

ATTILA BADÓ – SAMANTHA CHEESMAN\*

## Les défis constitutionnels du pouvoir judiciaire dans les systèmes juridiques post-socialistes d'Europe centrale et orientale<sup>1</sup>

### *Introduction*

En dépit de l'expérimentation théorique, bien que l'on ne puisse pas évoquer à proprement parler une famille juridique post-socialiste distincte,<sup>2</sup> il ne fait aucun doute que les États post-socialistes d'Europe centrale et orientale et, plus précisément, les États ayant suivis un processus d'adhésion à l'Union européenne (UE) ont dû faire face à des problèmes similaires depuis les années 1990. Parmi les difficultés concernant la transition de la dictature à la démocratie<sup>3</sup> et visant la véritable nature et la méthode de garantie de l'indépendance judiciaire, un discours politique ou, plutôt, un discours professionnel qui se produit principalement dans les cours constitutionnelles a été et est maintenant mis davantage en évidence et également dans les États occidentaux. L'indépendance vis-à-vis des partis politiques ou de l'autorité gouvernementale joue un rôle de plus en plus important dans les États d'Europe centrale et orientale, car la connivence entre l'État et les tribunaux à parti unique a souvent eu des conséquences tragiques pendant la période stalinienne.<sup>4</sup> (La phase ultérieure et plus souple de la dictature dans certains pays n'a pas toujours été associée à une prévalence sans faille de l'indépendance judiciaire, bien que des pressions politiques directes n'aient pas pu être détectées dans une partie considérable des litiges juridiques. 5) À la lumière de cette triste période historique, il est compréhensible que les risques d'apparition d'aspects politiques partisans soient plus retentissants que d'habitude dans les sociétés post-socialistes.

---

\* *Attila Badó*, professeur, Faculté de Droit, Université de Szeged; *Samantha Cheesman*, maître-assistant, Faculté de Droit, Université de Szeged.

<sup>1</sup> La recherche a été soutenue par le Centre de compétences TIC et défis sociétaux du Pôle des sciences humaines et sociales de la Commission européenne. Centre de compétence du pôle des sciences humaines et sociales du Centre d'excellence pour la recherche, le développement et l'innovation interdisciplinaires de l'université de Szeged. L'auteur est membre du groupe de recherche Digitalization and Democracy.

<sup>2</sup> *Voir, par exemple*. FEKETE 2010, p. 209.

<sup>3</sup> ANDERSON, BERNSTEIN Gray, 2005. p. 132. <http://hdl.handle.net/10986/7351>

<sup>4</sup> KAHLER 1993, p. 291; GRAVER 2015. p. 301.

<sup>5</sup> FLECK 2001, p. 276.

Ces craintes sont prédominantes dans une strate sociale étroite, car le système des traditions politiques de l'Europe centrale et orientale, un héritage démocratique affaibli et des autonomies fragiles ou dysfonctionnelles entraînent une indifférence à l'égard des changements institutionnels concernant l'indépendance judiciaire également.

Dans cette étude, les fondements constitutionnels les plus importants des systèmes judiciaires des États postsocialistes d'Europe centrale et orientale sont présentés. Cette étude porte sur le système judiciaire des régimes juridiques évalués en prenant en considération les bases constitutionnelles et les règles établies dans les lois les plus importantes et en apportant une littérature comparée sur l'institution judiciaire. Après avoir clarifié les questions structurelles et le statut constitutionnel des tribunaux, les formes centrales de l'administration, nous allons évaluer comment les aspects bien connus de l'indépendance et de la responsabilité judiciaires jouent un rôle dans l'administration de la justice d'un système juridique donné. Le concept d'indépendance judiciaire se retrouve ainsi au cœur de l'analyse. Dans ce cadre, l'indépendance organisationnelle du pouvoir judiciaire détermine la relation des tribunaux avec les autres branches du pouvoir, permettant d'analyser la marge d'appréciation réelle des juges d'une part et d'autre part, peut éclairer les réformes des systèmes judiciaires d'Europe centrale et orientale sur la voie de la démocratie après la dictature et le système du parti unique. Cela peut également révéler comment les États d'Europe centrale et orientale ont essayé de répondre aux exigences de l'adhésion européenne tout en prenant en considération les besoins de la société. Bien que le système d'organisation du pouvoir judiciaire dans les États post-socialistes ait également subi des changements, principalement en raison d'amendements constitutionnels visant à appliquer le principe d'accès à la justice, aucune analyse desdits changements ne sera entreprise dans cette présente étude. Bien que nous puissions évoquer une signification plus large et plus étroite du concept de justice, dans ce chapitre, la situation des systèmes juridiques d'Europe centrale et orientale sur la base du concept le plus étroit sera présentée également pour des raisons de longueur. Ainsi, nous traiterons spécifiquement des tribunaux, qui sont les acteurs centraux de l'application de la loi. On renoncera également ici à la présentation des activités des cours constitutionnelles, auxquelles ce volume consacre un chapitre distinct. Au début du chapitre, on analysera comment la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et du Conseil de l'Europe, qui relie la grande Europe, interprète le concept au cœur de notre analyse : l'indépendance judiciaire. Ensuite, nous aborderons la question des fonds constitutionnels et de l'administration centrale des tribunaux. En guise de conclusion, les voies possibles de développement des systèmes judiciaires post-socialistes seront esquissées.

### *1. L'indépendance de la justice et l'indépendance organisationnelle de la justice dans l'espace européen*

L'indépendance judiciaire est encore aujourd'hui un concept incertain, malgré le fait que presque toutes les constitutions en Europe, mais surtout les constitutions post-communistes, consacrent obligatoirement ce principe. Cependant, son contenu exact est difficile à déterminer puisque le principe et le phénomène de l'indépendance judiciaire peuvent être examinés sous différents aspects : l'indépendance organisationnelle du pouvoir judiciaire,

la sécurité existentielle du juge ou l'indépendance et l'impartialité du juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires.<sup>6</sup> Les accords internationaux ainsi que la jurisprudence internationale et nationale ont réussi à établir des normes de base, mais parfois très restrictives et assez floues, concernant l'indépendance judiciaire.

Les institutions de l'Union européenne sont dotées de compétences très limitées et d'outils encore plus restreints pour préserver l'indépendance de la justice dans les États membres, mais il existe un certain nombre de possibilités institutionnelles inexploitées dans l'UE pour assurer un contrôle efficace de l'indépendance de la justice et la signalisation ou toute autre participation active si nécessaire. Conformément à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), „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 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 où règnent le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.” L'article 6 TUE souligne également que „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, constituent des principes généraux du droit de l'Union.” Un autre argument en faveur de l'implication de l'UE est la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice qui repose, notamment sur la reconnaissance mutuelle automatique des décisions judiciaires rendues dans d'autres États membres. La reconnaissance mutuelle repose sur la confiance mutuelle dont l'un des éléments cruciaux est la conviction qu'un jugement rendu dans un autre État membre a été adopté par un tribunal indépendant et impartial dans le cadre d'une procédure équitable. Malgré un engagement théorique sans équivoque en faveur de l'État de droit, l'UE dispose en réalité de très peu d'outils pour le mettre en œuvre efficacement. Le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après approbation du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité l'État membre en question à présenter ses observations (article 7 TUE).<sup>7</sup>

La Charte des droits fondamentaux de l'UE pourrait servir de base supplémentaire à l'action de l'UE. En vertu de l'article 47 de la Charte, toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union sont violés, a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues par cet article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, préalablement établi par la loi. Toute personne a la possibilité d'être conseillée, défendue et représentée. Toutefois, l'article 51 de la Charte limite la portée de ces dispositions en précisant que les dispositions de la Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de

<sup>6</sup> RUSSEL O'BRIEN 2001, 326. p.

