



Venise, le 13 juin 2014

Avis n° 772 / 2014

CDL-AD(2014)015
Or. angl.

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

AVIS

**SUR LA PROCÉDURE DE NOMINATION DES JUGES
À LA COUR CONSTITUTIONNELLE
EN PÉRIODE DE TRANSITION PRÉSIDENTIELLE**

EN RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 99^e session plénière
(Venise, 13-14 juin 2014)**

sur la base des observations de

M. Richard CLAYTON (membre, Royaume-Uni)
M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)

I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 16 mai 2014, le ministre de la Justice de la République slovaque, M. Tomas Borec, a demandé un avis sur la procédure de nomination des juges de la Cour constitutionnelle.
2. MM. Richard Clayton, Michael Frendo, Christoph Grabenwarter et Ben Vermeulen ont été les rapporteurs.
3. Le présent avis a été examiné par la sous-commission sur les institutions démocratiques le 12 juin 2014 avant d'être adopté par la Commission de Venise à sa 99^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014).

II. Contexte

4. Le mandat de trois juges de la Cour constitutionnelle vient à échéance le 4 juillet 2014.
5. Lors de la session qu'il a tenue du 3 avril au 15 mai 2014, le Conseil national de la République slovaque a adopté une résolution dans laquelle il proposait au Président de la République slovaque le nom de six candidats à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle.
6. Le mandat du Président en exercice de la République slovaque expire le 15 juin 2014. Le Président nouvellement élu de la République (au suffrage direct en mars 2014 pour un mandat de cinq ans) prendra ses fonctions à midi le même jour.

III. Portée de l'avis

7. Le ministre de la Justice de la République slovaque a posé les questions ci-après à la Commission de Venise :
 - (1) est-il dans les pouvoirs du Président en exercice de nommer trois nouveaux juges à la Cour constitutionnelle, avant la fin de son mandat le 15 juin 2014 ?
 - (2) si le Président en exercice nomme trois juges avant la fin de son mandat, le Président nouvellement élu, qui prend ses fonctions le 15 juin 2014, peut-il s'opposer à la prestation de serment des juges nommés par le Président sortant et choisir trois autres personnes sur la liste des candidats ?
 - (3) le Président nouvellement élu peut-il rejeter l'ensemble des candidatures proposées et exiger du Conseil national qu'il soumette une nouvelle liste ? et
 - (4) le Président nouvellement élu peut-il révoquer le président ou le vice-président de la Cour constitutionnelle et en nommer de nouveaux ?
8. Le présent avis repose sur une traduction en langue anglaise de la Constitution et de la loi du Conseil national de la République slovaque du 20 janvier 1993 sur l'organisation de la Cour constitutionnelle de la République slovaque, les procédures devant la Cour et le statut de ses juges. Il se peut que certaines des questions soulevées soient dues à des inexactitudes dans la traduction.

IV. Cadre constitutionnel et juridique relatif à la nomination des juges de la Cour constitutionnelle

9. Conformément à l'article 102.1.s) de la Constitution,

« Le Président de la République nomme et révoque les juges de la Cour constitutionnelle de la République slovaque, le président et le vice-président de la Cour constitutionnelle de la République slovaque et accepte le serment des juges de la Cour constitutionnelle de la République slovaque ».

10. L'article 134 de la Constitution décrit la procédure de nomination des juges de la Cour constitutionnelle. Il est libellé comme suit :

« 1. La Cour constitutionnelle est composée de 13 juges.

2. Les juges de la Cour constitutionnelle sont nommés par le Président de la République slovaque pour un mandat de 12 ans sur proposition du Conseil national de la République slovaque. Le Conseil national de la République slovaque propose deux fois plus de candidats à la fonction de juge que le Président de la République slovaque n'en nomme.

3. Les juges de la Cour constitutionnelle doivent être des ressortissants de la République slovaque, répondre aux critères fixés pour être élus au Conseil national de la République slovaque, avoir 40 ans révolus, posséder un diplôme sanctionnant des études supérieures de droit et avoir exercé une profession juridique pendant 15 ans. La même personne ne peut être de nouveau nommée juge à la Cour constitutionnelle.

4. Les juges de la Cour constitutionnelle prêtent le serment ci-après devant le Président de la République slovaque :

« Je jure en mon âme et conscience de protéger l'intégrité des droits naturels de l'homme et des droits du citoyen, de protéger les principes de l'Etat de droit, de me conformer à la Constitution, aux lois constitutionnelles et aux traités internationaux ratifiés par la République slovaque et promulgués selon les modalités fixées par une loi et de décider selon mon intime conviction, de manière indépendante et impartiale ».

