

## Version anonymisée

Traduction

C-564/19 – 1

### Affaire C-564/19

#### Demande de décision préjudicielle

**Date de dépôt :**

24 juillet 2019

**Juridiction de renvoi :**

Pesti Központi Kerületi Bíróság (Magyarország)

**Date de la décision de renvoi :**

11 juillet 2019

**Prévenu :**

IS

---

**Pesti Központi Kerületi Bíróság** (tribunal central d'arrondissement de Pest, Hongrie)

[OMISSIS]

Le Pesti Központi Kerületi Bíróság (tribunal de l'arrondissement central de Pest, Hongrie, ci-après le « juge de céans »), dans la procédure pénale à charge de IS, prévenu (ci-après le « prévenu »), relativement à une infraction commise en matière d'armes à feu et de munitions, a rendu à Budapest, le 11 juillet 2019, l'**ordonnance** suivante :

Le juge de céans **suspend** le traitement de l'affaire et **défère à la Cour les questions suivantes à titre préjudiciel** :

**1/A.** Faut-il interpréter l'article 6, paragraphe 1, TUE et l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2010/64/UE en ce sens que l'État membre doit établir un registre de traducteurs et interprètes indépendants disposant des qualifications requises pour garantir que les personnes poursuivies qui ne comprennent pas la langue de procédure bénéficient d'un procès équitable ou, à défaut, doit s'assurer que le caractère adéquat de la qualité de

l'interprétation dans la procédure judiciaire puisse faire l'objet d'un contrôle ?

- 1/B.** S'il convient de répondre par l'affirmative à la première question et que, en l'absence d'une qualité adéquate d'interprétation en l'espèce, il n'est pas possible d'établir si la personne poursuivie a été informée des soupçons ou de l'accusation qui pèsent sur elle, faut-il interpréter l'article 6, paragraphe 1, TUE et les articles 4, paragraphe 5, et 6, paragraphe 1, de la directive 2012/13/UE en ce sens que la procédure ne peut en ce cas pas être poursuivie par défaut ?
- 2/A.** Faut-il interpréter le principe de l'indépendance judiciaire consacré à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux ainsi que dans la jurisprudence de la Cour en ce sens qu'il est porté atteinte à ce principe dès lors que le président de l'Országos Bírósági Hivatal (Office national de la justice), chargé des fonctions d'administration centrale des juridictions, qui est nommé par l'Assemblée nationale et n'est responsable que devant elle, qui seule peut le révoquer, pourvoit à l'occupation du poste de président d'une juridiction – lequel président est notamment habilité à décider de la répartition des affaires, à engager des poursuites disciplinaires à l'encontre des juges et à évaluer les juges – en contournant la procédure d'appel aux candidatures, en ignorant systématiquement l'avis des organes judiciaires autonomes habilités à cette fin et en recourant à la désignation directe temporaire ?
- 2/B.** S'il convient de répondre par l'affirmative à la question qui précède, et que le juge chargé d'une affaire donnée peut craindre de manière fondée d'être lésé injustement du fait de ses activités judiciaires ou administratives, le principe précité doit-il être interprété en ce sens qu'un procès équitable n'est pas garanti ?
- 3/A.** Faut-il interpréter le principe de l'indépendance judiciaire consacré à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux ainsi que dans la jurisprudence de la Cour en ce sens que n'est pas compatible avec ce principe la situation dans laquelle, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2018, contrairement à la pratique qui avait cours depuis des dizaines d'années, les juges hongrois, en vertu de la loi, ont une rémunération moindre que les procureurs du niveau correspondant, ayant la même affectation et la même ancienneté, et où, si l'on prend en considération la situation économique du pays, leur rémunération [**Or. 2**] n'est de façon générale pas à la mesure de l'importance des tâches qu'ils accomplissent, compte tenu en particulier de la pratique des primes discrétionnaires suivie par les responsables administratifs ?
- 3/B.** S'il convient de répondre par l'affirmative, convient-il d'interpréter le principe précité d'indépendance des juridictions en ce sens que le droit à un procès équitable ne peut être garanti dans ces conditions ?

[OMISSIS] [élément de procédure de droit national]

## MOTIFS

Le juge de céans est saisi des poursuites engagée contre le prévenu, un ressortissant suédois, sur le fondement d'un acte de poursuite [OMISSIS] établi le 26 février 2018 par le procureur des V<sup>e</sup> et XIII<sup>e</sup> arrondissements de Budapest pour une infraction aux dispositions régissant l'acquisition, la détention, la fabrication, la commercialisation, l'importation, l'exportation ou le transport d'armes à feu ou de munitions au sens de l'article 325, paragraphe 4, de l'a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (loi C de 2012 instaurant le Code pénal).

La défense du prévenu a présenté une demande tendant à l'introduction d'une demande de décision préjudicielle. La demande tendait à l'interprétation des dispositions de la directive régissant l'emploi de la langue maternelle en relation avec le caractère adéquat des services d'un interprète eu égard à l'effectivité du droit à être informé ainsi qu'à l'interprétation des dispositions de la Charte des droits fondamentaux relative à l'indépendance et l'impartialité des juridictions à la lumière de la crise constitutionnelle ouverte entre le président de l'Országos Bírósági Hivatal (Office nationale de la justice, ci-après l'« ONJ ») et l'Országos Bírői Tanács (Conseil national judiciaire, ci-après le « CNJ ») au vu de ce que président de l'ONJ a déclaré à plusieurs reprises l'échec de l'appel aux candidatures au poste de président du Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest-Capitale, Hongrie). La troisième question concernait le niveau indigne de la rémunération des juges hongrois par rapport à celle des procureurs.