<sup>7</sup> Sur la base des expériences insatisfaisantes liées à l'application de l'article 7 TUE en tant qu'option nucléaire, la Commission a présenté, le 11 mars 2014, une nouvelle initiative pour faire face aux menaces systémiques pesant sur l'État de droit dans les États membres, qui était censée être complémentaire des procédures d'infraction et de l'article 7 des activités de surveillance de „l'État de droit” dans les États membres et de prise de mesures proportionnées et efficaces si nécessaire.

subsidiarité et aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Ils en respectent donc les droits, observent les principes et en favorisent l'application selon leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées par les traités. En outre, la Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ne crée pas de nouvelle compétence ou mission pour l'Union et ne modifie pas les compétences et missions définies dans les traités. En conséquence, il est peu probable que la Charte s'avère un outil efficace pour promouvoir l'indépendance des tribunaux nationaux dans les États membres. Toutefois, depuis 2010, la Commission publie un rapport annuel sur la mise en œuvre de la Charte et peut également engager des procédures d'infraction, mais celles-ci ne sont généralement pas fondées exclusivement sur la Charte. <sup>8</sup> Une autre initiative européenne importante sur l'indépendance judiciaire, y compris l'indépendance organisationnelle du pouvoir judiciaire, est le plan d'action<sup>9</sup> proposé par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 2017, qui comprenait des recommandations et le suivi des États membres. Ce plan d'action vise à dépolitiser les tribunaux, tout en poursuivant le respect des spécificités des États membres. Il n'exige pas la création de conseils judiciaires, toutefois, il précise la nécessité d'éviter l'élection des membres des Conseils ou d'autres organes judiciaires. <sup>10</sup> Dans l'ensemble, il existe de nombreux points de vue et idées différents dans l'UE sur ce qu'implique l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'analyse et l'examen des différentes solutions utilisées dans les divers États membres de l'UE doivent également tenir compte des spécificités de l'institution politique nationale de chaque État.

Pour les États d'Europe centrale et orientale, il est souvent difficile de comprendre les critiques des institutions de l'UE ou des organisations des droits de l'homme qui remettent en cause une action judiciaire. Cela se remarque surtout en ce qui concerne l'administration de la justice, et en relation avec celle-ci, la sélection et la responsabilité disciplinaire des juges, pour lesquelles les démocraties stables d'Europe occidentale présentent également diverses solutions. Depuis des décennies, les différents systèmes juridiques européens expérimentent des moyens d'assurer la séparation des pouvoirs, le contrôle mutuel et l'équilibre entre l'indépendance et la responsabilité du pouvoir judiciaire. Bien qu'une tendance claire soit constituée par le fait que les anciens pouvoirs ministériels sont progressivement repris dans la plupart des pays par ce que l'on appelle des conseils judiciaires, qui sont conçus pour établir une autonomie judiciaire, il existe une variation considérable

---

<sup>8</sup> Par exemple, lorsque – comme mentionné ci-dessus – la Commission a contesté la mise à la retraite anticipée d'environ 274 juges et procureurs en Hongrie, causée par une réduction soudaine de l'âge de la retraite obligatoire pour cette profession de 70 à 62 ans, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé l'évaluation de la Commission selon laquelle cette mise à la retraite obligatoire est incompatible avec la législation européenne sur l'égalité de traitement (la directive interdisant la discrimination fondée sur l'âge et l'article 21 de la Charte) – et non sur des considérations liées à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

<sup>9</sup> Plan d'action du Conseil de l'Europe sur le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité des juges (CM(2016)36 final).

<sup>10</sup> „Des mesures devraient être prises pour dépolitiser le processus d'élection ou de nomination des personnes aux conseils de la magistrature, lorsqu'ils existent, ou à d'autres organes appropriés de gouvernance judiciaire.” Annexe, note explicative p. 19.

dans les compétences et la composition de ces conseils. En outre, il existe des pays européens (Autriche et Allemagne) qui, ne suivant pas la tendance indiquée, continuent à assurer l'administration externe des tribunaux sous la compétence gouvernementale.<sup>11</sup>

Ainsi, même les systèmes judiciaires ayant des siècles de traditions juridiques ininterrompues peuvent recourir à des solutions institutionnelles susceptibles de susciter des doutes quant à l'indépendance et à l'impartialité des juges. Mais il est tout à fait possible qu'en raison des particularités de la culture juridique et politique, ces solutions ne conduisent pas du tout à la violation du principe du procès équitable dans la pratique. Cependant, la culture politique et juridique est également un concept indéfini, et il serait donc très difficile, sur cette base, de prendre une décision éclairée quant à la violation de l'indépendance des juges.

## *II. Fondements constitutionnels. Administration centrale des tribunaux.*

En ce qui concerne les tribunaux des États post-socialistes d'Europe centrale et orientale, après l'effondrement du bloc soviétique, ils ont été confrontés presque partout au problème de savoir comment transposer les structures institutionnelles enracinées dans les démocraties occidentales après la Seconde Guerre mondiale et les principes régissant le fonctionnement du pouvoir judiciaire dans un système juridique défini pendant des décennies par un cadre dictatorial.

Depuis le changement de régime de 1990, les États post-socialistes d'Europe centrale et orientale s'efforcent de répondre à l'exigence d'indépendance judiciaire au regard des critères d'adhésion à l'Union européenne. À cette fin, certains systèmes juridiques ont fait l'objet de plusieurs réformes dans le cadre desquelles l'organisation judiciaire a été restructurée à plusieurs reprises.<sup>12</sup> On a pu constater l'extension de l'application des organes d'auto-administration judiciaire conformément aux tendances de l'Europe occidentale. Depuis que l'adhésion des États post-socialistes d'Europe centrale et orientale à l'UE s'est avérée être un succès, un nouveau développement s'est produit. L'UE dispose de moyens plutôt limités pour exercer une influence sur les systèmes d'administration judiciaire de ses États membres en raison notamment du principe de non-ingérence dans le système d'organisation interne des États-membres ; ainsi, une marge de manœuvre considérable est accordée aux pays post-socialistes où les traditions démocratiques et la fragilité de la culture politico-juridique offrent un terrain fertile pour s'orienter vers la création d'un pouvoir judiciaire opportuniste fidèle au gouvernement ou, mieux encore, à la direction du tribunal en cas d'existence d'une intention politique à cet effet. En ce qui concerne les attitudes d'exécution, l'appareil d'État dictatorial qui a duré près d'un demi-siècle a laissé une marque indélébile dans ces pays.

Dans les États post-socialistes du changement de régime, les réformes en cours de l'État de droit ont été guidées par le fait que l'indépendance judiciaire pouvait être réalisée face à des décennies d'État-parti, lorsque les gouvernements communistes intervenaient

---

<sup>11</sup> RIEGER 2011, p. 209.

