



Strasbourg, le 9 mars 2026

CDL-AD(2026)010

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

REPUBLIQUE SLOVAQUE

**AVIS CONJOINT DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE LA
DIRECTION GÉNÉRALE DROITS HUMAINS ET ÉTAT DE DROIT
(DGI) DU CONSEIL DE L'EUROPE**

SUR

**LE PROJET DE MODIFICATIONS LEGISLATIVES CONCERNANT
L'INFRACTION PÉNALE D'ABUS DE DROIT**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 146^e session plénière
(Venise, 6-7 mars 2026)**

Sur la base des observations de

Mme Nina BETETTO (Membre, Slovénie)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (Membre, Danemark)
**Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire de la Commission
de Venise)**
M. Gerhard REISSNER (expert DGI)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse.....	6
A.	L'infraction pénale d'abus de droit à la lumière des normes européennes	6
B.	L'infraction révisée d'abus de droit	10
C.	Le rôle révisé du Conseil judiciaire	11
1.	L'extension des compétences du Conseil judiciaire.....	11
2.	Le moment de l'intervention du Conseil judiciaire	14
3.	L'étendue et l'intensité du contrôle applicables	14
IV.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Par lettre du 22 octobre 2025, M. Boris Susko, ministre de la Justice de la République slovaque, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur le projet de modifications législatives relatives à l'infraction pénale d'abus de droit (ci-après « le projet de modifications », [CDL-REF\(2026\)002](#)). Le présent avis a été élaboré conjointement avec la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (ci-après « DGI »).

2. Mme Hanna Suchocka, Mme Nina Betetto et M. Jørgen Steen Sørensen ont agi en tant que rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. Gerhard Reissner a été nommé expert pour la DGI et a formulé des commentaires en son nom.

3. Les 29 et 30 janvier 2026, une délégation composée de Mme Hanna Suchocka, Mme Nina Betetto, M. Jørgen Steen Sørensen et M. Gerhard Reissner, accompagnée de M. Taras Pashuk et M. Salvador Luz du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Bratislava, où elle a rencontré le ministre et d'autres représentants du ministère de la Justice, ainsi que des représentants de la Cour suprême, de la Cour pénale spécialisée, du Parlement, du Conseil judiciaire et du Bureau du procureur général. La délégation a également rencontré des représentants d'organisations de la société civile, des partenaires internationaux et la Représentation de la Commission européenne en République slovaque. La Commission de Venise et la DGI remercient les autorités de la République slovaque pour l'excellente organisation de cette visite dans le pays.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du projet d'amendements. La traduction peut ne pas refléter fidèlement le texte original à tous égards.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions susmentionnées qui se sont tenues à Bratislava les 29 et 30 janvier 2026. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe de la sous-commission sur le pouvoir judiciaire, l'État de droit et l'Amérique latine le 5 mars 2026. À la suite d'un échange de vues avec M. Milan Hodás, secrétaire d'État au ministère de la Justice de la République slovaque, il a été adopté par la Commission de Venise à sa 146e session plénière (Venise, 6-7 mars 2026).

II. Contexte

6. En janvier 2021, dans le cadre d'un effort général visant à lutter contre la corruption, à renforcer l'intégrité des juges et à accroître la confiance du public dans le système judiciaire, l'article 326a¹ a été introduit dans le Code pénal slovaque, établissant l'infraction pénale d'abus de droit, visant spécifiquement les juges². En vertu de cette disposition, « *un juge, un juge associé ou un arbitre qui applique arbitrairement la loi dans ses décisions et cause ainsi un préjudice ou accorde un avantage à une autre personne est puni d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans* ». L'introduction d'une infraction pénale couvrant les situations dans lesquelles « les juges abusent des lois » a également constitué un jalon dans le cadre du volet « Réforme judiciaire » du plan national de relance et de résilience de la

¹ Selon le [chapitre](#) consacré à la Slovaque dans le rapport 2025 de la Commission européenne sur l'état de droit, « le niveau d'indépendance perçue du pouvoir judiciaire en Slovaque reste faible tant parmi le grand public que parmi les entreprises ».

² L'infraction pénale d'abus de droit a été ajoutée au [Code pénal](#) slovaque par [la loi n° 312/2020 du 21 octobre 2020](#) relative à la confiscation des biens et à la gestion des biens saisis et aux modifications de certaines lois, avec effet au 1er janvier 2021. Il convient de noter que dans divers textes juridiques, cette infraction pénale est également traduite en anglais par « bending the law » (contournement de la loi) ou « perversion of law » (perversion du droit).

Slovaquie, soumis à la Commission européenne et approuvé par le Conseil de l'Union européenne le 13 juillet 2021³.

7. Parallèlement à la modification du Code pénal, l'article 148, paragraphe 4, de la Constitution slovaque, qui régit l'immunité judiciaire, a également été révisé. Avant cette révision, les juges bénéficiaient d'une immunité de poursuites pénales pour les opinions juridiques exprimés dans les décisions judiciaires. À partir de janvier 2021, à la suite de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, cette immunité a été maintenue, à l'exception des « cas où une infraction pénale a été commise »⁴.

8. Dans ce contexte, un certain nombre de garanties procédurales sont en place. D'après le Code de procédure pénale, toute mise en accusation d'un juge doit être prononcée par un procureur du bureau du procureur général, et les juges peuvent déposer une plainte auprès du procureur général à l'égard de ces mises en accusation⁵. En outre, une fois mis en accusation pour abus de droit, les juges disposent de 60 jours pour saisir le Conseil judiciaire, qui peut s'opposer à la poursuite de la procédure pénale par une décision motivée adoptée à la majorité des voix⁶.

9. Malgré l'existence de telles garanties⁷, la disposition en question a été critiquée tant au niveau national⁸ qu'international. Dans son rapport 2025 sur l'état de droit⁹, la Commission européenne a exprimé ses préoccupations concernant l'adéquation des garanties existantes, le manque de clarté de la disposition, son effet dissuasif potentiel sur le raisonnement judiciaire indépendant et le nombre élevé de plaintes pénales frivoles fondées sur l'article 326a du Code pénal :

« La grande majorité des plaintes pénales déposées contre des juges ont jusqu'à présent été rejetées à un stade précoce de la procédure. Outre la charge de travail administratif qu'elle engendre, cette disposition, en l'absence de clarté et de garanties suffisantes, est

³ Voir [l'annexe de la décision d'exécution du Conseil approuvant l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la Slovaquie](#), p. 135. Au titre de la composante 15 du plan, relative à la « réforme judiciaire », et dans le cadre de la « réforme 2 : lutte contre la corruption et renforcement de l'intégrité et de l'indépendance du pouvoir judiciaire », l'objectif suivant a été fixé : « Détecter et poursuivre la corruption : de nouvelles infractions pénales sont introduites si les juges abusent des lois et si des fonctionnaires demandent ou promettent des avantages indus. »

