

Attila Badó, Ph.D., Full Professor
University of Szeged
Faculty of Law and Political Sciences
attila@badoat.hu

EVALUATION DE LA SÉLECTION DES JUGES EN HONGRIE

Abstract: *Hungarian and foreign experts evaluated the measures of the justice reform put in place after the 2010 change of government as one being about a series of successive measures to politicize the judiciary from the creation of the new Basic Law to legislation regarding the judicial system. In this study it has been demonstrated that regarding the initial phase of judicial selection the gradual strengthening of meritocratic elements may be observed, which continued after 2010 as well. First and foremost, it may be traced in the more objective system of evaluating judicial applications. The possibilities for discretionary decisions of heads of administration have considerably been restricted in the selection of judges. At the same time, however, the competences of heads of administration entitled to appointment were broadened upon filling court management positions. During the appointment of administrative management (court presidents and vice presidents) that are able to influence sentencing indirectly, the role of single-handed decisions have become more preponderant while that of the judicial self-governing bodies have lost momentum. To what extent these changes strengthen the judges' compulsion of alignment can only be sensed in the long run and may only be assessed objectively within certain bounds.*

Key words: *justice reform, judicial selection, judicial applications, judicial independence, judicial appointment.*

C'est en 2011 que la justice hongroise s'est trouvée au centre de l'intérêt international. En effet, la presse hongroise et internationale débordent depuis, d'articles annonçant la mort de l'état de droit et la fin de l'indépendance des juges. Les modifications législatives portant sur la sélection, la nomination et la promotion des juges se trouvent au centre des critiques relatives aux réformes de la justice hongroise.¹

¹ BADÓ, Attila, Избор судија – непристрасност и полтика. Компаративна анализа. In: *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, Нови Сад, 2014. стр. 277-315. 277-278. стр.

Pour une meilleure appréhension de la situation, il convient de passer au crible les processus réalisés depuis le changement de régime d'une façon plus approfondie que n'en font les journaux.

Le premier constat issu de l'examen de la sélection des juges hongrois peut être le fait que, à la manière des pays appartenant à la famille de droit germano-romain, la Hongrie maintient un régime de tribunaux de carrière. Cela se manifeste avant tout dans le fait que la base de recrutement de la sélection des juges est constituée depuis de longues décennies par des juristes faisant du métier de juge leur vocation et cherchant un emploi en tant que jeunes diplômés auprès des tribunaux, pour passer toutes les étapes menant à leur nomination future. Ensuite, une fois nommés juges, ils passent par tous les échelons de la hiérarchie juridique ou parallèlement occupent des postes de cadre administratif à différents niveaux, jusqu'à leur retraite. Les différents métiers juridiques sont très peu caractérisés par la mobilité, voire même, les candidats nommés juges sans avoir passé un stage au préalable auprès d'un tribunal, font l'exception. D'où l'importance, lors de l'étude du mécanisme de sélection, de mettre l'accent sur les modes et les critères suivant lesquels les juristes hongrois ont réussi à obtenir des nominations d'auditeur de justice ou de greffier, les deux postes constituant toujours le parcours incontournable à une nomination de juge. Pour voir la part occupée par le mérite, la politique ou le népotisme dans la pratique de sélection des juges hongrois, il convient d'étudier le processus de „reproduction” des juristes en Hongrie ces dernières décennies.

1. SÉLECTION ET CONTRE-SÉLECTION DANS LA FORMATION JURIDIQUE

La raison pour laquelle il est particulièrement important de mentionner les étudiants en droit et la formation assurée par les facultés de droit lors de la présentation du régime de sélection des juges, réside dans le fait que, contrairement à certains pays européens, la faculté de droit est la seule instance à assurer aux juristes une formation structurelle avant qu'ils ne rentrent dans le monde du travail. Munis de leur diplôme, les jeunes diplômés en droit cherchent majoritairement à accéder le plus vite possible soit à un tribunal, soit au parquet, soit à l'administration publique ou bien encore à un cabinet d'avocats, afin de pouvoir passer le grand concours général de droit à la suite d'un stage de trois ans, ce dernier étant le préalable de tout poste juridique classique (à savoir du juge, du procureur ou de l'avocat). L'examen de ce sujet s'impose d'autant plus que le nombre croissant des jeunes diplômés en droit, émis par les facultés de droit depuis le changement de régime en 1990, a fondamentalement modifié la situation des professions juridiques classiques.

Après la seconde guerre mondiale, suite à la prise de pouvoir par les communistes, la formation juridique hongroise fut marquée par un tournant particulier. A l'image d'autres domaines de la vie publique, l'Etat s'est efforcé d'imposer à la formation des cadres rigoureux de l'économie planifiée. Toute cette période était caractérisée par la volonté de l'Etat de limiter très strictement le nombre des diplômés universitaires. Parallèlement, les professions juridiques ont connu une perte de prestige, avec même l'interdiction provisoire de l'utilisation du titre de docteur en droit, pourtant traditionnellement lié à ces professions. Par ailleurs, disparition de l'économie privée a fortement diminué le besoin en juristes. Aussi, d'abord trois, mais plus tard quatre grandes villes ont obtenu le droit de maintenir des facultés de droit², avec un nombre très limité d'étudiants en section du jour et en cours du soir. Les effectifs des promotions ne s'élevaient qu'aux alentours de cent personnes, même vers la fin des années 80. En raison du nombre très limité de candidats sélectionnés aux concours d'admission, les universités se sont vues contraintes de refuser de nombreux candidats chaque année, malgré la perte de prestige de la profession. Nonobstant les conclusions d'une étude sociologique menée dans les années 70 et soulignant que les professions juridiques ont perdu leur caractère „bourgeois”, en incitant ainsi les intellectuels à orienter leurs enfants vers les études de médecine³, les facultés de droit ne souffraient pourtant jamais de pénurie de candidats. Dans l'ère Kádár, la profession juridique regagne progressivement son prestige, même si cela ne concerne encore que la „caste” à un effectif strictement limité de la profession d'avocat, devenue un parcours possible vers la prospérité matérielle. Au début des années 90, suite à la libéralisation de la profession d'avocat et en conséquence de la multiplication des tâches d'avocat liées à l'expansion de l'économie du marché, les professions juridiques regagnent encore de l'intérêt. La société considère le métier d'avocat comme un moyen d'enrichissement rapide, tandis que les professions de procureur et de juge assurent une certaine sécurité d'existence à ses yeux. La nouvelle politique nationale d'éducation cherche aussi à s'adapter aux nouveaux besoins. Aussi, les différents gouvernements permettent-ils la fondation de nouvelles facultés de droit, ainsi que l'augmentation radicale du nombre d'étudiants admis dans la formation financée par l'Etat. Parallèlement, l'on constate la multiplication de formations juridiques par correspondance, dont les frais d'inscription à verser par les étudiants constituent des ressources financières considérables pour les facultés de droit. Ainsi la formation juridique s'élève au rang de la formation économique dans la hiérarchie des branches d'enseignement supérieur les plus recherchées. Selon les données du Bureau national des statistiques, le surnombre des candidats dépassant de plus de

