



Strasbourg, le 18 octobre 2021

CDL-AD(2021)036

Avis 1050 / 2021

Or. angl.

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

HONGRIE

AVIS

**SUR LES MODIFICATIONS DE LA LOI SUR L'ORGANISATION
ET L'ADMINISTRATION DES TRIBUNAUX
ET
LA LOI SUR LE STATUT JURIDIQUE ET LA RÉMUNÉRATION
DES JUGES
ADOPTÉES PAR LE PARLEMENT HONGROIS EN DÉCEMBRE 2020**

Adopté par la Commission de Venise

**à sa 128^e session plénière
(Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021)**

sur la base des commentaires de

**M. Paolo CAROZZA (membre, États-Unis)
M. Antonio HENRIQUES GASPAR (membre, Portugal)
Mme Kateřina ŠIMÁČKOVÁ (membre suppléante, République
tchèque)**

Contenu

I.	Introduction	4
II.	Contexte.....	4
III.	Analyse	6
A.	Observations préliminaires	6
B.	Le processus d'adoption des amendements 2020	8
C.	La répartition des affaires	8
D.	Les procédures d'uniformisation	11
1.	Décisions internes d'indépendance et d'uniformité	12
2.	La procédure de plainte pour uniformité - Composition des chambres	14
E.	Classement des juges candidats	15
F.	Les règles régissant le statut juridique du Vice-président, du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint de la Curia.	16
G.	Le détachement des juges auprès d'autres instances	16
IV.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Par lettre du 5 février 2021, le Président de la Commission pour le respect des obligations et engagements (Commission de suivi) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), a demandé un avis de la Commission de Venise « sur le paquet législatif et constitutionnel adopté par le parlement hongrois en décembre 2020 ». Un premier avis sur les amendements constitutionnels ayant été adopté en juillet 2021¹, le présent avis ne portera que sur les amendements concernant le système judiciaire ([CDL-REF\(2021\)056](#)).

2. M. Paolo Carozza, M. António Henriques Gaspar et Mme Kateřina Šimáčková ont été rapporteurs pour cet avis.

3. En raison de la situation sanitaire, il n'a pas été possible de se rendre à Budapest. Les 7, 9 et 10 septembre 2021, les rapporteurs ainsi que Mme Martina Silvestri et M. Taras Pashuk du Secrétariat ont tenu des réunions en ligne avec le ministère de la Justice, la Cour suprême (*Kúria*, ci-après dénommée « *Curia* »), le Conseil national de la magistrature, l'Office national de la justice, l'Association des juges, les représentants des partis politiques de la majorité et de l'opposition parlementaires, ainsi qu'avec la société civile. La Commission est reconnaissante aux autorités pour l'excellente organisation de ces réunions.

4. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi CLXV de 2020 modifiant certaines lois dans le domaine de la justice ([CDL-REF\(2021\)056](#)), ainsi que de la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux ([CDL-REF\(2021\)057](#)) et de la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges ([CDL-REF\(2021\)058](#)) avant les modifications. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs, des résultats des réunions virtuelles et des commentaires écrits des parties prenantes. Après un échange de vues avec M. Oszkár Ökrös, Secrétaire d'État au ministère de la Justice de la Hongrie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 128^e session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021).

II. Contexte

6. La loi hongroise CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux (ci-après, « LOAT ») et la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges (ci-après, « LSJRJ ») ont déjà fait l'objet de deux avis précédents de la Commission de Venise : (1) Avis sur les lois cardinales sur le pouvoir judiciaire qui ont été modifiées suite à l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001, adopté par la Commission de Venise en octobre 2012 (ci-après, « l'avis de 2012 »), et (2) 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 Hongrie, adopté par la Commission de Venise en mars 2012.

7. L'avis de 2012 avait noté, entre autres, que « *les pouvoirs du Président de l'ONJ [l'Office national de la justice] sont toujours très vastes et restent entre les mains d'une seule personne ; ils sont aussi difficiles à superviser efficacement* »² et il avait exprimé des critiques à l'égard du système régissant le Conseil judiciaire national (CNJ), en ce qu'il affaiblit ce dernier et sa capacité à contrôler les activités du président de l'ONJ³. En outre, la Commission de Venise avait exprimé des inquiétudes concernant la procédure d'uniformité (la possibilité pour la Curia de prendre des

¹ Commission de Venise, *Avis sur les amendements constitutionnels adoptés par le parlement hongrois en décembre 2020*, CDL-AD(2021)029.

² Commission de Venise, *Avis sur les lois cardinales sur le pouvoir judiciaire qui ont été modifiées suite à l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001 sur la Hongrie*, CDL-AD(2012)020, § 89.

³ Commission de Venise, *op. cit.*, CDL-AD(2012)020, § 35.

décisions contraignantes pour tous les tribunaux afin d'assurer une application uniforme de la loi) et son impact potentiel sur l'indépendance interne du pouvoir judiciaire⁴. À la lumière de ces éléments, l'avis de 2012 avait dressé une liste de recommandations dont certaines sont toujours valables et qui, n'ayant pas été abordées dans les modifications successives, seront rappelées dans le présent avis.

8. Il convient de noter qu'en décembre 2019, le parlement hongrois a adopté des modifications substantielles de ces lois régissant le système judiciaire, dont certaines sont pertinentes pour être rapportées ici en tant qu'informations contextuelles pour une meilleure compréhension des développements suivants. La Commission a appris que le nombre de postes de juges dans la Curia n'est pas fixé par la loi, mais est déterminé par le Président de l'ONJ. Les juges sont nommés à la Curia par son président, après un appel à candidatures, sur la base d'un avis du département compétent de la Curia et d'une évaluation et d'un classement des candidats par le conseil judiciaire de la Curia. Suite aux changements législatifs de 2019, les membres de la Cour constitutionnelle, qui sont élus par le parlement, peuvent demander à être nommés en tant que juge après la fin de leur mandat, sans devoir suivre la procédure normale de nomination. En outre, le président de la Curia est élu par le parlement sur proposition du président de la République, parmi les juges - pas nécessairement de la Curia - ayant au moins cinq ans d'expérience en tant que juge. À compter du 1^{er} janvier 2020, les règles de sélection du président de la Curia ont également été modifiées, permettant de prendre en compte le temps passé en tant que secrétaire juridique principal à la Cour constitutionnelle ou à une cour internationale dans le calcul de l' « expérience en tant que juge »⁵.

9. Conformément à cette nouvelle procédure, depuis 2020, neuf membres de la Cour constitutionnelle ont obtenu le statut de juge et ont été nommés juges de la Curia, l'un d'entre eux étant nommé président et prenant ses fonctions le 1^{er} janvier 2021, malgré l'avis négatif du Conseil national judiciaire⁶.

