



Strasbourg, 13 mars 2017

CDL-AD(2017)001

Avis n° 877 / 2017

Or. anglais.

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

**REPUBLIQUE SLOVAQUE**

**AVIS**  
**SUR DES QUESTIONS RELATIVES**  
**A LA NOMINATION DES JUGES À LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**adopté par la Commission de Venise**  
**lors de sa 110<sup>e</sup> session plénière**  
**(Venise, 10 et 11 mars 2017)**

**sur la base des observations de**

**M. Richard Clayton (membre, Royaume-Uni)**  
**M. Michael Frenco (membre, Malte)**  
**M. Christoph Grabenwarter (membre, Autriche)**  
**M. Ben Vermeulen (membre, Pays-Bas)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	La demande .....	3
III.	Dispositions constitutionnelles pertinentes .....	4
IV.	Cadre de la nomination des juges à la Cour constitutionnelle et situation de fait .....	5
A.	Chronologie .....	5
B.	Situation actuelle de la Cour constitutionnelle.....	9
C.	Procédure de nomination des juges à la Cour constitutionnelle .....	9
V.	Éléments pertinents.....	10
A.	Interprétation de la Constitution, décision n° ÚS 4/2012 .....	10
B.	Avis CDL-AD(2014)015 de la Commission de Venise : .....	11
VI.	Procédure devant la Cour constitutionnelle .....	12
A.	Annonce de la décision après l'audience.....	12
B.	Répartition des compétences entre la plénière et les sénats .....	12
VII.	Analyse .....	13
A.	Fonctionnement continu de la Cour constitutionnelle.....	13
B.	Éléments comparatifs de la composition des Cours constitutionnelles .....	14
C.	Pouvoir discrétionnaire du Président en matière de nomination des juges constitutionnels .....	16
D.	Finalité des décisions de la Cour constitutionnelle.....	17
VIII.	Conclusion .....	18

## I. Introduction

1. Dans une lettre en date du 8 décembre 2016, le Président de la République slovaque a demandé à la Commission de Venise de donner un avis sur trois questions relatives à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle.

2. La Commission a nommé M. Richard Clayton, M. Michael Frendo, M. Christoph Grabenwarter et M. Ben Vermeulen rapporteurs pour le présent avis.

3. Le 31 janvier 2017, une délégation de la Commission, composée de M. Clayton et de M. Grabenwarter accompagnés de M. Schnutz Dürr du Secrétariat, s'est rendue à Bratislava où elle a rencontré (par ordre chronologique) : le Président de la République slovaque, M. Andrej Kiska ; la Présidente de la Cour constitutionnelle, M<sup>me</sup> Ivetta Macejková ; le Président du Conseil national (Parlement) de la République slovaque, M. Andrej Danko ; le Président de la Commission des affaires constitutionnelles et juridiques du Conseil national, M. Robert Madej ; et le conseiller juridique du Premier ministre, M. Eduard Bárány.

4. Le 7 novembre 2016, à l'invitation du ministre des Affaires étrangères de la République slovaque, M. Miroslav Lajčák, le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, accompagné de Schnutz Dürr, avait déjà rencontré (par ordre chronologique) : le Président de la République slovaque, M. Andrej Kiska ; le Premier ministre, M. Robert Fico ; le Président du Parlement, M. Andrej Danko ; et la Présidente de la Cour constitutionnelle, M<sup>me</sup> Ivetta Macejková, pour discuter de la question de la nomination des juges à la Cour constitutionnelle. À cette occasion, le Président Kiska avait annoncé son intention de solliciter la Commission de Venise pour avis si le problème n'était pas réglé rapidement.

5. Le présent avis ayant été préparé sur la base des contributions des rapporteurs et de traductions non officielles d'arrêts de la Cour constitutionnelle (CDL-REF(2016)008 et 013), il est susceptible de comporter des inexactitudes dues à des erreurs de traduction.

6. À l'issue de discussions au sein de la sous-commission de la justice constitutionnelle (Venise, 9 mars 2017) et d'un échange de vues avec M. Róbert Madej, Président de la Commission des affaires constitutionnelles et juridiques du Conseil national de la République slovaque, et M. Jan Mazak, conseiller du Président de la République slovaque, la Commission de Venise a adopté le présent avis lors de sa 110<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10 et 11 mars 2017).

## II. La demande

7. Le Président de la République slovaque a demandé à la Commission de Venise de répondre à trois questions qui peuvent être résumées comme suit :

1. La Cour constitutionnelle a décidé en 2012 que le Président peut décider – dans certaines circonstances – de ne pas nommer au poste de Procureur général le candidat proposé par le Conseil national. La question est de savoir si le Président jouit de la même compétence en ce qui concerne la nomination des juges à la Cour constitutionnelle proposés par le Conseil national.
2. En quoi l'obligation faite au Président de veiller au bon fonctionnement des organes constitutionnels par ses décisions joue-t-elle un rôle dans la nomination des juges à la Cour constitutionnelle ?
3. Quel est le lien entre une décision d'un sénat de la Cour constitutionnelle et une interprétation antérieure de la Constitution par la plénière de cette même Cour ?

