurale pourrait présider le CNJ sans pouvoir exercer dans les faits de fonctions exécutives au niveau national. Dans ces conditions, il est difficile de voir comment le CNJ pourrait effectivement contrôler le Président de l'ONJ. La Commission de Venise **critique toujours ce système, qui affaiblit le CNJ et, partant, sa capacité de contrôler les activités du Président de l'ONJ.**

C. Fonctionnement du Conseil national judiciaire

36. La Commission de Venise se félicite de la décision du législateur hongrois de **réformer les règles relatives au fonctionnement du CNJ** pour accroître l'efficacité du Conseil. Une réunion du CNJ est convoquée et les points proposés sont inscrits à l'ordre du jour si un tiers au moins des membres du Conseil le proposent (article 105.2 de la LOAT). Des règles claires portent désormais sur le remplacement des membres qui ne sont pas en mesure de prendre part à une réunion (article 106.2 de la LOAT). De plus, la réunion est ouverte aux juges sauf lorsque le CNJ décide de se réunir à huis clos. Le CNJ peut décider de se réunir à huis clos « en particulier si cela est indispensable pour protéger des informations classifiées, des secrets commerciaux ou tout autre secret défini dans un acte juridique particulier, en particulier si cela se justifie pour protéger les droits personnels des personnes entendues à la réunion » (article 106.3 de la LOAT).

² CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010).

37. On ne sait pas si le CNJ peut décider de se réunir à huis clos uniquement dans les conditions expressément indiquées dans cette disposition. Il se peut que la disposition n'aille pas suffisamment loin selon l'interprétation qui est faite de la locution « en particulier ». Dans son avis précédent, la Commission de Venise indiquait que la possibilité donnée au Président de l'ONJ d'assister même aux réunions à huis clos du CNJ pourrait avoir des effets négatifs sur l'indépendance du Conseil, car la simple présence du Président de l'ONJ à chaque réunion risque d'empêcher l'expression de critiques (paragraphe 40). En conséquence, le CNJ devrait au moins avoir la possibilité de décider de se réunir à huis clos à chaque fois qu'il juge nécessaire de discuter du fonctionnement de l'ONJ et de sa présidence.

V. Nomination des juges

38. Dans son avis précédent, la Commission de Venise précisait que les règles procédurales et matérielles relatives à la nomination de juges « ne comportent pas suffisamment de garanties pour exclure que des considérations abusives jouent un rôle » (paragraphe 57). Plus précisément, elle soulignait que :

1. ce ne serait plus un organe collégial qui proposerait les candidats à nommer, mais une personne seule, à savoir le Président de l'ONJ, qui ne serait pas liée par le classement réalisé sur la base de critères objectifs par le « comité de juges » (paragraphe 60) ;
2. le Président semble disposer d'un pouvoir discrétionnaire total, car il peut s'écarter de la liste de candidats présélectionnés et proposer que soit nommé le candidat classé deuxième ou troisième sans être lié par les critères objectifs fixés par la loi (paragraphe 58) ;
3. l'usage de ce pouvoir discrétionnaire par le Président de l'ONJ ne fait pas l'objet d'un contrôle juridictionnel, car la décision ne peut être contestée devant un tribunal (paragraphe 58).

39. Les amendements semblent largement remédier à cette critique. Le pouvoir du Président ne sera plus discrétionnaire. Celui-ci pourra toujours s'écarter du classement mais à deux conditions. Le **Président de l'ONJ ne peut modifier le classement que s'il applique les principes généraux établis par le CNJ** (articles 103.3.b ; 132.4-6 de la LOAT et article 15.2 de la LSJRJ) **et si en l'occurrence le CNJ consent à cette modification** (article 103.3.c de la LOAT). « Le candidat ne peut être nommé que si le CNJ a donné son accord » (article 132.6 de la LOAT). Le système décrit dans la loi modifiée signifie que le Président de l'ONJ ne peut proposer de nommer un candidat sans le consentement du comité d'examen (collège de juges) ou du CNJ.

40. Sous l'effet des amendements, **le Président de l'ONJ exerce ses pouvoirs de nomination de manière bien plus transparente**. Il devra motiver par écrit toute décision s'écartant de la recommandation du comité d'examen (article 132.4 de la LOAT) et également en informer le CNJ et exposer les raisons à la réunion suivante du Conseil (article 132.5 de la LOAT).

41. Pour finir, les amendements prévoient la possibilité d'un contrôle juridictionnel de la décision relative à la nomination d'un juge. Les candidats non retenus peuvent contester une nomination « si le candidat retenu ne répond pas aux exigences prévues par la loi pour devenir juge ou s'il ne remplit pas les conditions requises dans l'appel à candidatures » (article 21 de la LSJRJ).