5. Leur prestation de serment marque leur entrée en fonction ».

11. L'article 135 de la Constitution dispose :

« La Cour constitutionnelle est dirigée par un président qui peut être remplacé par un vice-président. Le président et le vice-président sont nommés par le Président de la République slovaque parmi les juges de la Cour constitutionnelle ».

12. L'article 138.2 précise, en termes explicites, les motifs de révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle par le Président de la République slovaque :

« Le Président de la République slovaque révoque un juge de la Cour constitutionnelle :

- a) en cas de condamnation définitive sanctionnant une infraction pénale commise intentionnellement ou lorsque l'intéressé a été reconnu coupable d'une infraction pénale et que le tribunal n'a pas décidé d'assortir la peine de prison d'un sursis,*
- b) en cas de mesure disciplinaire prise par la Cour constitutionnelle pour comportement incompatible avec les fonctions de juge à la Cour constitutionnelle,*
- c) si la Cour constitutionnelle annonce que le juge ne participe pas à ses travaux depuis plus d'un an, ou*
- d) s'il n'est plus éligible au Conseil national de la République slovaque ».*

13. L'article 139 de la Constitution indique :

« En cas de démission ou de révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle, le Président de la République slovaque nomme son successeur pour un nouveau mandat parmi les deux personnalités proposées par le Conseil national de la République slovaque ».

14. Conformément au paragraphe 11.2 de la loi du Conseil national de la République slovaque du 20 janvier 1993 sur l'organisation de la Cour constitutionnelle de la République slovaque, les procédures devant la Cour et le statut de ses juges¹ (ci-après dénommée « la loi de 1993 »), « *[Leur] prestation de serment marque leur entrée en fonction* ». Conformément au paragraphe 12.1 de la loi de 1993, « *les fonctions judiciaires prennent fin à l'expiration du mandat pour lequel le juge a été nommé* ».

V. Questions posées

A. La nomination de trois nouveaux juges à la Cour constitutionnelle est-elle du pouvoir du Président en exercice avant la fin de son mandat le 15 juin 2014 ?

15. Le Président de la République slovaque est élu au suffrage direct (article 101.2 de la Constitution), n'est pas responsable devant le Conseil national (voir *a contrario* les articles 106 et 107 de la Constitution) et dispose de pouvoirs considérables (article 102). La plupart de ses pouvoirs sont exercés individuellement ; seuls quelques pouvoirs partagés nécessitent le contreseing du Premier ministre (article 102.2).

16. Le Président de la République n'est donc pas simplement le chef symbolique de l'Etat. Il jouit d'un mandat démocratique qui lui est propre et de pouvoirs individuels non négligeables. Il doit être considéré comme « le gardien ou le défenseur de la Constitution » (article 104.1), veillant à ce que les pouvoirs de l'Etat demeurent dans les limites de la Constitution, n'étant lié par aucun ordre mais exerçant sa fonction en son âme et conscience (article 101.1). Il va sans dire que lorsqu'il use les pouvoirs énumérés à l'article 102.1 de la Constitution, le Président doit respecter et défendre les normes constitutionnelles.

17. La procédure de nomination de nouveaux juges à la Cour constitutionnelle (article 134 de la Constitution) comprend trois étapes :

- a) Le Conseil national propose deux fois plus de candidats que de postes à pourvoir,
- b) Le Président de la République fait son choix parmi ces candidats,
- c) La prestation de serment du juge devant le Président de la République marque l'entrée en fonction du juge.

18. L'article 134 ne dit rien quant au calendrier précis que le Conseil national suit pour choisir les candidats aux postes vacants ; le Président nomme les juges parmi les candidats proposés par le Conseil national. L'article 134 laisse donc au Conseil national et au Président un pouvoir discrétionnaire quant au moment où prendre leurs décisions.