⁴ La modification de l'article 148 de la [Constitution slovaque](#) faisait partie de la [loi constitutionnelle n° 422/2020 du 9 décembre 2020](#), qui a introduit une série de modifications constitutionnelles, avec effet au 1er janvier 2021. Actuellement, l'article 148, paragraphe 4, de la Constitution est libellé comme suit : « Ni un juge ni un juge associé issu de la citoyenneté ne peut être poursuivi pour un avis juridique exprimé dans une décision, même après la fin de son mandat, sauf en cas d'infraction pénale ; la responsabilité disciplinaire du juge n'est pas affectée. » Avant le 1er janvier 2021, l'article 148 (4) [était libellé comme suit](#) : « Ni un juge ni un juge associé issu des citoyens ne peut être poursuivi pour ses décisions, même après la fin de son mandat. »

⁵ Conformément aux paragraphes (1) et (2) de l'article 207a du [Code de procédure pénale](#).

⁶ Conformément aux articles 9, paragraphe 2, et 207a, paragraphe 3, du [Code de procédure pénale](#), aux articles 4, paragraphe 1, point I), et 27hi, paragraphe 1, de [la loi n° 185/2002 du 11 avril 2002](#) relative au Conseil judiciaire de la République slovaque, et à l'article 141a, paragraphe 7, de la [Constitution slovaque](#).

⁷ La version actuelle de ces garanties procédurales résulte de [la loi n° 40/2024 du 8 février 2024](#), à la suite des critiques formulées par la Commission européenne dans les chapitres consacrés à la Slovaquie dans ses rapports sur l'état de droit de [2021](#), [2022](#) et [2023](#).

⁸ Au cours de la visite dans le pays, les représentants du ministère de la Justice, du bureau du procureur général, de la Cour suprême, de la Cour pénale spécialisée, du Conseil judiciaire, du Parlement et de la société civile ont estimé que l'article 326a du Code pénal était trop vague, susceptible d'abus et inutile dans le système juridique slovaque, et se sont prononcés en faveur de son abrogation.

⁹ Voir le rapport 2025 de la Commission européenne sur l'état de droit, [chapitre consacré à la Slovaquie](#), paragraphe 7.

susceptible d'être utilisée à mauvais escient, ce qui a un effet dissuasif sur l'exercice indépendant du pouvoir décisionnel des juges. L'existence de poursuites pénales contre un juge est également pertinente pour la procédure de vérification des antécédents. La nécessité de mettre en place des garanties supplémentaires a également été soulevée par les parties prenantes. Les autorités slovaques ont engagé un dialogue avec la Commission européenne et le Conseil de l'Europe afin de traiter cette question et se sont montrées ouvertes à une nouvelle révision de la loi visant soit à supprimer l'infraction pénale d'« abus de droit », soit à introduire des garanties. Toutefois, comme la proposition législative est encore en cours de consultation, seuls des progrès limités ont été réalisés concernant cette recommandation. »

10. Dans le même ordre d'idées, dans son rapport ad hoc sur la République slovaque du 28 août 2025, le GRECO a exprimé sa préoccupation concernant la criminalisation des décisions judiciaires arbitraires, estimant que la formulation vague et la portée large de la disposition pourraient porter atteinte à l'indépendance judiciaire et donner lieu à des interprétations trop larges et à des abus. Le GRECO a donc recommandé soit « (i) d'abroger l'article 326a du Code pénal dans son intégralité, soit (ii) s'il est maintenu : (1) d'introduire dans la loi des garanties supplémentaires, opportunes et efficaces, pour protéger les juges accusés d'avoir enfreint la loi en vertu de l'article 326a du Code pénal, à savoir en limitant strictement son champ d'application aux cas de malveillance et d'intention délibérée, et en prévoyant un sursis automatique aux poursuites pénales jusqu'à ce que le Conseil judiciaire ait rendu sa décision ; et (2) de renforcer l'indépendance et la capacité du Conseil judiciaire à faire respecter ces garanties [...] »¹⁰.

11. L'exposé des motifs indique que les projets d'amendements sont le résultat de discussions internes au sein du ministère de la Justice, des critiques formulées par le Conseil judiciaire¹¹, et des échanges avec le GRECO et la Commission européenne. L'exposé des motifs note en outre que le fil conducteur qui sous-tend ces réserves concerne l'insuffisance des garanties existantes contre l'utilisation abusive potentielle de cette infraction pénale à l'égard des juges¹². Compte tenu de ces préoccupations, le gouvernement slovaque a d'abord envisagé d'abroger l'infraction pénale. Cependant, comme cette infraction est liée à un jalon spécifique du plan national de relance et de résilience de la Slovaquie, le gouvernement a finalement choisi de proposer le projet de modifications actuellement à l'étude¹³.

12. Selon l'exposé des motifs¹⁴, le projet de modifications vise à clarifier l'infraction pénale d'abus de droit et à renforcer les garanties procédurales afin de prévenir l'utilisation abusive potentielle des procédures pénales à l'encontre des juges :

a) L'article 326a du Code pénal sera modifié comme suit :

« Un juge, un juge associé ou un arbitre qui, dans l'intention de nuire ou de favoriser une autre personne, rend une décision arbitraire en violation manifeste de la loi, sans aucun fondement juridique ou en ignorant délibérément le libellé des dispositions

¹⁰ Voir [le rapport ad hoc sur la République slovaque \(règle 34\), 28 août 2025](#), adopté par le GRECO lors de sa 100^e réunion plénière, et [l'article](#) correspondant.

¹¹ Dans sa [résolution n° 464/2024](#) du 20 novembre 2024, le Conseil judiciaire a présenté deux alternatives d'amendement au ministre de la Justice, prévoyant toutes deux l'abrogation de l'article 326a. Dans la première alternative, la disposition serait abrogée et un mécanisme plus large serait mis en place pour permettre aux juges de demander au Conseil judiciaire de s'opposer à leur poursuite pénale pour toute infraction. Dans le cadre de la deuxième option, la disposition serait également abrogée et le rôle du Conseil judiciaire dans la validation ou la prévention des poursuites contre les juges serait complètement supprimé.

¹² Voir l'exposé des motifs ([CDL-REF\(2026\)002](#)), paragraphe 5.

¹³ *Ibid.*, paragraphe 6.