42. Certains aspects de la nouvelle réglementation demeurent toutefois sujets à critique. Les **principes devant être appliqués par le Président de l'ONJ lorsqu'il s'écarte de la liste de candidats présélectionnés** seront fixés par le CNJ. Dans son avis précédent, la Commission de Venise estimait que « pour permettre aux tribunaux [de contrôler ces décisions], la loi devrait spécifier les critères que le Président de l'ONJ doit utiliser » (paragraphe 58). Il semble que le

système mis en place par les amendements entre toujours dans la marge d'appréciation du législateur national à condition que les principes fixés par le CNJ soient objectifs, suffisamment précis, transparents, contraignants pour le Président de l'ONJ et qu'ils soient exécutoires devant un tribunal. Les principes sont adoptés uniquement en tant que décision du CNJ. La Commission recommande d'**indiquer expressément dans la loi que les principes sont ceux qui s'appliquent dans les procédures de contrôle.**

43. Le système institué par les amendements implique que le Président de l'ONJ ne peut proposer de nommer un candidat que si celui-ci est classé premier par le comité d'examen ou, s'il est classé deuxième ou troisième par ce même comité, si le CNJ accepte de modifier le classement.

44. Le système suppose toutefois également que **le Président de l'ONJ peut déclarer qu'une procédure a échoué lorsqu'il a modifié le classement mais que cette modification n'est pas approuvée par le CNJ. En d'autres termes, le Président peut bloquer la carrière d'un candidat même si celui-ci est classé premier par le comité d'examen et si le CNJ n'approuve pas le nouveau classement.** Le gouvernement justifie cette règle comme suit : soit le candidat classé premier, soit les trois candidats, ne répondent pas aux critères de nomination. Cela étant, si aucun des candidats ne remplit les conditions, modifier le classement ne règle pas le problème. Si les doutes portent uniquement sur la question de savoir si le candidat classé premier réunit ces conditions, la décision du CNJ en tant qu'organe collégial devrait prévaloir sur celle du Président de l'ONJ. Il est donc difficile de justifier qu'un candidat qui, d'après le comité d'examen, était le meilleur et dont le classement a été confirmé par le CNJ, ne soit pas nommé. La Présidente actuelle de l'ONJ a informé la délégation de la Commission que dans la pratique il serait inutile de prévoir l'échec de la procédure, car le CNJ accepterait que le classement soit modifié sur sa proposition si cela se justifiait pleinement. La Commission de Venise **recommande en conséquence de supprimer la possibilité de déclarer, dans ce cas, que la procédure de nomination a « échoué » et d'obliger le Président de l'ONJ à proposer de nommer le candidat classé premier lorsque le CNJ n'approuve pas la modification du classement.**

45. **Le contrôle juridictionnel des décisions relatives à la nomination de juges semble être relativement limité, car il s'agit simplement de savoir si le candidat retenu répond « aux exigences de la fonction de juge énoncées dans la loi » ou « aux conditions énumérées dans l'appel à candidatures »** (article 21.4 de la LSJRJ). En d'autres termes, lorsque le candidat retenu satisfait aux exigences et aux conditions, aucun contrôle juridictionnel n'est possible même si ce candidat a été nommé après modification du classement et sans que soient appliqués les principes généraux établis par le CNJ et/ou sans que ce dernier consente au non-respect de ce classement. Cela semble aussi vouloir dire qu'un **candidat malheureux ne peut contester le classement au motif qu'il ne reposait pas sur des critères objectifs fondés sur le mérite**, mais sur des données personnelles erronées ou sur des données qui ne peuvent être jugées pertinentes. Pour éviter des décisions arbitraires, il est important que le contrôle juridictionnel tienne aussi compte de ces objections.

VI. Nomination des chefs de tribunaux

46. Dans son avis précédent, la Commission de Venise estimait que la LOAT donnait au Président de l'ONJ « un poids excessif dans la nomination des Présidents de juridiction », car le Président « peut procéder à la nomination même si le CNJ s'y oppose » (paragraphe 63). La Commission recommandait de « modifier la LOAT afin d'améliorer le contrôle du pouvoir exercé par le Président de l'ONJ » (paragraphe 65).

47. Les amendements désamorcent cette critique, car **le candidat que le comité d'examen n'a pas approuvé ne peut être nommé que si le CNJ y consent** (article 103.3.d de la LOAT). De plus, **le CNJ décide de reconduire ou non les chefs de tribunaux dans leurs fonctions**

(article 103.3.e de la LOAT). Pour finir, **le CNJ nomme le Président et les membres du tribunal disciplinaire.**

VII. Nomination initiale de juges pour une durée déterminée – périodes d’essai

48. La Commission de Venise a critiqué les périodes d’essai³ « renouvelables » de trois ans prévues aux articles 3.4 et 23.1 de la LSJRJ (paragraphe 66). Elle recommandait ce qui suit : « 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’Etat » (paragraphe 67).

49. Les amendements semblent répondre à cette critique à l’article 25.2 de la LSJRJ. **La période d’essai est limitée à trois ans au maximum.** Un juge ne peut être reconduit dans ses fonctions pour une durée déterminée que s’il a été empêché d’exercer pendant 18 mois au cours de sa première période d’essai ; en pareil cas, les amendements prévoient une nomination automatique à durée déterminée jusqu’à ce que le juge se soit acquitté effectivement de ses fonctions judiciaires pendant la période voulue. La loi modifiée supprime la qualification « apte, autre examen nécessaire », qui supposait une nouvelle nomination pour une période à durée déterminée. En conséquence, après la première période, la qualification peut seulement être la suivante : « apte » ou « inapte ». Il est impossible de procéder à une nouvelle nomination pour une durée déterminée.