² Budapest, Pécs, Szeged, Miskolc

³ Situation sociale et carrière professionnelle des juristes. Rédigé par Léderer, Pál. Budapest, O.M. 1977. 40.

trois fois (3,34) les limites fixées deux ans avant le changement de régime de 1990, s'est encore élevé pour être de 4,48 fois supérieur aux limites en 1997, et ceci malgré une multiplication par trois du nombre de candidats pouvant être admis. En effet, face aux quelques milliers d'étudiants en droit, il s'agit maintenant d'un effectif d'une dizaine de milliers.

Certes, la première phase essentielle de la sélection des juges en Hongrie n'a pas été modifiée dans le fond depuis le changement de régime, mais concernant certains détails, elle a subi des corrections notables.⁴ Effectivement, „l'auto-sélection” des candidats aux facultés de droit reste toujours la première étape de la sélection. Les conclusions de nos études en la matière témoignent du fait que le principal facteur de motivation des futurs étudiants réside dans la conviction que les professions juridiques sont rentables, fortement reconnues par la société et le diplôme est facilement convertible.⁵ Certes, les différentes études menées dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis, affirment que les étudiants inscrits aux facultés de droit sont plutôt „d'un esprit rationnel”.⁶ Cependant, en Hongrie le choix de la faculté de droit par les futurs étudiants n'est pas uniquement basé sur des aspects pragmatiques, mais il est fortement influencé par les particularités du système de concours d'admission aux facultés de droit. En effet, les matières d'examen, à savoir la littérature hongroise et l'histoire, orientent souvent vers les professions juridiques des étudiants qui s'y intéressent peu en réalité. C'était aussi la conclusion tirée d'une étude comparative germano-hongroise que nous avons menée en 1996. En effet, l'étude a démontré que, par rapport aux étudiants allemands, les étudiants hongrois témoignaient d'une attitude émotionnelle plus apparente et d'un intérêt plus sensible porté aux sciences humaines, dont la raison réside à notre avis dans cette forme particulière de sélection d'entrée à la faculté par rapport à la pratique générale européenne.⁷

Nul ne peut contester que les résultats des concours d'entrée, comme principaux critères de sélection, étaient longtemps complétés par des éléments de

⁴ Voir en détail: Zsolt NAGY, *Evolution et actualités de l'enseignement juridique*, Pólay Elemér Alapítvány (Fondation Pólay Elemér), Szeged, 2013, p. 223.

⁵ Helga FEITH, Attila BADÓ, *Etude sur les motivations des étudiants de droit hongrois*, Jogelméleti Szemle (Revue des doctrines juridiques), 2000. 4. (<http://www.extra.hu/jesz/index.html>)

⁶ Attila BADÓ, Tamás NAGY, *Etude de l'attitude des étudiants de droit aux Etats-Unis*, Jogelméleti Szemle (Revue des doctrines juridiques), 2000. 4.

Susan Ann KAYm *Socializing the Future Elite: The Nonimpact of Law School*, Social Science Quarterly, 59. (1978) 347. p. ; Marilyn Shirley Nichols Fahey HEINS, Roger C. HENDERSON, *Law Students and Medical Students: A Comparison of Perceived Stress*, Journal of Legal Education, 33. (1983) 511. p. ; Paul D. CARRINGTON, P. C. JAMES, *The Alienation of Law Students*, Michigan Law Review, 75. (1977) 887. p.

⁷ Attila BADÓ, Helga FEITH, *Etude comparative des motivations d'étudiants de droit allemands et hongrois: Manuscrit*, Szeged 2000.

favoritisme, les épreuves orales ayant donné libre cours au népotisme traditionnellement et fortement enraciné dans la société hongroise.⁸ Il serait bien sûr difficile de déterminer les dimensions de ce phénomène, mais il faut absolument en reconnaître l'effet déformateur exercé sur le recrutement des étudiants. Dès la fin des années 90, après l'abrogation des épreuves orales aux concours d'entrée⁹, le clientélisme perd radicalement de son poids. A partir de ce moment, la sélection des candidats admis se poursuit aux examens universitaires. La formation de droit a pu résister aux réformes des années 2000, pour être sanctionnée d'une maîtrise de droit général au bout de dix semestres. Les facultés de droit hongroises ont également réussi à résister au processus de Bologne, qui assure une division de l'enseignement universitaire en plusieurs cycles. Bien que le système BA/MA comporte de nombreux avantages pour les étudiants, de peur de l'incertitude de financement et compte tenu des spécificités de la formation juridique hongroise, la structure traditionnelle d'une formation s'étalant sur cinq ans a été sauvée.