10. Le présent avis porte sur de nouvelles modifications des lois en cause, qui faisaient partie d'une loi omnibus modifiant 22 actes législatifs dans le domaine de la justice (loi CLXV de 2020, ci-après « la loi omnibus »). Dans la nuit du 10 novembre 2020, alors qu'un confinement était ordonné en Hongrie en raison de la pandémie de COVID-19, un ensemble complexe d'amendements parrainés par le gouvernement, composé de la loi Omnibus, du neuvième amendement à la loi fondamentale⁷ et d'amendements à la législation électorale⁸, a été soumis au parlement.

11. Le paquet a été adopté par le parlement le 15 décembre 2020 et la plupart des modifications de la LOAT et de la LSJRJ (ci-après, « les modifications de 2020 ») sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Selon les informations reçues par la Commission, le président de la Curia peut créer des chambres judiciaires composées d'un président et de quatre juges pour certains groupes d'affaires, après un avis non contraignant du département concerné et du conseil judiciaire de la Curia. En outre, la Curia prend des décisions d'uniformité qui sont contraignantes pour les tribunaux. Lorsqu'une chambre souhaite s'écarter de la jurisprudence publiée par la Curia, elle doit suspendre la procédure et demander une décision d'uniformité. Le panel d'uniformité peut être présidé par le président ou le vice-président de la Curia ; ses huit membres sont sélectionnés par le président sur une base ad hoc parmi les juges du département donné. En outre, les parties peuvent déposer une plainte pour uniformité contre une décision finale de la Curia si celle-ci s'écarte de la jurisprudence publiée de la Curia. Le panel des plaintes pour

⁴ Commission de Venise, *op. cit.*, CDL-AD(2012)020, §§ 50-53.

⁵ Voir le Rapport 2020 sur l'État de droit de la Commission européenne, *Chapitre national sur la situation de l'État de droit en Hongrie*, pages 7-8. La Commission de Venise fait référence à ce rapport comme à un document de référence parmi d'autres qu'elle a utilisé comme source d'information factuelle.

⁶ Rapport 2020 sur l'État de droit de la Commission européenne, *op. cit.*, pages 5-6.

⁷ Déjà analysé dans l'avis de la Commission de Venise CDL-AD(2021)029, *op. cit.*

⁸ Loi CLXVII de 2020.

uniformité est présidé par le président ou le vice-président de la Curia ; ses huit membres sont sélectionnés par le président sur la base d'un algorithme. Le comité des plaintes en matière d'uniformité peut annuler les décisions finales rendues par les chambres dans des cas individuels⁹.

12. Les amendements 2020 portent sur les questions suivantes :

- a) l'attribution des affaires, notamment le pouvoir du Président de la Curia d'augmenter le nombre de membres (de trois à cinq) des chambres judiciaires pour un certain type d'affaires ;
- b) les nouvelles règles de la procédure de plainte pour uniformité ;
- c) le classement des juges ;
- d) les règles régissant le statut juridique du vice-président, du secrétaire général et du secrétaire général adjoint de la Curia ; et
- e) le détachement de juges auprès d'autres instances.²

13. Si les quatre premiers points sont liés à la Curia et au rôle de son président, le dernier point concerne les prérogatives du président de l'ONJ¹⁰.

III. Analyse

A. Observations préliminaires

14. Bien que les amendements 2020 aient une portée limitée et semblent être principalement de nature technique, la Commission de Venise estime qu'il convient de les situer dans leur contexte pour les analyser à la lumière des éléments susmentionnés.

15. En particulier, à titre de remarque préliminaire, la Commission de Venise observe que le régime de nomination du président de la Curia introduit par les amendements de 2019 peut présenter de sérieux risques de politisation et des conséquences importantes pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, ou la perception de celle-ci par le public, compte tenu du rôle crucial de ce poste dans le système judiciaire. Cela est d'autant plus pertinent si l'on tient compte des garanties limitées d'indépendance qui s'appliquent après la nomination, puisque le président de la Curia peut être démis de ses fonctions ou disqualifié sur décision à majorité simple du parlement, suite à une proposition du Président de la République¹¹, « *s'il est considéré comme indigne de ses fonctions en raison d'une action ou d'actes commis ou omis* »¹² - un critère de révocation vague et faible.

⁹ 2021 Rapport sur l'État de droit de la Commission européenne, *Chapitre national sur la situation de l'État de droit en Hongrie*, pages 3-4. La Curia a rapidement répondu au chapitre I du rapport de la Commission européenne, « afin de clarifier les inexactitudes du texte ». Les réponses de la Curia ont été présentées sous forme de commentaires au rapport de la Commission. Ces commentaires sont disponibles sur le site https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/press/comments_curia_rol-rep-2021_final.pdf. En outre, aux pages 6-7, le rapport a également fourni des informations contextuelles pertinentes sur la pratique du président de l'ONJ qui a continué à annuler les procédures de sélection des présidents de tribunaux et à nommer des présidents de tribunaux *ad interim* sans l'approbation du CNM. Le président de l'ONJ a poursuivi la pratique consistant à annuler les procédures de sélection des présidents de tribunaux et autres gestionnaires de tribunaux, même lorsqu'il y avait des candidats appropriés soutenus par leurs pairs. Pendant la pandémie de COVID-19, la sélection des présidents de tribunaux a été retardée à plusieurs reprises et les postes vacants sont restés vides ou ont été pourvus par le président de l'ONJ à titre temporaire, ou encore le mandat des gestionnaires de tribunaux a été prolongé par voie législative. Il convient de noter que les présidents des tribunaux exercent des pouvoirs qui sont pertinents pour les perspectives de carrière des juges.

¹⁰ La Commission de Venise a examiné la question des qualifications pour devenir président de la Curia ou président de l'ONJ de manière abstraite, sans se référer aux qualifications personnelles des titulaires actuels des postes.

¹¹ Section 115(1)(e) et (f), et 115(2) LOAT.

¹² Section 74 de l'LOAT.

16. En ce qui concerne la possibilité pour les juges de la Cour constitutionnelle de demander à devenir juges de la Cour suprême, la Commission de Venise estime qu'il est important de souligner que dans la plupart des systèmes dotés de cours constitutionnelles distinctes et spécialisées, la nature de la fonction judiciaire est différente dans les cours constitutionnelles par rapport aux cours suprêmes (ordinaires). En particulier, le système de nomination des cours constitutionnelles est généralement plus ouvert à des considérations de nature politique que les cours ordinaires. Cela ne signifie pas que la nomination d'un juge d'une cour constitutionnelle à une cour suprême soit dangereuse ou inacceptable ; cela signifie seulement que cela ouvre la porte à une politisation potentielle de la cour suprême, et que l'approche doit donc être prudente.

17. Pour ces raisons, compte tenu du mode de désignation du président de la Curia, de ses pouvoirs étendus et de son rôle central dans le système judiciaire hongrois et afin d'éviter tout risque d'influence politique, la Commission de Venise invite les autorités hongroises à adopter une approche prudente lors de la sélection d'un juge de la Cour constitutionnelle pour occuper ce poste.