### 1.

#### LE DROIT A L'UTILISATION DE LA LANGUE MATERNELLE ET A UN PROCES EQUITABLE

##### 1.1. Les faits de l'affaire

La langue de la procédure judiciaire est le hongrois, que le prévenu, de nationalité suédoise, ne connaît pas. Le prévenu comme son conseil ne peuvent communiquer que grâce aux services d'un interprète. Le prévenu a été placé en détention en Hongrie le 25 août 2015 à 15 heures et a été entendu en tant que suspect le même jour à partir de 23h30. Préalablement à l'audition, les services d'un défenseur et d'un interprète ont été requis. Lors de l'audition du prévenu, à laquelle la défense n'a pas pu participer, le prévenu a été informé des soupçons qui pesaient sur lui et a ensuite refusé de déposer compte tenu du fait qu'il ne pouvait pas se concerter avec son conseil. Dans le cadre de l'audition, l'autorité chargée de l'enquête a eu recours à un interprète en langue suédoise, mais aucune donnée ne permet de déterminer ni comment l'interprète a été choisi, ni de quelle manière il a été vérifié quelles étaient ses compétences en tant qu'interprète, ni si lui et le prévenu,

né en Turquie mais de nationalité suédoise, se comprenaient l'un l'autre. La détention du prévenu a pris fin à l'issue de l'audition. [Or. 3]

Le prévenu séjourne actuellement à l'étranger et le courrier envoyé à l'adresse antérieurement communiquée en est revenu avec la mention « non réclamé ». Dans la phase judiciaire, la présence du prévenu est obligatoire à l'audience préliminaire. L'émission d'un mandat d'arrêt national ou d'un mandat d'arrêt européen n'est possible que dans les cas dans lesquels le prévenu est susceptible de se voir infliger une peine privative de liberté, mais dans la présente affaire, le ministère a requis une peine d'amende et dès lors, si le prévenu ne comparaît pas à la date indiquée, la juridiction est tenue de poursuivre la procédure par défaut.

## 1.2. Le droit de l'Union applicable

En vertu de l'article 6 TUE, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux

L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose entre autres que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Selon l'article [82], paragraphe 1, TFUE, la coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et inclut le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans certains domaines. Le paragraphe 2, sous b), du même article cite parmi ces domaines de réglementation minimale les droits des personnes dans la procédure pénale.

L'article 5, paragraphe 1, de la directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales dispose que les États membres prennent des mesures concrètes pour assurer que l'interprétation et la traduction fournies correspondent à la qualité exigée à l'article 2, paragraphe 8, et à l'article 3, paragraphe 9, ce qui signifie que l'interprétation doit être d'une qualité suffisante pour garantir le caractère équitable de la procédure, notamment en veillant à ce que les suspects ou les personnes poursuivies aient connaissance des faits qui leur sont reprochés et soient en mesure d'exercer leurs droits de défense. L'article 5, paragraphe 2, de la même directive prévoit qu'afin de disposer de services d'interprétation et de traduction adéquats et de faciliter un accès efficace à

ceux-ci, les États membres s'efforcent de dresser un ou plusieurs registres de traducteurs et d'interprètes indépendants possédant les qualifications requises. L'article 9, paragraphe 1, de la directive prévoit l'obligation pour les États membres de transposer cette dernière avant le 27 octobre 2013.

Les articles 4, paragraphe 5, et 6, paragraphe 1, de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales prévoient que les suspects ou les personnes poursuivies doivent être immédiatement informés de leurs droits par écrit dans une langue qu'ils comprennent ainsi que de l'acte pénalement sanctionné qu'ils sont soupçonnés ou accusés d'avoir commis. **[Or. 4]**

### **1.3. Le droit et la pratique nationaux applicables**

L'article 78, paragraphe 1 de l'a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (loi XC de 2017 instaurant le Code de procédure pénale, ci-après le « Cpp ») prévoit que si une partie à une procédure pénale souhaite utiliser à titre de langue maternelle une langue autre que le hongrois, la langue d'une minorité ou une autre langue définie dans une convention internationale promulguée en vertu d'une loi, elle a la possibilité d'avoir recours à un interprète disposant d'une connaissance adéquate du langage juridique. Selon l'article 201, paragraphe 1, Cpp, ne peut être employé comme interprète qu'une personne satisfaisant aux conditions définies dans la réglementation ou, en cas d'impossibilité, peut-être commis comme interprète occasionnel une autre personne disposant d'une connaissance suffisante de la langue.

L'article 866, paragraphe 2, habilite le ministre de la Justice à fixer dans un règlement adopté conjointement avec le ministre en charge des Finances publiques les règles relatives aux honoraires et frais d'interprétation et de traduction, mais il n'est cependant pas question d'une autre réglementation en relation avec l'interprétation et la désignation des interprètes. Aucun arrêté ministériel n'a été jusqu'à présent adopté en ce qui concerne les honoraires des interprètes et il n'existe même pas de disposition d'habilitation dans la loi concernant les qualifications en matière de langage juridique ou le registre prévu à l'article 5 de la directive sur l'emploi de la langue maternelle.

En ce qui concerne la poursuite d'une procédure par défaut à charge d'un prévenu étranger, en vertu de l'article 755, paragraphe 1, point a) sous aa), Cpp, il y a lieu de poursuivre la procédure en l'absence d'un prévenu séjournant en un lieu connu à l'étranger s'il n'y a pas lieu d'émettre un mandat d'arrêt européen ou international ou qu'un tel mandat n'est pas émis parce que, dans son acte d'accusation, le ministère public n'a pas requis de peine privative de liberté à exécuter ou un placement dans un centre d'éducation fermé, et que le prévenu ne comparaît pas en dépit de ce qu'il a été régulièrement assigné à comparaître.

En vertu de l'article 2 de l'a szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI.26.) minisztertanácsi rendelet [décret 24/1986. (VI.26.) du Conseil des



ministres sur la traduction et l'interprétation officielles] une traduction ou une interprétation spécialisées ne peuvent être fournies contre rémunération dans le cadre d'un contrat de travail ou une autre relation visant à l'exécution d'un travail que par un traducteur ou un interprète disposant des qualifications requises. Indépendamment de la question de savoir si l'interprète ou le traducteur effectue son travail dans le cadre d'un contrat de travail ou en dehors d'un tel contrat, l'activité des traducteurs et interprètes spécialisés est gérée de manière centralisée par le ministre de la Justice. Avant le 30 septembre 2009, le décret du Conseil des ministres prévoyait également que pouvait également exercer l'activité d'interprète à titre professionnel, moyennant rémunération, en dehors d'un contrat de travail, toute personne titulaire d'un certificat d'interprète. Le certificat d'interprète peut être délivré à un interprète disposant de la qualification requise et n'ayant pas de casier judiciaire par un notaire compétent de la municipalité, de la ville, du comté ou de l'arrondissement de la capitale correspondant à son lieu de résidence. Ce certificat contenait les données relatives aux compétences professionnelles et linguistiques de l'interprète mais, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009, les dispositions susmentionnées ont été abrogées et la certification des qualifications professionnelles des interprètes exerçant leur activité en dehors d'un contrat de travail n'est actuellement plus réglementée.