8. Les deux premières questions sont étroitement liées. En substance, le Président slovaque, M. Kiska, a demandé à la Commission de Venise si l'arrêt PL ÚS 4/2012 du 24 octobre 2012

de la Cour constitutionnelle concernant la nomination du Procureur général s'applique également aux nominations des juges à la Cour constitutionnelle. La substance de la question est de savoir si le Président est tenu, au regard de la Constitution, de nommer au poste de juge de la Cour constitutionnelle un candidat qui, selon lui, ne remplit pas les conditions légales ou l'exigence « d'aptitude constitutionnelle ».

9. Si la Commission répond à ces deux questions par l'affirmative, le Président veut savoir si un sénat constitutionnel composé de trois juges est compétent pour donner une interprétation (arrêt n° III. ÚS 571/2014-266 du 17 mars 2015) qui s'écarte de l'interprétation contraignante donnée par la plénière de la Cour constitutionnelle le 24 octobre 2012.

### III. Dispositions constitutionnelles pertinentes

10. En vertu de l'article 101.1 de la Constitution slovaque, « *le Président de la République est le chef de l'État slovaque. [...] Le Président exerce sa fonction en son âme et conscience et n'est lié par aucun ordre* ». Conformément à l'article 104.1 de la Constitution, le Président est investi en prêtant serment et s'engage notamment à « *respecter la Constitution et les autres lois* ». L'article 102.1.s dispose que « *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.* ».

11. 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.*

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 se lit comme suit : « *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. En ce qui concerne les interprétations de portée générale, l'article 128 de la Constitution dispose que « *[L]a Cour constitutionnelle statue sur l'interprétation de la Constitution ou d'une loi constitutionnelle pour toute question litigieuse. La décision de la Cour constitutionnelle sur l'interprétation de la Constitution ou de la loi constitutionnelle est promulguée conformément à la procédure de promulgation des lois. L'interprétation prend effet à la date de sa promulgation.* »

15. Dans les affaires couvertes par des dispositions spécifiques de la Constitution, y compris les interprétations fondées sur l'article 128, l'article 131.1 de la Constitution exige que la décision soit prise par « *la Cour constitutionnelle en assemblée plénière [...] à la majorité absolue de ses membres. Si cette majorité n'est pas atteinte, la requête est rejetée.* ».

16. En vertu de l'article 131.2 de la Constitution : « *[L]a Cour constitutionnelle statue sur les autres affaires en chambres de trois membres. Chaque chambre décide à la majorité absolue de ses membres* ». Parmi ces autres affaires figurent les recours individuels.

17. En ce qui concerne la nomination du Procureur général, l'article 150 de la Constitution dispose que : « *[L]e Parquet général est dirigé par le Procureur général, qui est nommé et révoqué par le Président de la République slovaque sur proposition du Conseil national de la République slovaque.* ».

#### **IV. Cadre de la nomination des juges à la Cour constitutionnelle et situation de fait**

18. Il paraît utile, eu égard à la complexité de l'affaire, de reconstituer la chronologie des événements depuis 2012.

##### **A. Chronologie**

- 24 octobre 2012      Après le refus de l'ancien Président de la République slovaque de nommer au poste de Procureur général le candidat élu par le Parlement, la Cour constitutionnelle rend la décision n° PL ÚS 4/2012. Il résulte de son interprétation à caractère contraignant que le Président peut refuser de nommer un candidat qui, selon lui, ne remplit pas les obligations légales ou si des faits matériels sèment le doute sur sa capacité à remplir ses fonctions sans porter atteinte à l'autorité de la Cour constitutionnelle (pour plus de détails, voir la section V.A).
- 3 avril & 15 mai 2014      Le Conseil national adopte une liste de six candidats à l'élection de trois postes vacants à la Cour constitutionnelle (M<sup>me</sup> Jana Baricová, M. Jan Bernát, M<sup>me</sup> Eva Fulcová, M. Miroslav Ďuriš, M. Jurai Sopoliga et M. Imrich Volkai).
- 16 mai 2014      Le ministre de la Justice, M. Tomas Borec, demande à la Commission de Venise de donner son avis sur la procédure de nomination des juges à la Cour constitutionnelle et notamment sur la question de savoir si le Président sortant peut nommer des juges alors que son successeur a déjà été élu.
- 13 juin 2014      La Commission de Venise adopte son avis sur la procédure de nomination des juges à la Cour constitutionnelle en période de transition présidentielle en République slovaque (CDL-AD(2014)015). (pour plus de détails, voir la section B).