<sup>12</sup> Voir, par exemple. ANDERSON. Gray, 2007. pp. 329–355.

plus ou moins dans les questions de fond de l'administration de la justice. Dans l'euphorie initiale, l'élite politique des sociétés en voie de démocratisation a accordé beaucoup plus d'importance à cet aspect qu'à la question de la responsabilité des juges. En outre, la responsabilité semblait être un obstacle plus important à la réalisation de l'indépendance judiciaire. Toutefois, dans les pays postsocialistes, à l'instar des pays d'Europe occidentale, les partis de changement de régime ont expérimenté diverses solutions pour atteindre les objectifs susmentionnés. Étant donné que, dans le passé, le gouvernement était partout responsable de l'administration externe des tribunaux, en plus du degré de pression externe déjà mentionné après le changement de régime, il appartenait aux hommes politiques de décider quand et dans quelle mesure ils autorisaient une plus grande autonomie judiciaire.

Les modèles administratifs d'Europe occidentale (ministériels, autonomes et mixtes) se retrouvent donc également dans les systèmes juridiques post-socialistes évalués. Dans ce qu'il suit, l'objectif est de présenter brièvement ces solutions variées. Bien que d'importantes études empiriques aient été menées sur l'efficacité des modèles administratifs introduits dans les pays postsocialistes, leur description épuiserait le champ de cette étude.<sup>13</sup>

En Hongrie, sept ans après le changement de régime, un conseil judiciaire à majorité judiciaire a été créé dans le cadre de la réforme globale de la justice de 1997, lequel a repris presque tous les pouvoirs du gouvernement en matière d'administration de la justice.<sup>14</sup> Outre le ministre de la justice, le conseil comprenait également le procureur général représentant le ministère public et le bâtonnier, mais la majorité des juges élus par les organes représentatifs des juges assurait une pleine autonomie. Avant cela, il y avait des batailles politiques permanentes, principalement au sujet de la nomination des chefs de cour. Toutefois, depuis la formation du Conseil, des critiques professionnelles sont apparues et se sont progressivement intensifiées dans les pays d'Europe occidentale au sujet de l'auto-administration complète de la justice : les gestionnaires administratifs élus par les juges induisent un système d'entreprise à peine contrôlable, ce qui entraîne une augmentation du népotisme au sein du pouvoir judiciaire. Le gouvernement, qui a obtenu une majorité parlementaire des deux tiers en 2010, a mis en œuvre une réforme judiciaire, confiant l'administration des tribunaux à un organe administratif doté de larges pouvoirs et dirigé par un responsable nommé par une majorité des deux tiers du Parlement. La supervision de cet organe a été confiée au Conseil judiciaire, composé exclusivement de juges mais doté de pouvoirs moins importants. Cette nouvelle forme d'organisation a été largement critiquée pour avoir donné à une seule personne un pouvoir exceptionnel sur les tribunaux.<sup>15</sup> Le Bureau national de la magistrature ("NOJ") est responsable de pratiquement toutes les questions liées à la sélection des juges et des dirigeants des tribunaux, et supervise les activités administratives de tous les tribunaux, à l'exception de la Cour suprême hongroise, la Curie. La tâche du Conseil dans le domaine de l'administration centrale consiste essentiellement à contrôler les activités de la NOJ.<sup>16</sup> Les tribunaux de service en Hongrie ont le droit de juger les affaires

---

<sup>13</sup> Voir, par exemple, les travaux sur l'expérience opérationnelle du ministère tchèque et le modèle slovaque de gouvernement local. KOSAŘ 2016, 488 p.

<sup>14</sup> Loi LXVII. de 1997 sur l'organisation et l'administration des tribunaux.

<sup>15</sup> À la fin des années 2010, il y a eu un changement de personnel à la tête de l'Office en raison de conflits croissants entre le Conseil judiciaire et le chef de l'Office.

<sup>16</sup> Article 103 (1) (a) de la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux.

disciplinaires. Depuis 1997, l'influence du ministère de la justice sur le fonctionnement quotidien des tribunaux n'est qu'informelle.

En Roumanie, immédiatement après la chute du régime Ceausescu, le Conseil judiciaire a été créé en 1991, avec un prédécesseur historique. (En 1909, bien avant le Conseil judiciaire français, mentionné pour la première fois dans la littérature, un conseil judiciaire a été créé pour assister le ministre dans la promotion des juges et pour avoir des compétences dans les questions disciplinaires des juges). Ce conseil, créé en 1991, disposait de faibles pouvoirs par rapport au ministre de la justice ; par conséquent, l'une des questions clés du processus d'adhésion à l'Union européenne jusqu'en 2007 était de savoir dans quelle mesure le gouvernement était capable de céder le contrôle du pouvoir judiciaire, augmentant ainsi les pouvoirs du conseil, et, parallèlement, quelles garanties institutionnelles le gouvernement parvenait à mettre en place pour lutter contre la corruption, qui est un problème particulier en Roumanie. Sous la pression de l'UE, une réforme complète a eu lieu en 2003. À la suite de longs débats politiques, ainsi que d'autres règles constitutionnelles et juridiques liées à l'adhésion à l'Union européenne, un organe à majorité judiciaire extrêmement large, composé de dix-neuf membres représentant l'ensemble du pouvoir judiciaire, a vu le jour. Aux quatorze membres juges élus par les assemblées générales des magistrats s'ajoutent deux avocats de renom élus par le Sénat, le ministre de la justice, le président de la Haute Cour de la Cour de cassation et le procureur général. Le Conseil a reçu les pleins pouvoirs sur pratiquement toutes les questions touchant à la carrière des juges. Les juges et les procureurs sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil. La réforme a fondamentalement changé le statut du pouvoir judiciaire. Le gouvernement a presque totalement perdu le contrôle de cette branche du pouvoir. Bien que le ministre de la justice soit devenu membre du conseil, il ne peut pas, par exemple, prendre part au jugement des affaires disciplinaires. Le Conseil a reçu les pleins pouvoirs non seulement pour les questions concernant les juges mais aussi pour celles concernant les procureurs. Ce changement important a été associé à des „effets secondaires” typiques. L'indépendance totale exigée par la Commission européenne a entraîné un manque de contrôle externe et a renforcé la nature corporative du système.<sup>17</sup> Pour contrer cela, le processus de réforme judiciaire entre 2017 et 2019, qui a intensifié les conflits entre le gouvernement et le pouvoir judiciaire, peut également être considéré comme tel. Les lois du Parlement sur la nomination des procureurs et la poursuite des juges ont également été portées devant la CJUE, à l'issue de laquelle les juges ont estimé que certains éléments de la réforme étaient incompatibles avec le droit de l'UE et l'indépendance du pouvoir judiciaire.<sup>18</sup> L'administration centrale du système judiciaire roumain fait l'objet de débats plus étendus et plus détaillés que ceux décrits ci-dessus, qui, comme dans les pays de la région, continuent de refléter un état de recherche d'une voie à suivre.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Pour plus de détails sur les „effets secondaires”, voir Selejan, Gutan, 2018, pp. 1707–1740.

<sup>18</sup> Le 18 mai 2021, la CJUE a statué sur la nature juridique du mécanisme de coopération et de vérification et des rapports d'avancement de la Commission européenne, ainsi que sur leur effet contraignant pour les tribunaux roumains.