18. Sur une autre note préliminaire, étant donné que certains amendements ont un impact sur le rôle du président du ONJ¹³, et compte tenu des considérations susmentionnées concernant les pouvoirs excessifs attribués à cette figure¹⁴, la Commission de Venise saisit l'occasion de rappeler les recommandations précédentes concernant le président du ONJ, qui n'ont pas été adressées :

« [...] »

5. le vice-Président de l'ONJ, choisi par le 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)¹⁵ ;

¹³ Voir la section G ci-dessous.

¹⁴ Voir le §. 7 et la note 9 ci-dessus.

¹⁵ 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 82e session plénière, Venise, 12-13 mars 2010).

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* »¹⁶.

B. Le processus d'adoption des amendements 2020

19. Comme nous l'avons déjà noté dans l'avis sur les amendements constitutionnels¹⁷, le projet de loi a été soumis au parlement dans le cadre d'un important paquet introduisant plusieurs amendements législatifs, pendant un état d'urgence déclaré plus tôt ce même jour. L'ensemble du paquet a été adopté par le parlement quelques semaines plus tard, apparemment sans consultation publique, et l'amendement en question est entré en vigueur après seulement deux semaines.

20. La procédure rapide qui a été suivie, apparemment sans consultation publique, n'est pas conforme aux recommandations de la Commission de Venise dans la Liste des critères de l'Etat de droit¹⁸, ni compatible avec le rapport de la Commission sur le Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit pendant l'état d'urgence : Réflexions¹⁹ et le rapport sur le Rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique²⁰. En outre, elle semble ne pas être conforme à la législation hongroise, la consultation publique étant obligatoire pour les projets de loi ou les amendements constitutionnels préparés par les ministres²¹. Aucune raison n'a été avancée pour expliquer pourquoi une telle procédure accélérée était nécessaire ou appropriée. Il n'y a pas non plus de raisons fondées sur le contenu de la loi ou la situation actuelle pour qu'elle soit adoptée pendant l'état d'urgence, alors qu'il existe un risque réel qu'aucune discussion démocratique significative des projets de loi du gouvernement ne puisse avoir lieu, en particulier lorsque les droits fondamentaux de se réunir, de discuter, de protester et de manifester font l'objet de restrictions sévères²².

21. Ce problème de manque de consultation publique a également été souligné par la commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatović dans sa déclaration de novembre 2020²³.

22. La même observation s'applique aux changements législatifs examinés dans le présent avis : l'adoption de changements législatifs sans consultation publique est contraire aux règles et normes tant nationales qu'internationales et est, par conséquent, inquiétante selon l'avis de la Commission de Venise.

C. La répartition des affaires

23. La nouvelle formulation de l'article 10, paragraphe 2, de la LOAT prévoit que le Président de la Curia peut décider qu'une chambre de cinq juges connaîtra et jugera certaines catégories d'affaires, au lieu de la composition habituelle de trois juges²⁴.

¹⁶ Commission de Venise, *op. cit.*, CDL-AD(2012)020, § 94.

¹⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2021)029, *op. cit.*, § 12.

¹⁸ Commission de Venise, *Liste de contrôle de l'État de droit*, [CDL-AD\(2016\)007](#), point 5.

¹⁹ Commission de Venise, *Rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant les états d'urgence : Réflexions*, [CDL-AD\(2020\)014](#), § 84.

²⁰ Commission de Venise, *Rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique*, [CDL-AD\(2010\)025](#), §§. 106 - 115.

²¹ Loi CXXXI de 2010 sur la participation sociale à l'élaboration des lois, articles 1 et 8 (1)-(2).

²² Le 11 novembre 2020, le gouvernement a introduit une interdiction générale des manifestations (décret gouvernemental 484/2020 (XI. 10.), articles 4(1) et 5(1)-(2)).

²³ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-hungary-s-parliament-to-postpone-the-vote-on-draft-bills-that-if-adopted-will-have-far-reaching-adverse-effects-on-human-rights-in->

²⁴ Article 10, §grape 2, de la LOAT : « *Lorsqu'une ou plusieurs branches sont concernées, le président de la Kúria (Curia) peut, après consultation du collègue concerné, décider que des chambres composées de cinq juges seront exclusivement compétentes pour connaître des affaires visées à l'article 24, §grape 1. Cela sera indiqué dans les règles d'attribution des affaires de la Kúria* ». A noter que la consultation du collègue (c'est-à-dire le collègue judiciaire concerné) ne lie pas le Président.

24. Les règles d'attribution des affaires sont importantes, à la fois comme méthode pour une répartition équilibrée du travail entre les juges et pour l'organisation et la gestion de la charge de travail de la juridiction, ainsi que comme instrument pour garantir l'impartialité et l'indépendance des juges, en prévenant le risque de manipulation ou d'arbitraire dans l'attribution d'une affaire à un juge spécifique.

25. Il convient donc d'examiner comment les affaires sont réparties et si le nouveau pouvoir du président de la Curia est conforme aux exigences du droit à un juge naturel.

26. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, la « Convention ») exige qu'une cour ou un tribunal soit "établi par la loi". Ceci est également confirmé par la jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « CEDH »). Comme l'a déclaré la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Lavents c. Lettonie*²⁵ ou *Ilatovskiy c. Russie*²⁶, le principe selon lequel une juridiction doit toujours être établie par la loi reflète le principe de la prééminence du droit et est inhérent au système de la Convention ; en outre, « l'expression « établie par la loi » couvre non seulement la base juridique de l'existence même d'un « tribunal », mais aussi la composition de la formation de jugement dans chaque cas »²⁷. L'exigence qu'une cour ou un tribunal soit « établi par la loi » signifie donc que l'attribution des affaires à un certain type de panel/chambre doit être déterminée à l'avance par une loi.

27. En outre, conformément à une recommandation du Conseil des ministres, « la répartition des affaires au sein d'un tribunal devrait obéir à des critères objectifs préétablis, de manière à garantir le droit à un juge indépendant et impartial. Elle ne devrait pas être influencée par les souhaits d'une partie à l'affaire ni de toute personne concernée par l'issue de cette affaire »²⁸.

28. Tant que l'attribution des affaires individuelles est fondée sur des critères généraux préexistants et qu'elle respecte les principes formulés dans le rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire, elle ne devrait pas susciter d'inquiétude. Le droit à un juge naturel, selon la Commission de Venise, est décrit comme suit :

« 79. [...] Il ne suffit pas que le tribunal (ou la juridiction) compétent pour une affaire donnée soit fixé à l'avance. Il est indispensable que l'ordre d'attribution des affaires aux différents juges (ou collèges de juges) au sein de cette juridiction 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.

80. Afin de 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 où le président. Il n'est pas toujours possible de mettre en place un système

²⁵ CEDH, *Lavents c. Lettonie*, 28 février 2003, § 114.

²⁶ CEDH, *Ilatovskiy c. Russie*, 9 octobre 2009.

²⁷ CEDH, *Lavents c. Lettonie*, 28 février 2003, § 114 ; CEDH, *Ilatovskiy c. Russie*, 9 octobre 2009, § 36.