- 15 juin 2014 Le mandat du Président de la République slovaque, M. Ivan Gašparovič, prend fin sans que celui-ci ait nommé les juges. Le Président Kiska entre en fonction.
- 2 juillet 2014 Après audition des candidats par un conseil consultatif présidentiel composé de cinq spécialistes du droit constitutionnel, le Président Kiska annonce son intention de nommer l'un des six candidats, M<sup>me</sup> Jana Baricová, au poste de juge à la Cour constitutionnelle et refuse de nommer l'un quelconque des cinq autres candidats au motif qu'ils n'ont pas les qualifications requises par la Constitution.
- 10 juillet 2014 Le Président Kiska nomme M<sup>me</sup> Jana Baricová juge à la Cour constitutionnelle.
- 15 septembre 2014 Les candidats n'ayant pas été nommés introduisent des recours devant la Cour constitutionnelle.
- 23 octobre 2014 Le deuxième sénat<sup>1</sup> de la Cour constitutionnelle admet la recevabilité des recours de M. Jan Bernát (décision II. ÚS 718/2014) et de M. Imrich Volkai (décision II. ÚS 719/2014), estimant que les avis juridiques exprimés dans l'interprétation 4/2012 « sont pertinents en l'espèce ». Les deux candidats retirent leur recours et la Cour suspend la procédure.
- 17 mars 2015 Le troisième sénat de la Cour constitutionnelle organise une audience dans la procédure jointe des trois autres candidats (M<sup>me</sup> Fulcová, M. Ďuriš et M. Sopoliga). À l'issue de l'audience, le sénat rend sa conclusion orale<sup>2</sup> n° III. US 571/2014 dans laquelle il estime que la non nomination des candidats aux postes de juges à la Cour constitutionnelle a violé les droits fondamentaux des requérants, tels qu'ils sont garantis par la Constitution slovaque et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la décision du Président ne précisant pas de manière individualisée et spécifique en quoi les intéressés ne répondaient pas aux exigences constitutionnelles. Le raisonnement du sénat est le suivant : « *Le Président a le pouvoir de ne pas nommer un candidat au poste de juge constitutionnel s'il existe une raison sérieuse liée au candidat à cause de laquelle le Président a de sérieux doutes quant sa capacité à s'acquitter de sa fonction d'une manière qui n'affaiblisse pas l'autorité de sa fonction et celle de la Cour dans son ensemble – dont il est appelé à être le représentant suprême – ou qui, même n'étant pas contraire à la mission de ladite institution, pourrait interférer avec le bon fonctionnement des organes constitutionnels, ainsi qu'il résulte de l'interprétation donnée dans l'affaire n° PL ÚS 4/2012. Par la raison évoquée ci-dessus, on entend des raisons exceptionnelles qui sont si graves qu'elles disqualifient le candidat pour ce poste spécifique sous l'angle du droit constitutionnel* »<sup>3</sup>. Pour le troisième sénat, « aucune circonstance aussi grave ou exceptionnelle ne découle du raisonnement du Président pour ne pas nommer les requérants juges à la Cour

<sup>1</sup> En vertu de l'article 131.2 de la Constitution, la Cour constitutionnelle soumet les recours (individuels) à des formations de trois juges. La traduction française de la Constitution utilise le terme « chambre », mais la délégation de la Commission de Venise a été informée que le terme « sénat » – déjà utilisé dans la traduction de la Loi sur la Cour constitutionnelle – reflète mieux le terme slovaque original « *senát* ».

<sup>2</sup> La conclusion orale a été rendue publique sous la forme d'une transcription abrégée de l'enregistrement de l'audition publique du 17 mars 2015, ainsi que d'une version écrite succincte. Les décisions de la Cour constitutionnelle slovaque sont des « arrêts », tandis que les décisions sur le bien-fondé sont des « conclusions ».

<sup>3</sup> L'enregistrement audio de l'audition est disponible en langue slovaque sur le site Web de la Cour constitutionnelle à l'adresse suivante :

[https://www.ustavnysud.sk/c/document\\_library/get\\_file?uuid=8752ad07-68c7-4b91-999e-9900fb056fbf&groupId=10182](https://www.ustavnysud.sk/c/document_library/get_file?uuid=8752ad07-68c7-4b91-999e-9900fb056fbf&groupId=10182).