<sup>19</sup> <https://verfassungsblog.de/failing-to-struggle-or-struggling-to-fail-on-the-new-judiciary-legislation-changes-in-romania/>; <https://verfassungsblog.de/new-challenges-against-the-judiciary-in-romania/>; <https://muse.jhu.edu/article/698921/pdf>;

La Pologne a également laissé un certain temps pour former le Conseil judiciaire après le changement de régime. Bien qu'il y ait eu des initiatives pour mettre en place un organe, la création d'un organe reprenant une partie importante des pouvoirs du gouvernement dans l'administration des tribunaux a finalement été intégrée dans la constitution polonaise en 1997, en même temps que la Hongrie. Depuis 1997, le Conseil national de la magistrature est composé de 25 membres : 15 juges élus par leurs pairs, un représentant du président de la Pologne, le ministre de la Justice, six membres du parlement, le président de la Cour suprême de Pologne, le président de la Cour administrative suprême de Pologne.<sup>20</sup> La solution polonaise appartient au système dit mixte. Outre le Conseil, le ministère de la Justice a conservé des pouvoirs importants en matière administrative, de l'établissement du budget des tribunaux à la nomination des chefs de cour. Bien qu'un certain nombre de conflits de compétences soient apparus à la suite des travaux du Conseil, le débat vraiment sérieux entre le gouvernement et le pouvoir judiciaire, puis les institutions de l'UE, s'est déroulé bien au-delà de ce problème particulier à la fin des années 2010.<sup>21</sup> Le problème de la responsabilité/indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne est arrivé au premier plan des batailles politiques dans le but de modifier la composition du Conseil judiciaire à l'initiative du gouvernement. L'argument était de renforcer la responsabilité, ce que l'on cherchait à obtenir en modifiant la pratique interprétative pour la sélection des membres du Conseil. Jusqu'alors, les juges membres du collège de la majorité judiciaire étaient élus par le collège judiciaire municipal. Le gouvernement a estimé que ce mode d'élection est également constitutionnel si ces membres sont élus par le corps législatif, renforçant ainsi le contrôle parlementaire. L'opposition polonaise a considéré cette mesure, ainsi que d'autres mesures prises dans le domaine de la justice, comme une grave violation de l'indépendance de la justice. Un projet de loi en 2017 visait à réformer le Conseil national de la magistrature, les quinze juges nommés par les gouvernements autonomes seraient, à la place, élus par le *Sejm*. Toutefois, le président Andrzej Duda a opposé son veto à cette loi.<sup>22</sup> La Commission européenne a ensuite pris une mesure unique contre la Pologne en déclenchant l'article 7 du traité de l'Union européenne. Il a été proposé de suspendre les droits de vote de la Pologne en raison de certains éléments de la réforme judiciaire. Le président polonais a répondu en signant immédiatement la loi à laquelle il avait opposé son veto. Invoquant la violation de la souveraineté polonaise, le gouvernement a déjà évoqué l'idée du „Polexit” à la suite d'un arrêt de la Cour européenne de justice sur la responsabilité disciplinaire des juges polonais. La Commission européenne a porté l'affaire devant la CJUE en octobre 2019 car elle a estimé que la Pologne avait manqué à ses obligations en vertu du droit de l'UE en mettant en place un système disciplinaire établi en 2017. Selon la Commission, plusieurs éléments de la réforme disciplinaire enfreignent le droit de l'UE. Une fois que le concept d'infraction

---

[https://medelnet.eu/images/2018/Romanian\\_Judges\\_Union\\_-\\_Report\\_on\\_the\\_unlawful\\_involvement\\_of\\_the\\_Romanian\\_secret\\_intelligence\\_agencies\\_through\\_secret\\_protocols\\_in\\_the\\_Romanian\\_judiciary\\_system.pdf](https://medelnet.eu/images/2018/Romanian_Judges_Union_-_Report_on_the_unlawful_involvement_of_the_Romanian_secret_intelligence_agencies_through_secret_protocols_in_the_Romanian_judiciary_system.pdf); <https://www.ia-cajournal.org/articles/10.36745/ijca.350/>; [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ro\\_rol\\_country\\_chapter.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ro_rol_country_chapter.pdf)

<sup>20</sup> Le conseil a été créé en vertu des articles 186 et 187 de la Constitution polonaise.

<sup>21</sup> *Pour l'histoire du conflit, voir: Zoll. WORTHAM, 2019. p. 875.*

<sup>22</sup> voir MAZUR – ŻUREK, 2017. p. 56 ; MATCZAK 2018. DOI:10.2139/ssrn. 3121611; MATCZAK, 2018. pp. 6–7. [<https://perma.cc/NJA3-N2TU>]

disciplinaire a été élargi, cela pourrait, selon eux, augmenter le nombre de cas dans lesquels les jugements des tribunaux peuvent être mis sous contrôle politique. À la suite de cette décision de justice, la Cour constitutionnelle polonaise a même rendu un jugement déclarant la suprématie du droit polonais sur le droit européen.<sup>23</sup> En 2018, une chambre disciplinaire pour les juges a été créée au sein de la Cour suprême, en réponse à laquelle la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre la Pologne. Cette chambre est entièrement composée de juges sélectionnés par le Conseil national de la magistrature, dont les membres sont nommés par le Sejm. Une étape importante dans le différend entre la Pologne et l'UE a été la décision 12-2 de la Cour constitutionnelle, qui a jugé que l'ingérence de la CJUE dans le système judiciaire polonais violait les règles garantissant la primauté de la Constitution et les règles de l'UE concernant la souveraineté. Selon l'arrêt, les articles 1 et 4 du traité sur l'Union européenne ne sont pas conformes aux articles 2 et 8 de la Constitution polonaise et à l'article 90, paragraphe 1.<sup>24</sup> Le litige repose donc sur le fait que la Cour constitutionnelle polonaise ne reconnaît pas la primauté du droit de l'UE, qui est établi par les États membres dans l'exercice conjoint de certains éléments de leur souveraineté, en invoquant l'article 8 de la Constitution polonaise, qui dispose que la Constitution est la loi suprême de la Pologne et que ses dispositions sont directement applicables, sauf disposition contraire de la Constitution elle-même.<sup>25</sup> Il semble que le débat sur l'administration centrale de la justice ne soit toujours pas résolu, que ce soit au niveau national ou européen.

<sup>23</sup> „L'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité UE, lu en combinaison avec l'article 279 du traité FUE – dans la mesure où la Cour de justice impose, *ultra vires*, des obligations à la République de Pologne dans le cadre de mesures provisoires relatives au système judiciaire et à la compétence des juridictions polonaises, ainsi que le mode de procédure devant les juridictions polonaises – est incompatible avec les articles 2, 7, 8, paragraphe 1, et 90, paragraphe 1, en liaison avec l'article 4, paragraphe 1, de la Constitution de la République de Pologne et, par conséquent, n'est pas couverte par les principes de primauté et d'effet direct visés à l'article 90, paragraphes 1 à 3, de la Constitution. (P 7/20/14 VII 2021)

<sup>24</sup> L'UE accuse le tribunal constitutionnel polonais de violer le droit communautaire. (<https://macmillan.yale.edu/news/eu-charges-polands-constitutional-tribunal-violating-eu-law> Dernière visite le 06 mars 2022). Comp : Avis du Conseil national de la magistrature du 30 janvier 2017 sur le projet de loi du gouvernement modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature et certaines autres lois (UD73). Avis n° 904/2017. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) Pologne – Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature. ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)031-e) Dernière visite le 06 mars 2022). Dossier No III PO 7/18 Jugement au nom de la République de Pologne (<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=93EB10E7E9A4A3080F7381AF0F435AB4?text=&docid=222926&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1096125> Dernière visite le 06 mars 2022).