VIII. Indépendance interne – procédure d’uniformisation/de normalisation

50. Dans son avis précédent, la Commission de Venise mettait en évidence les différentes façons dont la *Curia* et les chefs de tribunaux peuvent s’ingérer dans l’administration de la justice par les juridictions de degré inférieur. La *Curia* assure l’unité de la jurisprudence des tribunaux en adoptant « une décision obligatoire relative à l’uniformité applicable aux tribunaux » (article 24.1.c de la LOAT), en « publiant les ordonnances et décisions de tribunaux ou des décisions de principe » (articles 24.1.d et 31 de la LOAT), en prenant des « décisions portant sur la normalisation juridique » (articles 32 à 44 de la LOAT) et en procédant à des analyses de jurisprudence.

51. Les présidents et les chefs de section de juridictions suivent en permanence, et c’est crucial, l’administration de la justice assurée par les instances qu’ils président et doivent informer les juridictions de degré supérieur des décisions rendues au mépris « des questions et des motifs théoriques » (articles 26.2 et 4 de la LOAT). Le non-respect des décisions de juridictions supérieures pourrait influencer négativement sur l’évaluation des juges et donc sur leur carrière.

52. La Commission de Venise était d’avis que la procédure d’uniformisation et son système de supervision par les présidents de tribunaux pouvaient avoir un effet dissuasif sur l’indépendance des différents juges (paragraphe 73) et qu’une procédure d’uniformisation ne peut être acceptable que si elle n’a pas d’effet négatif sur la carrière des juges (paragraphe 74).

53. Le législateur hongrois n’a pas répondu à cette critique. La délégation de la Commission de Venise a toutefois appris que dans la pratique, les informations sur les questions sujettes à la procédure d’uniformisation parviennent le plus souvent à la *Curia* par des voies autres que celle des présidents et des chefs de section de juridictions, ce qui ne semble pas nécessaire dans la pratique. **La supervision des juges par les présidents et les chefs de section des juridictions devrait être supprimée.**

³ Sur la question des périodes d’essai, voir également la partie III.4 du rapport sur l’indépendance du système judiciaire, Partie I : l’indépendance des juges (CDL-AD(2010)004), adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière, Venise, 12-13 mars 2010).

IX. Inamovibilité des juges (mutations temporaires et permanentes)

54. La Commission de Venise a critiqué la possibilité de changer les juges d'affectation. En ce qui concerne les réaffectations à titre temporaire, elle était d'avis que la possibilité du président du tribunal de « 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 » (article 31 de la LSJRJ) était « excessivement large et formulée de manière générale » (paragraphe 78). Le législateur hongrois n'a pas suffisamment tenu compte de cette critique. Le nouveau critère « veiller à une répartition équitable de la charge de travail entre les juridictions » est un peu plus précis, mais encore trop vaste. **La possibilité de changer l'affectation d'un juge pour « une période d'un an tous les trois ans » a été maintenue malgré la critique de la Commission de Venise (paragraphe 78). Il ne devrait pas être possible de changer un juge d'affectation aussi souvent⁴.**

55. La Commission de Venise a aussi critiqué les lourdes conséquences d'un refus de changement d'affectation permanent proposé par le Président de l'ONJ lorsque le tribunal auquel le juge était affecté ferme ou que son ressort ou sa juridiction territoriale diminuent au point de rendre impossible le maintien d'un poste de juge (article 34 de la LSJRJ). En cas de refus de changement d'affectation, le juge était automatiquement « relevé de ses fonctions » pendant une période de six mois et il était mis fin à sa relation de service. La Commission de Venise jugeait cette sanction « excessivement sévère » et demandait que « des règles claires et proportionnées et un droit de recours [soient] prévu[es] » (paragraphe 79).

56. Il a été tenu compte de cette critique. Ainsi, le **juge pourra choisir parmi les différents postes de magistrats disponibles qui lui sont offerts au même degré de juridiction**. Si aucun poste n'est disponible ou si le juge n'en accepte aucun « le Président de l'ONJ affecte le juge, en tenant compte de ses intérêts, à une juridiction de même degré ou de degré inférieur » (article 34.2 de la LSJRJ). **La Commission note avec satisfaction que les amendements prévoient un contrôle juridictionnel par une juridiction administrative ou prud'homale en cas de changement d'affectation. Ce contrôle devrait toutefois porter sur les volets procédural et matériel de la décision** (article 34 paragraphe 4 de la LSJRJ).

X. Evaluation et procédures disciplinaires

57. Comme la Commission de Venise le recommandait (paragraphe 80 et 84), les procédures d'évaluation et les procédures disciplinaires ont été modifiées pour que les garanties d'un procès équitable soient suffisantes.