- constitutionnelle. Le raisonnement développé dans les décisions contestées se limite à des déclarations plus ou moins générales sur la non-conformité des intéressés avec les critères de compétence professionnelle, sans plus de spécification ou individualisation ».*
- 15 mai 2015 La Cour constitutionnelle formule par écrit l'exposé des motifs de sa conclusion n° III. ÚS 571/2014 du 15 mai 2015 (publiée sur le site internet de la Cour le 25 mai 2015). La conclusion distingue la procédure de nomination du Procureur général (et d'autres hauts fonctionnaires comme le vice-président de la Banque Nationale) de celle des juges de la Cour constitutionnelle, en raison du caractère spécifique de la nomination desdits juges, et indique que *« l'on peut conclure que les articles 134, paragraphe 2, et 139 de la Constitution impliquent clairement que le Président a l'obligation de nommer les juges à la Cour constitutionnelle à partir d'une liste de candidats comprenant exactement le double du nombre de postes à pourvoir. [...] Le Président peut et doit choisir les juges les mieux qualifiés pour la Cour constitutionnelle parmi les candidats élus par le Conseil national ».*
- 27 mai 2015 En réponse à des articles de presse sur les différences entre la version de la conclusion du sénat du 17 mars 2015 et celle du 15 mai 2015 parus dans la presse, le service de presse et d'information de la chancellerie de la Cour constitutionnelle publie un communiqué de presse (n° 31/2015) informant le public que *« selon une déclaration des membres de la troisième chambre de la Cour, la version écrite de la conclusion transmise au Président et aux autres parties à la procédure, laquelle fait toujours autorité, n'est nullement en contradiction avec l'exposé oral de ladite conclusion ».*
- 11 août 2015 Le Président de la République slovaque demande une interprétation généralement contraignante de l'article 2.2 lu conjointement d'une part avec les articles 128 et 134.2 de la Constitution et d'autre part avec ses articles 101.1 et 102.1.s relatifs à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle.
- 28 octobre 2015 À la majorité de sept voix contre quatre, la plénière de la Cour constitutionnelle adopte l'arrêt n° PL US 45/2015 rejetant le recours formé le 11 août 2015 par le Président en vue d'obtenir une interprétation généralement contraignante de la Constitution, au motif que ce recours viserait une simple interprétation de la loi ordinaire et non pas de la Constitution. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle déclare que sa décision du 24 octobre 2012 n° 4/2012 n'est pas applicable et que la conclusion du 17 mars 2015, n° 571/2014 du troisième sénat a déjà rendu une décision définitive. Pour la Cour, *« le Président a l'obligation de nommer exactement la moitié des candidats aux postes de juges de la Cour constitutionnelle et n'est donc pas autorisé à en nommer un nombre inférieur au motif qu'il estime que des éléments sérieux permettent de douter de la capacité du candidat à s'acquitter de sa fonction de juge de la Cour constitutionnelle de la République slovaque sans affaiblir l'autorité de sa fonction et de la Cour dans son ensemble ».* La Cour ne s'est pas penchée sur la question soulevée par le Président, à savoir que la version orale de la conclusion du sénat du 17 mars 2015 était fondamentalement différente de la version écrite publiée le 15 mai 2015. La Cour ne s'est pas penchée en substance sur la question de savoir si, compte tenu des différentes interprétations relatives à la portée de l'arrêt interprétatif du 24 octobre 2012 (n° 4/2012), on pouvait conclure à l'existence d'un sérieux différend constitutionnel exigeant une nouvelle interprétation de l'article 128 de la Constitution et s'est contentée de déclarer que ce point avait

- déjà été réglé dans la version écrite de la conclusion du sénat en date du 17 mars 2015.
- 2 décembre 2015 Le Conseil national propose deux candidats à un autre poste vacant de la Cour constitutionnelle (M<sup>me</sup> Jana Laššakova et M. Mojmir Mamojka).
- 16 mars 2016 La Commission de Venise adopte une déclaration dans laquelle elle se dit préoccupée par les problèmes et les retards dans la nomination des juges à la Cour constitutionnelle en Slovaquie<sup>4</sup>.
- 6 juillet 2016 Le Président Kiska rejette par écrit les candidatures de M<sup>me</sup> Fulcová, M. Ďuriš, et M. Sopoliga (qu'il considère comme étant les seuls candidats restant élus en 2014 ; MM. Bernát et Volkai ayant retiré leur recours, il considère qu'ils ont accepté sa décision). Le Président rejette également les deux candidats élus par le Parlement pour pourvoir le nouveau poste vacant (M<sup>me</sup> Laššakova et M. Mamojka).
- 5 septembre 2016 M<sup>me</sup> Fulcová, M. Ďuriš, M. Sopoliga et M. Bernát (qui avait retiré entre-temps son premier recours) introduisent un recours devant la Cour constitutionnelle.
- 13 septembre 2016 L'un des nouveaux candidats rejetés (M<sup>me</sup> Laššakova) introduit un recours devant la Cour constitutionnelle. Cette affaire et celles introduites le 5 septembre sont actuellement pendantes devant le troisième sénat de la Cour.
- 14 septembre 2016 Dans l'arrêt n° I ÚS 757/2016, le troisième sénat conclut à la recevabilité des recours de M<sup>me</sup> Fulcová, M. Ďuriš, M. Sopoliga, M. Bernát et M<sup>me</sup> Laššakova.
- 27 octobre 2016 Le Président de la République slovaque décide d'engager une procédure disciplinaire contre les trois juges du premier sénat, au motif que, dans l'arrêt n° I ÚS 757/2016, ils auraient délibérément violé ses droits procéduraux en se prononçant sur la recevabilité de la requête sans audience préliminaire et en jugeant recevable un recours introduit par une personne (M. Bernát) ayant déjà retiré une plainte antérieure. Le même jour, le Président Kiska introduit une demande de récusation des juges du troisième sénat pour parti pris, au motif que l'arrêt n° I ÚS 757/2016 était dénué de tout fondement et qu'il n'a pas été informé des recours avant l'adoption dudit arrêt.
- 7 novembre 2016 À l'invitation du ministre des Affaires étrangères slovaque, le Président de la Commission de Venise se rend à Bratislava et rencontre successivement le Président de la République slovaque, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale et le président de la Cour constitutionnelle pour discuter de la question de la nomination des juges à la Cour constitutionnelle.
- 8 décembre 2016 Le Président Kiska demande l'avis de la Commission de Venise sur des questions liées à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle.
- 14 décembre 2016 Le Président de la Cour constitutionnelle décide de ne pas engager de procédure disciplinaire à l'encontre des juges du premier sénat, et rappelle que l'organisation d'une audience préliminaire sur la question de la recevabilité – dont l'absence a été dénoncée par le Président de la République – n'est plus obligatoire depuis la réforme constitutionnelle de 2001 et les modifications ultérieures apportées à la Loi relative à la Cour constitutionnelle et à son règlement.
- 24 janvier 2017 Le deuxième sénat de la Cour conclut dans l'arrêt n° II. ÚS 62/2017 que les juges du premier sénat ne sauraient être considérés comme partiels et qu'ils peuvent par conséquent statuer sur les plaintes pendantes.
- 31 janvier 2017 Une délégation de la Commission de Venise se rend à Bratislava (voir