<sup>25</sup> L'argument polonais est quelque peu contredit par le fait que l'article 90(1) de la Constitution dispose que la République de Pologne peut, sur la base d'accords internationaux, déléguer les pouvoirs des organes du pouvoir étatique dans certaines matières à une organisation internationale ou à une institution internationale. Il semblerait que le statut des juges et le fonctionnement indépendant des tribunaux n'entrent pas dans ce cadre spécifique. L'article 178, paragraphe 1, de la Constitution dispose que les juges sont indépendants dans l'exercice de leur fonction, sous la seule réserve de la Constitution et de la loi. Et l'article 190(1) stipule que les jugements de la Cour constitutionnelle sont généralement contraignants et définitifs. Ainsi, si la Constitution polonaise elle-même reconnaît que la République de Pologne peut déléguer certains pouvoirs à une organisation ou une coopération internationale sur la base d'un accord international, ces pouvoirs ou compétences ne s'étendent pas aux domaines qui affectent le système d'organisation judiciaire.

Pendant longtemps après le changement de régime, le système judiciaire slovaque a continué à fonctionner sous une forme presque inchangée, sous l'administration du ministère de la Justice. Le rapport de la mission d'experts de la Commission européenne et du ministère slovaque de l'Intérieur de novembre 1997 a conclu que le système judiciaire slovaque n'était pas conforme à l'État de droit, car les tribunaux étaient complètement dépendants de l'exécutif d'un point de vue administratif. En raison de l'absence d'autonomie judiciaire, le rapport demandait une révision du système. Un amendement au chapitre sept de la Constitution et la création du Conseil judiciaire ont donc été principalement dus à des influences extérieures en 2001.<sup>26</sup> Dans le même temps, l'élite politique slovaque était réticente à lâcher complètement le pouvoir judiciaire en renforçant le rôle de l'autonomie judiciaire. Le Conseil n'est pas nécessairement composé d'une majorité de juges. Parmi les dix-huit membres, neuf sont délégués par les juges, et le gouvernement, le Président de la République et le Parlement peuvent également déléguer chacun trois membres supplémentaires au conseil.<sup>27</sup> Bien que pour ces dernières nominations, un juge professionnel peut être délégué au panel, comme en témoigne la composition actuelle du Conseil. La création du Conseil judiciaire a entraîné un changement important en République slovaque. Sur la base de ces changements, les organes d'autonomie judiciaire sont impliqués dans la procédure de nomination, de révocation, de transfert des juges.<sup>28</sup> Quoi qu'il en soit, la solution slovaque recherche un équilibre typique des modèles mixtes d'Europe occidentale, qui peut assurer un contrôle mutuel des branches du pouvoir sur le système judiciaire, de sorte que la gestion d'un caractère autonome soit également réalisée. Les scandales, les débats et les efforts de réforme qui en résultent dans le système judiciaire slovaque se sont intensifiés à la fin des années 2010, lorsque le nouveau gouvernement de coalition a déclaré une lutte contre la corruption après que treize juges ont été inculpés de crimes graves. Par la suite, le gouvernement a fait des propositions visant à renforcer la responsabilité des juges, à modifier la composition du Conseil judiciaire, à créer la Cour administrative suprême, ainsi que d'autres propositions nécessitant un amendement constitutionnel.<sup>29</sup>

L'administration des tribunaux en République tchèque est le seul des pays analysés qui repose sur le rôle dominant du ministère de la Justice. Le „modèle exécutif” n'a survécu que dans ce pays post-socialiste d'Europe centrale et orientale, l'élément d'autonomie

---

<sup>26</sup> L'art. L'article 141a de la Constitution concernant le Conseil judiciaire de la République slovaque a été inséré par la loi constitutionnelle n° 90/2001 Coll. qui est entrée en vigueur le 1er juin 2001. Le 11 avril 2002, le Conseil national de la République slovaque a approuvé la loi n° 185/2002 Coll. sur le Conseil judiciaire de la République slovaque, telle qu'amendée.

<sup>27</sup> - neuf juges élus et rappelés par les juges de la République slovaque,  
- trois membres élus et révoqués par le Conseil national de la République slovaque (parlement)  
- trois membres nommés et révoqués par le Président de la République slovaque,  
- trois membres nommés et rappelés par le gouvernement de la République slovaque.

<sup>28</sup> Le Conseil judiciaire de la République slovaque est constitué par la Constitution de la République slovaque. Les compétences du Conseil judiciaire sont prévues par la Constitution à l'article 141a, paragraphe 4, et par la loi n° 185/2002 Coll. sur le Conseil judiciaire de la République slovaque.

<sup>29</sup> Domin, 2020 <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/7/30/judicial-reform-in-slovakia-how-to-deal-with-bad-judges>

judiciaire étant largement absent. Les conseils judiciaires ont un rôle exclusivement consultatif, mais ne participent pas à la prise de décision.<sup>30</sup> L'administration judiciaire des huit tribunaux régionaux et des quatre-vingt-six tribunaux de district est assurée par le ministère de la justice, directement ou indirectement par l'intermédiaire des présidents de ces tribunaux. Les deux Cours suprêmes (la Cour suprême et la Cour administrative suprême) sont administrées exclusivement par les présidents des tribunaux. Les présidents des tribunaux sont proposés par le ministère de la Justice et nommés par le Président de la République. Les présidents des tribunaux sont nommés pour un mandat de dix ans dans les cours suprêmes et pour un mandat de sept ans dans les tribunaux de district et régionaux ; ils ne peuvent pas être nommés à nouveau dans le même tribunal.<sup>31</sup>

Chaque année, le président du tribunal concerné est chargé de déterminer le plan de travail du tribunal pour l'année suivante, en fixant la composition des organes judiciaires et les mécanismes d'attribution des affaires.<sup>32</sup> Les fonctions liées aux ressources humaines et à la gestion financière sont réparties entre le ministère de la Justice et les présidents des tribunaux. Les présidents dirigent la formation professionnelle des stagiaires et déterminent le nombre de juges non professionnels. Les présidents des tribunaux régionaux détaillent le budget de l'État disponible pour le fonctionnement et la gestion des tribunaux régionaux respectifs et des tribunaux de district connexes. Par conséquent, les présidents des tribunaux de district ne participent pas à la préparation et à la planification du budget, leur tâche consiste à assurer le fonctionnement du tribunal donné, en tenant compte des aspects organisationnels, personnels, économiques, financiers et éducatifs.<sup>33</sup> Chaque tribunal emploie une personne appelée directeur de tribunal qui s'occupe de l'administration du tribunal. Les directeurs de cour sont nommés par les présidents des tribunaux sur la base d'un concours. Ils ne sont pas titulaires d'un diplôme en droit, ce sont généralement des économistes qui occupent ce poste. Leur emploi est régi par le code du travail et ils peuvent occuper leur poste sans limite de temps. Dans les affaires disciplinaires, les conseils des tribunaux supérieurs agissent en première instance, et en deuxième instance, le conseil disciplinaire de la Cour suprême. La procédure disciplinaire peut être engagée par le président de la juridiction concernée ou par le ministre de la justice. La demande peut être présentée dans un délai de 60 jours à compter de la connaissance de l'acte donnant lieu à la procédure disciplinaire, mais au plus tard dans un délai de deux ans à compter de la date de l'acte. Les juges sont nommés par le Président de la République sur la base d'une procédure de nomination en plusieurs étapes. Étant donné que la plupart des nouveaux juges sont essentiellement nommés au tribunal de première instance, la première étape de la procédure de nomination est effectuée par le président du tribunal dans lequel se produit la vacance. Le président du tribunal propose au ministère de la justice les candidats appropriés. Par la suite, le ministre de la justice est en droit d'accepter ou de rejeter la proposition reçue concernant les candidats.<sup>34</sup> Étant donné que le Président de la

<sup>30</sup> SMITH 2008, p. 85–93.; doi/epdf/10.1002/pad.483

<sup>31</sup> CONTINI 2013, p. 82.