L'a szakfordító és tolmácképesítés megszerzésének feltételeiről szóló 7/1986. (VI.26.) MM rendelet [décret 7/1986. (VI.26.) MM sur les conditions de qualification des traducteurs et interprètes spécialisés] prévoit qu'ont la qualification de traducteur et interprète spécialisés les personnes ayant une qualification de traducteur spécialisé, de traducteur-réviseur spécialisé, d'interprète, d'interprète spécialisé et d'interprète de conférence. Ces qualifications peuvent être obtenues dans les établissements d'enseignement supérieur en formation de base ou en formation continue, ainsi que dans les établissements désignés par le ministre de la Culture. Le règlement définit également les conditions dans lesquelles les qualifications peuvent être données, mais ne prévoit non plus aucune certification de la satisfaction de ces conditions.

Il n'existe actuellement aucun registre des interprètes en Hongrie et il n'existe aucune réglementation plus précise sur les personnes pouvant assurer l'interprétation dans les procédures judiciaires. Les **[Or. 5]** autorités chargées des enquêtes, le ministère public et les juridictions s'assurent, par voie d'ordonnance dans les procédures dont ils sont saisis, – le cas échéant en convoquant l'interprète sans adopter d'ordonnance – de l'organisation de l'interprétation dans la procédure. Dans la pratique, il est courant d'avoir recours à des interprètes n'ayant pas de contrat de travail qui sont choisis de manière discrétionnaire en l'absence de réglementation. Sur la base des données dont elles disposent, les autorités et les juridictions ne peuvent pas toujours s'assurer qu'un prévenu qui ne parle pas le hongrois bénéficie d'une traduction du langage technique de la qualité requise, et elles ne peuvent notamment pas vérifier si le prévenu a compris les soupçons ou les accusations pesant sur lui.

#### **1.4. La nécessité d'une interprétation du droit de l'Union dans l'affaire concrète**

La directive sur l'emploi de la langue maternelle n'a toujours pas été transposée depuis 2013. Il n'existe pas de registre des interprètes et traducteurs en Hongrie et il n'existe pas de réglementation ou de pratique nationale claires permettant de déterminer à qui et à quelles conditions il peut être fait appel comme interprète ou traducteur occasionnels. En raison de l'absence de réglementation, la qualité dans le domaine de l'interprétation est en pratique totalement impossible à garantir. Seules les traductions officielles font l'objet d'une réglementation, qui prévoit le recours à l'Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda [Office national de la traduction et de la certification des traductions (OFFI)].

De façon générale, c'est le ministre de la Justice qui est responsable de la gestion du secteur des interprètes, mais les règles sectorielles n'ont pas encore été adoptées et rien n'indique que le gouvernement s'emploiera à établir un registre des interprètes et traducteurs indépendants, puisque le nouveau code de procédure pénale, adopté en 2017 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2018, ne fait aucune mention d'une réglementation à venir parmi les dispositions d'habilitation. En dehors du code de procédure adopté antérieurement, en 1998, aucune réglementation de ce genre n'a vu le jour. Le registre des interprètes qualifiés n'a pas été établi par la Hongrie, comme cela ressort clairement de la liste des dispositions législatives transposant la directive qui ont été notifiées à la Commission et, à défaut, la qualité de l'interprétation ne peut être contrôlée, en particulier de façon rétroactive, en ce qui concerne une audition qui s'est déroulée dans le cours d'une enquête.

Rien dans le système de la Hongrie ne permet actuellement de garantir la qualité de l'interprétation. Ni la défense, ni le juge ne peuvent s'assurer de la qualité de cette interprétation. La personne poursuivie qui ne connaît pas la langue hongroise est informée, avec l'aide d'un interprète, des soupçons qui pèsent sur elle et de ses droits procéduraux lors de sa première audition en tant que suspect, mais si l'interprète ne dispose pas de l'expertise appropriée, il peut être porté atteinte au droit des personnes poursuivies d'être informés et au droit à la défense.

C'est pourquoi la question se pose de savoir si la réglementation et la pratique nationales sont compatibles avec les directives relatives aux droits des personnes poursuivies dans l'Union et s'il découle de la réglementation de l'Union qu'en pareil cas, le juge ne peut poursuivre la procédure par défaut. **[Or. 6]**

## **2.**

### **LES EFFETS SUR L'INDEPENDANCE DU JUGE DE LA DECLARATION D'ECHEC DE LA PROCEDURE D'APPEL AUX CANDIDATURES A UN POSTE DE JUGE OU DE CHEF D'UNE JURIDICTION**

## 2.1. Bref exposé des faits pertinents

À la suite de la réforme du système judiciaire entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'administration centrale des cours et tribunaux est passée entre les mains du président de l'Országos Bírószági Hivatal [Office national de la justice (ONJ)], nommé par l'Assemblée nationale pour une durée de 9 ans. Relèvent de sa compétence les décisions de nomination et de transfert des juges, la nomination des chefs des juridictions ainsi que le pouvoir d'adresser directement des instructions aux chefs des juridictions et l'autorité disciplinaire sur ces derniers et il peut, par ailleurs, également proposer que des procédures disciplinaires soient engagées.

L'Országos Bírói Tanács [Conseil national judiciaire (CNJ)], élu par les juges, est habilité à exercer un contrôle sur le président de l'ONJ et à approuver ses décisions sur certaines questions. Le président de la Kúria (Cour suprême) en est membre d'office, tandis que 14 membres sont élus pour six ans par la conférence des délégués des juges. Le CNJ, s'il constate une illégalité, a la possibilité de la signaler ou de prendre une initiative auprès de l'Assemblée nationale en vue de la révocation du président de l'ONJ. Le CNJ fonctionne actuellement avec 11 membres au lieu de 15, mais le président de l'ONJ a refusé d'apporter sa collaboration au choix des suppléants qu'impose la loi organique.

Le 2 mai 2018, le CNJ, à la suite d'une enquête, a adopté un rapport dans lequel il arrivait à la conclusion que le président de l'ONJ avait enfreint la loi organique par la pratique consistant à déclarer que la procédure de nomination avait échoué pour les postes de juges et de chefs de juridiction sans les motifs de fait adéquats et, dans de nombreux cas, sans justification, à la suite de quoi il pourvoyait à l'occupation du poste de chef de juridiction au moyen d'un mandat temporaire et, plus d'une fois, en détachant illégalement un juge occupant sa fonction dans un autre tribunal.