<sup>4</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=2193&lang=fr>.



plus haut).

## **B. Situation actuelle de la Cour constitutionnelle**

19. En vertu de la Constitution slovaque, la Cour constitutionnelle se compose de 13 juges. Après le départ de trois juges en 2014, dont un seul a été remplacé avec la nomination de M<sup>me</sup> Jana Baricová, le nombre de juges de cette juridiction est tombé à 11. Depuis le départ à la retraite d'un autre juge en 2015, lequel n'a pas été remplacé, la Cour fonctionne avec 10 juges au lieu de 13.

20. La délégation de la Commission de Venise a été informée que, pendant la période 2007-2012, la Cour constitutionnelle a été saisie en moyenne de 11 500 recours par an. Depuis, leur nombre a augmenté pour atteindre 16 800 en 2015 et 15 200 en 2016. L'absence de trois juges est l'un des facteurs ayant contribué à l'allongement considérable de la durée des procédures, qui est passée en moyenne de 6,23 mois en 2013 à 8,15 mois en 2014, à 9,02 mois en 2015 et à 11,87 mois en 2016. En conséquence, la Cour estime que l'exercice du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable en vertu de l'article 48.2 de la Constitution slovaque et de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme est menacé.

21. Selon la Cour constitutionnelle, dans les affaires examinées en plénière, il est difficile de réunir la majorité requise de sept juges sur les dix restants. Dans plusieurs affaires, la Cour n'est pas parvenue à adopter une décision en plénière en raison de son incapacité à réunir les sept voix requises.

22. Cette situation a conduit la Commission de Venise à faire part de ses préoccupations concernant notamment les problèmes et les retards liés à la nomination des juges de la Cour constitutionnelle en Slovaquie.

## **C. Procédure de nomination des juges à la Cour constitutionnelle**

23. La procédure de nomination de nouveaux juges à la Cour constitutionnelle comprend trois étapes :

1. Le Conseil national propose deux fois plus de candidats que de postes à pourvoir (article 134.2 de la Constitution) ;
2. Le Président de la République fait son choix parmi ces candidats (article 134.2 de la Constitution) ;
3. La prestation de serment du juge devant le Président de la République (article 134.4 de la Constitution) marque l'entrée en fonction du juge (article 134.5 de la Constitution).

24. En vertu de l'article 134.3 de la Constitution, le Parlement élit deux candidats pour chaque poste vacant ; il appartient ensuite au Président de la République de nommer l'un d'eux.

25. Parmi les critères fixés par la Constitution pour nommer un juge figure la condition d'« avoir exercé une profession juridique pendant 15 ans ». Pour le Parlement slovaque, ce critère recouvre divers types d'expériences dans la profession juridique, tandis que le Président Kiska estime que les candidats doivent montrer un intérêt spécifique pour le droit constitutionnel et être très motivés pour être juges constitutionnels.

26. La délégation de la Commission de Venise a été informée que les candidats sont soumis à un examen approfondi devant la Commission des affaires constitutionnelles et juridiques du Conseil national. Tout membre du Parlement, y compris ceux qui ne font pas partie de la

commission, peut participer à ces auditions et poser des questions aux candidats. L'Assemblée nationale réunie en séance plénière procède ensuite au vote définitif à bulletin secret.