<sup>32</sup> BLISA – PAPOUSKOVÁ – URBÁNIKOVÁ 2018, p. 1951–1976. doi:10.1017/S2071832200023294

<sup>33</sup> Fabri, 2013, p.101. <https://rm.coe.int/joint-project-on-strengthening-the-court-management-system-in-turkey-j/16807895a0>

<sup>34</sup> Loi sur les tribunaux et les juges n° 6/2002.

République peut exercer le pouvoir de nommer un juge avec l'accord du Gouvernement, la liste des candidats est transmise au Gouvernement. Si le Gouvernement est d'accord avec les candidats de la liste, le Président de la République nomme le ou les candidats.<sup>35</sup>

Il est caractéristique de chacun des États émergents de l'ex-Yougoslavie qu'après leur indépendance, ils aient réformé leur système judiciaire afin d'adhérer à l'UE et aient créé partout des conseils judiciaires.<sup>36</sup> Les fondements du système judiciaire croate, y compris le Conseil judiciaire, ont été établis en 1993. Les derniers changements importants ont été apportés avec la nouvelle loi sur les tribunaux, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2019.<sup>37</sup> L'administration des tribunaux croates peut être classée comme un système d'administration mixte, car si les pouvoirs liés à la sélection et à la responsabilité disciplinaire des juges ont été transférés au Conseil judiciaire, à une exception près<sup>38</sup>, l'exécutif a conservé des pouvoirs dans d'autres domaines administratifs des tribunaux. Le Conseil judiciaire d'État (SJC) est un organe indépendant et autonome au sens de l'article 121 de la Constitution, qui garantit l'indépendance et l'autonomie du pouvoir judiciaire de la République de Croatie.<sup>39</sup> Il décide en toute indépendance de la nomination, de la promotion, du transfert, de la révocation des juges et des présidents de tribunaux (à l'exception du président de la Cour suprême), des procédures disciplinaires et de la formation continue des juges et des membres du pouvoir judiciaire.<sup>40</sup> Il est composé de onze membres, dont sept juges, deux professeurs de droit et deux députés, élus pour un mandat de quatre ans et rééligibles une seule fois. Les présidents des tribunaux ne peuvent pas être membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Le président du CSM est élu par les membres en leur sein.<sup>41</sup> Toutes les questions administratives qui ne relèvent pas de la compétence du Conseil sont de la responsabilité du ministère de la Justice, qui les traite en collaboration avec le président des tribunaux. Dans ce contexte, le ministre de la justice a le droit de résilier, d'abroger ou d'annuler toute disposition administrative illégale (article 71). Le ministre adopte le règlement des tribunaux, qui fixe l'organisation et l'administration des juridictions et détermine le nombre de juges présidant chaque tribunal. Le

<sup>35</sup> L'art. 63 (1) de la Constitution de la République tchèque.

<sup>36</sup> *Pour une analyse de la situation dans les pays de l'ex-Yougoslavie, voir* DIETRICH 2008, p. 11.

<sup>37</sup> L'objectif du législateur était de résoudre les problèmes liés à l'administration des grands tribunaux, ainsi que les difficultés liées aux petits tribunaux comprenant moins de dix juges et donc difficiles à gérer efficacement.

<sup>38</sup> Le Président de la Cour suprême est élu par le Parlement sur proposition du Président de la République, après consultation du Conseil général de la Cour suprême et de la commission compétente du Parlement.

<sup>39</sup> Ustav Republike Hrvatske. Pročišćeni tekst. Narodne novine 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

<sup>40</sup> la nomination des juges, la nomination et la révocation des présidents de tribunaux, la mutation des juges, la conduite des procédures disciplinaires et la décision sur la responsabilité disciplinaire des juges, la décision sur la révocation des juges, la participation à la formation des juges et des fonctionnaires judiciaires, la conduite de l'inscription des candidats à l'École nationale de la magistrature et le processus de passage des examens finaux, l'adoption de méthodologies d'évaluation des juges, la tenue des dossiers des juges, la gestion et le contrôle des déclarations de patrimoine des juges.

<sup>41</sup> Sa composition est réglementée plus en détail dans la section 4 du dernier amendement en vigueur depuis le 1er septembre 2018, prescrivant que les membres élus parmi les juges sont les suivants : deux juges de la Cour suprême, un juge d'une juridiction supérieure (un juge), trois juges de tribunaux de comté et un juge d'un tribunal de première instance (généralement un tribunal de district).<sup>41</sup> Les juges élus au CSM ont un devoir réduit dans leurs tribunaux : 75% pour le Président du Conseil et 20% pour les membres du Conseil.

ministre tient un registre des juges, il peut demander n'importe quelle information, et il peut également demander au juge d'application des peines l'explication de certaines poursuites.

L'établissement de l'autonomie judiciaire slovène a été motivé par la transition vers une démocratie constitutionnelle et, de manière pragmatique, par l'admission au Conseil de l'Europe, qui a également été fortement soutenue par la sphère universitaire.<sup>42,43</sup> L'autonomie se manifeste par le contrôle mutuel des trois branches du pouvoir et leur influence sur le pouvoir judiciaire. La principale caractéristique du système est qu'en plus de l'établissement de l'autonomie judiciaire, le rôle du pouvoir exécutif (budget, préparation de la législation relative aux tribunaux, etc.) ne peut pas non plus être négligé. Ce qui est intéressant, cependant, c'est que tous les juges slovènes, sur proposition du Conseil judiciaire, sont nommés juges suite à une décision du Parlement. Mais ensuite (à l'exception du président de la Cour suprême), c'est le Conseil judiciaire qui décide des promotions des juges et de la nomination des présidents et vice-présidents des tribunaux. Le Conseil de la magistrature [*Sodni svet*] a été créé en 1990, immédiatement après l'indépendance.<sup>44</sup> Il se composait de neuf membres : cinq juges, trois avocats éminents et le ministre de la justice, n'ayant pas encore obtenu leur mandat du Parlement socialiste. Le Conseil n'a eu qu'un rôle affaibli. La Constitution, puis les lois ultérieures sur les tribunaux<sup>45</sup> et celles sur le service des juges<sup>46</sup>, prévoyaient déjà la mise en place d'un organe d'autonomie judiciaire fort, qui donne déjà des pouvoirs plus larges au conseil judiciaire central. (Il y avait des idées qui auraient étendu les pouvoirs du conseil aux bureaux des procureurs, mais cela a finalement été rejeté par les partis politiques). L'article 131 de la Constitution prévoyait la création d'un Conseil judiciaire composé majoritairement de juges. En plus des six juges élus, cinq membres le sont par le Parlement sur proposition du Président de la République. En termes de statut, comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle slovène, le Conseil est un organe *sui generis* indépendant des autres branches du pouvoir, qui n'est pas non plus un organe représentatif des juges.<sup>47</sup> Afin d'assurer l'indépendance des juges, la Constitution prévoit deux dispositions de garantie : un juge ne peut être nommé et révoqué que sur proposition du Conseil.<sup>48</sup> Bien que des initiatives aient été prises pour transférer la nomination des juges du Parlement au Président de la République en raison du risque de politisation, au regard des pouvoirs forts et indépendants du Conseil judiciaire et sans la volonté des partis politiques, cette initiative est devenue sans objet. Les pouvoirs du Conseil ont été renforcés en 2017, dans une loi distincte<sup>49</sup> sur le Conseil judiciaire, dans laquelle quatre grands groupes de compétences ont été détaillés: 1.