¹⁴ *Ibid.*, paragraphe 5.

légales, leur objectif ou la jurisprudence établie, et dont le caractère arbitraire a été prononcé dans une décision définitive d'une juridiction supérieure ou de la Cour constitutionnelle de la République slovaque, est puni d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans. »

- b) En outre, les modifications procédurales suivantes sont introduites : au lieu de la compétence actuelle du Conseil judiciaire de s'opposer aux poursuites pénales d'un juge pour l'infraction pénale d'abus de droit sur la base de la demande du juge concerné¹⁵, le Conseil judiciaire se verra attribuer une compétence générale obligatoire pour consentir à toute poursuite pénale à l'encontre de juges¹⁶. Cela signifie qu'avant d'inculper un juge pour une infraction pénale, les procureurs doivent d'abord obtenir du Conseil judiciaire une décision motivée accordant son consentement à la poursuite¹⁷.

III. Analyse

A. L'infraction pénale d'abus de droit à la lumière des normes européennes

13. L'indépendance judiciaire fait partie intégrante des principes démocratiques fondamentaux que sont la séparation des pouvoirs et l'État de droit¹⁸. Bien qu'elle ne soit ni une fin en soi ni un privilège personnel des juges, l'indépendance judiciaire se justifie par la nécessité de permettre aux juges de remplir leur rôle de gardiens des droits et libertés des individus¹⁹. Si l'indépendance judiciaire dans l'exercice des fonctions judiciaires revêt une importance fondamentale, elle ne doit pas pour autant exclure la responsabilité des juges.

14. La Commission de Venise s'est prononcée au fil des années en faveur de l'immunité fonctionnelle des juges²⁰. Il convient de trouver un équilibre délicat entre, d'une part, l'immunité en tant que moyen de protéger le juge contre les pressions indues et les abus des pouvoirs publics ou des particuliers (immunité) et, d'autre part, le fait qu'un juge n'est pas au-dessus des lois (responsabilité). À cet égard, la Commission de Venise a toujours souligné que les juges ne devraient pas bénéficier d'une immunité générale, mais d'une immunité fonctionnelle pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Toutefois, un juge ne devrait bénéficier de l'immunité fonctionnelle que dans l'exercice de ses fonctions légales. Par conséquent, lorsqu'un juge commet une infraction pénale dans l'exercice de ses fonctions, une procédure visant à lever cette immunité fonctionnelle devrait s'appliquer²¹.

¹⁵ Les articles 9(2) et 207a(3) du [Code de procédure pénale](#) seraient abrogés.

¹⁶ Cette nouvelle compétence serait prévue aux articles 4(1)(l) et 27hi de [la loi n° 185/2002 du 11 avril 2002](#) relative au Conseil judiciaire de la République slovaque, et à l'article 29(a)(2) de [la loi n° 385/2000 du 5 octobre 2000](#) relative aux juges et aux juges non professionnels.

¹⁷ Cette nouvelle procédure serait prévue à l'article 27hi(1) de [la loi n° 185/2002 du 11 avril 2002](#) sur le Conseil judiciaire de la République slovaque.

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, § 102 ; [CDL-AD\(2023\)027](#), Ukraine - Avis conjoint sur les suites données de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe à l'avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (CDL-AD(2020)022), § 42 ; Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, [CM/Rec\(2010\)12](#), article 4.

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, § 6.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, §§ 60 et 61.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)002](#), République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, §§ 17, 53-54 ; [CDL-AD\(2014\)018](#) [en anglais], République kirghize – Avis conjoint - Commission de Venise et OSCE/BIDDH - sur les projets

15. Tout en reconnaissant que les normes européennes permettent de tenir les juges pénalement responsables des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, la Commission de Venise a souligné que le seuil applicable est exceptionnellement élevé et que la faute doit être clairement intentionnelle²².

16. La Commission de Venise a également précisé que les juges ne devraient pas être tenus responsables pour de simples divergences dans l'interprétation de la loi²³. Par conséquent, ils ne devraient pas engager leur responsabilité pour des décisions judiciaires qui pourraient être contestées par une autre juridiction²⁴, ou pour s'être écartés d'une jurisprudence bien établie sur une question particulière²⁵. À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union européenne – applicable à la Slovaquie en tant qu'État membre de l'Union européenne –, les juridictions nationales sont tenues de laisser inappliquée la jurisprudence nationale incompatible avec une disposition du droit de l'Union européenne directement applicable²⁶. En outre, les juges ne devraient pas être tenus pénalement responsables d'erreurs judiciaires qui n'impliquent pas de mauvaise foi. Le principal recours pour de telles erreurs est la procédure d'appel²⁷.

17. Au regard de ces normes, la Commission de Venise et la DGI considèrent que l'infraction pénale d'abus de droit est préoccupante, car son champ d'application peut englober des décisions judiciaires adoptées de bonne foi mais reflétant une interprétation juridique marginale, divergeant des opinions dominantes ou cherchant à développer la jurisprudence en s'écartant de la jurisprudence établie. Dans ce contexte, criminaliser la prise de décision judiciaire par le biais de la notion d'« arbitraire » – qui elle-même est sujette à une interprétation large – risque intrinsèquement de porter atteinte à l'indépendance judiciaire, car les décisions judiciaires perçues comme « arbitraires » pourraient donner lieu à des plaintes pénales de la part de particuliers et à des évaluations ultérieures par les enquêteurs et les procureurs pénaux.

18. Nonobstant les garanties procédurales susmentionnées – à savoir, que les actes d'accusation contre les juges doivent être émis par un procureur du bureau du procureur général et peuvent être contestés devant le procureur général²⁸ – et les nouvelles garanties proposées – exigeant que le Conseil judiciaire donne son consentement avant toute poursuite

d'amendements au cadre juridique sur la responsabilité disciplinaire des juges dans la République kirghize, § 41.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)028](#) [en anglais], Moldova, République - Mémoire d'*amicus curiae* sur la responsabilité pénale des juges des cours constitutionnelles, § 26 ; [CDL-AD\(2017\)002](#), République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, § 19 ; [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, § 61.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)028](#) [en anglais], Moldova, République - Mémoire d'*amicus curiae* sur la responsabilité pénale des juges des cours constitutionnelles, § 25 ; [CDL-AD\(2017\)002](#), République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, § 27.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)017](#), Roumanie - Avis sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, § 115.

²⁵ Comparer Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)005](#), Serbie – Avis relatif aux Projets de modification de lois sur le pouvoir judiciaire de Serbie, § 22.

²⁶ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt de la Cour (grande chambre) du 22 février 2022, affaire [C-430/21](#), §§ 75-76, 87.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)028](#) [en anglais], Moldova, République - Mémoire d'*amicus curiae* sur la responsabilité pénale des juges des cours constitutionnelles, § 25 ; [CDL-AD\(2017\)002](#), République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, §§ 53.

²⁸ Voir paragraphe 8 ci-dessus.

pénale à l'encontre d'un juge et que l'élément d'arbitraire soit confirmé en dernier ressort par une juridiction de dernière instance²⁹ – la Commission de Venise et la DGI estiment que le risque de plaintes vexatoires et d'abus de la part du ministère public persiste, avec pour conséquence inévitable que les juges peuvent faire preuve d'une retenue excessive et d'autocensure dans leurs décisions.