Le premier élément frappant de l'étude du cursus des facultés de droit peut être l'abondance des matières dites théoriques. Par opposition au concept anglo-saxon et de certains pays continentaux, celui de l'enseignement juridique hongrois vise la formation d'une élite juridique cultivée, polyvalente et sensible aux problèmes sociaux, capable d'assurer ses fonctions dans toutes les branches de la justice ou de l'administration publique. Cette conception se reflète même dans les méthodologies des matières spéciales, dans la mesure où l'étude des différentes branches juridiques ne se passe ni de l'introduction historique, ni d'une thèse initiale, et le temps consacré à la jurisprudence par les enseignants est relativement insignifiant. Les cours magistraux se focalisent sur les lois, et souvent les devoirs ne se limitent qu'au contrôle du niveau de connaissance des textes en vigueur, des théories présentées et de l'aperçu historique. Malgré les initiatives déjà lancées au 18^e siècle pour chasser le „mot à mot” et les contrôles des connais-

⁸ Avant le changement de régime, le caractère purement méritocratique des concours d'admission était déformé par un autre phénomène issu de la conception sociale du socialisme. En effet, durant le régime de parti unique, jusqu'à la dernière période du régime Kádár, une discrimination positive régnait sous une forme „spécifique du régime”, qui permettait que l'origine sociale du candidat soit prise en compte aux examens d'entrée. Notamment les candidats dits „d'origine ouvrière” étaient particulièrement favorisés aux concours d'admission, ce qui représentait pour le pouvoir un moyen de démontrer l'importance de la classification sociale dans l'enseignement. Evidemment, en raison du régime politique monolithique et des traditions hongroises, cette forme de discrimination positive n'a pas fonctionné sous une forme nette. Car les relations politiques ou personnelles d'un candidat l'emportaient souvent sur son origine sociale.

⁹ Pendant longtemps, les épreuves d'admission étaient composées de deux parties, écrite et orale, dont les résultats furent complétés à partir des années 80 d'un bilan indiquant la performance du candidat dans son établissement d'enseignement secondaire ou encore d'autres facteurs peu importants du point de vue du résultat final. Les épreuves orales tant discutées ont été finalement supprimées par toutes les facultés de droit dans les années 90.

sances littérales¹⁰, cette forme de contrôle a été gardée par l'enseignement supérieur juridique hongrois, à l'opposé de la pratique allemande ou américaine.

Suite au changement de régime, après avoir subi une „purification” idéologique, la majorité des matières enseignées a été préservée et complétée par quelques nouvelles matières, elles-mêmes fixées généralement en fonction de l'intérêt des professeurs de la faculté en cause. Au foisonnement des matières dites théoriques s'ajoute encore le fait que les enseignants confrontent ordinairement les étudiants à des tests de mémoire, ce qui explique le fait que, contrairement à la pratique européenne générale, la capacité du candidat à mémoriser une énorme quantité de données devient le critère dominant de la sélection en Hongrie.¹¹ Ce mode de sélection est déformée d'une manière indéterminable par la tradition du népotisme. Car, à défaut d'examens oraux d'admission, ce phénomène enraciné très profondément dans la société hongroise continue à se manifester lors des examens ordinaires et de fin d'études, en fonction de l'attitude de l'enseignant.

Par la suite, ce sont les étudiants ainsi sélectionnés aux facultés de droit qui constitueront la base de recrutement des acteurs de la justice, le diplôme d'université juridique étant la condition indispensable d'accès à la profession de juge, dont la première échelle est la nomination en tant qu'auditeur de justice.¹²

2. LE PARCOURS TYPIQUE VERS LA NOMINATION D'UN JUGE EN HONGRIE

La première étape à franchir par un jeune juriste diplômé en Hongrie est celle d'obtenir une nomination en tant qu'auditeur de justice. Au bout de trois ans d'exercice en tant qu'auditeur de justice, l'aspirant doit passer le grand concours général de droit pour exercer la fonction de greffier du tribunal durant une année supplémentaire, à l'échéance de laquelle il ou elle pourra poser sa candidature à une nomination de juge, si l'occasion se présente¹³. Ce processus classique de l'accès à une fonction de juge permet aux jeunes diplômés, une préparation et un travail continus, tandis que la communauté des juges du tribunal en cause a également la possibilité de mieux connaître les capacités intellectuelles et d'adaptation du futur collègue.¹⁴

¹⁰ Ferenc ECKHART, *Histoire de la faculté de droit de 1667 à 1935*, Edition PPT, Budapest, 1936, p. 177.

¹¹ Contrairement aux expériences hongroises, les études réalisées auprès d'universités françaises et plus encore allemandes montrent que les enseignants s'intéressent plutôt à l'aptitude de l'étudiant à résoudre des affaires juridiques concrètes, en appliquant les textes et des jugements précédents.

¹² Loi CLXII/2011 sur le statut et les salaires des juges (Bjt.) 4§ (1) c

¹³ Vanda LAMM, Zoltán FLECK, *Encore dix ans de justice – Objectifs et résultats de la réforme de la justice*, <http://mta.hu/fileadmin/2008/11/17-igzasagszolg.pdf>

¹⁴ Др Ласло Ј. Хека: Правосудни систем Мађарске са посебним нагласком на принцип независности судија те њихова упоредба са судским системима балканских и словенских држава. *Ип: Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2015. стр. 855–886.

Au delà de l'apprentissage et de la socialisation, cette période permet au candidat d'opter pour une branche juridique à l'avenir. En effet, les auditeurs sont mutés tous les deux ou trois mois aux différentes échelles de la hiérarchie du tribunal, en sections d'affaires diverses, afin d'approfondir leurs connaissances des différentes branches juridiques, tout en déchargeant les juges en assurant certaines de leurs tâches administratives. En outre, ils assument des missions autonomes en donnant des conseils juridiques gratuits aux citoyens les „jours de plainte”. Outre le travail susmentionné, les auditeurs de justice doivent se préparer régulièrement à des examens, comme à la faculté, et aussi participer à des cursus nationaux depuis 2006. En ce qui concerne les greffiers du tribunal, l'accent n'est plus mis sur une préparation continue, mais plutôt sur le travail autonome, car outre leurs fonctions indépendantes, ils disposent d'un droit de signature dans certains cas.

Les tribunaux en tant qu'institutions de formation jouissent d'une reconnaissance générale, aussi les jeunes diplômés sont-ils largement intéressés à y passer un stage de quelques années, même s'ils prévoient d'exercer plus tard une autre profession juridique que celle de juge. Depuis le changement de régime, le mode et la possibilité d'accès aux professions d'auditeur, de greffier et de juge étaient toujours déterminés par la proportion et le poids actuels de la part des mérites professionnels et du népotisme dans la sélection. La performance et la capacité d'adaptation, dont ont témoigné les aspirants durant leur stage en tant qu'auditeur et greffier, étaient considérés comme les critères fondamentaux de la sélection, auxquels s'ajoutaient d'autres facteurs, tels que la personnalité, le caractère influençable ou l'entregent du candidat. Le mode d'accès des juges nommés à des fonctions de responsable administratif nécessite une analyse à part, car dans ce dernier cas, outre les facteurs susmentionnés, les aspects politiques sont également énumérés parmi les critiques. Pour mieux comprendre cette pratique, l'analyse approfondie du contexte général des juges s'impose.