58. Désormais, **le Président du tribunal donne la possibilité au juge soumis à une évaluation de faire part de sa position au cours d'un entretien individuel** (article 81.1 de la LSJRJ), **le commissaire chargé de l'enquête entend le juge assujéti à une procédure disciplinaire** (article 84.2 de la LSJRJ) et des règles sur la composition des chambres disciplinaires et sur la répartition des affaires seront insérées dans le règlement du tribunal disciplinaire (article 104/A de la LSJRJ).

59. Il est toutefois regrettable que **la recommandation tendant à définir des critères pour l'application de sanctions disciplinaires** (paragraphe 84) **n'ait pas été suivie**.

⁴ Le système autrichien de détachements temporaires "*Sprengelrichter*" pourrait être une source d'inspiration. D'après l'article 88a de la Constitution autrichienne, les *Sprengelrichter* sont des juges (d'ordinaire plus jeunes) désignés à l'avance pour être affectés à un autre tribunal en cas de besoin, ce qui permet d'éviter des changements d'affectation ad hoc. De plus, pas plus de 3 % 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.

XI. Transfert des affaires

60. La Commission de Venise a vivement critiqué les pouvoirs étendus du 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 ». Elle a insisté sur l'importance du « droit à un juge compétent » et souligné que les problèmes dus à la charge de travail très lourde et disproportionnée de certains tribunaux devaient être réglés par des moyens moins intrusifs, en particulier en prévoyant un nombre suffisant de juges et de personnel du greffe (paragraphe 90), en redéfinissant des circonscriptions judiciaires ou en procédant à des affectations volontaires de juges (paragraphe 94). Elle a précisé que « d'une manière générale, il conviendrait d'éviter tout système de transfert d'affaires même si ce système est parfaitement objectif ». Il convient aussi de rappeler que la Cour constitutionnelle hongroise avait déjà évalué le système de transfert d'affaires et que la loi précédente avait été jugée contraire à la Constitution alors en vigueur, mais avait été réintroduite par la suite dans le cadre des dispositions transitoires de la Loi fondamentale⁵. S'il devait toutefois être maintenu à titre exceptionnel comme solution transitoire, le transfert d'affaires devrait reposer sur des critères objectifs pour ce qui est à la fois du choix des affaires et de la désignation du tribunal.

A. Caractère transitoire du système

61. Le législateur hongrois a dans une certaine mesure tenu compte de cette critique. L'article 62.1 modifié de la LOAT dispose que **le transfert d'affaires sera « exceptionnel ». Il ne fixe toutefois pas de délai.**

62. Lorsqu'elles se sont entretenues avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, les autorités hongroises ont promis de régler le problème par d'autres moyens structurels, c'est-à-dire en renforçant les tribunaux de Budapest comme le suggérait la Commission de Venise. La délégation de la Commission a appris que la disponibilité de salles d'audience était un problème. Des locaux supplémentaires ont été loués et seront disponibles sous peu. Les nouvelles salles d'audience pourraient servir pour les affaires pénales pour lesquelles le Code de procédure n'exige pas que le procès se tienne au siège du tribunal.

63. En ce qui concerne les ressources en personnel, la Commission suggère de renforcer les effectifs des juridictions de la capitale, ce qui, à la suite de la décision n° 33/2012 (VII. 17) AB határozat du 16 juillet 2012 de la Cour constitutionnelle, devrait être possible grâce à la réintégration de magistrats ayant pris une retraite anticipée. Les nouveaux juges nommés pour les remplacer pourraient être intégrés à Budapest.

B. Critères objectifs de désignation du tribunal qui « reçoit » des affaires

64. Le législateur hongrois a retenu la proposition de la Commission de Venise de définir des critères objectifs pour la répartition des affaires et de faire jouer un rôle décisif à l'ONJ dans la définition de ces critères. L'article 103.2a.b modifié de la LOAT dispose que **le CNJ « définit les principes devant être appliqués par le Président de l'ONJ lorsqu'il désigne un tribunal dans le cadre de l'exercice du pouvoir de désigner un tribunal différent pour qu'il statue dans un délai raisonnable »**. L'article 62.1 de la LOAT dispose que le Président de l'ONJ peut, à titre exceptionnel, désigner un tribunal « en tenant compte des principes énoncés par le CNJ » « si l'affaire ou un groupe particulier d'affaires dont le tribunal a été saisi pendant une période donnée ne peuvent être examinés dans un délai raisonnable en raison d'une charge de travail exceptionnelle et disproportionnée du tribunal et si cette désignation ne représente pas une charge disproportionnée pour le tribunal choisi » (article 62.1 de la LOAT).

⁵ Décision n° 166/2011 du 20 décembre 2011.