## V. Éléments pertinents

### A. Interprétation de la Constitution, décision n° ÚS 4/2012

27. En 2012, M. Gašparovič, alors Président de la République, avait refusé de nommer le candidat élu par le Parlement, M. Čentéš, au poste de Procureur général. Un groupe de membres du Conseil national ayant demandé une interprétation généralement contraignante de la Constitution sur la base de l'article 128 de ce texte, la Cour constitutionnelle avait rendu sa décision n° PL ÚS 4/2012-77.

28. En vertu de l'article 128 de la Constitution, la Cour constitutionnelle peut en effet interpréter la Constitution ou une loi constitutionnelle en cas de conflit. Cette décision est promulguée de la même manière qu'une loi. L'interprétation est généralement contraignante à compter du jour de sa promulgation.

29. Le 24 octobre 2012, la Cour constitutionnelle a décidé que le Président peut refuser de nommer un candidat s'il estime que celui-ci ne répond pas aux obligations légales ou bien s'il dispose de faits matériels permettant de douter de sa capacité à remplir ses fonctions sans porter atteinte à l'autorité de la juridiction constitutionnelle<sup>5</sup>. La décision a été adoptée par neuf voix contre quatre, les quatre qui ont voté contre ayant exprimé des opinions dissidentes. Le Président de la Cour a formulé une opinion concordante appelant à une large application de la décision.

30. Dans sa décision n° ÚS 4/2012, la Cour constitutionnelle considère, entre autres, que :  
« 45. [...] Si le choix du candidat pour la nomination au poste de Procureur général parmi les candidats potentiels revient au Conseil national [...], le Président, dans l'exercice de sa fonction, donne son avis sur une personne spécifique. Son pouvoir discrétionnaire s'étend donc non seulement au choix d'un candidat parmi tous ceux répondant aux exigences légales, mais également à l'appréciation de la capacité de la personne choisie à remplir ses fonctions à l'aune des critères correspondant à l'obligation fondamentale susmentionnée du Président de veiller au bon fonctionnement des organes constitutionnels. Cette obligation fait normalement partie de l'exercice de sa fonction.

46. Il résulte de ce qui précède que le Président ne peut pas refuser de nommer un candidat au poste de Procureur général pour quelque raison que ce soit. Même si l'étendue de son pouvoir discrétionnaire ne se limite pas à contrôler que le candidat proposé par le Conseil national satisfait aux exigences légales, tout autre motif invoqué par le Président pour refuser la nomination doit relever directement de son obligation de veiller au bon fonctionnement des organes constitutionnels. Par conséquent, le Président doit avant tout vérifier si certaines circonstances relatives au candidat ne soulèvent pas de doute pertinent quant à sa capacité à exercer ses fonctions d'une manière qui ne porte pas atteinte au prestige attaché à son poste ou à celui du parquet dans son ensemble. Pourtant, ces circonstances ne doivent pas être établies uniquement sur la base d'une déclaration autorisée de violation d'une obligation juridique [...]. En l'espèce, il découle pleinement du statut du Président – en ce qui concerne l'exigence d'impartialité du parquet et du Procureur général, ainsi que généralement l'importance de cette fonction dans le système constitutionnel – que celui-ci doit évaluer, lors de l'examen de la candidature proposée, toutes les circonstances susceptibles d'être pertinentes du point de vue de la capacité du candidat à s'acquitter correctement de ses fonctions. »

---

<sup>5</sup> Pour plus de détails, voir la section V.A.

31. Sur la base de ce raisonnement, la Cour constitutionnelle a donné l'interprétation suivante :  
« *Le Président de la République slovaque est tenu d'examiner la proposition du Conseil national pour nommer le Procureur général, conformément à l'article 150 de la Constitution et, lorsque l'intéressé a été sélectionné conformément à la procédure prévue par la loi, de procéder à sa nomination dans un délai raisonnable ou d'informer le Conseil national qu'il n'a pas l'intention de le faire.*

*La seule circonstance dans laquelle le Président peut refuser de nommer un candidat est soit que celui-ci ne répond pas aux qualifications requises par la loi, soit que des circonstances sérieuses l'en empêchent, ce qui soulève des doutes pertinents quant à sa capacité à exercer sa fonction d'une manière ne portant pas atteinte au prestige attaché à la fonction constitutionnelle ou à l'organe constitutionnel – dont le candidat deviendrait le représentant suprême – ou bien d'une manière n'entrant pas en conflit avec la mission même dudit organe au cas où lesdites circonstances pourraient affecter le bon fonctionnement des organes constitutionnels (article 101, paragraphe 1, phrase 2, de la Constitution slovaque).*

*Le Président doit motiver son refus, qui ne doit pas être arbitraire. »*

32. La question se pose de savoir si cette interprétation relative à la nomination du Procureur général s'applique également à celle des juges constitutionnels et également si et dans quelle mesure le président peut exercer son pouvoir discrétionnaire.