²⁸ Conseil de l'Europe, *Recommandation sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, CM/Rec(2010)12, § 24.

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 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. Quoi qu'il en soit, il faudrait définir à l'avance dans quels cas la décision d'attribution d'une affaire est prise par le président ou le présidium du tribunal. En principe, cette décision devrait être susceptible de contrôle.

82. [...] Conclusion n° 16 : En application du principe du juge naturel ou légal préconstitué par la loi, l'attribution des affaires aux différents juges devrait être régie par des critères objectifs et transparents, établis à l'avance par la loi ou par un règlement spécial fondé sur la loi, comme le règlement du tribunal. Les exceptions devraient être motivées »²⁹.

29. Dans le système hongrois, les sections 9, 10 et 11 de la LOAT fournissent les critères généraux permettant au président de la Cour d'établir le système d'attribution des affaires et ses exceptions, qui est ensuite repris dans les règles de procédure internes. Cependant, la nouvelle section 10(2) de la LOAT ne fournit aucun critère permettant au président de la Curia de décider dans quelles circonstances une certaine catégorie d'affaires devrait être attribuée à un panel de cinq juges et laisse cette décision à sa discrétion. Il est vrai que, selon l'article 151, paragraphe 1, point d), le conseil judiciaire de la Curia donne un avis sur le système d'attribution des affaires de la Curia, tandis que le collège concerné, selon le nouvel article 10, paragraphe 2, de la LOAT, donne un avis sur l'introduction des collèges de cinq juges ; toutefois, ces avis ne sont pas contraignants et la décision finale est entre les mains du président de la Curia.

30. Au cours des réunions en ligne, plusieurs interlocuteurs³⁰ ont qualifié le système d'attribution des affaires de complexe, qui n'est pas totalement transparent ni clairement compréhensible par les parties et qui a déjà été modifié neuf fois en 2021. Ils ont soutenu que le large pouvoir discrétionnaire laissé au président de la Curia a été remis en question, en combinaison avec son pouvoir de décider de la nomination de nouveaux juges et de nommer des juges temporaires, dans une période où la Curia compte de nombreux postes vacants en raison des nouvelles compétences attribuées à l'institution ces dernières années³¹. La principale critique a surtout porté sur la concentration des pouvoirs entre les mains du président de la Curia, qui peut être perçu comme une figure politisée aux yeux des citoyens en raison de la manière dont il a été nommé³².

31. En revanche, les représentants de la Curia ont expliqué que la complexité des affaires à traiter par la Curia a augmenté au cours des dernières années, surtout si l'on tient compte des diverses normes internationales et européennes à prendre en considération. Pour cette raison, un nombre plus élevé de juges dans le panel servirait mieux l'objectif d'assurer une justice de qualité. Les représentants de la Curia ont souligné que même si le nombre de juges à la Curia a augmenté, il n'est toujours pas suffisant pour remplir toutes les nouvelles tâches assignées à la Curia, qui est en sous-effectif par rapport à sa charge de travail. En outre, la Curia a expliqué qu'« [i]l est vrai que le schéma d'attribution des affaires a été modifié fréquemment. La raison de ces changements est que l'attribution des affaires est de plus en plus automatique »³³.

²⁹ Commission de Venise, *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges*, CDL-AD(2010)004, §§ 79-80 et 82.

³⁰ C'est-à-dire les organisations de la société civile, l'association des juges, le Conseil national judiciaire.

³¹ Il est principalement fait référence aux amendements de 2019 et à leurs conséquences.

³² Voir les §§ 8-9 et la section A ci-dessus.

³³ [Réponse de la Curia au chapitre 1](#) du rapport 2021 CE sur l'état de droit, commentaire 7 : « Cela exige que chaque changement - départ à la retraite et nomination de nouveaux juges, attribution de différents types d'affaires aux chambres - soit reflété. En bref : le changement fréquent du système est une conséquence inévitable, une

32. La Commission de Venise considère que la compétence des présidents des tribunaux pour définir les règles d'attribution, pour autant qu'il existe des règles générales fixées à l'avance, est une solution possible, qui n'affecte pas, en tant que telle, les normes internationales et européennes fondamentales, à condition que les règles soient élaborées en tenant compte de l'avis des juges et sur la base de circonstances objectives, selon des critères raisonnables fixés dans la loi elle-même. Décider que certains types d'affaires doivent être entendues par une chambre composée de cinq juges peut être une option judicieuse, car dans les juridictions supérieures, notamment dans les cours suprêmes, le renforcement de la collégialité dans la formation du jugement augmente les garanties et peut contribuer à la cohérence de la jurisprudence et à une meilleure justice. Dans le cas d'espèce, la Commission de Venise considère que les critères établis par la loi permettent au Président de la Curia de mettre en place un système adéquat de répartition des affaires dans le règlement intérieur, mais il serait souhaitable de déterminer dans la loi elle-même quels sont les critères permettant de porter à cinq le nombre de juges siégeant dans la chambre pour certains types d'affaires.

33. En outre, même si la pratique et la tradition de la Curia, telles que déduites ci-dessus, peuvent prouver que le Président de la Curia a tendance à suivre l'avis du collège compétent et du conseil judiciaire, il serait recommandable de rendre leur avis public et contraignant afin d'assurer la transparence du processus et d'accroître la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement impartial du pouvoir judiciaire, étant donné la complexité signalée du système d'attribution des affaires.

34. Enfin, la Commission de Venise est d'avis que des pouvoirs et des rôles aussi étendus ne pourraient être confiés au président de la Curia que si le système prévoyait des garanties d'indépendance suffisantes, y compris sur le mode de nomination et de révocation.

D. Les procédures d'uniformisation

35. Les articles 25 à 42 de la LOAT ont pour but d'indiquer les raisons, les conditions et la procédure d'uniformisation (unification) de la jurisprudence. L'unification de la jurisprudence est une compétence très courante des cours suprêmes. L'effet des décisions d'uniformité poursuit des intérêts généraux de certitude et de sécurité, et même en l'absence de la règle du précédent, il peut être compatible avec le principe d'indépendance des juges. Telles sont les affirmations consolidées du Conseil Consultatif de Juges Européens (ci-après, « CCJE »)³⁴.

condition sine qua non - de l'attribution automatique des affaires », et que « [l]avis de la chambre et du conseil judiciaire sur le système d'attribution des affaires n'est pas contraignant, mais la tradition séculaire de la Kúria, qui fait partie de l'acquis constitutionnel de la Hongrie, interdit en réalité au président de décider contre eux. Par exemple, en 2021, les changements dans le schéma d'attribution des affaires ont été adoptés avec un fort soutien - les derniers pourcentages de votes sont de 100% (Chambre pénale), 76% (Chambre civile), 95% (Chambre administrative). Toutes les suggestions (100 %) du conseil judiciaire ont été acceptées et intégrées dans le système.