Depuis le 5 janvier 2018, aucun président n'a plus été nommé pour le Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest Capitale) de la compétence duquel relève le juge d'arrondissement devant lequel est en cours la présente procédure pénale. Le président de l'ONJ a fait appel à trois reprises aux candidatures pour le poste de président, mais en dépit de trois actes de candidature déposés et du soutien de l'organe consultatif des juges (la conférence des juges de la capitale), il a été déclaré à trois reprises que la procédure de nomination avait échoué et, à chaque fois pour une durée d'un an, la fonction de président a été confiée à un juge exerçant ses fonctions dans une autre juridiction : cette fonction a été confiée pour une durée d'un an à M<sup>me</sup> Judit Polgár-Vida, juge affecté à l'ONJ, le 28 mai 2018, puis, le 17 juin 2019, également pour une durée d'un an, au juge Péter Tatár-Kis, qui s'était déjà vu confié le poste de président du Balassagyarmati Törvényszék (Cour de Balassagyarmat, Hongrie).

Depuis le 24 avril 2018, le président de l'ONJ a déclaré unilatéralement que le fonctionnement du Conseil national judiciaire, qui exerce un contrôle sur lui, était



« illégal » et a depuis refusé toute coopération effective avec l'instance et ses membres. Le CNJ a signalé à plusieurs reprises que le président de l'ONJ et les chefs de juridictions nommés par lui méconnaissaient et ignoraient de manière arbitraire certaines compétences du CNJ. C'est ainsi par exemple que le CNJ n'a pas pu exprimer son avis sur la proposition de budget pour les cours et tribunaux pour l'année 2020, qu'il n'a pas pu exercer son droit d'approbation pour la nomination pour la quatrième fois du président de l'un des tribunaux de district et que, le président de l'ONJ n'ayant pas communiqué les données relatives aux personnes proposées pour être nommée à un poste de juge du tribunal disciplinaire \*, le CNJ n'a pas pu y nommer de nouveaux juges, tandis qu'en 2019, il n'a pu, faute de présentation, [Or. 7] faire bénéficier les juges de promotions à titre honorifique et de distinctions. En outre, le président de l'ONJ a engagé, en 2018, un total de cinq procédures disciplinaires contre les membres du CNJ exerçant un contrôle sur lui : deux d'entre elles ont été entamées directement par lui et, dans les trois autres cas, il a invité les chefs des juridictions compétentes à engager ces procédures. À l'été 2018, le président de l'ONJ, en relation avec l'invitation lancée par le CNJ au président du Réseau européen des conseils de la justice (ENCJ), a déclaré ce qui suit dans une interview donnée à la radio publique : *« Je trouve regrettable que quelques-uns de nos juges, en s'oubliant eux-mêmes et en oubliant leurs devoirs et leurs responsabilités envers la communauté, se précipitent à l'étranger et trahissent notre patrie »*. Dans plusieurs journaux et sur plusieurs portails d'informations ont été publiés des articles dont le contenu était mensonger, visant à jeter le discrédit sur les membres de l'ONJ et à les diffamer, dans lesquelles ils ont fait l'objet de calomnies en relation pour partie avec leur travail de juge et pour partie avec leur travail administratif, qui s'appesantissaient sur leurs liens présumés avec des *« organisations financées par György Soros »* ou qui soulignaient leur opposition au gouvernement, leur dissidence et leur attitude partisane du fait des critiques exprimées à l'encontre du président de l'ONJ.

Après avoir à huit reprises signalé des illégalités, en substance sans succès, le CNJ a entamé une procédure de révocation du président de l'ONJ devant l'Assemblée nationale le 8 mai 2019, considérant que le président de l'ONJ avait enfreint de manière systématique le principe constitutionnel de l'exercice contrôlé du pouvoir et que la légalité de l'administration centrale du pouvoir judiciaire ne pouvait plus être autrement rétablie. Le 11 juin 2019, l'Assemblée nationale hongroise, sans débat et sans examen de fond, a rejeté la demande du CNJ et a refusé de révoquer le président de l'ONJ.

## 2.2. Le droit de l'Union applicable

L'article 2 TUE dispose que l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que

\* Ndt : Juge statuant sur les contentieux concernant les rapports d'évaluation des juges et les affaires disciplinaires ouvertes contre eux.

de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

En vertu de l'article 6, paragraphe 1, TUE, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

L'article 19, paragraphe 1, TUE prévoit notamment que les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. La Cour s'est penchée à plusieurs reprises sur la question de l'indépendance des juges [Or. 8] et l'on peut déduire de ses arrêts les principales constatations suivantes.

Si l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ces derniers, il n'en demeure pas moins que, dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union [arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême), C-619/18, EU:C:2019:531, point 52].

L'exigence d'indépendance des juges relève du contenu essentiel du droit fondamental à un procès équitable, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment, de la valeur de l'État de droit [arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 48].

Le premier aspect de l'exigence d'indépendance des juridictions, d'ordre externe, requiert que l'instance concernée exerce ses fonctions en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, étant ainsi protégée contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions. Le second aspect, d'ordre interne, rejoint, pour sa part, la notion d'impartialité et vise l'égalité de distance par rapport aux parties au litige et à leurs

intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci. Cet aspect exige le respect de l'objectivité et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige en dehors de la stricte application de la règle de droit. Ces garanties d'indépendance et d'impartialité postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition de l'instance, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de ladite instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent [arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême), C-619/18, EU:C:2019:531, points 72 à 74].

L'exigence d'indépendance impose également que le régime disciplinaire de ceux qui ont pour tâche de juger présente les garanties nécessaires afin d'éviter tout risque d'utilisation d'un tel régime en tant que système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires. À cet égard, l'édiction de règles qui définissent, notamment, tant les comportements constitutifs d'infractions disciplinaires que les sanctions concrètement applicables, qui prévoient l'intervention d'une instance indépendante conformément à une procédure qui garantit pleinement les droits consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte, notamment les droits de la défense, et qui consacrent la possibilité de contester en justice les décisions des organes disciplinaires constitue un ensemble de garanties essentielles aux fins de la préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire [arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 67].

En relation avec le refus de mise à exécution d'un mandat d'arrêt européen, la Cour a conclu que ce n'est que si le Conseil européen a établi, dans les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 2, TUE, que les principes énoncés à l'article 2 du traité UE, et donc les principes allant de pair avec l'État de droit, ont été violés de manière grave et persistante dans l'État membre d'émission que la mise à exécution du mandat peut être refusée automatiquement sans que soit examiné concrètement s'il existe un risque concret qu'il soit porté atteinte au contenu essentiel du droit fondamental de la personne concernée à un procès équitable.