19. La Commission de Venise et la DGI soutiennent que, lorsque les parties à une procédure judiciaire sont en désaccord avec le contenu d'une décision judiciaire, le recours approprié et principal devrait passer par une procédure d'appel ordinaire³⁰. En outre, dans les cas impliquant une intention, une faute délibérée ou une faute professionnelle grave et inexcusable ou répétée, lorsqu'un juge s'écarte de manière flagrante ou répétée des normes de raisonnement et d'interprétation judiciaires appropriées, une procédure disciplinaire devrait être engagée et devrait généralement suffire³¹.

20. En vertu du régime régissant la responsabilité disciplinaire des juges, tel qu'énoncé dans la loi n° 385/2000 sur les juges et les juges non professionnels, plusieurs formes de fautes professionnelles graves sont passibles de sanctions. Il s'agit notamment de « l'adoption d'une décision arbitraire par un juge qui n'a manifestement aucun fondement juridique, si cette décision cause un préjudice important ou d'autres conséquences particulièrement graves » (article 116, paragraphe 2, point e)), de « la violation délibérée du devoir d'un juge de statuer de manière impartiale et sans préjugé » (article 116(2)(a)) et la « violation de l'obligation de satisfaire aux exigences de compétence judiciaire pendant toute la durée du mandat de juge » (article 116(2)(i)). Les sanctions applicables comprennent le transfert vers un tribunal inférieur, une réduction du salaire fonctionnel pouvant aller jusqu'à 70 % pendant une période maximale d'un an et la destitution³².

21. À cet égard, en vertu du cadre juridique applicable, des procédures disciplinaires peuvent déjà être engagées à l'encontre des juges qui rendent des décisions dépourvues de fondement juridique clair et causant un préjudice important ou des conséquences particulièrement graves³³. En conséquence, la Commission de Venise et la DGI soutiennent que la responsabilité disciplinaire constitue, en règle générale, le mécanisme de responsabilité approprié pour le type de faute professionnelle visé par l'infraction d'abus de droit.

²⁹ Voir paragraphe 12 ci-dessus.

³⁰ [CCJE \(2015\)4](#), Avis n° 18 du CCJE – La place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, § 23 ; Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, [CM/Rec\(2010\)12](#), article 16. Voir également [CCJE-BU\(2020\)3](#), Avis du Bureau du CCJE à la suite d'une demande d'un membre du CCJE concernant la Slovaquie au sujet de la réforme du pouvoir judiciaire en Slovaquie, paragraphe 5.

³¹ [CCJE\(2024\)5](#), Avis n° 27 du CCJE sur la responsabilité disciplinaire des juges, §§ 25-28 ; [CCJE\(2018\)3Rev](#), Avis n° 21 du CCJE – Prévenir la corruption parmi les juges, § 30 ; [CDL-AD\(2017\)002](#), République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, §§ 18-19 ; [CDL-AD\(2011\)012](#) [en anglais], Kazakhstan – Avis sur la loi constitutionnelle de la République du Kazakhstan sur le système judiciaire et le statut des juges de la République du Kazakhstan § 60 ; Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, [CM/Rec\(2010\)12](#), article 69.

³² Conformément à l'article 117(3)(a) et (b) et (5) de [la loi n° 385/2000 sur les juges et les juges non professionnels](#).

³³ Conformément à l'article 116(2)(e) de [la loi n° 385/2000 sur les juges et les juges non professionnels](#) : « [une] faute disciplinaire grave est une décision arbitraire prise par un juge qui n'a manifestement aucun fondement juridique, si cette décision cause un préjudice important ou d'autres conséquences particulièrement graves ».

22. Malgré ce qui précède, il convient également de souligner que l'infraction d'abus de droit semble superflue dans le domaine pénal, dans la mesure où elle fait double emploi avec des infractions existantes. Bien que l'infraction pénale d'abus de droit ait été introduite en 2021 dans le but déclaré de renforcer la responsabilité des juges, divers interlocuteurs ont expliqué que l'infraction préexistante *d'abus de pouvoir par un fonctionnaire public*, prévue à l'article 326 du Code pénal³⁴, serait en tout état de cause applicable aux juges, en l'absence de l'infraction d'abus de droit. En vertu de cette disposition, un juge encourt une responsabilité pénale lorsqu'il rend délibérément une décision contraire à la loi, outrepassé son autorité judiciaire ou manque à une obligation découlant de cette autorité, dans l'intention de causer un préjudice à autrui ou d'obtenir un avantage non autorisé pour lui-même ou pour un tiers.

23. Selon les informations communiquées à la délégation, l'infraction pénale d'abus de pouvoir par un fonctionnaire public englobe déjà plusieurs cas de faute judiciaire et comporte des éléments constitutifs plus clairement définis, qui sont moins susceptibles d'être mal interprétés ou détournés et qui s'appuient sur une jurisprudence restrictive. Par conséquent, même si l'infraction d'abus de droit était abrogée, les juges resteraient soumis à l'infraction d'abus de pouvoir par un fonctionnaire public. En outre, d'autres infractions pénales, notamment la corruption, continueraient également de s'appliquer aux juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. L'abrogation de l'infraction d'abus de droit n'exclurait donc pas la possibilité de tenir les juges pénalement responsables, le cas échéant, dans l'exercice de leurs fonctions.

24. En outre, il est important de souligner que l'infraction d'abus de droit – contrairement à l'infraction d'abus de pouvoir par un fonctionnaire public – vise spécifiquement les juges. En tant que telle, elle est susceptible de produire un effet dissuasif prononcé, notamment en ce qui concerne les décisions judiciaires adoptées de bonne foi qui peuvent être politiquement gênantes ou controversées, s'écarter de la jurisprudence établie ou refléter une interprétation moins conventionnelle des dispositions légales pertinentes. Il convient également de souligner que les sanctions prévues pour le délit d'abus de droit sont moins sévères que celles applicables au délit général d'abus de pouvoir par un fonctionnaire public. Cette incohérence affaiblit encore davantage la justification du maintien d'un délit pénal distinct visant spécifiquement les juges.

25. En outre, cinq ans après son entrée en vigueur, l'infraction d'abus de droit semble avoir eu une application limitée. Au cours de la visite dans le pays, la délégation a été informée que, malgré le nombre élevé de plaintes pénales déposées, seules cinq mises en accusation ont été prononcées et aucune condamnation définitive n'a été prononcée. Cela indique qu'un nombre important de plaintes frivoles ou vexatoires ont été déposées, ce qui impose inévitablement une charge supplémentaire au système répressif³⁵.