<sup>42</sup> KOSAŘ 2016, p. 488.

<sup>43</sup> Voir, par exemple. GUASTI – DOBOVŠEK – AŽMAN, 2013, pp. 175–190.

<sup>44</sup> FIŠER, 2001.

<sup>45</sup> JO RS 94/07.

<sup>46</sup> JO RS 94/07.

<sup>47</sup> Cour constitutionnelle de Slovénie, affaire U-I-224/96, par. 11 :

<sup>48</sup> Constitution, Art. 130, 132.

<sup>49</sup> Journal officiel de la République de Slovénie 23/17.

Sélection, nomination et révocation des juges, présidents de tribunaux, vice-présidents<sup>50</sup>  
2. Autres compétences liées à la politique des ressources humaines judiciaires.<sup>51</sup> 3. Le rôle du Conseil en matière disciplinaire. Le Conseil crée une commission disciplinaire, engage une procédure disciplinaire et veille à ce que des mesures disciplinaires soient prises. Le quatrième groupe comprend les compétences qui permettent la mise en œuvre des précédentes.<sup>52</sup> Il adopte, en concertation avec le ministre de la justice, les critères de sélection des juges et l'évaluation des juges déjà nommés. Il crée un code d'éthique et d'intégrité. Le ministre de la Justice consulte le Conseil sur le nombre nécessaire de juges et sur les questions d'organisation.

La Serbie est le seul système juridique parmi ceux analysés qui cherche à rejoindre l'UE. La stratégie de la Commission européenne pour les Balkans occidentaux prévoit que cela pourrait se produire en 2025 au plus tôt, mais dans l'intervalle, un certain nombre de réformes sont nécessaires, notamment dans le système judiciaire. À la suite de la sécession de la Serbie et du Monténégro et de la déclaration simultanée d'indépendance de la Serbie, une stratégie nationale de transformation du système judiciaire a été adoptée en 2006, qui devait aboutir à l'adoption, d'ici 2010, de la loi jetant les bases de l'administration de la justice serbe post-socialiste. Le Conseil supérieur de la magistrature a été créé, qui joue également un rôle important dans la sélection, les questions disciplinaires et la révocation des juges. Un système mixte a été décidé, l'administration de la justice étant assurée conjointement par le Conseil et le ministère de la justice (article 70). Ce dernier supervise le travail administratif des tribunaux, collecte les données statistiques et autres, entretient les installations, décide des questions budgétaires et supervise les activités financières du Conseil supérieur de la magistrature au-delà des tribunaux. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) était composé de onze membres : le président de la Cour suprême, le ministre de la Justice et le président de la commission compétente du Parlement, ainsi que huit membres élus. Ces membres étaient élus par le Parlement : six juges (de la province autonome de Voïvodine) et deux avocats prestigieux ayant au moins 15 ans d'expérience professionnelle.<sup>53</sup> Le Conseil avait le droit d'élire et de retirer les juges ayant été finalisés.<sup>54</sup> Comme en Slovénie, les efforts pour établir un contrôle mutuel entre les branches du pouvoir étaient apparents. Outre le ministère et le Conseil, le pouvoir

---

<sup>50</sup> Art. 23/1 de la loi sur le Conseil judiciaire Dans ce contexte, le Conseil a le droit de faire des propositions à la personne du Président de la Cour suprême et il propose également l'identité des juges de la Cour suprême. Il a le pouvoir de nommer tous les autres présidents et vice-présidents de la cour et décide également de toutes les promotions judiciaires. Il propose la nomination de nouveaux juges et le Parlement décide de la nomination des juges. Il émet un avis sur la procédure de révocation du président de la Cour suprême. La proposition de la révocation des juges relève également de sa compétence.

<sup>51</sup> *Ibid* Art. 23/2 Les conflits d'intérêts, les promotions, l'attribution de titres judiciaires supérieurs, le passage à une catégorie de rémunération supérieure sont également inclus, et le Conseil décide en dernier ressort de l'évaluation négative des juges et des plaintes contre les juges, de la mutation des juges et d'autres questions relatives à leur statut.

<sup>52</sup> *Ibid*, Art. 23/4.

<sup>53</sup> Zakon o Visokom savetu sudstva („Sl. glasnik RS”, br. 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015) <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zakon%20o%20Visokom%20savetu%20sudstva%2001.01.2016.pdf>

<sup>54</sup> <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zakon%20o%20sudijama%2001.01.2016.pdf>

législatif a reçu des pouvoirs importants pour nommer les juges et sélectionner les membres du Conseil. C'est ce dernier point qui a constitué un élément essentiel du système judiciaire dans le processus d'adhésion à l'UE, puisque le corps législatif a élu près des deux tiers des membres du Conseil. De cette manière, le Parlement a eu une influence indirecte non seulement sur l'élection des juges en période probatoire, mais aussi sur la nomination de tous les juges.

Les efforts d'intégration européenne ont incité le gouvernement serbe à changer la situation, et il a initié un amendement constitutionnel.<sup>55</sup> Le projet a fini par limiter considérablement le rôle du pouvoir législatif. Le 16 janvier 2022, la Serbie a organisé un référendum sur la réforme constitutionnelle. Le référendum a confirmé les changements initiés par le gouvernement. Les pouvoirs du Conseil ont considérablement augmenté. La composition du Conseil a également été modifiée, et les juges élus par leurs pairs sont désormais majoritaires au sein de l'instance. Six juges sur onze membres sont élus par leurs pairs, quatre membres sont élus par l'Assemblée nationale parmi les „éminents juristes". Le président de la Cour suprême est le septième juge à siéger. Le ministre de la justice ne sera pas membre du Conseil. L'amendement constitutionnel garantit que les juges et les procureurs sont élus sans la participation directe de l'Assemblée nationale. Les juges et les présidents de tribunaux seront élus exclusivement par le Conseil supérieur de la magistrature.<sup>56</sup> Le mandat probatoire de trois ans pour les juges a également été supprimé. (Le Parlement n'élira que le procureur suprême de l'État et cinq des 15 juges de la Cour constitutionnelle).<sup>57</sup>

### *III Les défis des systèmes judiciaires post-socialistes. Conclusion*

Malgré l'histoire commune au sein du bloc soviétique et les caractéristiques identiques du changement de régime qui a suivi, c'est la diversité des solutions institutionnelles qui caractérise aujourd'hui les États d'Europe centrale et orientale. Outre la diversité, le trait identique le plus important peut être le fait que, malgré des réformes régulières, la relation entre l'indépendance et la responsabilité<sup>58</sup> révèle des incohérences et une confusion dans le système judiciaire.<sup>59</sup> On peut conclure des réformes que le règlement de la relation entre indépendance et responsabilité est omniprésent dans les litiges relatifs à la répartition des pouvoirs.<sup>60</sup> La référence constante à l'indépendance est souvent associée au manque de préparation, à la réclusion, à l'augmentation des éléments corporatifs et au manque de transparence des tribunaux. Les conseils de la magistrature établis selon les exemples occidentaux montrent des différences significatives dans certains systèmes juridiques, tant en ce qui concerne leur composition que leurs compétences. En Hongrie,

<sup>55</sup> <https://europeanwesternbalkans.com/2021/06/08/serbian-parliament-votes-to-trigger-amending-the-constitution-in-the-field-of-the-judiciary/>

<sup>56</sup> Les procureurs seront élus par le Conseil supérieur des procureurs.