³⁴ CCJE, Avis n° 20 (2017), §§ 33-35, <https://rm.coe.int/avis-n-20-2017-sur-le-role-des-juridictions-dans-l-application-uniform/16807661e4> : « 33. Selon le principe de la conformité aux précédents des décisions de justice rendues (*stare decisis*) dans les pays de common law, seules les juridictions supérieures et, dans certaines conditions, les juridictions de même degré peuvent procéder à un revirement de jurisprudence par rapport à des précédents antérieurs, tandis que les juridictions inférieures sont généralement liées par les précédents des juridictions supérieures. C'est pourquoi cette incapacité n'est pas considérée comme incompatible avec l'exigence d'indépendance des juges.

34. À l'inverse, dans de nombreux pays de droit civil, la garantie (constitutionnelle) de l'indépendance des juges signifie, notamment, que les juges sont uniquement liés, dans leur prise de décision, par la Constitution, les traités internationaux et la législation, mais pas par les décisions de justice rendues par des juridictions supérieures dans des affaires similaires antérieures. Il est donc admis que les juridictions inférieures peuvent, elles aussi, s'écarter de la jurisprudence établie des juridictions supérieures. Le CCJE admet que des traditions judiciaires différentes puissent conduire à une perception différente des rapports entre, d'une part, les précédents des juridictions supérieures et, d'autre part, l'indépendance des juges des juridictions inférieures, et que ces deux conceptions distinctes puissent continuer à coexister.

36. Dans le système hongrois, la Curia « adopte les décisions d'uniformité, statue sur les plaintes d'uniformité, effectue l'analyse de la jurisprudence des cas résolus par des décisions finales ou définitives »³⁵.

37. Le système des décisions d'uniformité est en place depuis plusieurs années et avait déjà été analysé par la Commission de Venise dans son avis de 2012, qui soulevait certaines préoccupations concernant l'indépendance interne du pouvoir judiciaire³⁶. Malgré le fait que ce système n'a pas été modifié avec les amendements de 2020, la Commission de Venise trouve pertinent de rappeler certaines recommandations qui restent valables (voir la sous-section suivante, 1. Indépendance interne et décisions d'uniformité).

38. Quant à la procédure de plainte pour uniformité, il s'agit d'un nouveau recours juridique introduit avec les amendements de 2019, avec des modifications supplémentaires ajoutées par les amendements de 2020 (articles 41/A à 41/D). L'institution de ce recours juridique individuel semble conforme aux exigences³⁷ de la Commission de Venise visant à assurer l'application uniforme du droit en réponse à la requête des parties à la procédure, par opposition à une approche descendante les excluant du processus décisionnel. Néanmoins, certains aspects de cette institution, en particulier les règles de composition des chambres, méritent une attention particulière (voir la sous-section 2 ci-dessous, La procédure de plainte pour uniformité - Composition des chambres).

1. Décisions internes d'indépendance et d'uniformité

39. Dans son rapport sur l'indépendance du système judiciaire³⁸, la Commission de Venise a souligné qu' « une organisation hiérarchique de la magistrature dans laquelle les juges seraient subordonnés aux présidents de tribunaux ou à des instances supérieures dans l'exercice de leur activité juridictionnelle porterait manifestement atteinte à ce principe »³⁹ et a déclaré ce qui suit :

« 70. L'adoption par la Cour suprême ou une autre instance supérieure de lignes directrices contraignantes pour les juridictions inférieures – pratique en vigueur dans certains pays postsoviétiques – pose problème à cet égard.

71. La Commission de Venise a systématiquement défendu le principe de l'indépendance individuelle de chaque juge :

« Enfin, conférer à la Cour suprême la compétence d'exercer la "surveillance de l'activité des tribunaux de droit commun », en vertu de l'article 51 par. 1er, semble contraire au principe de l'indépendance de ces derniers. Si la Cour suprême doit pouvoir casser les jugements des tribunaux inférieurs, ou les reformer, elle ne saurait exercer une surveillance sur leur activité. » (CDL-INF(1997)6, par. 6).

« Dans un système fondé sur l'indépendance de la justice, les juridictions supérieures assurent la cohérence de la jurisprudence sur l'ensemble du territoire national par les décisions qu'elles rendent dans les affaires dont elles sont saisies. Les tribunaux inférieurs,

35. Il est toutefois essentiel que, premièrement, lorsque la juridiction inférieure choisit de ne pas se conformer à un précédent ou une jurisprudence constante d'un degré de juridiction supérieur, les conditions de motivation [...] soient pleinement appliquées. Deuxièmement, lorsqu'une juridiction inférieure s'écarte d'un précédent ou d'une jurisprudence constante d'une juridiction supérieure, il devrait être possible, en général, de déposer un recours contre la décision devant cette juridiction supérieure. Cette dernière devrait statuer en dernier ressort sur la question litigieuse et devrait avoir la possibilité de décider de maintenir sa jurisprudence antérieure ou de la modifier au vu des arguments avancés par la juridiction inférieure. »

³⁵ Section 25 LOAT.

³⁶ Commission de Venise, *Avis sur les lois cardinales sur le pouvoir judiciaire qui ont été modifiées suite à l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001 sur la Hongrie*, CDL-AD(2012)020, §s. 50-53.

³⁷ Commission de Venise, *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges*, CDL-AD(2010)004, §s. 68-71.

³⁸ Commission de Venise, *avis. cité.*, CDL-AD(2010)004.

³⁹ Commission de Venise, *avis. cité.*, CDL-AD(2010)004, § 68.

sans être formellement liés par les précédents judiciaires dans la tradition de civil law, par opposition à la tradition de common law, tendent à se conformer aux principes énoncés dans les décisions des juridictions supérieures pour éviter que les jugements qu'ils rendent soient infirmés en appel. De plus, des règles de procédure expresses contribuent à assurer la cohérence entre les différentes branches du pouvoir judiciaire »⁴⁰.

40. De ce point de vue, la tâche de la Curia d'unifier la jurisprudence n'est pas problématique en soi. En fait, il s'agit d'un pouvoir assez courant des cours suprêmes d'unifier la jurisprudence des tribunaux ordinaires et de rendre des jugements ayant force de précédent contraignant, même dans les systèmes juridiques continentaux. Il est intéressant de noter que la Curia elle-même a qualifié cette tâche de « *tâche la plus importante* »⁴¹ et a déclaré que la modification législative en question suit une tendance plus générale des systèmes juridiques continentaux à adhérer à un système limité de précédents. La Curia a également déclaré que le mécanisme est conforme aux exigences de la Commission de Venise concernant l'application uniforme des lois. À cet égard, la Commission de Venise estime que l'exigence selon laquelle les tribunaux ordinaires doivent respecter les jugements de type précédent de la Curia et justifier leur décision de ne pas suivre ces jugements, ne pose pas non plus de problème.