³⁴ L'infraction pénale d'abus de pouvoir par un fonctionnaire est définie à l'article 326 du [Code pénal](#) slovaque. Conformément à l'article 128, paragraphe 1, du Code pénal, « (...) un fonctionnaire public désigne (...) un juge (...) ».

³⁵ Selon le [rapport 2022 sur les activités du bureau du procureur spécial](#), paragraphes 19-20, 114 plaintes pénales liées à l'infraction d'abus de droit ont été enregistrées en 2022, et une seule mise en accusation a été prononcée. Selon le rapport, « (...) la majorité absolue des plaintes pénales pour délit de détournement de la loi (...) n'avaient aucun fondement réel et reposaient uniquement sur le sentiment subjectif des plaignants qui, n'ayant pas obtenu gain de cause devant les tribunaux, estimaient que le juge avait nécessairement commis le délit de détournement de la loi. (...) L'introduction de l'infraction pénale de détournement de la loi (...) a donc entraîné en pratique, en 2022, une charge excessive pour les autorités chargées de l'application de la loi en raison du grand nombre de plaintes pénales non fondées et n'a pas contribué à la poursuite des décisions arbitraires et illégales rendues par des juges ou des arbitres. »

26. Étant donné que des procédures disciplinaires³⁶ peuvent être engagées à l'encontre des juges qui s'écartent des normes de prise de décision judiciaire appropriée et que le Code pénal prévoit déjà une série d'infractions couvrant différentes formes de fautes judiciaires, il demeure difficile de comprendre pourquoi ces mécanismes existants, pris ensemble, ne seraient pas suffisants pour traiter les cas potentiels de manque d'intégrité au sein du pouvoir judiciaire, ni pourquoi il a été jugé nécessaire d'introduire l'infraction d'abus de droit³⁷. Ces considérations ont été reprises par plusieurs interlocuteurs lors de la visite dans le pays, qui ont estimé que cette infraction était trop vague, susceptible d'abus et inutile dans le système juridique slovaque.

27. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise et la DGI recommandent d'abroger l'infraction pénale d'abus de droit.

28. La Commission de Venise et la DGI examineront plus en détail le projet de modifications concernant la clarification de l'infraction d'abus de droit et les garanties procédurales proposées, si les autorités slovaques décident, malgré la recommandation ci-dessus, de maintenir cette infraction dans le Code pénal.

B. L'infraction révisée d'abus de droit

29. Le projet de modifications vise à préciser davantage les éléments constitutifs de l'infraction pénale d'abus de droit. À cette fin, *l'actus reus* est défini plus précisément à l'article 326a du Code pénal et une référence explicite à l'intention spécifique est introduite.

30. Toutefois, l'inclusion de l'expression « ignorant sciemment (...) la jurisprudence établie » semble problématique, étant donné que, comme indiqué au paragraphe 16 ci-dessus, les juges agissant de bonne foi ne devraient pas être tenus responsables des décisions judiciaires qui s'écartent de la jurisprudence établie. De tels écarts peuvent survenir dans le cadre normal du processus décisionnel judiciaire, compte tenu de l'évolution des circonstances, et les juges ne devraient pas être dissuadés de contribuer à l'évolution de la jurisprudence, à condition qu'ils motivent leur décision³⁸. Ainsi, même lorsque la jurisprudence sur une question particulière est bien établie, elle peut faire l'objet d'un réexamen et un juge ne devrait pas être tenu personnellement responsable d'avoir délibérément choisi de ne pas la suivre³⁹. De plus, comme indiqué ci-dessus, en vertu du droit de l'Union européenne, les tribunaux nationaux sont tenus de ne pas appliquer la jurisprudence nationale dans certaines situations⁴⁰. Dans ce contexte, il serait approprié de supprimer cette expression de la disposition.

³⁶ Outre l'article 116, paragraphe 2, point e), de [la loi n° 385/2000 sur les juges et les juges non professionnels](#), qui sanctionne le prononcé d'une « décision arbitraire par un juge qui n'a manifestement aucun fondement juridique, si cette décision cause un préjudice important ou d'autres conséquences particulièrement graves », d'autres infractions disciplinaires peuvent également s'appliquer aux fautes professionnelles des magistrats. Il s'agit *notamment* de « la violation délibérée du devoir d'un juge de statuer de manière impartiale et sans préjugé » (article 116(2)(a) de [la loi n° 385/2000 sur les juges et les juges non professionnels](#)) et la « violation de l'obligation de satisfaire aux exigences de compétence judiciaire pendant toute la durée du mandat de juge » (article 116(2)(i) de [la loi n° 385/2000 sur les juges et les juges non professionnels](#)).

³⁷ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)027](#), Ukraine - Avis conjoint sur les suites données de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe à l'avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (CDL-AD(2020)022), § 41. Au cours de la visite dans le pays, plusieurs interlocuteurs ont estimé que l'infraction pénale d'abus de droit était peu systématique, trop vague, susceptible d'abus et inutile dans le système juridique slovaque.

³⁸ Comparer [CCJE \(2017\)4](#), Avis n° 20 du CCJE - Le rôle des juridictions dans l'application uniforme de la loi, § 39.

³⁹ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)005](#), Serbie - Avis relatif aux Projets de modification de lois sur le pouvoir judiciaire de Serbie, § 22.

⁴⁰ Voir le paragraphe 16 ci-dessus.

31. Le projet de modifications exige en outre que le caractère arbitraire soit confirmé par une juridiction de dernière instance, à savoir la Cour suprême ou la Cour constitutionnelle. Toutefois, d'après le libellé du projet de modifications, la procédure à suivre pour y parvenir reste floue. Au cours de la visite dans le pays, plusieurs interlocuteurs ont estimé que cette procédure soulevait de nombreuses questions et s'avérerait finalement impraticable. Premièrement, il n'est pas clair quel type de mécanisme de recours⁴¹ serait approprié à cette fin, ni si l'allégation de caractère arbitraire constituerait un motif de recours autonome ou s'il faudrait invoquer d'autres motifs. Deuxièmement, étant donné que l'introduction d'un recours dépend de l'initiative des parties, il est possible que, même en présence d'une décision manifestement arbitraire, aucune des parties n'introduise de recours. Dans de telles circonstances, l'infraction risquerait de revêtir un caractère quasi privé, dans la mesure où son activation effective dépendrait de l'initiative des parties concernées. Cela serait difficile à concilier avec la nature intrinsèquement d'intérêt public de l'infraction, qui est fondamentalement liée à la bonne administration de la justice. Troisièmement, une confusion des rôles semblerait se produire lors de l'examen en appel, car l'évaluation du caractère arbitraire par le juge d'appel deviendrait une condition nécessaire pour que la poursuite pénale puisse se poursuivre. Enfin, le système proposé semble créer une lacune, dans la mesure où les juges des cours de dernière instance seraient, dans la pratique, exemptés de cette infraction, leurs décisions n'étant pas susceptibles d'appel. Cet aspect entraînerait une inégalité dans le statut juridique des juges. Bien que cette exigence introduise un certain seuil procédural, elle manque de clarté et crée des difficultés supplémentaires dans l'application de cette disposition. Elle devrait donc être supprimée.