<sup>57</sup> USTAV REPUBLIKE SRBIJE (& quot;Sl. glasnik RS&quot; ;, br. 98/2006 i 115/2021)

<sup>58</sup> Solomon, 2012, p. 909-937. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-28299-7>

<sup>59</sup> PIANA 2009. <https://doi.org/10.1177/0010414009333049>

<sup>60</sup> FLECK 2011, p. 33.; FLECK 2012, pp. 793-835.

un Conseil composé exclusivement de juges contrôle un président élu par le corps législatif, qui dirige le Bureau judiciaire. En Roumanie, en Pologne et en Slovaquie, le Conseil composé d'une majorité de juges a pris en charge l'administration de la justice, mais ce dernier fournit également un exemple de l'importance du pouvoir législatif dans le processus de nomination des juges. Il en a été de même en Serbie, qui s'est jusqu'à présent séparée de l'ex-Yougoslavie et n'a pas encore rejoint l'UE. Ici, le pouvoir législatif a non seulement élu la majorité des membres du Conseil, mais a également joué un rôle décisif dans la nomination des juges. Jusqu'à récemment, un nouvel amendement constitutionnel, proposé par la Commission de Venise pour faciliter le processus d'adhésion à l'UE, a apporté un soutien considérable à l'indépendance organisationnelle du pouvoir judiciaire. La solution slovaque se caractérise non seulement par un équilibre dans la composition du Conseil, mais aussi par une répartition des responsabilités entre le Conseil et le ministère de la justice. Quant à l'administration ministérielle tchèque, elle fournit l'exemple que même dans un État post-socialiste, le modèle autrichien/allemand peut devenir acceptable pour l'UE si cette solution l'est également pour l'élite politique nationale.

Il est clair que la plupart des controverses dans les systèmes juridiques post-socialistes d'Europe centrale portent sur la nomination, la promotion et la sélection des juges, bien que récemment, la question de la responsabilisation des juges ait été vivement débattue dans certains pays, suscitant des critiques de l'UE à l'égard de la Roumanie et de la Pologne. La sélection n'est évidemment pas un problème spécifique de ces États, une recherche globale peut être perçue. Cependant, la culture judiciaire ancrée dans le passé dictatorial et le système de parti unique renforce les craintes quant à la vulnérabilité de l'indépendance judiciaire.

Au XXI<sup>ème</sup> siècle, la légitimité de l'administration de la justice provient d'une conviction profonde partagée par la société selon laquelle, lorsqu'ils prennent des décisions, les tribunaux ne sont pas influencés par un lien inapproprié avec des acteurs extérieurs (par exemple, des partis politiques, le gouvernement, des lobbyistes, des dirigeants judiciaires ou des électeurs), mais sont fondés exclusivement sur des considérations juridiques professionnelles et un sens objectif de la justice.<sup>61</sup> La question de la sélection des juges et de la gestion des tribunaux est un sujet récurrent dans les litiges. La culture consistant à s'appuyer fortement sur le „capital social” est présente dans tous les États post-socialistes. Cette attitude de „capitalisation” des liaisons a nécessairement été renforcée partout par l'économie de pénurie caractéristique du socialisme, engloutissant également la justice dans le processus. Là où la corruption ne prévaut pas dans le jugement des affaires judiciaires (Hongrie, Tchéquie et Pologne), elle est plus ou moins dominante dans la sélection des juges et la gestion des tribunaux. Comme en Roumanie, on peut même le constater lorsque, dans le cadre inspiré de l'exemple français, l'introduction d'un concours est rendue obligatoire en cas de nomination de juges (et de procureurs). Le processus d'adhésion à l'UE a joué un rôle positif sans équivoque dans l'augmentation des éléments fondés sur le mérite. Des formes plus objectives de sélection des juges sont apparues dans divers cas. Quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse de l'administration ministérielle, d'un Conseil central de la magistrature ou du rôle renforcé des autonomies judiciaires locales, le degré acceptable d'objectivité du système des procédures de sélection est partout remis en

---

<sup>61</sup> BADÓ 2014, pp. 27–58.

question et l'on peut entendre parler d'effets de distorsion de la politique partisane ou de la sélection qui proviennent de l'intérieur du système judiciaire. En l'absence d'une introduction nationale et obligatoire du concours, la situation pourrait être encore plus sombre.<sup>62</sup>

C'est en vain que des exigences formulées avec précision sont incluses dans les recommandations de diverses organisations internationales concernant le recrutement des juges<sup>63</sup>. En l'absence de normes européennes contraignantes, les États membres peuvent facilement détourner l'application des éléments fondés sur le mérite dans la sélection des juges et la gestion des tribunaux. Cette situation particulière est soulignée par Ramona Coman et Cristina Dallara dans leur travail sur l'indépendance de la justice roumaine.<sup>64</sup> Dans de telles circonstances, outre les traditions historiques susmentionnées, les juges peuvent devenir plus facilement sans défense et opportunistes, ce qui peut ouvrir la voie à des tentatives internes ou externes d'influence.

ATTILA BADÓ – CHEESMAN, SAMANTA

AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÓ HATALOM ALKOTMÁNYOS  
KIHÍVÁSAI A KÖZÉP-KELET EURÓPAI POSZTSZOCIALISTA  
JOGRENDSZEREKBE

(Összefoglalás)

A tanulmány a közép-kelet európai országok igazságszolgáltatási rendszereinek alapvető problémáit, a vizsgált jogrendszerek elmúlt évtizedekben megvalósított, vagy folyamatban lévő reformkísérleteit mutatja be. A szerzők a bíróságok központi igazgatási formáinak összehasonlító vizsgálatára vállalkoznak és azt mutatják be, hogy a bírói függetlenség és elszámoltathatóság jól ismert szempontjai milyen mértékben játszanak szerepet az egyes jogrendszerekben. Az elemzés középpontjában a bírói függetlenség fogalma és aktuális helyzete áll, ami az Európai Unió tagállamai, vagy az éppen csatlakozni kívánó országok szempontjából különös jelentőséggel bír. A szovjet blokk közös történelme és az azt követő rendszerváltás azonos jellemzői ellenére az intézményi megoldások sokfélesége jellemzi ma a közép-kelet-európai országokat. A sokféleség mellett a legfőbb azonos vonást az jelenti, hogy a rendszeresen bekövetkező reformok ellenére a függetlenség és az elszámoltathatóság viszonya továbbra is problematikus ezekben az országokban. A reformokból arra lehet következtetni, hogy a függetlenség és az elszámoltathatóság viszonyának rendezési igénye, vagy éppen kényszere mindenütt jelen van a hatalommegosztással kapcsolatos vitákban

<sup>62</sup> Michal Bobek, dans son étude de 2014 sur le système de sélection tchèque selon lequel l'application du concours n'est que facultative dans la sélection des candidats, il écrit ce qui suit : „Aujourd'hui, le plus grand problème réside toujours dans l'absence de tout critère ouvert, transparent et clair selon lequel les nouveaux candidats seront choisis par les présidents des tribunaux régionaux(...)” MICHAL BOBEK op. cit, p. 12.

<sup>63</sup> Voir, par exemple, les recommandations de Kiev sur l'indépendance de la justice en Europe orientale, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale, 2010.

<sup>64</sup> COMAN – DALLARA 2012, pp. 835–855.