3. MÉLANGE D'ÉLÉMENTS MÉRITOCRATIQUES ET NÉPOTIQUES PARMI LES CRITÈRES DE SÉLECTION DES JUGES HONGROIS

L'activité et la fonction de juge ne nécessitent pas une étude approfondie, les différentes interprétations sociologiques¹⁵ convergeant toutes dans la mesure où aucune d'entre elles ne met en doute que le but du travail d'un juge est de trancher les litiges introduits devant le tribunal. Le choix des litiges à introduire devant le tribunal peut être un sujet moins théorique. Tandis que durant le socialisme, les

¹⁵ M. SHAPIRO *Courts : Comparative political analysis*. Chicago-London, 1981., T. BECKER, *Political Behavioralism and Modern Jurisprudence*, Chicago, 1964.

compétences des tribunaux étaient relativement restreintes, le changement de régime a fortement modifié l'image, dans la mesure où le défi actuel à relever par les tribunaux réside plutôt dans le fait que ceux-ci sont surchargés d'affaires qui pourraient pourtant être jugées par d'autres autorités.

Durant la dernière décennie du socialisme et juste après le changement de régime, la situation des juges était peu enviable, à l'instar des autres professions intellectuelles. En raison des salaires bas, les aspirants aux postes d'auditeur de justice étaient les jeunes diplômés dévoués à une activité juridique de haute qualité, dans un milieu plus ou moins „dépolitisé”. Il était pratiquement impossible d'adhérer à la caste fermée de l'ordre des avocats. Or, la carrière d'avocat était la seule des professions juridiques à offrir la promesse d'un avancement social, les avocats en effectif restreint ayant pu compter sur une clientèle relativement certaine. Néanmoins, la stabilité de la profession de juge par rapport à l'irrégularité de l'activité d'un avocat, ainsi que la confiance en une qualité professionnelle ont orienté beaucoup de jeunes juristes vers ce métier, notamment les femmes souhaitant concilier le défi professionnel avec la famille. D'autres fonctions „nationales” juridiques représentant le même attrait aux yeux des jeunes, les cas d'abandon de la profession de juge pour une fonction de cadre administratif, avec seulement une augmentation minimale du salaire, ne se faisaient pas rares. Par conséquent, la perte du prestige de la profession s'est poursuivie pendant l'ère socialiste, accompagnée d'une forte féminisation et d'une contre-sélection limitée dans le métier de juge. Cette contre-sélection n'a cependant pas abouti à une baisse en dessous du niveau critique de la qualité professionnelle. C'est avant tout grâce au caractère „élitiste” de la formation universitaire que les quelques centaines de jeunes juristes diplômés par an ont réussi à garantir un équilibre dans la qualité de l'ordre des juges. Ainsi, même la présence d'auditeurs munis d'un diplôme à mention peu favorable ne se manifestait pas forcément dans la qualité des jugements prononcés par le tribunal en cause. De plus, les tribunaux étaient notoirement les meilleurs endroits de l'appropriation du savoir-faire professionnel. Ainsi, nombreux étaient les jeunes diplômés souhaitant accomplir leur stage de trois ans avant le grand concours juridique général auprès des tribunaux, même si nombre d'entre eux prévoyait une carrière d'avocat par la suite. La libéralisation de la profession des avocats en 1991 et le système du concours général juridique ont largement supporté ce phénomène. Il en résulte qu'au début des années 90, pour un nombre important de juges à peine nommés ou déjà intégré sur le plan professionnel, les meilleures conditions financières d'un avocat et le prestige social y afférent constituaient un attrait plus fort que ceux de la profession de juge, avec pour corollaire de nombreux juristes abandonnant les tribunaux pour s'inscrire à l'ordre des avocats.¹⁶

¹⁶ Voir p.ex: Statistiques de la fluctuation en 1995, en fonction de la pratique, de l'âge et du sexe des juges. *Revue des juges* (Bírák Lapja), 1996. 1-2. pp. 271-273

L'augmentation radicale des salaires des juges et procureurs par le premier gouvernement élu après le changement de régime (1990-94) a, certes, contribué à une amélioration notable de la situation, mais les salaires des juges n'étaient toujours pas comparables aux honoraires des avocats. Néanmoins, les tribunaux souffrant auparavant d'une pénurie d'effectifs se sont vus envahis d'un coup d'une masse croissante de jeunes juristes diplômés, qui s'attendaient maintenant à une sécurité matérielle aussi offerte par la profession de juge. Ce phénomène était palpable immédiatement, surtout dans les grandes villes universitaires disposant d'une faculté de droit (à savoir Pécs, Miskolc, Szeged), qui n'avaient pourtant pas souffert de pénurie d'effectifs. Par conséquent, les jeunes diplômés étaient contraints de lutter pour les postes d'auditeurs, mais cette fois les jeunes hommes ayant les meilleures qualifications y prenaient part également. Aussi, l'ordre des juges s'en est-il progressivement rempli, malgré les centaines de nouveaux postes de juges créés par le ministère de la justice. Ces postes furent occupés majoritairement par les jeunes juristes. La migration des juges masculins plus âgés, mais capables de changer se passait parallèlement à ce phénomène. Il était cependant notoire que la mention du diplôme ou les capacités intellectuelles des aspirants n'étaient pas les seuls critères de l'accès aux tribunaux. Pour pouvoir remplir un poste très prisé, au delà de certaines conditions minimales de qualité, le candidat avait intérêt à entretenir de bonnes relations indirectes ou directes avec les Président des tribunaux. Ce système d'admission était tellement bien connu par la communauté juridique qu'à défaut de ce genre de relations utiles, souvent les jeunes diplômés les mieux qualifiés n'ont même pas postulé à ces emplois vacants.

L'accroissement de l'intérêt de la jeune génération tourné vers le tribunal a permis, vers le tournant de 1997-98, la mise en valeur des plus hauts critères de qualité au moment de la sélection des auditeurs, des greffiers et plus tard aussi des juges. Nonobstant, l'exigence de la mise en valeur sans faille des critères méritocratiques lors de la sélection n'a été soutenue ni par les politiques, ni par l'administration des tribunaux.