32. L'expression « intention de nuire ou de favoriser une autre personne » semble excessivement large, étant donné que, dans le cours normal d'une procédure judiciaire, le résultat naturel est qu'une partie « gagne » et l'autre « perd » le procès. Étant donné que l'issue de la plupart des procédures judiciaires peut être interprétée comme conférant un avantage ou un désavantage aux parties concernées, il serait important de nuancer cette expression en insérant le terme « illégalement » avant « intention de nuire ou de favoriser une autre personne ».

33. Compte tenu de ces considérations, la Commission de Venise et la DGI réitèrent la recommandation formulée au paragraphe 27 ci-dessus : la meilleure solution reste l'abrogation de l'article 326a du Code pénal, étant donné que les précisions et les qualifications supplémentaires introduites par les projets d'amendements à l'examen créent des complications juridiques supplémentaires.

C. Le rôle révisé du Conseil judiciaire

1. L'extension des compétences du Conseil judiciaire

34. Le projet de modifications vise également à mettre en place un système exigeant l'accord préalable général du Conseil judiciaire pour toute poursuite pénale à l'encontre de juges. En conséquence, les procureurs seraient tenus d'obtenir une décision préalable du Conseil judiciaire autorisant une poursuite pénale donnée avant de mettre en accusation un juge pour un crime quelconque. Cela constituerait un changement par rapport au système actuel, dans lequel le Conseil judiciaire n'intervient que dans les affaires relevant de l'article 326a du Code pénal. En outre, en vertu de la réglementation actuelle, l'intervention du Conseil judiciaire est déclenchée par le juge concerné dès qu'il a été informé de l'inculpation⁴². De plus, alors que

⁴¹ Au cours de la visite dans le pays, la délégation a été informée que, d'une manière générale, les mécanismes disponibles à cet égard consisteraient en des procédures d'appel ordinaires et de révision extraordinaire.

⁴² Conformément aux articles 9(2) et 207a(3) du [Code de procédure pénale](#), et aux articles 4(1)(l) et 27hi(1) de [la loi n° 185/2002 du 11 avril 2002](#) relative au Conseil judiciaire de la République slovaque.

dans le système actuel, dix votes affirmatifs⁴³ des membres du Conseil judiciaire sont nécessaires pour mettre fin aux poursuites pénales à l'encontre d'un juge⁴⁴, en vertu de la modification proposée, dix votes affirmatifs seraient nécessaires pour qu'une inculpation soit prononcée à l'encontre d'un juge⁴⁵.

35. La Commission de Venise et la DGI considèrent que les modifications procédurales envisagées par les projets d'amendements renforcent la protection des juges contre les pressions et ingérences extérieures, y compris les plaintes pénales abusives et les éventuels abus de la part du ministère public. Ces modifications remplacent un système d'opposition *a posteriori* aux poursuites pénales par un système exigeant un consentement préalable, dans lequel le Conseil judiciaire est saisi d'office chaque fois que les autorités chargées des poursuites pénales ont l'intention d'inculper un juge. En conséquence, un système exigeant que le Conseil judiciaire adopte une décision à la majorité pour mettre un juge en accusation est sans aucun doute plus protecteur qu'un système exigeant une décision à la majorité pour mettre fin à une procédure pénale.

36. Comme indiqué ci-dessus, que l'infraction d'abus de droit soit abrogée ou non, d'autres infractions pénales peuvent toujours être utilisées pour poursuivre pénalement des juges en raison de leurs décisions judiciaires⁴⁶. Il est donc important de veiller à ce que des garanties procédurales soient mises en place pour empêcher l'utilisation abusive de procédures pénales à l'encontre des juges⁴⁷. Par conséquent, l'extension de la compétence du Conseil judiciaire à ces infractions est acceptable, dans la mesure où elle offre une garantie supplémentaire contre toute ingérence indue dans la fonction judiciaire. Toutefois, cette compétence ne devrait pas s'étendre aux infractions pénales sans rapport avec la fonction judiciaire. Comme indiqué ci-dessus, les juges ne devraient pas bénéficier *d'une immunité générale*, mais *d'une immunité fonctionnelle* pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires⁴⁸. La compétence du Conseil judiciaire en matière de consentement préalable devrait donc être limitée aux seuls cas concernant l'exercice des fonctions judiciaires par les juges.

37. En outre, il convient de noter que, lors de la visite dans le pays, plusieurs interlocuteurs ont exprimé des préoccupations quant au fait que le Conseil judiciaire ne bénéficiait pas de garanties suffisantes d'indépendance. En particulier, il a été fréquemment observé que l'article 141a, paragraphe 5, de la Constitution slovaque permet la révocation des membres du Conseil à tout moment avant l'expiration de leur mandat, sans exiger de motifs spécifiques⁴⁹. Au fil des ans, dans ses rapports sur l'état de droit, la Commission européenne

⁴³ En vertu de l'article 141a, paragraphe 7, de la [Constitution slovaque](#), l'adoption des décisions du Conseil judiciaire requiert l'accord de la majorité de ses membres. En vertu de l'article 141a, paragraphe 2, le Conseil judiciaire est composé de 18 membres.

⁴⁴ Conformément aux articles 9, paragraphe 2, et 207a, paragraphe 3, du [Code de procédure pénale](#) et aux articles 4, paragraphe 1, point I), et 27hi, paragraphe 1, de [la loi n° 185/2002 du 11 avril 2002](#) relative au Conseil judiciaire de la République slovaque.

⁴⁵ Cette nouvelle procédure serait définie à l'article 27hi, paragraphe 1, de [la loi n° 185/2002 du 11 avril 2002](#) relative au Conseil judiciaire de la République slovaque.

⁴⁶ Voir les paragraphes 22-23 ci-dessus.

⁴⁷ Voir le paragraphe 14 ci-dessus.

⁴⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)002](#), République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, § 17 ; [CDL-AD\(2015\)013](#), Ukraine – Avis sur le projet de révision des dispositions de la Constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges d'Ukraine, § 25.

⁴⁹ Selon l'article 141a(5) de la loi, « [L]e mandat des membres du Conseil judiciaire de la République slovaque est de cinq ans. Une même personne peut être élue président du Conseil judiciaire de la République slovaque, élue ou nommée membre du Conseil judiciaire de la République slovaque pour un maximum de deux mandats consécutifs. Le président, le vice-président et les membres du Conseil judiciaire de la République slovaque peuvent être révoqués à tout moment avant l'expiration de leur mandat. »

a également exprimé sa préoccupation quant à la nécessité de garantir aux membres du Conseil judiciaire des garanties suffisantes d'indépendance en matière de révocation⁵⁰.