41. Cela dit, il est important de souligner que toute compétence d'unification de la Curia doit respecter les principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs. Il ne devrait certainement pas être de la compétence du seul président d'un tribunal de sélectionner les domaines dans lesquels la jurisprudence devrait être unifiée de manière autoritaire. En outre, même après la décision unificatrice de la Curia, tous les tribunaux et les juges doivent rester compétents pour évaluer leurs affaires de manière indépendante et impartiale, et pour distinguer les nouvelles affaires de l'interprétation précédemment unifiée par la Curia. En d'autres termes, si les cas ultérieurs sont suffisamment différents, les juges doivent être en mesure de les trancher différemment, en toute indépendance et impartialité.

42. La Commission de Venise accueille favorablement les amendements dans la mesure où ils suppriment la possibilité de publier des arrêts et des décisions de principe et où ils interdisent de publier des résolutions sur l'interprétation du droit, au nom d'organes judiciaires ou de réunions de responsables judiciaires ou de juges. Toutefois, la Commission note, comme l'a confirmé la Curia lors des réunions en ligne, que la possibilité d'adopter des décisions d'uniformité sur des questions de principe dans le but d'approfondir l'interprétation du droit, persiste. Ces décisions, qui sont contraignantes pour tous les tribunaux, ne sont pas liées à une affaire spécifique et peuvent être initiées par les présidents des tribunaux de district ou les chefs du collège de la cour d'appel et du tribunal général, qui ont le devoir de contrôler et de superviser les tribunaux et leur interprétation du droit⁴².

43. Pour les raisons développées ci-dessus, la Commission de Venise conseille de supprimer la possibilité d'adopter ce type de décisions d'uniformité faisant autorité.

⁴⁰ Commission de Venise, *avis cité*, CDL-AD(2010)004, §§ 70-71.

⁴¹ L'exposé des motifs de la Curia relatif aux articles 65-74 de la loi n°. CXXVII de 2019 relative à certaines réformes judiciaires, p. 1 : « *La tâche la plus importante de la Curia est de garantir l'application uniforme des lois et la jurisprudence uniforme des tribunaux* ».

⁴² Section 26(1) et (2) et Section 27 LOAT.

2. La procédure de plainte pour uniformité - Composition des chambres

44. L'article 41/A de la LOAT prévoit que « *les plaintes pour uniformité sont jugées par la chambre des plaintes pour uniformité*⁴³. *La chambre des plaintes en matière d'uniformité est présidée par le président ou le vice-président de la Kúria (Curia). La chambre des plaintes en matière d'uniformité est composée du président et d'au moins huit autres membres. Les membres sont choisis par le président parmi les collèges de la Kúria, chaque collège étant représenté par au moins un membre* ».

45. A titre d'observation préliminaire, la Commission de Venise note que la cohérence, la fonction et la finalité de l'uniformité de la jurisprudence, en tant qu'élément de certitude et de sécurité, présupposent un haut degré de stabilité, ce qui ne semble pas compatible avec des chambres de jugement de petite taille (neuf ou dix juges, que la loi fixe comme minimum, mais la Curia a signalé être la pratique habituelle). Lorsque l'uniformité ne peut être décidée, pour des raisons opérationnelles, par l'intervention de l'assemblée plénière des juges compétents en la matière, il convient de prévoir au moins une chambre élargie, comme une "Grande Chambre", qui devrait représenter une vision transversale de la composition de la cour suprême. Dans cette perspective, la composition de la chambre des plaintes en matière d'uniformité (huit membres plus le président et vice-président - article 41/A) peut présenter des limites importantes au regard de la fonction et de l'objectif d'uniformité de la jurisprudence. Par conséquent, la Commission de Venise recommande d'augmenter le nombre de juges, au moins dans la pratique si ce n'est dans la loi, siégeant à la chambre des plaintes pour l'uniformité.

46. En outre, la composition des chambres des plaintes en matière d'uniformité mérite d'être examinée de plus près. Le président de la Curia sélectionne les huit autres membres parmi les présidents de chambre⁴⁴ sur la base du système d'attribution des affaires établi par le président de la Curia lui-même dans le règlement intérieur. L'ordre déterminé par le système d'attribution des affaires tel que décrit par la Curia est basé sur le principe de l'ancienneté, il tient compte de la nature de l'affaire et il semble suivre des règles strictes et objectives prédéterminées⁴⁵. Cependant, le mode de désignation des présidents de chambre doit être pris en considération. Les présidents de chambre sont nommés par le Président de la Curia⁴⁶, après l'avis non contraignant du département compétent ou en obtenant le consentement du CNJ pour un candidat non soutenu par la majorité du département compétent⁴⁷. Cependant, pendant la vacance d'un poste, des présidents de chambre temporaires peuvent être mandatés par le Président de la Curia sans critères spécifiques⁴⁸.

⁴³ La version anglaise de la loi fournie par les autorités hongroises fait référence à la « chambre » tandis que les observations écrites de la Curia font référence au « panel ».

⁴⁴ « Chefs de chambres » tels que mentionnés par la Curia.

⁴⁵ « L'ordre est fondé sur le principe de l'ancienneté, c'est-à-dire sur la durée de leur service en tant que chef de groupe, de sorte que le chef de groupe ayant la plus longue durée de service figure en tête de liste. Les membres de la commission des plaintes en matière d'uniformité sont ensuite nommés par son président parmi les chefs de commission figurant sur une liste fixe établie par chaque département et suivant l'ordre ci-dessus. En outre, leur nomination dépend de la nature de la plainte pour uniformité de telle sorte que le département concerné par la plainte fournit quatre membres, tandis que les deux autres départements donnent deux membres chacun au panel. Les nominations sont faites alternativement, sur une base égale et une par une, à partir du haut et du bas des listes fixes au fur et à mesure que les plaintes continuent d'être reçues. Si les deux sens de nomination se « croisent », il faut recommencer les nominations depuis le haut et le bas de la liste. Les listes pour la sélection des membres du panel du département concerné par la plainte et des deux autres départements doivent être tenues séparément en ce qui concerne l'ordre de leur nomination. » Documents de référence soumis par la Curia à la Commission de Venise, page 27.

⁴⁶ Section 128(3) LOAT.

⁴⁷ Section 132 (4) et (6) LOAT.

⁴⁸ Section 133(2) LOAT.

47. Sur la base des informations fournies par certains interlocuteurs⁴⁹, la situation actuelle est qu'environ 20% des présidents de chambre ont un statut temporaire, ce qui les rend inévitablement plus dépendants du Président, qui a le pouvoir de nommer les présidents de chambre et une discrétion totale lorsqu'il s'agit de juges temporaires. Par conséquent, si le système choisi par le Président de la Curia pour établir la composition de la chambre de recours en matière d'uniformité semble automatique et neutre, le pool de juges présidents à partir duquel le système opère la sélection peut être considérablement influencé par le Président de la Curia.