Le statut et la rémunération des juges ont été réglementés par un texte comportant de nouveaux éléments considérables et issu de la réforme de la justice en 1997.¹⁷ Le fait même qu'une loi à part entière soit rédigée pour réglementer le statut et les salaires des juges, matières juridiques auparavant régies par divers textes d'une valeur inférieure à la loi, contrairement aux exigences de l'époque, doit être considéré comme une percée sérieuse.

Cette loi était une avancée importante sous plusieurs aspects face aux textes précédents. Concernant la nécessité des modifications apportées par la nouvelle loi, le législateur a raisonné en soulignant que celles-là seraient aptes à assurer à long terme la stabilité de l'ordre des juges, ainsi que le respect absolu des exigences professionnelles et éthiques auxquelles les juges devront répondre.

¹⁷ Loi LXVII/1997 sur le Statut et les salaires des juges (Bjt.)

Cependant, la mise en place du Conseil national de la Justice¹⁸ laissait conclure au renforcement du népotisme au détriment des mérites réels. Sous l'administration précédente¹⁹ régnait une indépendance notable des tribunaux face au pouvoir politique dans le domaine de la nomination des auditeurs, des greffiers et des juges, grâce au renforcement des Présidents de juridictions et des organes autonomes des juges. En coupant presque définitivement le cordon ombilical entre les tribunaux et le pouvoir exécutif, le gouvernement a donné en même temps le feu vert à la mise en place d'un système d'admission favorisant le clientélisme au préjudice d'un recrutement basé sur les mérites de l'aspirant. Le gouvernement a mis ainsi la charge de l'administration des tribunaux entre les mains des juges, sans contrebalancer par des textes explicites les modes traditionnels du népotisme dans le domaine de la sélection. Jusqu'à sa disparition en 2011, le Conseil national de la Justice a été constamment exposé aux critiques relatives à l'admission des auditeurs et à la nomination des greffiers et juges, qui n'ont pourtant pas reflété le mécontentement réel des juristes diplômés. Ce mécontentement s'est exprimé peut-être sous sa forme la plus éclatante dans le rapport de suivi rédigé par le Conseil européen avant l'adhésion de la Hongrie à l'UE²⁰. Sous l'influence de celui-ci, le CNJ a fait des démarches pour réagir aux critiques, mais ces initiatives avortaient dans la pratique, souvent en raison de la résistance des membres eux-mêmes du CNJ. A titre d'exemple, pour l'admission des auditeurs, un concours spécial a été imposé, qui – curieusement – n'avait pas été appliqué précédemment dans tous les départements, et un système unique de concours pour auditeurs a été développé.²¹ Cette initiative (accompagnée même d'une loi²²) a ensuite été mise en oeuvre curieusement de façon à permettre aux Présidents des tribunaux de ne pas prendre en compte le résultat du concours lors de l'admission d'un candidat. Ainsi, à la phase la plus importante de l'accès à la profession de juge, les Présidents de juridiction se sont réservés le droit de remplir un rôle central au moment de la sélection.

Malgré ses imperfections, ce système de concours, également opérationnel à l'heure actuelle, a tout de même été une étape majeure vers la sélection des juges sur une base fondamentalement méritocratique. En supprimant les „échappatoires” du régime d'admission réformé en particulier sous une pression extérieure, il serait possible de mettre en marche un système de critères objectifs au recrutement des juges.

L'analyse de la procédure appliquée à l'évaluation des candidatures des juges démontre que la méthode de nomination précédente, souvent très subjective, a été

¹⁸ Ci-après CNJ (Országos Igazságszolgáltatási Tanács – OIT)

¹⁹ Sur l'évolution de la gestion des tribunaux voir: Besenyei, Beáta: Enjeux de la législation liée à la justice du XXI^e siècle. <http://www.mabie.hu/node/1577>

²⁰ Monitoring report on Hungary's preparations for membership, 2003

²¹ Règlement n°5/2007 portant sur les règles détaillées des concours d'auditeurs de justice

²² Loi XXV/2007

remplacée par un système de sélection méritocratique et bien réglementé. Ce changement est dû aux amendements apportés en 2010 à la Loi LXVII/1997 sur le statut et les salaires des juges²³, ainsi qu'à la loi CLXII/2011 portant sur le statut des juges. Les éléments fondamentaux de cette dernière ont été précisés par le décret 7/2011 (4. III.) KIM (Ministère de l'Administration publique et de la Justice) et la recommandation 1/2012.(15.X.) du Conseil National des Juges (OBT), et consistent en une évaluation des candidats aux postes de juge sur la base de critères objectifs prédéfinis. Dans un système de notation sont évalués entre autres la durée du stage d'insertion juridique, les résultats des évaluations intermédiaires de ce stage d'auditeur et de greffier, le résultat du concours général, les éventuels diplômes supplémentaires ou brevets spéciaux relatifs aux compétences requises et les examens de langue. Les résultats scientifiques, comprenant l'acquisition du doctorat et les publications scientifiques, valent également des points supplémentaires. Les activités d'enseignement et la participation à la préparation de textes juridiques ou à la rédaction d'avis sur ceux-ci sont également évaluées. L'élément le plus subjectif de ce système d'évaluation est l'audition même du candidat, à l'issue de laquelle le jury, composé de juges, peut faire valoir dans certaines mesures des aspects individuels pour influencer l'ordre final des aspirants. Cet ordre peut encore être soumis à des modifications d'abord par les Présidents de juridiction et finalement par le président de l'Office national des juridictions (ONJ)²⁴, qui peuvent choisir parmi les trois premiers candidats, tout en étant obligés de motiver leur choix. (Les actes de l'ONJ relèvent de la compétence de l'instance supérieure de décision, à savoir le président de la Cour suprême²⁵).