38. La Commission de Venise a précédemment déclaré que les conseils judiciaires devraient bénéficier de garanties constitutionnelles concernant leur composition, leurs pouvoirs et leur autonomie, et a plaidé en faveur d'une composition pluraliste afin de renforcer leur légitimité démocratique⁵¹. La Commission de Venise a également plaidé en faveur de l'inclusion dans la Constitution de dispositions garantissant l'indépendance et l'impartialité des membres individuels des conseils judiciaires. Elle a en outre affirmé que la révocation d'un membre avant l'expiration de son mandat ne devrait être possible que pour des raisons exceptionnelles spécifiées dans la loi⁵².

39. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la DGI considèrent qu'une disposition constitutionnelle permettant la révocation prématurée des membres du Conseil judiciaire sans motifs spécifiques porte atteinte à son indépendance et le rend susceptible d'influences extérieures⁵³. Les autorités sont donc invitées à prendre des mesures pour renforcer l'indépendance de cet organe et sa protection contre les influences extérieures, notamment en consacrant la sécurité du mandat des membres individuels du Conseil.

40. Des efforts devraient également être déployés pour mettre en place une procédure de nomination objective et fondée sur le mérite pour les membres du Conseil judiciaire, dans le cadre de laquelle les membres judiciaires seraient élus ou nommés par leurs pairs au terme d'un processus transparent régi par des critères d'admissibilité généraux et abstraits, formels et égaux⁵⁴, et les membres non judiciaires seraient nommés à la suite d'un appel à candidatures public fondé sur des critères d'éligibilité détaillés⁵⁵.

41. Enfin, il convient également de noter que plusieurs interlocuteurs ont souligné que, jusqu'en janvier 2021, avant l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle de 2020, la Cour constitutionnelle avait la compétence d'autoriser la détention provisoire des juges et avait développé une jurisprudence importante dans ce domaine. En outre, sur la base des informations recueillies, le Conseil judiciaire semble s'appuyer en partie sur le raisonnement ou les normes développés par la Cour constitutionnelle pour décider s'il convient d'exprimer son désaccord avec les poursuites pénales engagées à l'encontre de juges⁵⁶. Dans ce

⁵⁰ Voir les chapitres consacrés à la Slovaquie dans les rapports de la Commission européenne sur l'état de droit de [2025](#), [2024](#) et [2023](#).

⁵¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, § 108 ; [CDL-AD\(2007\)028](#), Nominations judiciaires, § 48-50 ; [Avis n° 10 du CCJE](#) sur le Conseil de la Justice au service de la société, §§ 15-19.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)026](#), Avis sur les sept amendements à la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » concernant, en particulier, le conseil de la magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières spéciales, § 77 ; [CDL-AD\(2005\)003](#) [en anglais], Avis conjoint sur une proposition pour la loi constitutionnelle sur les changements et amendements à la Constitution de Géorgie, § 102.

⁵³ Dans son [rapport ad hoc sur la République slovaque \(article 34\), du 28 août 2025](#), § 143, le GRECO a exprimé une préoccupation similaire : « (...) Le GRECO recommande (...) d'introduire des garanties solides pour assurer la sécurité de l'emploi des membres [du Conseil judiciaire], y compris des motifs juridiques explicitement définis pour leur révocation, qui ne soient ni vagues, ni généraux, ni discrétionnaires, et qui s'accompagnent de garanties procédurales appropriées assurant le droit à un recours et à un procès équitable ».

⁵⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)026](#), Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi sur le Conseil de la magistrature, §39 ; [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, § 32.

⁵⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)009](#), Bosnie-Herzégovine - Avis intérimaire sur les suites données aux avis précédents sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, §§ 51-52.

⁵⁶ Voir, à cet égard, le raisonnement suivi par le Conseil judiciaire dans [sa résolution n° 3/2024](#) du 28 mai 2024.

contexte, les autorités pourraient envisager une autre voie de réforme consistant à confier à la Cour constitutionnelle le rôle de consentement préalable actuellement destiné à être attribué au Conseil judiciaire.

2. Le moment de l'intervention du Conseil judiciaire

42. En vertu du projet de modifications, le Conseil judiciaire est tenu de donner son consentement à un stade précoce de la procédure pénale, à savoir avant la mise en accusation⁵⁷. Jusqu'à ce moment-là, et selon les informations communiquées à la délégation lors de sa visite dans le pays, les conséquences négatives éventuelles pour les juges semblent limitées, car les mesures préventives ne peuvent être imposées qu'après la mise en accusation.

43. En vertu des modifications proposées, une fois informé par le ministère public, le Conseil judiciaire dispose de 30 jours pour décider s'il donne son consentement à la poursuite pénale d'un juge⁵⁸. La délégation a également été informée que le Conseil judiciaire ne se réunit qu'une fois par mois. Dans ce contexte, étant donné qu'une réponse rapide du Conseil judiciaire est nécessaire, la Commission de Venise et la DGI recommandent de fixer des délais plus stricts pour l'intervention du Conseil judiciaire, dans l'intérêt d'une enquête pénale efficace.

3. L'étendue et l'intensité du contrôle applicables

44. En vertu de la loi applicable, le Conseil judiciaire doit statuer sur la question lors d'une réunion à laquelle assistent le juge concerné, son avocat et le procureur, mais la loi ne précise pas l'étendue et l'intensité du contrôle applicables⁵⁹. Au cours de la visite dans le pays, la délégation a été informée que le rôle du Conseil judiciaire dans l'expression de son désaccord avec la poursuite pénale d'un juge consistait à évaluer si tous les éléments constitutifs de l'infraction d'abus de droit étaient réunis. Dans sa résolution n° 3/2024 du 28 mai 2024⁶⁰, adoptée dans une affaire dans laquelle le Conseil était appelé à exprimer un tel désaccord, il a estimé que ce désaccord devait être exprimé s'il « ressortait clairement des circonstances factuelles attribuées au juge que tous les éléments constitutifs de l'infraction d'abus de droit prévue à l'article 326a du Code pénal ne pouvaient être réunis ». Il a en outre interprété sa compétence comme consistant à évaluer « s'il est possible de déduire raisonnablement des faits de l'affaire un soupçon raisonnable de commission de l'infraction pénale d'abus de droit ».

45. Il semble donc que le Conseil judiciaire interprète son rôle de protection comme exigeant qu'il vérifie s'il existe un soupçon raisonnable que l'infraction a été commise, en analysant tous

⁵⁷ Conformément à la proposition de révision de l'article 27hi(1) de [la loi n° 185/2002 du 11 avril 2002](#) relative au Conseil judiciaire de la République slovaque.