19. Si toutes les constitutions européennes ont en commun de fixer des délais pour certains actes du gouvernement, du parlement ou du chef de l'Etat, un certain nombre d'actes ne sont assujettis à aucun délai. Cette situation donne à penser que de nombreuses constitutions laissent aux organes de l'Etat une certaine liberté d'appréciation du moment auquel elles doivent agir. Cela vaut en particulier pour les nominations et les élections au sein d'autres organes de l'Etat. Ce pouvoir discrétionnaire n'est cependant pas absolu. D'une manière générale, en l'absence de délai précis, les organes devraient agir dans un

¹ http://www.concourt.sk/en/Act_38_1993/a_38_1993.pdf

délai raisonnable et approprié. Le caractère raisonnable et approprié doit être déterminé par les valeurs et les principes fondamentaux de la constitution.

20. Il en est ainsi dans une situation normale où le Président est le même durant toutes les étapes de la procédure, mais également lorsqu'une succession est en cours à la tête de l'Etat pendant la procédure de nomination des juges.

21. La Commission de Venise relève qu'en République slovaque, les fonctions des juges de la Cour constitutionnelle prennent fin à l'expiration de leur mandat (article 12.1 de la loi de 1993). Pour ne pas écourter leur mandat constitutionnel, les nouveaux juges ne peuvent prêter serment qu'à l'expiration du mandat de leurs prédécesseurs. Par ailleurs, comme il ne semble pas possible d'étendre ce mandat (la Constitution slovaque ne prévoit pas de mécanisme par défaut qui permettrait aux juges de la Cour constitutionnelle de rester en fonction jusqu'à ce qu'il soit procédé aux nouvelles nominations²), un siège à la Cour constitutionnelle demeurerait vacant si la prestation de serment n'était pas immédiate, ce qui pourrait entraver le fonctionnement de la Cour.

22. Pour éviter ce type de situation, l'étape c) de la procédure de nomination, à savoir la prestation de serment, qui correspond au début du mandat des juges qui ont été nommés (paragraphe 11.2 de la loi de 1993), devrait donc avoir lieu immédiatement après l'expiration du mandat des juges précédents.

23. Il s'ensuit que les deux premières étapes de la procédure de nomination doivent être réalisées dans un délai approprié pour que les nouveaux juges puissent prêter serment le 4 juillet 2014 ou immédiatement après cette date.

24. Pour ce qui est de l'argument selon lequel le Président de la République actuel ne serait pas autorisé à nommer des juges de la Cour constitutionnelle dont le mandat commencerait sous celui du nouveau Président, car cela équivaldrait à une ingérence dans les prérogatives du nouveau Président, la Commission de Venise fait observer que les dispositions de la Constitution et de la loi de 1993 ne limitent pas les pouvoirs présidentiels dans la phase ultime du mandat du Président, même lorsque le nouveau Président est déjà élu. Aucune disposition de la Constitution comparable à l'article 115.3 de cette dernière³, qui restreint les compétences d'un gouvernement intérimaire, ne restreint les pouvoirs du Président pendant cette phase. L'élection du nouveau Président ne peut pas non plus être considérée comme un « vote de confiance moindre », affaiblissant le mandat démocratique et les prérogatives du Président sortant, élu pour un mandat fixe⁴.

² CDL-STD(1997)020 Etude sur la composition des cours constitutionnelles : « *En cas d'absence de nomination, il faudrait mettre en place des mécanismes de désignation par défaut, dans l'intérêt de la stabilité institutionnelle de la cour. Il est vrai que toute défaillance ne requiert pas de disposition particulière pour y remédier, et peut normalement être résolue par un système constitutionnel capable d'assimiler les conflits de pouvoir. Néanmoins, des dispositions à cet égard existent déjà dans certains systèmes électifs de désignation (Allemagne, Espagne, Portugal) ou dans des systèmes semi-électifs (Bulgarie), dans lesquels l'importance de la stabilité de la cour est telle qu'un éventuel échec politique de nommer un juge constitutionnel ne puisse affecter cette stabilité* », page 20.

³ L'article 115 de la Constitution dispose :

1. Si le Conseil national exprime la défiance au gouvernement ou refuse de lui exprimer la confiance, le Président de la République destitue le gouvernement.

2. [...]

3. Si le Président de la République slovaque destitue le gouvernement conformément au paragraphe 1, par une décision promulguée dans le recueil des lois, il charge le gouvernement d'exercer ses compétences jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit formé, mais uniquement les compétences énoncées à l'article 119.a.b.e.f.m.n.o.p.r ; cela étant, pour exercer les compétences définies à l'article 119.m.r, l'approbation préalable du Président est nécessaire dans chaque cas.