65. S'il faut se féliciter du droit de regard du CNJ sur le transfert d'affaires et de l'établissement de critères généraux et abstraits dans le but de réduire la marge d'appréciation du Président de l'ONJ, on peut douter du caractère contraignant de ces principes. Premièrement, le mot « principe » renvoie à des règles relativement générales et non très détaillées, ce qui laisse une certaine latitude pour les appliquer. Deuxièmement, **le Président n'est pas lié par les principes, mais « les prend seulement en considération »** et « présente leur application » (c'est-à-dire rend compte de leur application). Troisièmement, le **contrôle juridictionnel** qui vient d'être mis en place, comme l'avait suggéré la Commission de Venise (CDL-AD(2012)001, paragraphe 91), **se limite au respect des « dispositions légales », ce qui n'inclurait pas les principes du CNJ.**

66. Lorsqu'elle s'est rendue à Budapest, la délégation de la Commission a appris que les principes étaient considérés comme contraignants pour le Président de l'ONJ et que la *Curia* les avait déjà appliqués dans deux affaires. S'il faut s'en féliciter, la Commission recommande **d'indiquer également expressément dans la loi que les principes s'appliquent obligatoirement dans les procédures de contrôle.**

67. L'organisation du contrôle juridictionnel n'est en outre pas satisfaisante. **Le délai fixé à l'article 63.3 de la LOAT pour faire recours contre la décision du Président de l'ONJ est de huit jours à compter de la publication de la décision sur le site web.** Toute prorogation étant exclue, **le délai devrait courir à partir de la notification aux parties.**

68. Qui plus est, les avantages du contrôle juridictionnel sont remis en cause par la modification de l'article 62 de la LOAT qui autorise **le Président de l'ONJ à confier une affaire à un autre tribunal même lorsque la *Curia* a annulé une décision antérieure de transfert dans la même affaire.** Si le recours contre la décision a abouti, le tribunal qui était compétent à l'origine (d'ordinaire à Budapest) devrait connaître de l'affaire.

C. Critères objectifs de sélection des affaires

69. Il faut pour finir préciser que **les critères que le CNJ doit fixer s'appliquent non seulement au choix du tribunal mais aussi à celui des affaires** et qu'ils devraient être suffisamment précis pour exclure tout soupçon de subjectivité. **Le système de transfert d'affaires n'est acceptable, même pour une période de transition, que si le CNJ a un mandat légal et a pu élaborer des principes objectifs pour sélectionner les affaires (par exemple par une sélection aléatoire ouverte) qui lieraient à la fois le président du tribunal qui transfère les affaires et celui de l'ONJ. Le droit de faire recours contre un transfert devrait aussi s'appliquer à la décision de choisir l'affaire à confier à une autre juridiction.**

70. La délégation de la Commission de Venise a appris que 33 affaires avaient été transférées, dont 25 affaires économiques et 5 pénales. Cette répartition des affaires semble quelque peu déséquilibrée, car seul le président du tribunal concerné peut prendre l'initiative de proposer de transférer des affaires. Les lois ne donnent pas mandat au CNJ d'adopter des principes objectifs sur le choix des affaires. Sans mandat légal, le CNJ ne peut adopter de principes contraignants.

71. La Présidente actuelle de l'ONJ a aussi informé la délégation qu'elle entendait transférer toutes les affaires « clés ». Il semble que ces affaires correspondent en droit civil à celles dont le montant est supérieur à 400 millions de forints et en droit pénal, à des affaires graves comme des affaires d'homicide ou de criminalité organisée. Le choix des affaires, qui pourrait être objectif s'il s'appliquait sans exception à toutes ces affaires « clés », pose un problème en ce sens que ces affaires sont considérées comme étant les moins propices à un transfert. Elles exigent des compétences spécifiques qui font souvent défaut aux petits tribunaux dont la charge de travail est moindre. En outre, le droit à un juge compétent est

particulièrement important dans ces affaires, en raison de leur importance générale aux niveaux social et politique. Tel est le cas par exemple d'affaires de corruption très médiatisées.

72. Les autorités hongroises ont informé la Commission de Venise qu'à leur avis, il est impossible d'élaborer des critères de choix objectifs et que seul le président du tribunal « qui envoie l'affaire » peut décider de l'opportunité de transférer une affaire, en tenant compte des caractéristiques particulières de cette dernière ainsi que de la charge du travail et des effectifs du tribunal.

D. Evaluation

73. Etant donné que le caractère transitoire du système n'est pas garanti puisque le transfert d'affaires n'est pas limité dans le temps et qu'il semble impossible de définir des critères objectifs de choix des affaires, **la Commission de Venise est en total désaccord avec le système de transfert d'affaires, car il n'est pas conforme au principe du juge compétent, élément essentiel de la prééminence du droit.**

E. Procureur général

74. Autre problème étroitement lié : la faculté qu'a le procureur général de donner des instructions pour que soit saisi, non pas le tribunal à compétence générale, mais un tribunal du même ressort (article 11.4 des dispositions transitoires de la Loi fondamentale). La Commission de Venise rappelle qu'**il faut retirer au procureur général la faculté de choisir la juridiction** (CDL-AD(2012)008, paragraphe 84).

XII. Questions transitoires – Retraite des juges et Président de la Curia

75. Les modifications apportées à la LSJRJ ne désamorcent pas les critiques des dispositions relatives à l'âge de la retraite exprimées dans l'avis de la Commission de Venise. Tous les juges ayant atteint la limite d'âge au 31 décembre 2012 au plus tard ont été relevés de leurs fonctions par arrêté présidentiel du 7 juillet 2012.