Il n'existe pas de système d'évaluation, suffisamment impartial et respectant l'égalité des chances, qui soit apte à recevoir un consentement général. A titre d'exemple, la pertinence de la prise en considération des résultats scientifiques lors de l'évaluation peut être mise en doute. Cependant, vu du côté des candidats, la qualité majeure d'un tel système réside en sa persistance et sa prévisibilité. S'il existait un système où les candidatures des juges seraient évaluées en fonction de la capacité des candidats à soulever le plus de charge par rapport à leurs propres poids, l'on pourrait affirmer que c'est un système moins discriminant que les mécanismes de sélection permettant le népotisme, voire la prise en compte d'aspects politiques. Ce type de concours permet aux candidats de s'y préparer. (D'une manière plus obscure, mais il est aussi possible de se préparer à un système purement clientéliste, à la différence près que ceci ne contribue en aucun cas à l'efficacité ou à la qualité du travail du juge.) Les expériences montrent que les candidats aux fonctions de juge sont entrés dans une compétition poussée et que leur volonté

²³ Loi CLXXXIII/2010, § 54 (2), en vigueur dès le 1^{er} mars 2011

²⁴ ONJ = OBH, Országos Bírósági Hivatal

²⁵ Loi CLXII/2011, § 19, amendée par la loi CXI/2012, §16 (2) En vigueur depuis le 17 juillet 2012

d'obtenir la meilleure notation possible les incite non seulement à améliorer la qualité professionnelle de leur travail, mais également à apprendre des langues étrangères ou à exercer une activité scientifique²⁶. Il est évident que, dans un régime de tribunaux de carrière, l'introduction de ce système doit être considérée comme un grand pas en avant, en particulier dans la mesure où, au delà ou souvent au lieu des critères qualitatifs, la sélection traditionnelle en Hongrie mettait l'accent sur la capacité d'adaptation, la conformité ou le poids des bonnes relations utiles du candidat.

4. RAPPORT ENTRE LA SÉLECTION DES JUGES ET LA POLITIQUE. ACCUSATIONS ET RISQUES.

Depuis le changement de régime jusqu'à maintenant, la sélection des juges hongrois était basée sur des mérites et des bonnes relations du candidat, tandis que les aspects politiques ne pouvaient jouer un rôle important que sporadiquement, à la nomination des chefs de l'administration judiciaire suprême en particulier.²⁷ Ce type d'influence a pu être exercé souvent de façon très visible tout au long de la période de gestion ministérielle (jusqu'en 1997)²⁸, alors que sous l'exercice du Conseil national de la Justice (de 1997 à 2011), il n'a pu être appliqué que sous le contrôle rigoureux des chefs administratifs des tribunaux.

Le pouvoir politique ayant obtenu une majorité à 2/3 des suffrages en 2010 a apporté des modifications à l'administration centrale de la justice en 2011²⁹. Cette démarche a été considérée par les adversaires politiques et différentes organisations internationales comme une tentative de concentration des pouvoirs mettant réellement en péril l'indépendance des juges. Les critiques ont visé en particulier la pratique de la nomination des juges et notamment des chefs administratifs des tribunaux. A travers ces arguments, c'étaient avant tout la longue durée inhabituelle de la nomination du président de l'ONJ et le mode de désignation des présidents de juridictions qui ont été blâmés. Dans ce dernier cas, ce sont les compétences du président de l'Office National des Juridictions qui ont alimenté la crainte selon laquelle l'objectif réel de la réforme consistait en la mise en place d'une communauté de Présidents de juridiction fidèles au gouvernement.

²⁶ Mátyás BENCZE, *Evaluation de la transformation des tribunaux*, MTA Law Working Papers 2014/41, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_41_Bencze.pdf

²⁷ La condition de représentativité du corps des juges spécialisés ou des assesseurs n'a pas encore été la cible de critiques. Sans analyse approfondie nous pensons que ceci est dû avant tout à la majorité féminine de la magistrature assise, ainsi qu'au nombre insignifiant des immigrés et au manque de pouvoir de la communauté Rom pourtant importante en effectifs.

²⁸ Telle était la pratique de nomination des présidents départementaux des tribunaux mise en oeuvre par István Balsai entre 1990 et 1994.

²⁹ Loi CLXI/2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux

Selon les adversaires de la réforme, si la décision portant sur la désignation des Présidents de juridiction relevait de la compétence d'un président fidèle au chef du gouvernement et élu par les partis possédant les 2/3 des voix au Parlement, une stratégie de Présidents de juridiction attachée au gouvernement ou à des partis politiques concrets et menaçant l'indépendance des juges serait mise en place, et pourrait employer maints moyens pour influencer les jugements. Ceci serait possible en dépit de la disposition de la Loi fondamentale de séparer les organisations juridictionnelles des autres pouvoirs.

Cette crainte a déjà été semée par la mise en retraite anticipée des juges, annoncée en 2011.³⁰ L'argument par lequel le pouvoir politique a souhaité soutenir la disposition baissant l'âge de la retraite des juges de 70 à 62 ans (à savoir le fait que cela permettrait plus facilement aux jeunes juristes de trouver un emploi) n'a même pas été pris au sérieux par les fidèles du gouvernement. Il était en effet plus facile d'accepter l'hypothèse officieuse et non soutenue par des faits, selon laquelle les juges de la génération concernée par cette retraite anticipée seraient plutôt engagés aux partis de la gauche, d'où la nécessité de les écarter. Cette explication paraissait logique, compte tenu de la théorie du changement de régime manqué et de la rhétorique révolutionnaire du gouvernement. A la grande surprise générale, la Cour constitutionnelle (ci-après la CC), accusée par l'opposition d'une loyauté exagérée envers le gouvernement, a également déclaré cette démarche anticonstitutionnelle³¹, bien que ce jugement ait à peine obtenu la majorité des voix, uniquement avec la voix du président de la CC. Le gouvernement a manifestement refusé de prendre au sérieux la décision de la CC, ce qui a nécessité enfin l'intervention de la Cour de justice de l'UE pour qu'un nouveau texte, acceptable pour la Commission européenne, soit rédigé. C'est en novembre 2012 que la Cour de justice de l'Union européenne a prononcé son jugement selon lequel la baisse obligatoire de l'âge de la retraite des juges hongrois de 70 à 62 ans constitue une distinction non justifiable, basée sur l'âge, donc porte préjudice au principe européen d'interdiction des discriminations. Cet arrêt de la Cour de l'Union européenne a incité l'Assemblée hongroise à voter une nouvelle loi, en vertu de laquelle, suite à une période transitoire, l'âge de la retraite des juges et procureurs hongrois baissera à 65 ans à compter du 1^{er} janvier 2023, pendant que l'âge général de la retraite s'élèvera également à 65 ans.³²