⁴ De plus, les trois juges sont choisis sur une liste de six juges adoptée par le parlement, le Conseil national, également source de légitimité démocratique.

25. En conclusion, la Commission de Venise est d'avis que le Président en exercice agirait conformément à la Constitution en choisissant les trois juges parmi les six candidats proposés par le Conseil national. Cela dit, dans le délai imparti, le Président en exercice est aussi libre de *ne pas* nommer les trois juges et d'en laisser le soin au nouveau Président, car il semblerait que celui-ci dispose de suffisamment de temps pour procéder aux nominations avant le 4 juillet 2014 (sur la base des propositions du Conseil national du 3 avril et du 15 mai – voir la réponse à la question 3).

26. Si le Président en exercice choisissait de procéder lui-même à la nomination à ce stade tardif, la Commission de Venise est d'avis que dans l'intérêt supérieur de la stabilité démocratique et de l'indépendance de la Cour constitutionnelle, il pourrait envisager de se coordonner avec le Président nouvellement élu. En effet, de l'avis de la Commission de Venise, le principe de coopération loyale entre institutions de l'Etat⁵ s'applique aussi aux relations entre les Présidents de la République entrant et sortant.

B. Si le Président en exercice nomme trois nouveaux juges avant la fin de son mandat, le Président nouvellement élu, qui prend ses fonctions le 15 juin 2014, peut-il s'opposer à la prestation de serment des juges nommés par le Président sortant et choisir trois autres personnes sur la liste des candidats ?

27. La prestation solennelle de serment devant le Président de la République slovaque est la dernière étape de la procédure de prise de fonction d'un juge (voir la question 1 ci-dessus).

28. La Constitution n'habilite pas expressément le Président à empêcher un juge, nommé conformément à la Constitution, de prêter serment et aucune de ses dispositions ne laisse supposer qu'il aurait ce pouvoir.

29. Les seules exceptions possibles à l'obligation du Président d'accepter la prestation de serment des juges nouvellement nommés pourraient être les suivantes : ceux-ci ne satisfont manifestement pas aux exigences de l'article 134.3 de la Constitution⁶ ou certains faits équivalents aux motifs de révocation énoncés à l'article 138.2.a. et d. de la Constitution n'ont été connus qu'après le choix du Conseil national et la nomination par le Président. L'examen approfondi de cette question dépasse le domaine de cet avis. L'important est que ces situations extraordinaires s'appliqueraient (ou pas) indépendamment du fait qu'une succession du Président en exercice est en cours.

30. En conclusion, la Commission de Venise est d'avis que le Président nouvellement élu n'a pas le pouvoir en vertu de la Constitution de s'opposer à la prestation de serment des juges nommés par le Président sortant ni de nommer trois autres personnes de la liste des candidats soumise par le Conseil national.

C. Le Président nouvellement élu peut-il rejeter l'ensemble des candidatures proposées et exiger du Conseil national qu'il soumette une nouvelle liste ?

31. Conformément à l'article 134.2 de la Constitution, le Conseil national est chargé de « [proposer] deux fois plus de candidats à la fonction de juge [de la Cour constitutionnelle] que le Président de la République slovaque n'en nomme ».

⁵ Commission de Venise, Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat, etc., CDL-AD(2012)026, paragraphe 72 *et suivants*.

⁶ Voir les arrêts de la Cour constitutionnelle de la République slovaque du 23 septembre 2009 (Ref. N° PL. ÚS 14/06) et du 24 octobre 2012 (Ref. N° PL. ÚS 4/2012-77) concernant la compétence et le devoir du Président de refuser de nommer un candidat qui ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles et juridiques de la fonction.

32. Le fait que le mandat du Président de la République expire avant celui du Conseil national n'a pas de conséquence sur la légitimité de la décision prise par le parlement qui a été élu démocratiquement à une autre date que le Président.

33. Aucune disposition de la Constitution ne justifie le rejet de la proposition. La seule particularité de la situation ici examinée est que le Conseil national ne savait pas à quelle personne physique sa proposition s'adresserait, mais l'organe « Président » n'a pas changé.

34. De l'avis de la Commission de Venise, ni le libellé de la Constitution, ni la logique qui préside à l'établissement d'une liste de candidats soumise par le Conseil national, n'autorisent le Président nouvellement élu de la République slovaque à rejeter l'ensemble des candidatures proposées et à exiger du Conseil national qu'il soumette une nouvelle liste.