#### **B. Avis CDL-AD(2014)015 de la Commission de Venise :**

33. À la demande du ministre de la Justice slovaque, la Commission de Venise a adopté son avis sur la procédure de nomination des juges à la Cour constitutionnelle en période de transition présidentielle en République slovaque le 13 juin 2014<sup>6</sup>. Il s'agissait alors de savoir si le Président de la République pouvait nommer des juges à la Cour constitutionnelle après l'élection de son successeur et si le nouveau Président pouvait rejeter tous les candidats élus par le Conseil national pendant le mandat de son prédécesseur.

34. Les parties pertinentes de l'avis se lisent comme suit :

*« 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 Constitution<sup>7</sup> 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.*

[...]

*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 ».*

---

<sup>6</sup> CDL-AD(2014)015.

<sup>7</sup> Voir les arrêts de la Cour constitutionnelle du 23 septembre 2009 (n° PL. ÚS 14/06) et du 24 octobre 2012 (n° PL. ÚS 4/2012-77) concernant le pouvoir et le devoir du Président de refuser de nommer un candidat ne remplissant pas les conditions constitutionnelles légales requises pour exercer la fonction.

35. Comme indiqué dans l'avis, un examen approfondi du pouvoir discrétionnaire du Président en matière de nomination des juges à la Cour constitutionnelle aurait dépassé le domaine de l'avis de la Commission de Venise.

## **VI. Procédure devant la Cour constitutionnelle**

36. Dans le cadre de l'analyse des questions soulevées par le Président de la République slovaque, la Commission de Venise n'a pas manqué de relever certaines caractéristiques spécifiques de la législation régissant les procédures de la Cour constitutionnelle. La Commission souhaite évoquer ces points et formuler des recommandations, d'un point de vue comparatif, sur la manière dont les procédures concernées pourraient être améliorées.

### **A. Annonce de la décision après l'audience**

37. La question du Président de la République slovaque concernant une éventuelle différence entre l'exposé oral du 17 mars 2015 et la version écrite du 15 mai 2015 s'est posée uniquement en raison du délai qui s'est écoulé entre ces deux étapes de la procédure. Le problème aurait pu facilement être évité. En vertu de l'article 30.6 de la Loi relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle slovaque, aux procédures devant cette juridiction et au statut de ses juges, « *les conclusions et les décisions de la Cour constitutionnelle doivent être annoncées publiquement à l'issue de l'audience* ». Il va de soi que ni une conclusion ni un arrêt ne saurait être communiqué directement par écrit juste après une audience. Dans le cas contraire, l'audience elle-même serait dépourvue de toute signification et rien de ce qui s'y serait dit ne pourrait avoir d'impact sur la décision de la Cour.

38. La Cour constitutionnelle slovaque n'est pas la seule juridiction de ce type à annoncer ses conclusions avant la publication de l'arrêt intégral. Dans certains cas, plusieurs semaines, voire plusieurs mois (deux mois en l'occurrence) peuvent s'écouler entre l'annonce des conclusions et la publication de l'arrêt intégral. La Commission a appris que dans d'autres pays les juges ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la manière de libeller un arrêt après que la conclusion a été annoncée et que la Cour a ensuite beaucoup de mal à le rédiger.

39. Cependant, le délai entre l'annonce de la décision et l'arrêt intégral est encore plus problématique pour les parties, dans la mesure où elle génère des incertitudes quant à la manière dont la Cour est parvenue à ses conclusions. Le public attend de l'exécutif et du législatif qu'ils appliquent la décision dès que la conclusion est connue, mais ceux-ci ne sont pas en mesure de le faire tant qu'ils ne disposent pas du raisonnement intégral des juges. Dans son avis sur la Loi relative à la Cour constitutionnelle ukrainienne<sup>8</sup>, la Commission de Venise s'est félicitée de l'introduction par cet instrument d'une obligation de publication du jugement intégral juste après l'annonce. La Commission de Venise recommande la modification de l'article 30.6 de la Loi relative à la Cour constitutionnelle. Les conclusions et les décisions devraient être annoncées publiquement uniquement lorsque le texte intégral de la décision est disponible par écrit.