76. La Commission de Venise prend acte de la décision n° 33/2012 (VII. 17) AB határozat du 16 juillet 2012 de la Cour constitutionnelle hongroise qui a déclaré l'abaissement soudain de la limite d'âge supérieure applicable aux juges non conforme à la Constitution. Elle ne doute pas que les autorités hongroises respecteront cette décision et veilleront à son application, c'est-à-dire rétabliront les anciens juges dans leurs fonctions antérieures. Il semble que les juridictions prud'homales aient commencé à réintégrer les juges retraités. La délégation de la Commission de Venise a toutefois appris que l'application de cette décision avait entraîné une très grande insécurité juridique. Si la base juridique de la retraite anticipée a été annulée avec effet rétroactif, les décisions du Président hongrois, qui destituaient de leurs fonctions quelque 10 % des juges hongrois, sont considérées comme demeurant en vigueur même si elles n'ont plus de base juridique. Le Président hongrois ne les a pas abrogées. Le législateur devrait adopter des dispositions pour réintégrer les juges révoqués dans leurs fonctions antérieures sans exiger d'eux qu'ils se soumettent à une nouvelle procédure de nomination.

77. La présidente actuelle de l'ONJ a invité les juges concernés à faire recours devant les juridictions prud'homales pour faire annuler leur destitution. Plusieurs magistrats ont déjà eu gain de cause, mais la Présidente de l'ONJ a fait appel de ces décisions, car elle désapprouvait leurs motifs. Plus important, les décisions des juridictions prud'homales même lorsqu'elles sont définitives ne permettront pas de réintégrer les juges concernés dans leurs fonctions antérieures ; ceux-ci devront se soumettre à une nouvelle procédure de nomination et pourraient être affectés à un tribunal différent de celui dans lequel ils exerçaient.

78. En septembre 2012, le Gouvernement hongrois a présenté la proposition législative T/8289 portant modification des dispositions transitoires⁶ de la Loi fondamentale, et fixant l'âge de la retraite des juges et des procureurs à 65 ans. Les juges de plus de 65 ans pourraient (une fois réaffectés) continuer d'exercer leurs fonctions pendant un an avant de devoir prendre leur retraite. Cette proposition ne dit toutefois rien des modalités de réintégration des juges dans leurs fonctions, n'envisageant que le recours aux juridictions prud'homales.

79. La délégation de la Commission a été informée de l'impossibilité d'une réintégration automatique, car de nouveaux juges avaient été nommés dans l'intervalle et tous les juges ne souhaitent pas être réintégrés. La Commission est d'avis qu'il devrait être possible de trouver une solution législative qui tienne compte des différents cas.

80. De plus, selon la proposition législative, les juges de plus de 62 ans ne peuvent occuper de hautes fonctions judiciaires. Sont concernés les juges réintégrés, mais le seront également dans l'avenir tous les juges de 63 ans qui perdront leur poste et devront finir leur carrière comme juge ordinaire. Outre le fait que ces juges sont ceux qui ont le plus d'expérience pour diriger des tribunaux, une telle limite constitue une discrimination évidente fondée sur l'âge. Il a été dit à la délégation que ces juges expérimentés devraient former des juges plus jeunes et non occuper les plus hautes fonctions judiciaires. Il est difficile d'adhérer à cet argument, car c'est précisément au contact de magistrats plus âgés occupant de hautes fonctions que les juges plus jeunes se forment.

81. La situation des juges destitués est loin d'être satisfaisante. **Le législateur devrait adopter des dispositions permettant de réintégrer les juges destitués qui souhaitent continuer à exercer leurs fonctions antérieures sans exiger d'eux qu'ils se soumettent à une nouvelle procédure de nomination.**

82. Le législateur hongrois n'a pas tenu compte des observations relatives aux conditions à remplir pour présider la *Curia*, qui devraient être révisées.

XIII. Niveau de réglementation

83. En ce qui concerne le niveau de réglementation, la Commission de Venise a estimé que les garanties, principes et structures constitutionnels concernant le système judiciaire n'étaient pas suffisamment détaillés. La majeure partie des réglementations aurait dû relever de lois ordinaires et non de lois organiques et certaines dispositions n'auraient pas dû être réglées au niveau d'une loi (CDL-AD(2012)001, paragraphe 16 *et suivants*). Les autorités hongroises n'ont absolument pas tenu compte de ces suggestions. **Le législateur devrait revoir les actes judiciaires pour réattribuer le statut de loi organique ou de loi ordinaire à chaque article en fonction de la teneur de la disposition.**

⁶ Il semble curieux que la proposition entende modifier les dispositions transitoires pour introduire une disposition de toute évidence permanente sur l'âge de la retraite.

XIV. Conclusion

84. Les amendements du 2 juillet 2012 tiennent compte de la plupart des observations formulées dans l'avis CDL-AD(2012)001 de la Commission de Venise des 16 et 17 mars 2012 relatif à la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux et à la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges de la Hongrie.