**[Or. 9]** La Cour a toutefois considéré que, même en l'absence d'une telle constatation du Conseil européen, l'autorité judiciaire d'exécution devait examiner si les défaillances systémiques ou généralisées en ce qui concerne l'indépendance des juridictions de l'État membre d'émission, étayée par les éléments de preuve disponible, ont ou peuvent avoir une incidence sur la juridiction saisie de l'affaire, disposant de la compétence pour poursuivre la procédure à l'encontre de la personne concernée [arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 75]

La Cour observe que l'indépendance des juridictions nationales est, en particulier, essentielle au bon fonctionnement du système de coopération judiciaire qu'incarne le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE, en ce que ce

mécanisme ne peut être activé que par une instance, chargée d'appliquer le droit de l'Union, qui répond, notamment, à ce critère d'indépendance (arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 43).

L'avocat général Tanchev, dans ses conclusions présentées le 27 juin 2019 dans les affaires jointes A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) (C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:551), a, en relation avec les questions préjudicielles posées par la Cour suprême de Pologne, dressé le bilan des lignes directrices européennes et internationales et exposé le rôle du Conseil de la magistrature en quatre points. Premièrement, la mission de ces conseils est de sauvegarder l'indépendance des juges et des juridictions pour qu'elles soient libres de toute influence des autorités législatives et exécutives. Ces conseils de la magistrature devraient en principe être composés d'au moins une majorité de juges élus par leurs pairs, d'une façon objective et transparente, décourageant l'implication des autorités exécutives et législatives. La composition du conseil de la magistrature et le statut de leur membre ne peuvent être modifiés avant la fin de leur mandat, par exemple à la suite des élections parlementaires. Enfin, les conseils doivent garantir que la nomination et la promotion des juges – qui dans certains États membres, relèvent des fonctions les plus largement reconnues desdits conseils de la magistrature – soient effectuées de manière indépendante des autorités exécutives et législatives (points 125 à 128).

L'avocat général attire également l'attention sur les effets que peuvent avoir une violation de l'indépendance des juges ou même la simple apparence d'une violation de cette indépendance sur le caractère équitable de la procédure et la confiance dans les tribunaux dans une société démocratique. L'avocat général indique également que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (*Denisov c. Ukraine* et *Ástráðsson c. Islande*) pointe en ce sens que, dans le domaine de la nomination des juges, l'intervention du pouvoir exécutif ou législatif ou toute influence politique en général affecte l'appréciation de l'indépendance du pouvoir judiciaire et, dans ce contexte, l'effectivité du droit à un procès équitable (points 120 à 122).

La Cour avait déjà indiqué, dans son arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) (C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456) que ne peuvent être considérés comme autorité judiciaire d'émission disposant de l'indépendance requise les parquets d'un État membre qui sont exposés au risque d'être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou à des instructions individuels de la part du pouvoir exécutif, tel qu'un ministre de la Justice. Ce qui peut s'appliquer, par analogie, à la situation des juges hongrois qui, en l'absence d'un contrôle des juges dans le cadre d'une autonomie effective, sont directement soumis au pouvoir d'un acteur ne relevant pas de cette branche du pouvoir, le président de l'ONJ, par l'intermédiaire des présidents de tribunaux nommés discrétionnairement et instruits par ce dernier. **[Or. 10]**

### 2.3. Le droit et la pratique nationaux applicables

Il convient préalablement d'indiquer que bien qu'il y ait un conseil supérieur de la magistrature dans le système judiciaire hongrois, ses compétences sont différentes, et en substances moindres, que celles des conseils fonctionnant dans d'autres États membres de l'Union européenne. L'article 25 de la Magyarország Alaptörvény (Loi fondamentale de la Hongrie) dispose que les tâches d'administration centrale des juridictions ordinaires sont accomplies par le président de l'Országos Bírósági Hivatal (Office national de la justice). Le président de l'ONJ est nommé pour neuf ans par l'Assemblée nationale, sur proposition du président de la République, à la majorité des deux tiers des membres de l'assemblée. Il est également prévu que le président de l'ONJ doit avoir exercé la fonction de juge pendant au moins cinq ans. Avant sa nomination, la personne désignée doit être entendue par le CNJ qui rend un avis, ce qui ne s'est cependant pas fait en 2011, puisque les premiers membres du CNJ n'ont été choisis qu'en mars 2012.

Le CNJ, qui constitue l'organe d'autogestion des juges, outre qu'il apporte sa coopération à l'administration des juridictions, exerce le contrôle sur l'administration centrale des tribunaux ordinaires, c'est-à-dire sur l'activité du président de l'ONJ. Dès lors que la mise en place d'une juridiction administrative autonome a été reportée en mai 2019, les juges administratifs, en vertu de la réglementation actuelle, relèvent également des tribunaux ordinaires.

L'article 76 de l'a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des cours et tribunaux, ci-après la « loi organique ») énumère en détail les compétences du président de l'ONJ, parmi lesquelles on peut citer :

- il publie les postes vacants de juge et se prononce sur les candidatures, avec l'accord du CNJ s'il souhaite s'écarter de l'ordre de classement ;
- il nomme et révoque les présidents, vice-présidents et présidents de chambres des cours d'appel régionales et des tribunaux et doit également obtenir l'accord de l'OBT à cet égard s'il souhaite nommer une personne autre que celle qui a le soutien des comités d'examen ;
- il dirige et contrôle l'activité administrative des chefs des cours d'appel régionales et des tribunaux ;
- il procède à l'évaluation des chefs des juridictions relevant de son pouvoir de nomination ;
- il engage les procédures disciplinaires contre les juges relevant de son pouvoir de nomination et peut proposer l'ouverture de procédures disciplinaires contre les autres juges ;



Les articles 130 à 133 de la loi organique disposent ce qui suit à propos de la nomination des chefs de juridictions :

- en règle générale, le poste de chef de juridiction est pourvu par voie d'appel aux candidatures ;
- le comité d'examen (assemblée générale des juges, collège) exprime sa position sur les candidatures par voie de scrutin à bulletin secret ;
- l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avoir entendu les candidats, décide en se fondant sur le dossier de la candidature et sur l'entretien personnel avec le candidat ainsi que sur l'avis du comité d'examen, de nommer un candidat ou de déclarer que la procédure de nomination a échoué ;
- les règles applicables disposent explicitement que l'autorité investie du pouvoir de nomination prend sa décision à la lumière de l'avis du comité d'examen, sans être liée par cet avis, mais avec l'obligation de motiver en détail et par écrit sa décision lorsqu'elle décide de s'en écarter ;
- l'échec de la procédure est déclaré lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination ne retient aucune des candidatures, auquel cas un nouvel appel aux candidatures doit être publié. [Or. 11]