La mise à la retraite obligatoire des juges n'a représenté qu'un succès partiel pour le gouvernement. Cependant, dans la mesure où l'objectif réel n'aurait résidé qu'en un simple changement rapide des Président de juridiction, la réussite est bien plus sérieuse. La Commission européenne et le gouvernement hongrois sont

³⁰ Loi CLXII/2011, § 90

³¹ 33/2012 (le 17 juillet) Décret de la Cour constitutionnelle

³² Attila VINCZE, *La Cour de justice de l'Union européenne sur la retraite des juges*, JEMA 2012/4. pp. 65-73

entrés en débat sur le jugement de la Cour de justice. Tandis que dans l'interprétation de la Commission, tous les juges écartés devraient être automatiquement remis dans leurs fonctions originales, le gouvernement a présenté plusieurs options aux juges (à titre d'exemple le juge devra solliciter sa remise en fonction et celle-ci ne sera pas forcément la même), et ne s'est pas montré prêt à déplacer les juges qu'il avait nommés aux fonctions en cause. Ainsi, seule une minorité des juges déplacés a réussi à reprendre sa fonction initiale, pendant que la nomination aux nouvelles positions relevait maintenant de la compétence des nouveaux chefs administratifs.

Or, l'élément le plus délicat et le plus sérieusement critiqué de la réforme judiciaire réalisée en 2011 était justement le fait que la loi sur l'organisation des tribunaux³³ a investi le président de l'ONJ, responsable de l'administration centrale des juridictions, d'un pouvoir de nomination³⁴ unipersonnel qui n'avait été détenu auparavant que par le CNJ, composé de quinze membres, des juges en majorité. En effet, en vertu de cette nouvelle loi, le président de l'ONJ se réserve le droit de décider seul de la nomination des Présidents de juridiction, constituant eux-mêmes l'axe central de la justice, alors que le Conseil National des Juges, pourtant censé exercer un contrôle sur le président et son office, ne possède qu'un droit d'avis en la matière. Il s'en suit qu'il relève ainsi de la compétence du président de l'ONJ – nommé à 9 ans par la seule volonté du parti du gouvernement possédant des pouvoirs quasi illimités dans la législation – de nommer entre autre les présidents et vice-présidents des cours d'appel régionales et des tribunaux, ainsi que les chefs de collège responsables de l'administration professionnelle de ces derniers.

Cette démarche a potentiellement permis la création d'une partie de Présidents de juridiction fidèle au responsable administratif suprême et au gouvernement désignant ce dernier. Ceci peut soulever des problèmes en Hongrie pour la simple raison que les responsables administratifs disposent d'un nombre considérable de moyens leur permettant d'influencer les jugements, dont en particulier la régulation ou plus encore le manque de réglementation de la distribution des dossiers. En effet, sans la mise en oeuvre d'un dispositif automatique de distribution des dossiers au sein des tribunaux, la possibilité de distribuer les affaires politiquement sensibles aux juges „convenables” persiste. Outre cette question relative au droit au juge naturel, mais interne aux tribunaux, la réforme a créé la possibilité de transférer les dossiers entre les tribunaux, ce qui est un sujet primordial du point de vue politique. L'opposition politique a en effet supposé que le gouvernement avait dissimulé son intention réelle concernant cet élément clé de la réforme juridique de 2011, qui a revêtu le président de l'ONJ de la compétence de transférer un dossier d'un tribunal à un autre. En vertu de la loi CLXI/2011 portant sur l'organisation et l'administration

³³ Loi CLXI/2011 (Bsz.)

³⁴ Bsz. 76. § (5)

des tribunaux³⁵, le président de l'Office National des Juridictions est en droit de désigner, au jugement d'une affaire concrète, une autre juridiction à compétences identiques avec celles du tribunal saisi à l'origine. La seule condition imposée par la loi pour l'application de cette opportunité exemplaire est qu'elle doit être sollicitée par le président du tribunal initialement saisi, invoquant la surcharge exceptionnelle de celui-ci. Compte tenu du fait que rien qu'en 2012, le président de l'ONJ a ordonné le transfert de 42 dossiers, parmi lesquels des affaires pénales préoccupant et partageant souvent aussi bien les médias que l'opinion publique, et impliquant les hommes politiques de l'opposition³⁶, cette dernière a vu sa crainte se réaliser en la matière. Sous l'effet des critiques formulées par différentes organisations internationales, l'amendement entré en vigueur le 17 juillet 2012 a apporté des modifications à la pratique du transfert des dossiers, dont la plus importante consiste en la possibilité de faire appel à la Cour suprême contre la décision. (Par son décret n° 36/2013. (XII. 5.) AB, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur cette question et a constaté ultérieurement que plusieurs paragraphes étaient anticonstitutionnels.)

Les fonctions de responsables administratifs ne pourront toujours être remplies que par des juges, ce qui peut constituer une entrave majeure aux nominations régies par des intérêts politiques. A l'opposé des désignations aux fonctions ministérielles, les intérêts du pouvoir politique ne pourront pas dominer dans les nominations et ne seront mis en valeur que d'une façon indirecte. Néanmoins, les cadres du régime auto-administratif des juges n'excluent pas la possibilité de la mise en oeuvre d'une pratique de nomination attachée à un parti ou au pouvoir politique ou à une idéologie.

Les tribunaux hongrois connaissent une fonction responsable distinguée du point de vue des jugements. Le président du conseil des juges, composé de plusieurs assesseurs spécialisés, est traditionnellement élu parmi les juges les plus expérimentés. En vertu des lois en vigueur, le droit de nomination est détenu par les présidents des conseils (à savoir présidents des tribunaux, des Cours d'appel régionales et de la Cour suprême). Par opposition aux responsables administratifs des juridictions, les présidents des conseils sont nommés pour une durée indéterminée.³⁷ Cette distinction n'est pas le fruit du hasard, car la manière dont cette fonction est remplie est étroitement liée au sujet de l'indépendance des juges. En réalité, au moment où le président du conseil doit songer à sa réélection, ses jugements pourront s'en ressentir, ce qui peut semer une sorte de contrainte d'alignement aux yeux d'un certain nombre de juges. Une nomination reconductible de temps à autre peut facilement contribuer au renforcement du conformisme.