48. Dans cette constellation, le président de la Curia en vient à jouer un rôle central qui pourrait influencer de manière décisive l'uniformité de la chambre des plaintes et, par conséquent, la jurisprudence globale sur une question pertinente. À la lumière des préoccupations de la Commission, qui estime que le système ne présente pas de garanties suffisantes en ce qui concerne la nomination et la révocation du président, la Commission constate qu'il existe un risque de politisation.

49. C'est pourquoi la Commission de Venise recommande de supprimer la prérogative du président de la Curia de nommer des présidents temporaires ou du moins d'éliminer toute marge d'appréciation dans leur sélection.

E. Classement des juges candidats

50. Auparavant, les candidats juges étaient évalués, *inter alia*, par le ministre en charge du système judiciaire qui avait le pouvoir d'évaluer leurs accomplissements dans l'acquisition de connaissances approfondies pour la préparation de la nouvelle législation en travaillant comme juge ou secrétaire de tribunal dans ce ministère⁵⁰. Après le changement législatif de décembre 2020, ce pouvoir a été retiré au ministre et accordé au Président de la Curia qui peut désormais évaluer « *le temps d'expérience judiciaire en tant que juge ou secrétaire de tribunal auprès de l'organisme pertinent spécifié à l'article 27/A par le chef de cet organisme pour l'exercice de pouvoirs et de responsabilités de nature publique dans le cadre de l'activité principale de l'organisme pertinent* ».

51. Les autorités hongroises ont réagi à ce paragraphe en notant que « *la section 14(1)a)ab) stipule que le président de la Curia n'évalue que les juges ou les secrétaires judiciaires affectés à la Curia. Le temps d'expérience judiciaire en tant que juge ou secrétaire de tribunal au sein de l'organe pertinent spécifié à l'article 27/A est toutefois évalué par le chef de l'organe pertinent* ».

52. La Commission note que ce changement législatif semble destiné à mettre en œuvre les recommandations précédentes de la Commission de Venise. Toutefois, cette mise en œuvre est loin d'être idéale, dans la mesure où le Président de la Curia est élu et peut être révoqué par le parlement. Comme l'indique une recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, « *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* »⁵¹.

⁴⁹ « *L'indépendance des membres du panel est également discutable, car il est composé des présidents des panels normaux dans une situation où 20 % de ces présidents de la Curia ne sont pas formellement nommés (ce qui signifie une nomination à vie) mais ont seulement été mandatés.* » Réponses écrites de l'Association hongroise des juges (MABIE) soumises à la Commission de Venise, page 1.

⁵⁰ Article 14(1)(a)(ab) LSJRJ.

⁵¹ Conseil de l'Europe, *Recommandation sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, CM/Rec(2010)12, § 46.

F. Les règles régissant le statut juridique du Vice-président, du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint de la Curia.

53. L'article 118(6) de la LOAT prévoit que le Président de la Curia peut déléguer un vice-président de son choix pour exercer les fonctions du secrétaire général et du secrétaire général adjoint à l'expiration de leur mandat. On ne voit pas très bien pourquoi les fonctions de secrétaire général et/ou de secrétaire général adjoint, c'est-à-dire des tâches de nature administrative et exécutive, devraient être exercées par un juge qui est probablement assez expérimenté. Toutefois, cette disposition ne semble pas enfreindre les normes internationales en matière d'indépendance judiciaire.

54. Le nouvel article 127(2a) de la LOAT prévoit que le mandat du secrétaire général et du secrétaire général adjoint soit lié au mandat du président de la Curia. Bien que cela ne soit pas problématique en soi, la Commission de Venise souhaite souligner que toute décision exécutive concernant le pouvoir judiciaire ne devrait, idéalement, pas être confiée à un seul acteur tel que le Président de la Curia.

G. Le détachement des juges auprès d'autres instances

55. Avant les modifications de 2020, le président du ONJ pouvait affecter un juge au ONJ, à la Curia ou, en accord avec le ministre de la justice, au ministère de la justice. Après la modification législative, la dernière option a été supprimée (article 27 LSJRJ). Cette question ne soulève aucune inquiétude ; elle doit plutôt être accueillie et appréciée comme une mise en œuvre des recommandations précédentes émises par la Commission de Venise.

56. Dans le même temps, avant les amendements de 2020, seuls les juges administratifs pouvaient être détachés auprès d'un organisme d'État extérieur au pouvoir judiciaire. Après la modification législative examinée⁵², ce mécanisme a été étendu à tous les juges hongrois. Le président du ONJ a désormais le pouvoir de détacher tous les juges auprès d'organismes d'État (sous réserve de l'approbation du chef de l'institution concernée et du président du tribunal) et de réaffecter ces juges à des postes judiciaires qui peuvent également être plus élevés que leur poste d'origine. De cette façon, les juges peuvent être "promus" à des fonctions judiciaires plus élevées par une décision du président de l'ONJ.

57. Amnesty International ainsi que d'autres ONG ont exprimé des inquiétudes, à savoir que les transferts de juges peuvent aboutir à des promotions accordées à des juges spécifiques à la discrétion du président de l'ONJ au détriment d'autres juges qualifiés⁵³.

58. La Commission de Venise estime que les nouvelles règles relatives à l'affectation secondaire des juges aux organes de l'État ne semblent pas soulever de préoccupations majeures, pour

⁵² Article 27/A LSJRJ : « (1) Le président du [ONJ] peut affecter un juge : ... (2) L'affectation [...] peut être initiée par le chef de l'organe concerné à la demande du juge, ou par le procureur général dans le cas du ministère public. L'affectation requiert l'accord du président juge exerçant les droits de l'employeur. »

⁵³ Amnesty International, Institut Eötvös Károly, Comité Helsinki de Hongrie, Règles relatives au transfert des juges en Hongrie, 16 juin 2021, page 5 : « Selon la législation, l'objectif d'un tel transfert est que le juge concerné acquière une expérience et des connaissances professionnelles tout en pouvant apporter son expérience de juge à l'organe administratif. Les organes administratifs habilités à employer des juges comprennent le Bureau de la Cour constitutionnelle, le Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux, le Bureau d'audit de l'État, l'Autorité de poursuite et d'autres organes administratifs centraux ou bureaux gouvernementaux. Les juges transférés à un organe administratif obtiennent une rémunération et une prime sensiblement plus élevées pendant la durée du transfert. Le transfert est résilié par le président du [ONJ] à la demande du juge concerné ou sur la base de la demande du chef de l'organe administratif. Après la fin de la mutation, le juge peut être nommé à n'importe quel poste judiciaire dans une juridiction égale ou supérieure à celle qui était la sienne avant la mutation et peut même se voir accorder un poste de direction judiciaire (devenir chef de chambre) sans procédure de nomination, à l'entière discrétion du président du [ONJ] ». Selon le Comité Helsinki de Hongrie, cela ouvre « la possibilité de contourner la procédure de candidature pour un cercle beaucoup plus large » de juges qu'auparavant (Note d'information du Comité Helsinki hongrois, 2 juin 2021, point 103).

autant que des règles claires concernant les conflits d'intérêts et la récusation soient également applicables, afin que les juges ne traitent pas les mêmes affaires du point de vue du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif. La section 62/c(4) prévoit que les juges affectés à l'organe concerné ne peuvent pas prendre part à la détermination d'une affaire dans laquelle l'organe concerné est partie pendant deux ans après la fin de leur détachement. Bien que cette garantie puisse être considérée comme faible et insuffisante pour couvrir tous les cas possibles de conflits d'intérêts, il semble, d'après les informations fournies lors des réunions en ligne, que les règles générales relatives aux conflits d'intérêts et à la récusation des juges s'appliquent, ce qui peut être considéré comme une garantie suffisante d'impartialité.