⁵⁸ Conformément à la proposition de révision de l'article 27hi(3) de [la loi n° 185/2002 du 11 avril 2002](#) relative au Conseil judiciaire de la République slovaque.

⁵⁹ Conformément à l'article 27hi(3) de [la loi n° 185/2002 du 11 avril 2002](#) relative au Conseil judiciaire de la République slovaque.

⁶⁰ Dans [sa résolution n° 3/2024](#) du 28 mai 2024, le Conseil judiciaire a interprété son rôle comme suit : « [l]e Conseil judiciaire ne peut exprimer son désaccord avec les poursuites pénales engagées à l'encontre d'un juge pour l'infraction pénale d'abus de droit prévue à l'article 326a du Code pénal que s'il ressort clairement des circonstances factuelles attribuées au juge que tous les éléments constitutifs de l'infraction d'abus de droit prévue à l'article 326a du Code pénal ne pouvaient être réunis, c'est-à-dire principalement l'exercice arbitraire du droit, c'est-à-dire s'il s'agit d'une ingérence inacceptable dans le pouvoir du juge d'exercer librement le droit. » (...) Dans sa décision, le Conseil judiciaire a également tenu compte des exigences énoncées par la Cour constitutionnelle dans son activité décisionnelle, et son pouvoir de décider de l'expression d'un désaccord avec les poursuites pénales engagées contre un juge pour l'infraction pénale d'abus de droit est interprété en ce sens qu'il doit être évalué de manière cohérente s'il est possible de déduire raisonnablement des faits de l'affaire un soupçon raisonnable de commission de l'infraction pénale d'abus de droit, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas de sanctionner un juge pour avoir exprimé une opinion juridique qui pourrait s'avérer incorrecte par la suite. »

ses éléments constitutifs. Il est important de souligner que cette procédure ne doit pas se transformer en un quasi-procès du juge concerné. À cet égard, la loi devrait définir l'étendue et l'intensité du contrôle applicables au Conseil judiciaire dans de tels cas et souligner que son rôle est celui de protéger les juges contre des allégations infondées ou manifestement non fondées.

IV. Conclusion

46. À la demande du ministre de la Justice de la République slovaque, M. Boris Susko, la Commission de Venise, en collaboration avec la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe (DGI), a évalué le projet de modifications législatives relatif à l'infraction pénale d'abus de droit.

47. La Commission de Venise et la DGI saluent les efforts déployés par les autorités slovaques pour lutter contre la corruption, renforcer l'intégrité des juges et consolider le système judiciaire. Dans le cadre de ces efforts, l'article 326a a été introduit dans le Code pénal slovaque en janvier 2021, établissant l'infraction pénale d'abus de droit. Cette infraction s'applique exclusivement aux juges qui rendent des décisions judiciaires considérées comme arbitraires et qui causent un préjudice ou confèrent un avantage à une autre personne. L'infraction s'accompagne de certaines garanties procédurales pour les juges, notamment le pouvoir du Conseil judiciaire d'exprimer son désaccord avec la poursuite pénale d'un juge, ce qui entraîne la fin de la procédure pénale.

48. En réponse aux critiques nationales et internationales, le projet d'amendement vise à préciser davantage les éléments constitutifs de cette infraction pénale et à renforcer les garanties procédurales pour les juges en instaurant un système selon lequel le consentement préalable du Conseil judiciaire est requis avant qu'un juge puisse être poursuivi pour une infraction pénale.

49. La Commission de Venise a précédemment affirmé que, si l'indépendance judiciaire dans l'exercice des fonctions judiciaires revêt une importance fondamentale, elle ne doit pas empêcher la responsabilité des juges. À cet égard, elle s'est prononcée en faveur de l'immunité fonctionnelle. Elle a ainsi souligné que la responsabilité pénale liée à la prise de décision judiciaire ne peut être engagée que dans des cas exceptionnels impliquant une faute intentionnelle.

50. La Commission de Venise a en outre déclaré que les juges ne devraient pas être tenus pénalement responsables du simple fait de divergences dans l'interprétation de la loi, ni pour des décisions qui pourraient être contestées par une autre juridiction, pour s'être écartés d'une jurisprudence bien établie sur une question particulière, ou pour des erreurs judiciaires qui n'impliquent pas de mauvaise foi.

51. La Commission de Venise et la DGI considèrent que l'infraction pénale d'abus de droit est préoccupante, car elle risque de porter atteinte à l'indépendance judiciaire. Elles réaffirment que le principal recours devrait être le contrôle ordinaire en appel.

52. En outre, dans les cas impliquant une intention, une négligence délibérée ou une faute professionnelle grave et inexcusable, lorsqu'un juge s'écarte de manière flagrante ou répétée des normes de raisonnement et d'interprétation judiciaires appropriées, une procédure disciplinaire devrait être engagée. À cet égard, le cadre juridique slovaque régissant la responsabilité disciplinaire des juges prévoit des sanctions pour plusieurs formes de fautes judiciaires.

53. Étant donné que des procédures disciplinaires peuvent être engagées à l'encontre des juges qui s'écartent des normes de prise de décision judiciaire appropriée et que le Code

pénal prévoit déjà une série d'infractions couvrant différentes formes de fautes professionnelles judiciaires, il demeure difficile de comprendre pourquoi ces mécanismes existants, pris ensemble, ne seraient pas suffisants pour traiter les cas potentiels de manque d'intégrité au sein du pouvoir judiciaire.

54. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc d'abroger l'article 326a du Code pénal, car il est jugé pas nécessaire et susceptible d'abus.

55. Si les autorités décident, contrairement à cette recommandation, de maintenir cette disposition, le projet de modifications à l'étude devrait être révisé comme suit :

- a) L'infraction pénale ne devrait pas englober les situations dans lesquelles un juge s'écarte de la jurisprudence établie.
- b) L'exigence selon laquelle le caractère arbitraire doit être confirmé par une décision définitive d'une juridiction supérieure devrait être supprimée.
- c) L'infraction pénale devrait être limitée à l'acte consistant à conférer illégalement un avantage ou un désavantage à une personne.

56. En outre, le projet de modifications devrait être révisé en ce qui concerne les compétences du Conseil judiciaire, afin de garantir que :

- a) L'exigence du consentement préalable du Conseil judiciaire soit limitée aux procédures pénales liées spécifiquement à l'exercice des fonctions judiciaires du juge concerné.
- b) Le Conseil judiciaire soit tenu d'adopter les décisions de consentement préalable pertinentes dans des délais courts.

57. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la DGI soulignent que la législation devrait garantir des garanties adéquates pour l'indépendance du Conseil judiciaire, y compris la nomination de ses membres sur la base du mérite et la garantie de la sécurité de leur mandat.

58. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition des autorités slovaques pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.