³⁵ 62§, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012

³⁶ Parmi lesquelles notamment l'affaire de corruption la plus reprise pas les médias, qui a eu une influence directe sur les élections de 2010 et dans laquelle était impliqué l'adjoint au maire de Budapest.

³⁷ Bszi. § 127 (2)

La proposition d'amendement de texte formulée par l'ONJ³⁸, en vertu de laquelle les présidents des conseils auraient été nommés pour une durée déterminée, a valu des réactions violentes de la part des experts et de l'opposition politique, dans la phase préparatoire même de la proposition. Tandis que les arguments du président de l'ONJ soulignaient avant tout l'efficacité et la nécessité de contrôle à mettre en place, les adversaires affirmaient que l'objectif réel consiste en la destruction de la dernière forteresse de l'indépendance des juges. Un membre juriste de l'opposition a clairement déclaré: „C'est uniquement grâce à la fermeté de l'opposition, ou plus encore des institutions internationales, ainsi qu'à la persévérance des juges que les tribunaux sont peut-être les seules institutions qui ont réussi à s'échapper de la volonté du gouvernement de tout „démanteler” ces quatre dernières années. Comme ils (les hommes politiques au pouvoir) n'ont pas encore abandonné leurs projets y afférents, il nous faut nous opposer très fermement à cette proposition.”³⁹

C'est ainsi que la contrôlabilité et l'indépendance des juges, pourtant deux notions paraissant incompatibles, sont interprétées d'une façon singulière dans le contexte politique hongrois. Sans connaissance des coulisses de la politique du gouvernement, il serait difficile de prouver d'une manière exacte le fondement réel des hypothèses craignant l'introduction par petites étapes d'un régime limitant l'indépendance des juges. Les différentes déclarations provenant d'organisations et d'experts hongrois et étrangers doivent aussi se borner à souligner la menace que les nouveaux textes comportent.

CONCLUSIONS

Les systèmes juridiques modernes sont très variés sur le plan de la sélection des juges.⁴⁰ En cas de sélection indirecte des juges, les différents éléments tels que le mérite, le népotisme et la politique entrent en concurrence au moment du recrutement, complétés dans certains régimes juridiques par les aspects de la représentativité. L'automatisme, autrement dit un système de promotion basé sur l'âge, pourrait encore constituer une solution autonome, capable de restreindre ou de compléter les inconvénients des critères mentionnés.

³⁸ Procès verbal de la séance du 9 septembre 2014 du Conseil National des Juges

³⁹ Károly Lencsés, *Le concours des présidents des conseils, susceptible d'être examiné de près par Strasbourg*, Interview du quotidien Népszabadság avec Gergely Bárándy. <http://nol.hu/belfold/strasbourg-gyanus-a-tanacselnokok-palyaztatasa-1483247>

⁴⁰ Attila Badó, *Fair selection of Judges in a Modern Democracy*, In: Attila Badó (ed) *Fair Trial and Judicial Independence. Hungarian Perspectives*. Springer, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2013: 248.; Badó, Attila, *Izbor sudija, Nepristranost i politika. Komparativna analiza*. In: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*. Novi Sad, 2014. pp. 277-315. 277-278. p.; László Heka

Depuis le changement de régime de 1990, la sélection des juges en Hongrie est fondamentalement déterminée en même temps par les mérites et les bonnes relations de l'aspirant, avec en plus des aspects politiques qui viennent brouiller l'image indirectement et d'une manière variable, mais relativement insignifiante. Les réformes judiciaires nées du changement de gouvernement de 2010, en partant de la nouvelle constitution jusqu'aux lois relatives à la justice, ont été interprétées par une multitude d'experts hongrois et étrangers comme une série de dispositions superposées, visant à rendre le corps des juges politiquement dépendant. La présente étude s'est proposée de souligner que la première étape de la sélection des juges a été caractérisée, même après 2010, par le renforcement des éléments méritocratiques. Ceci se manifeste en particulier dans l'objectivité accrue du système d'évaluation des candidatures des juges. Le pouvoir discrétionnaire des responsables administratifs en matière de sélection des juges a été considérablement limité. En même temps, les attributions des responsables administratifs compétents pour nommer les juges aux fonctions de Présidents de tribunal se sont multipliées. Sur le plan de la nomination de certains responsables administratifs ayant une influence indirecte sur les jugements (à savoir présidents et vice-présidents des tribunaux), le poids des décisions unipersonnelles s'est accru, tandis que le rôle des corps autonomes des juges s'en est vu diminué. Ce n'est qu'à plus long terme qu'il sera possible de voir et d'évaluer objectivement, dans certaines limites, l'influence que ces changements exerceront sur la contrainte d'alignement des juges.

Др Атила Бадó, редовни професор
Универзитет у Сегедину
Правни факултет у Сегедину
attila@badoat.hu

Оцена селекције судија у Мађарској

Сажетак: Многи мађарски и инострани експерти су оценили да су мере предузете у склопу реформе правосуђа која је уследила после промене власни 2010. године у многим сегментима – од усвајања новог Основног закона до закона којима се регулише правосуђе – усмерене на полизацију збора судија. У овом раду приказујемо како се у вези почетне фазе селекције судија може говорити о постепеном јачању меритократских елемената што се наставило и након 2010. године. Ово је пре свега уочљиво у објективнијем систему вредновања судијских конкурса. Знатино су ограничене могућности административних руководиља да својим дискреционалним одлукама утичу на избор судија. Али су паралелно са тиме истодобно проширена овлашћења административних руководиља при избору водећих судских функционера. Видљиво је да је при именовану административних руководиља (председника судова и њихових заменика) који могу директно да утичу на судовање, повећана улога индивидуалног одлучивања, док је ратидно смањена улога судских аутономних тела. Објективна процена ових промена, дакле у коликој мери се њима јача приписак на судије моћи ће се дати тек након прошека једног дужег периода и уз извесна ограничења.

Кључне речи: реформа правосуђа, селекција судија, судијски конкурси, независност судија, именовање судија.

Датум пријема рада: 15.01.2016.