85. Dans son avis, la Commission de Venise reconnaissait pleinement la nécessité de réformer le système judiciaire hongrois pour mettre en place une administration efficace et opérationnelle de la justice. Elle concluait cependant que la réforme entreprise introduisait un système inédit d'administration judiciaire qui n'existait dans aucun autre pays européen et qui menaçait l'indépendance de la justice.

86. Les amendements vont dans la bonne direction, ce dont il faut se féliciter. Axés sur les problèmes soulevés par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, ils tiennent compte de bon nombre des critiques émises dans l'avis précédent.

87. Si le Président de l'Office national de la justice (ONJ) demeure l'élément central du système judiciaire hongrois, nombre de ses compétences ont été confiées au Conseil national judiciaire. La Commission prend note avec satisfaction des points suivants en particulier :

1. En vertu des amendements, le Conseil national judiciaire (CNJ) peut exprimer un avis préliminaire sur les personnes nommées à la présidence de l'ONJ et à celle de la *Curia* sur la base d'un entretien individuel ;
2. le Président de l'ONJ ne peut pas être réélu ;
3. le mandat du Président de l'ONJ n'est plus prorogé automatiquement jusqu'à l'élection d'un successeur à la majorité des deux tiers des députés ;
4. le CNJ définit les principes applicables que le Président de l'ONJ doit suivre lorsqu'il nomme des juges sans respecter le classement ;
5. le Président de l'ONJ doit avoir l'accord du CNJ pour modifier le classement des candidats à la fonction de juge ;
6. le Président de l'ONJ doit avoir l'approbation du CNJ pour nommer les présidents et les vice-présidents des tribunaux lorsque le candidat n'a pas été agréé par le comité d'examen ;
7. les amendements précisent que le Président de l'ONJ n'a pas de droit d'initiative parlementaire, il peut uniquement suggérer aux autorités compétentes de proposer des textes de lois ;
8. l'obligation de rendre compte du Président de l'ONJ a été renforcée et les députés peuvent lui poser des questions précises ;
9. les règles émises par le Président de l'ONJ peuvent être soumises à la Cour constitutionnelle si les conditions d'un recours en inconstitutionnalité sont réunies ;
10. les juges peuvent faire recours d'une décision du Président de l'ONJ de ne pas les nommer devant le tribunal administratif et le tribunal du travail ou devant le tribunal disciplinaire ;
11. les compétences du CNJ ont été considérablement élargies ;
12. des personnes n'exerçant pas de fonctions judiciaires pourront assister aux réunions du CNJ ;
13. les règles relatives au fonctionnement du CNJ ont été améliorées ;
14. le Président de l'ONJ ne peut modifier le classement des candidats au poste de juge que s'il applique les principes généraux établis par le CNJ et le CNJ doit dans chaque cas consentir à cette modification ;
15. l'exercice des pouvoirs de nomination du Président de l'ONJ est plus transparent ;
16. les candidats non retenus peuvent contester la nomination du candidat retenu ;
17. les chefs de juridictions que le comité d'examen n'a pas agréés ne peuvent être nommés qu'avec l'accord du CNJ ;
18. le CNJ se prononce sur la reconduction des chefs de juridictions dans leurs fonctions ;

19. le CNJ nomme le Président et les membres du tribunal disciplinaire ;
20. les périodes d'essai sont limitées à trois ans au maximum ;
21. en cas de nouvelle affectation, les juges pourront choisir parmi les différents postes de magistrats disponibles qui leur sont offerts au même degré de juridiction.
22. les juridictions administratives et prud'homales peuvent contrôler l'affectation d'un juge (ce contrôle se limite cependant à la procédure suivie) ;
23. le Président d'un tribunal donne la possibilité au juge soumis à une évaluation de faire part de sa position au cours d'un entretien individuel ;
24. le commissaire chargé de l'enquête est obligé d'entendre le juge assujetti à une procédure disciplinaire ;
25. le transfert d'affaires devrait être « exceptionnel » (même si aucun délai n'a été fixé) ;
26. le CNJ définira les principes que le Président de l'ONJ doit appliquer au moment de désigner le tribunal auquel l'affaire sera transférée ;
27. un contrôle juridictionnel (restreint) peut être exercé en cas de transfert d'affaires.

88. La Commission de Venise se félicite de ces amendements qui renforcent l'obligation de rendre compte du Président de l'ONJ. Le contrôle juridictionnel des décisions du Président, la diminution de ses pouvoirs et le transfert de certains de ses pouvoirs au CNJ réduiront le rôle de tout premier plan du Président de l'ONJ et le CNJ peut désormais être considéré, dans une certaine mesure, comme un organe judiciaire autonome. Les principes et les critères que le CNJ devra définir permettront au Président de motiver ses décisions sur une base objective.

89. Il n'en demeure pas moins que les pouvoirs du Président de l'ONJ sont toujours très vastes et restent entre les mains d'une seule personne ; ils sont aussi difficiles à superviser efficacement. Ces amendements ne dissipent pas entièrement les craintes de la Commission de Venise. Parmi les points qui devraient être traités, deux devraient l'être de toute urgence.