59. En outre, la pratique du détachement de juges auprès d'autres organes de l'Etat a des parallèles dans d'autres pays européens et elle peut s'avérer bénéfique tant pour le juge que pour l'institution d'accueil, ainsi qu'une valeur ajoutée pour l'institution judiciaire dans laquelle le juge retournera. Toutefois, les préoccupations soulevées par les ONG peuvent être partagées dans la mesure où le système pourrait être utilisé pour instituer une pratique de contournement des processus ordinaires de promotion des juges. Bien que les règles de transfert ou de réaffectation du juge détaché à la fin de la période de détachement (section 58(3) et (4) LSJRJ) n'aient pas été modifiées par les amendements de 2020, la Commission de Venise note qu'il n'y a pas de critères établis pour que le Président du ONJ puisse affecter (promouvoir *de facto*) un juge à un poste plus élevé (c'est-à-dire président de chambre).

60. En somme, le président du ONJ, qui exerce déjà des pouvoirs étendus avec une supervision limitée⁵⁴, verra son pouvoir encore renforcé par la possibilité de faciliter le développement de la carrière de tous les juges, et pas seulement des juges administratifs. La Commission de Venise recommande donc d'établir des conditions claires, transparentes et prévisibles pour que les juges détachés puissent être affectés à un poste plus élevé après la période de détachement.

IV. Conclusion

61. La Commission de Venise a été sollicitée par la Commission de suivi de l'APCE pour préparer un avis sur les amendements constitutionnels et législatifs adoptés par le parlement hongrois en décembre 2020. Cet avis s'est concentré sur les amendements législatifs relatifs au système judiciaire.

62. Les amendements de 2020 ont un champ d'application limité et semblent être principalement de nature technique ; toutefois, la Commission de Venise a jugé approprié de les situer dans leur contexte et de les analyser à la lumière des développements précédents (en particulier les amendements de 2019).

63. Comme indiqué précédemment dans son avis sur les amendements constitutionnels, la Commission de Venise réitère ses préoccupations quant au fait que les amendements ont été adoptés pendant l'état d'urgence, apparemment sans consultation publique. La Commission de Venise considère que cette procédure rapide n'est pas conforme à ses recommandations dans la Liste de contrôle de l'Etat de droit, ni compatible avec le rapport de la Commission sur le rôle de l'opposition et le rapport sur le Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit pendant l'état d'urgence et le rapport sur le Rôle de l'opposition dans un parlement démocratique. En outre, elle semble ne pas être conforme à la législation hongroise, la consultation publique étant obligatoire pour les projets de loi préparés par les ministres.

64. Les amendements législatifs affectant le pouvoir judiciaire portent sur les questions suivantes :

⁵⁴ Voir le § 7 et la note 9 ci-dessus, et référence respective à l'Avis 2012 et au Rapport sur l'Etat de droit de la Commission européenne 2021, ainsi qu'au § 18 de la section A.

- a) l'attribution des affaires, notamment le pouvoir du Président de la Curia d'augmenter le nombre de membres (de trois à cinq) des collèges de jugement pour un certain type d'affaires ;
- b) les nouvelles règles de la procédure de plainte pour uniformité ;
- c) le classement des juges ;
- d) les règles régissant le statut juridique du vice-président, du secrétaire général et du secrétaire général adjoint de la Curia ; et
- e) le détachement de juges auprès d'autres instances.

65. Alors que les quatre premiers points sont liés à la Curia et au rôle de son président, le dernier point concerne les prérogatives du président de l'Office national de la justice.

66. La Commission de Venise souhaite formuler les *principales recommandations* suivantes :

a) En ce qui concerne le rôle du président du ONJ, la Commission de Venise rappelle sa précédente considération selon laquelle « *les pouvoirs du [ONJ] restent très étendus pour être exercés par une seule personne et leur supervision effective reste difficile* »⁵⁵. Elle réitère donc les recommandations exprimées dans l'avis de 2012 qui n'ont pas été adressées par les autorités (paragraphe 18 ci-dessus).

b) En ce qui concerne l'attribution des affaires et le pouvoir du Président de la Curia d'augmenter le nombre de membres (de trois à cinq) des chambres de jugement pour un certain type d'affaires, la Commission de Venise considère que les critères établis par la loi permettent au Président de la Curia de mettre en place un système adéquat d'attribution des affaires dans le règlement intérieur, mais il serait souhaitable de déterminer dans la loi elle-même quels sont les critères permettant de porter à cinq le nombre de juges siégeant dans la chambre pour certains types d'affaires. En outre, même si la pratique et la tradition de la Curia peuvent prouver que le président de la Curia a tendance à suivre l'avis du collège compétent et du conseil judiciaire, il serait souhaitable de rendre leur avis public et contraignant afin d'assurer la transparence du processus et d'accroître la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement impartial du pouvoir judiciaire, étant donné la complexité signalée du système d'attribution des affaires.

c) En ce qui concerne les décisions d'uniformité, la Commission de Venise salue les amendements dans la mesure où ils suppriment la possibilité de publier les arrêts et les décisions de principes et où ils interdisent la publication des résolutions sur l'interprétation du droit, au nom des organes judiciaires ou des réunions des dirigeants judiciaires ou des juges. Toutefois, elle conseille également de supprimer la possibilité d'adopter le type de décisions d'uniformité faisant autorité qui persiste encore (décisions d'uniformité sur des questions de principe dans le but d'approfondir l'interprétation du droit).

d) En ce qui concerne la composition des chambres dans le cadre de la procédure de plainte pour uniformité, la Commission de Venise recommande (i) d'augmenter le nombre de juges, au moins dans la pratique si ce n'est dans la loi, siégeant à la chambre de la plainte pour uniformité et (ii) de supprimer la prérogative du président de la Curia de mandater des juges présidents temporaires ou du moins d'éliminer toute marge d'appréciation dans leur sélection.

e) En ce qui concerne le détachement de juges auprès d'autres organes, la Commission de Venise recommande de mettre en place des conditions claires, transparentes et

⁵⁵ Commission de Venise, *Avis sur les lois cardinales relatives au pouvoir judiciaire qui ont été modifiées suite à l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001 sur la Hongrie*, CDL-AD(2012)020, § 88.

prévisibles pour que les juges détachés soient affectés à un poste plus élevé après la période de détachement.

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