D. Le Président nouvellement élu peut-il révoquer le président ou le vice-président de la Cour constitutionnelle et en nommer de nouveaux ?

35. La Commission de Venise note que conformément à l'article 102 de la Constitution, le Président de la République est habilité à nommer et à révoquer le président et le vice-président de la Cour constitutionnelle. Aucun critère n'est précisé. Ni la Constitution ni la loi de 1993 n'indiquent expressément la durée du mandat du président et du vice-président de la Cour constitutionnelle. On peut en déduire que ce mandat coïncide avec leur mandat de juges.

36. Il conviendrait de faire une distinction entre le mandat de juge et le mandat de président ou de vice-président de la Cour constitutionnelle. L'article 138.2 porte sur la révocation des juges en général et ne mentionne pas celle du président ou du vice-président de la Cour qui relève spécifiquement de l'article 102. Si un président ou un vice-président étaient révoqués en vertu de l'article 102 de la Constitution, ils conserveraient leur statut de juges de la Cour constitutionnelle et demeureraient en fonction jusqu'à la fin de leur mandat constitutionnel.

37. Les tâches spécifiques d'un président et d'un vice-président sont administratives et distinctes de leurs fonctions décisionnaires purement judiciaires.

38. L'irrévocabilité des juges et les règles contre toute révocation arbitraire (motifs de révocation limités à des cas exceptionnels prévus par la loi) sont les principales garanties de l'indépendance des juges des cours constitutionnelles⁷. Cela étant, les fonctions purement administratives correctement exécutées par les juges (comme les présidents) n'ont pas de rapport direct avec la prise de décision judiciaire qui est au cœur de l'indépendance des juges. Parallèlement, la ligne de démarcation entre l'administration d'une cour et l'administration de la justice (prise de décision judiciaire) pourrait dans la pratique ne pas être toujours aussi claire et peut être un sujet sensible renvoyant à l'indépendance des juges. Par exemple, la menace de révocation d'un juge de son poste de Président de la Cour pourrait influencer ses décisions. Il s'ensuit que les critères de révocation doivent être plus rigoureux que les critères de nomination⁸.

39. De l'avis de la Commission de Venise, la possibilité pour le Président de la République slovaque de révoquer le président et/ou le vice-président de la Cour constitutionnelle à tout moment et sans raison objective serait donc incompatible avec l'exigence constitutionnelle d'indépendance de la Cour constitutionnelle.

⁷ Commission de Venise, Rapport sur la composition des cours constitutionnelles, Science et technique de la démocratie, n° 20 (1997), page 24.

⁸ Voir également Commission de Venise, Avis sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire de la République d'Arménie, 2014.

40. Il est vrai que le pouvoir discrétionnaire du Président de la République de révoquer le président et le vice-président de la Cour constitutionnelle est plus grand que son pouvoir limité, prévu par la Constitution, de révoquer un juge de la Cour constitutionnelle (article 138.2 de la Constitution). Toutefois, des raisons objectives devraient alors être données.

41. La Commission de Venise est donc d'avis qu'à moins qu'il y ait des raisons objectives de le faire, le Président nouvellement élu ne peut révoquer le président ou le vice-président de la Cour constitutionnelle.

VI. Conclusions

42. La Commission de Venise formule les conclusions suivantes :

- (1) le Président de la République en exercice a le pouvoir, conformément à la Constitution, de nommer trois nouveaux juges constitutionnels avant la fin de son mandat ; dans le délai imparti, il a aussi toute liberté de ne pas les nommer et d'en laisser le soin au Président nouvellement élu, car il semblerait que celui-ci dispose de suffisamment de temps pour procéder aux nominations avant l'expiration du mandat des juges sortants sans compromettre la stabilité ou le fonctionnement continu de la Cour constitutionnelle ;
- (2) le Président nouvellement élu n'a pas le pouvoir, d'après la Constitution, de s'opposer à la prestation de serment des juges nommés par le Président sortant, ni de nommer trois autres personnes sur la liste des candidats ;
- (3) le Président nouvellement élu n'a pas le pouvoir, d'après la Constitution, de rejeter l'ensemble des candidatures proposées ni d'exiger du Conseil national qu'il soumette une nouvelle liste ; et
- (4) le Président nouvellement élu ne peut révoquer le président ou le vice-président de la Cour constitutionnelle sans raisons objectives.

43. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités de la République slovaque pour toute assistance complémentaire.