90. Le premier porte sur l'application de la décision n° 33/2012 (VII. 17) du 16 juillet 2012 de la Cour constitutionnelle qui annule la retraite anticipée de tous les juges de plus de 62 ans. Le législateur devrait adopter des dispositions pour que les juges destitués soient réintégrés sans devoir se soumettre à une nouvelle procédure de nomination. Toute discrimination supplémentaire fondée sur l'âge qui a pour effet de démettre les juges de plus de 62 ans d'un poste élevé devrait être évitée.

91. Le deuxième point a trait à la procédure de transfert des affaires. Le CNJ a adopté des critères sur le choix de la juridiction qui doit recevoir l'affaire, mais la décision la plus délicate porte sur le choix des affaires par le Président de la juridiction surchargée. Les amendements ne prévoient pas l'établissement de critères à cette fin. Le CNJ devrait être chargé de fixer ces critères, qui devront être objectifs (par exemple une sélection aléatoire transparente). La conformité du choix d'une affaire avec ces critères devrait être la condition pour le contrôle juridictionnel du transfert.

92. D'autres points sont en outre liés au transfert des affaires :

1. la date de notification du transfert aux parties devrait être le point de départ du délai de huit jours pour faire recours et non la date de la publication des transferts sur le site web;
2. lorsque la *Curia* a annulé le transfert d'une affaire à une autre juridiction, l'affaire devrait être traitée par le tribunal compétent à l'origine et le Président de l'ONJ ne devrait pas pouvoir à la place affecter une autre affaire à une autre juridiction;
3. même si la *Curia* retient les principes du CNJ sur le transfert des affaires, le Président de l'ONJ devrait être expressément lié par ces principes (et pas seulement « les prendre en considération ») et le contrôle juridictionnel du transfert des affaires ne devrait pas être limité au respect des « dispositions légales » mais devrait inclure expressément les principes établis par le CNJ ;

4. en contradiction avec le principe de l'égalité des armes, la compétence du procureur général d'ordonner que le tribunal saisi ne soit pas un tribunal à compétence générale devrait être supprimée.

93. Il est urgent de régler le problème du transfert des affaires non seulement parce qu'il renvoie à des questions structurelles, mais aussi parce qu'il touche directement le droit à un procès équitable. C'est la raison pour laquelle ce point a été au centre du dialogue entre le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et les autorités hongroises. Il faut se féliciter des progrès réalisés à cet égard même s'ils demeurent insuffisants. Le système de transfert des affaires n'est pas conforme au principe du juge compétent qui est essentiel pour la prééminence du droit ; il conviendrait de le revoir. Tant que ce problème ne sera pas résolu, il ne devrait être procédé à aucun autre transfert.

94. Les autres points devant être traités sont les suivants :

5. le vice-Président de l'ONJ, choisi par la Président de l'ONJ, ne devrait pas assurer la présidence par intérim de l'Office ;
6. l'obligation du Président de l'ONJ de motiver ses décisions devrait être érigée en règle générale ; la limitation par la locution « s'il y a lieu » devrait être supprimée si elle peut être interprétée comme laissant au Président de l'ONJ le choix de motiver ses décisions ;
7. les principes du CNJ devant être appliqués par le Président de l'ONJ lorsqu'il s'écarte de la liste des candidats présélectionnés devraient être expressément opposables au Président de l'ONJ lors de procédures judiciaires ;
8. la possibilité qu'a le Président de l'ONJ de déclarer que la procédure de nomination a échoué devrait être supprimée ; le Président devrait être obligé de proposer de nommer le candidat classé premier lorsque le CNJ désapprouve le changement de classement ;
9. un candidat malheureux devrait pouvoir contester le classement des candidats à la fonction de juges au motif qu'il ne reposait pas sur des critères objectifs fondés sur le mérite et pas seulement sur des motifs de procédure ;
10. la supervision des juges par les présidents et les chefs de section des juridictions dans le cadre de la procédure d'uniformisation devrait être supprimée ;
11. il faudrait réduire considérablement la fréquence maximale des changements d'affectation des juges (« un an tous les trois ans ») ; il ne devrait pas être possible de changer un juge d'affectation aussi souvent ;
12. le législateur devrait revoir les actes judiciaires pour réattribuer le statut de loi ordinaire ou organique à chaque article en fonction de la teneur de la disposition ;
13. le CNJ ne devrait pas être exclusivement composé de juges ; les « usagers du système judiciaire », comme les avocats, les représentants de la société et les universitaires, devraient avoir la qualité de membres à part entière (et pas uniquement sur invitation ponctuelle et avec un statut consultatif uniquement)⁷ ;
14. le système de rotation continue de la présidence et des membres du CNJ pour un mandat seulement, qui affaiblit le Conseil, devrait être revu.

95. La Commission recommande de tenir compte de ces points dans le cadre de la réforme actuellement au Parlement.

96. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités hongroises pour les aider à appliquer ces recommandations.

⁷ Pour ce qui est de l'importance d'une composition pluraliste des conseils judiciaires, voir le rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges (CDL-AD(2010)004 adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière, Venise, 12-13 mars 2010).