En Hongrie, la répartition des affaires ne fait pas l'objet d'un traitement automatique informatisé. La répartition des affaires est effectuée par le président de la juridiction et, sur la base de cette répartition, les affaires sont attribuées ou réattribuées par les responsables subalternes. Le président de la juridiction est habilité à engager une procédure disciplinaire à l'encontre de tout juge et procède également à l'évaluation ordinaire ou extraordinaire du travail juridictionnel des juges, qui a une incidence fondamentale sur leur avancement. Le président intervient également sur la question des conditions de travail dans lesquelles le juge exerce son activité juridictionnelle (par exemple, s'il a la possibilité d'effectuer son travail en dehors du lieu de travail, de quel bureau il dispose, quel personnel auxiliaire l'assiste dans son travail, etc.). Il découle de ce qui précède que le président de la juridiction exerce une influence fondamentale et directe sur l'activité et la carrière des juges subalternes en Hongrie. L'unique possibilité pour les juges d'exercer une influence sur la personne du futur président est le vote à bulletin secret permettant d'exprimer un avis sur les candidatures au poste de président. Le président de l'ONJ ne peut nommer qu'un candidat soutenu par l'assemblée générale des juges à moins d'obtenir l'accord du CNJ.

Dans le cadre du contrôle exercé sur l'administration centralisée, le CNJ a constaté des violations de la loi en relation avec les décisions de déclarer que la procédure de nomination a échoué pour les postes de chefs de juridictions, et cela dans ses décisions n° 59/2018. (V.2.) OBT, n° 60/2018. (V.2.) OBT et n° 13/2019. (III.6.) OBT. Ces violations de la loi, ainsi que d'autres, ont fait l'objet d'une synthèse dans la décision du CNJ n° 34/2018. (V.8.) OBT, par laquelle une

demande de révocation du président de l'ONJ a été adressée à l'Assemblée nationale.

Des constatations relatives au rôle du président de l'ONJ ont également été faites par la Commission de Venise dans son avis n° 683/2012. Tout en se félicitant du transfert de nombreux pouvoirs du président de l'ONJ au CNJ en tant qu'organe judiciaire autonome de surveillance, à la suite de l'avis précédent, la Commission de Venise constate que « *les pouvoirs du Président de l'ONJ sont toujours très vastes et restent entre les mains d'une seule personne ; ils sont aussi difficiles à superviser efficacement* » (point 8[9]) et cite explicitement comme problème le droit du président de l'ONJ de déclarer que la procédure de nomination a échoué.

Partageant cette position, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), dans son rapport de 2015, a exprimé son avis sur le pouvoir du président de l'ONJ de déclarer que la procédure de nomination a échoué, ce qui l'a amené à proposer un amendement à la loi. Il soulignait également le fait que le président de l'ONJ dispose de pouvoirs étendus, en matière de nomination et de promotion des juges, qu'il convient de restructurer de manière à conférer au CNJ des compétences beaucoup plus importantes en la matière. Le GRECO a également proposé de contrôler le système d'évaluation des juges nommés pour une durée indéterminée afin qu'il n'ait pas de conséquences juridiques négatives susceptibles de compromettre l'indépendance des juges. Le GRECO a également formulé des critiques en relation avec le pouvoir de détachement des juges par le président de l'ONJ (points 111 et 119).

Des constatations négatives ont également été faites dans le rapport semestriel Semestre européen 2018 II et dans les recommandations spécifiques par pays adoptées par le Conseil européen le 8 juillet 2019, où l'on peut lire que « *Checks and balances, which are crucial to ensuring judicial independence, have been further weakened within the ordinary courts system. The National Judicial Council faces increasing difficulties in counter-balancing the powers of the President of the National Office for the Judiciary. This gives rise to concerns regarding judicial independence* » [L'équilibre des pouvoirs, qui est essentiel pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire, a encore été affaibli au sein du système des juridictions ordinaires. Le Conseil national judiciaire fait face à des difficultés croissantes pour contrebalancer les pouvoirs du président de l'Office national de la justice. Cela suscite des inquiétudes quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire] (point 17). [Recommandations du Conseil concernant les programmes nationaux de réforme pour 2019 à l'intention de chaque État membre, portant avis du Conseil concernant les programmes de stabilité ou de convergence actualisés ; Hongrie : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10170-2019-INIT/en/pdf>, point 17]

L'Association européenne des magistrats (AEM), qui a adopté le rapport de sa commission d'enquête lors de son assemblée générale tenue à Copenhague le 10 mai 2019, a également examiné les activités du président de l'OBH, et

notamment la pratique consistant à déclarer que la procédure de nomination a échoué. La commission d'enquête arrive à la conclusion que « *depuis mai 2018, la justice hongroise se trouve dans une position très difficile, [Or. 12] qui représente à bien des égards une crise constitutionnelle. Elle peut être imputée à l'action du président de l'ONJ, qui a refusé de coopérer avec le Conseil national judiciaire.* ».

L'Országos Bírói Tanács (Conseil national de la justice) a lui-même pris l'initiative de tenter de faire modifier la loi organique en raison des pratiques abusives du président de l'ONJ. Le législateur hongrois n'a jusqu'à présent réagi ni à cette initiative, ni aux critiques et recommandations formulées dans les rapports nationaux et internationaux et n'a ni réduit les pouvoirs du président de l'ONJ ni renforcé le CNJ.

Il convient enfin de signaler qu'une procédure au titre de l'article 7, paragraphe 1, TUE est actuellement en cours à l'encontre de la Hongrie, dont l'un des éléments de critique concerne la garantie d'indépendance de la justice.

#### **2.4. La nécessité de l'interprétation du droit de l'Union dans l'affaire concrète**

La personne du président de l'ONJ ne peut être interprétée que comme une fonction liée au pouvoir législatif. Les événements de l'année et demie qui s'est écoulée montrent clairement que le CNJ n'est pas en mesure d'exercer un contrepoids par rapport au président de l'ONJ et d'exercer un contrôle adéquat sur celui-ci, qui est nommé par le pouvoir législatif et ne peut être remplacé que par de dernier. En outre, la nomination du président de l'ONJ en 2011 s'est faite sans appel public aux candidatures et sans consultation d'un organe judiciaire autonome, c'est-à-dire sans demander l'avis des juges et en tenir compte. En dépit de ce que la condition formelle préalable de sa nomination est d'avoir exercé la fonction de juge, le président de l'ONJ ne peut exercer de fonctions juridictionnelles et n'est pas soumis aux règles disciplinaires et éthiques applicables aux juges. Sa légitimité n'est pas fondée sur la branche du pouvoir judiciaire et sa nomination est une décision politique.

Ce n'est pas seulement pour sa nomination et son avancement (dans le cas d'une candidature à un poste plus élevé) que le juge dépend des décisions du président de l'ONJ. Ce dernier a une influence déterminante sur la formation des juges, leur possibilité de participer à une visite d'étude à l'étranger et leur travail professionnel quotidien, car il a récemment mis en place un groupe de travail sur un large éventail de questions professionnelles, dont il a sélectionné lui-même les membres rémunérés.

Lorsque le président de l'ONJ pourvoit à un poste de président de cour ou de tribunal non pas par la voie d'un appel aux candidatures, mais par la voie d'une désignation directe et que, de ce fait, aucun contrôle autonome des juges ne peut être exercé, le président de l'ONJ peut, par l'intermédiaire du président

directement désigné, exercer une très grande influence sur la répartition des affaires, la responsabilité disciplinaire des juges et l'évaluation du travail juridictionnel des juges.

Le juge exerçant une fonction juridictionnelle peut être soumis à de lourdes représailles, soit parce qu'il exprime des critiques vis-à-vis du président de l'ONJ ou des responsables administratifs, soit parce qu'il est membre de l'Association hongroise des juges. Il peut, par exemple, faire l'objet d'un avertissement écrit, ou voir engager contre lui une procédure disciplinaire, ou se voir priver de gratifications financières ou de l'avantage que représente la possibilité de travailler en dehors de son lieu de travail, ou être exclu des groupes de travail spécialisés, ou de formations ou d'activités de conférences, et le cas échéant, son travail peut être rendu plus difficile par l'attribution d'affaires anciennes ou il peut se voir empêcher d'être l'instructeur de son collègue nommé pour une durée déterminée. [Or. 13]

En tant que pôle opposé de l'ONJ dans le système judiciaire, c'est le CNJ, qui a le droit de consentir à la nomination de juges qui n'ont pas le soutien du comité d'examen concerné, qui incarne l'autonomie judiciaire. Les compétences du CNJ ne lui permettent cependant pas en pratique d'exercer un contrôle efficace sur le président de l'ONJ qui, en outre, parvient à faire obstacle à l'exercice de ces compétences et à les contourner. Le président de l'ONJ exerce actuellement, sans aucun contrôle réel, des compétences concernant le statut des juges, la nomination des juges et des chefs des juridictions et, par son pouvoir d'instructions aux chefs des juridictions, sur le travail des juges, leur responsabilité disciplinaire et, indirectement, sur la répartition des affaires. Le pouvoir du président de l'ONJ exercé sans contrôle efficace a été considéré par plusieurs organisations internationales extérieures à l'ONJ comme une défaillance systémique qui justifie que soit posée la question de savoir si, compte tenu de la jurisprudence de la Cour, les juges exerçant leur fonction juridictionnelle au sein d'une juridiction dont le chef est désigné directement par le président de l'ONJ sans appel aux candidatures, après que ce dernier a déclaré que la procédure de nomination a échoué, et en ignorant l'autonomie judiciaire, peuvent être considérés comme indépendants.

Du fait du lien entre la question qui précède et l'affaire concrète en cours, il convient de mentionner brièvement que le juge du Pesti Központi Kerületi Bíróság (Tribunal de l'arrondissement central de Pest, Hongrie) relevant du Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest-Capitale, Hongrie) est l'un des membres du CNJ depuis le 15 janvier 2018, dont les candidatures à des postes de juge de niveau supérieur (comme beaucoup d'autres candidatures similaires) ont été rejetées sans motivation par le président de l'ONJ. Sur invitation du président de l'ONJ, une procédure disciplinaire a été engagée contre lui, en juin 2018, par le précédent président directement désigné du Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest-Capitale, Hongrie) et, en raison de l'appartenance du juge précité au CNJ, plusieurs articles ont été publiés dans la presse hongroise, dans lesquels il a

notamment été qualifié de « juge sanglant »\* et été accusé de négligence dans l'exécution de son travail.

Les droits de l'employeur sur les juges du Pesti Központi Kerületi Bíróság (tribunal de l'arrondissement central de Pest, Hongrie) sont actuellement exercés par un président délégué, M. Péter Tatár-Kis, qui, en tant que président de juridiction, a déjà signé à plusieurs reprises, et le plus récemment le 11 juin 2019, des lettres ouvertes dans lesquelles il soutenaient le président de l'ONJ nommé par l'Assemblée nationale (que cette dernière n'a pas révoqué comme le demandait le CNJ) et appelait les membres du CNJ élus par les juges à démissionner. En outre, le chef de la chambre pénale responsable de la gestion professionnelle des juges pénaux exerçant leur fonction dans le ressort du Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest-Capitale, Hongrie) a lui aussi été désigné directement par le président de l'ONJ après que ce dernier a déclaré que la procédure de nomination avait échoué et son transfert provisoire auprès de cette juridiction a également été considéré comme illégal par le CNJ.

Étant donné que, s'agissant du Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest-Capitale, Hongrie), le président de l'ONJ, placé sous le contrôle du pouvoir législatif, a le pouvoir d'exercer une influence politique fondamentale sur les juges, en particulier sur un membre du CNJ, l'indépendance des juges exerçant leur fonction au sein de cette juridiction peut être mise en question à la lumière des récentes décisions de la Cour.

### 3.

#### LA SITUATION DES JUGES HONGROIS EN TERMES DE REMUNERATION

##### 3.1. Bref exposé des faits pertinents

Le 1<sup>er</sup> septembre 2018 est entré en vigueur une modification de la loi prévoyant une modification des salaires des procureurs en ce sens que l'indemnité de fonction a augmenté de 10 à 20 %, tandis que les primes d'encadrement ont augmenté dans une mesure allant de 15 à 320 %. **[Or. 14]** Pendant ce temps, les indemnités de fonction et autres rémunérations des juges n'ont pas connu de modification, rompant ainsi avec la pratique de la décennie précédente en vertu de laquelle les juges percevaient le même traitement que les procureurs de même niveau, de même fonction et de même ancienneté. Le dernier ajustement de salaire remonte à juillet 2003. Le rapport entre le salaire de base des juges et le salaire moyen national brut des juges s'est réduit par rapport aux chiffres de 2004 pour passer d'un rapport de 1 à 2,09 à un rapport de 1 à 1,23 en mai 2019. Le Conseil national judiciaire avait déjà attiré l'attention du ministre de la Justice à cet égard

\* Ndt : Cette expression (« vérbíró » en hongrois), à forte connotation négative, a notamment été appliquée aux juges ayant activement participé aux procédures pénales dans le cadre des représailles qui ont suivi la révolution de 1956 et, plus généralement, aux juges qui prononcent des peines excessivement sévères.



lors de sa séance du 3 octobre 2018 et, le 24 juin 2019, critiquant la situation des juges en matière de rémunération, il a rappelé l'importance d'une augmentation substantielle de la rémunération légale de la magistrature assise et l'importance d'une rémunération axée sur les juges exerçant une fonction juridictionnelle afin que ceux-ci ne puissent pas être influencés par la pratique des rémunérations discrétionnaires et des primes susceptibles d'être attribuées par leurs supérieurs. Le CNJ ne considérait pas comme adéquate la pratique du président de l'ONJ consistant à compenser avec une rémunération unique et des primes accordées à son bon vouloir, les bas salaires et les titres, les honneurs et les récompenses qui peuvent être accordés par le CNJ, lesquels, du fait de l'absence de présentation par le président de l'ONJ n'ont pas pu être octroyée par le CNJ en 2019 à ceux qui y avaient droit.

Le ministre chargé du Bureau du Premier ministre, intervenant en qualité de représentant du gouvernement, a lui-même qualifié d'indigne la situation salariale actuelle des juges au début de 2019 et a déclaré que le Cabinet avait l'intention d'introduire un nouveau barème des traitements au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Ce projet de loi n'a toutefois toujours pas été introduit jusqu'à présent. Au lieu de cela, le président de l'ONJ, dans une déclaration datée du 25 juin 2019, a informé le pouvoir judiciaire qu'« grâce au Programme de retenue, les juges avaient, en 2018, perçu en moyenne un supplément de rémunération de plus de 2 100 000 forints ».

### 3.2. Le droit de l'Union applicable

Selon l'article 6, paragraphe 1, TUE, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose entre autres que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

La Cour a pris position en ce sens que tout comme l'inamovibilité des membres de l'instance concernée la perception par ceux-ci d'un niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges (arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 45). [Or. 15]

### 3.3. Le droit et la pratique nationaux applicables

La rémunération des juges et des procureurs se compose d'un traitement de base corrigé par coefficient multiplicateur tenant compte de l'ancienneté ainsi que d'indemnités de fonction exprimées sous la forme d'un pourcentage du traitement de base et d'autres indemnités. Le montant de la rémunération de base unique des juges et procureurs est fixé par la loi budgétaire à un montant brut de 453 330 HUF (environ 1420 €).

En vertu de l'annexe 2 de l'a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (loi CLXII de 2011 sur le statut et la rémunération des juges), le traitement à l'échelon 1, le plus bas, est égal au salaire de base tandis qu'à l'échelon 14, le plus élevé, qui ne peut en pratique être atteint que peu de temps avant le départ à la retraite, il représente 1,75 fois le salaire de base. Les indemnités de fonction s'élèvent à 10 % pour les járásbírótság (tribunaux de district), 20 % pour les törvényszék (cours), 40 % pour les ítélőtábla (cours d'appel) et 60 % pour la Kúriá (Cour suprême).

La modification de l'a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (loi CLXIII de 2011 relative aux services du parquet et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du parquet), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2018, a porté à 20 % les indemnités de fonction pour les járási ügyészség (procureurs auprès des tribunaux de district), à 35 % pour les főügyészség (procureurs) auprès des törvényszék (cours), à 50 % pour les fellebbviteli főügyészség (procureurs) auprès des ítélőtábla (cours d'appel) et à 80 % pour le legfőbb ügyészség (procureur général) auprès de la Kúriá (Cour suprême)

### 3.4. La nécessité d'une interprétation du droit de l'Union

Dans le cadre d'un renvoi préjudiciel relatif à une procédure opposant l'Associação Sindical dos Juízes Portugueses et le Tribunal de Contas, la Cour a estimé qu'une mesure générale visant à réduire le déficit excessif n'était pas contraire au principe de l'indépendance de la justice, car cette mesure ne trouvait pas spécifiquement à s'appliquer aux juges, mais à l'ensemble des fonctionnaires.

La question qui se pose est de savoir si, compte tenu de l'inflation ainsi que des performances économiques et des salaires moyens du pays, l'absence d'ajustement du traitement des juges sur le long terme n'a pas effectivement le même effet qu'une réduction de salaire, tandis que se pose également la question de savoir si, en augmentant la rémunération du parquet, l'État hongrois ne met pas intentionnellement la magistrature assise hongroise dans une situation indigne, dès lors que, sans aucune motivation appropriée, il n'a pas procédé conjointement à l'ajustement de la rémunération des juges.

De plus, les indemnités discrétionnaires (récompense, contrepartie de mandat avec des tâches d'administration centrale, autres subventions) accordées par le président de l'ONJ et les responsables de juridictions, qui peuvent être considérées comme d'un montant élevé par rapport au traitement de base actuel d'un juge, soulèvent par elles-mêmes la question de l'influence qui peut être exercée sur les juges et de la violation de l'indépendance des juges, sur laquelle le CNJ a attiré l'attention lors de sa séance du 24 juin 2019. L'Association hongroise des juges s'est également prononcée contre la pratique des récompenses du président de l'ONJ. La rémunération injustement basse des juges hongrois, y compris en comparaison avec leurs homologues européens, et la pratique des récompenses accordées par le président de l'ONJ enfreignent de façon générale et systématique le principe de l'indépendance des juges.

En vertu de l'article 267 TFUE, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des traités. Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, **[Or. 16]** demander à la Cour de statuer sur cette question.

[OMISSIS] [éléments de procédure de droit national]

Budapest, le 11 juillet 2019.

[OMISSIS] [signatures et clause constatant le caractère définitif de l'ordonnance]