### **B. Répartition des compétences entre la plénière et les sénats**

40. Le fait que la répartition des compétences entre la plénière et les chambre de trois juges soit clairement établie à l'article 131 de la Constitution slovaque, selon le type de la procédure, est aussi problématique. Les recours (individuels) sont toujours confiés à un sénat. Il semble que le législateur ait été conscient du risque d'interprétations divergentes de la Constitution par les différents sénats. En vertu de l'article 6 de la Loi du Conseil national du 20 janvier 1993 relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle de la République slovaque, aux procédures

---

<sup>8</sup> CDL-AD(2016)034, Ukraine – Avis sur le projet de Loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 65 .

devant cette juridiction et au statut de ses juges : « *lorsqu'un sénat qui connaît d'une affaire souhaite s'écarter de la position juridique adoptée dans une décision d'un autre sénat, il doit saisir l'assemblée plénière de la Cour constitutionnelle d'une demande d'unification dans différentes opinions afin qu'elle tranche. La plénière répond par un arrêt. Le sénat est dès lors tenu d'appliquer l'arrêt rendu par la plénière de la Cour constitutionnelle* ». Cette règle ne suffit pas toutefois à régler le problème.

41. Les procédures engagées par trois candidats contre leur (non-)nomination par le Président de la République slovaque étaient des recours individuels introduits en vertu de l'article 127 de la Constitution qui devaient être examinés par un sénat de trois juges, conformément à l'article 131.2 de la Constitution. Malgré son importance constitutionnelle majeure, cette affaire devait donc être tranchée par un sénat composé de trois magistrats.

42. La Commission de Venise recommande de prévoir la possibilité pour un sénat de transférer une affaire à la plénière dès lors qu'elle revêt une importance constitutionnelle majeure. La plénière devrait cependant pouvoir rejeter ladite demande<sup>9</sup>.

## VII. Analyse

### A. Fonctionnement continu de la Cour constitutionnelle

43. La Commission de Venise insiste avant tout sur l'importance primordiale – pour la démocratie, la protection des droits de l'homme et l'État de droit – du fonctionnement continu de la Cour constitutionnelle en sa qualité d'arbitre ultime des questions d'ordre constitutionnel<sup>10</sup>. Le défaut de nomination de juge à la Cour constitutionnelle constitue un problème majeur<sup>11</sup>.

44. En République slovaque, le fait qu'il manque des juges à la Cour constitutionnelle pourrait entraîner un allongement excessif de la durée des procédures au titre de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir la section IV.B).

45. La délégation de la Commission de Venise a été informée que toutes les parties prenantes, dont le Président de la République slovaque et l'Assemblée nationale, s'accordent sur la nécessité de trouver une solution dès que possible, mais qu'elles ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la manière de parvenir à une telle solution.

46. La question de la qualification des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle est au centre du litige qui oppose le Président de la République au Parlement. La Constitution exige des candidats qu'ils aient « *exercé une profession juridique pendant 15 ans* » (article 134.3). Alors que le Parlement est convaincu que tous les candidats qui seront élus remplissent cette condition, le Président est d'avis qu'un juge constitutionnel doit avoir une connaissance approfondie et un intérêt marqué pour le droit constitutionnel. Le Président renvoie à l'arrêt n° 4/2012 du 24 octobre 2012 de la Cour constitutionnelle qui permet au Président de rejeter un candidat au poste de Procureur général dès lors qu'il existe « *des éléments sérieux permettant de douter raisonnablement de sa capacité à s'acquitter des devoirs attachés à sa fonction constitutionnelle [...]* ». Pour le Président, l'absence de connaissances approfondies en droit constitutionnel constitue un élément sérieux et les

---

<sup>9</sup> CDL-AD(2016)017, Géorgie - Avis sur les modifications de la Loi organique relative à la cour Constitutionnelle et de la loi sur les procédures constitutionnelles, paragraphe 41.

<sup>10</sup> CDL-AD(2016)001, Avis sur les amendements de la Loi du 25 juin 2015 relative au tribunal constitutionnel de Pologne ; CDL-AD(2006)006 Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la Loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Roumanie.

<sup>11</sup> CDL-AD(2006)016, Avis sur les améliorations constitutionnelles et législatives possibles pour assurer un fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, paragraphe 8.

candidats qu'il a refusé de nommer ne répondent pas selon lui à l'exigence de connaissances et d'intérêt suffisants pour le droit constitutionnel. Il a néanmoins nommé une juge à la Cour suprême et spécialiste du droit civil, M<sup>me</sup> Baricová, juge à la Cour constitutionnelle.

47. La délégation de la Commission de Venise a été informée que, lors des entretiens avec le Président et ses conseillers, il avait été demandé aux candidats s'ils avaient publié des articles ou témoigné d'une autre manière d'un intérêt particulier pour le droit constitutionnel. Le profil d'un candidat, président de la Chambre des notaires, a été cité comme exemple d'une expérience juridique trop éloignée du droit constitutionnel pour pouvoir conférer à son détenteur la qualification requise.

48. Les interlocuteurs de la Commission de Venise au Parlement ont fait valoir que l'examen pour devenir membre de la Chambre des notaires est l'un des plus difficiles en République slovaque et que l'expérience d'un notaire équivaut à celle exigée par la Constitution.

49. La Commission note que le Président n'est pas impliqué dans la procédure de sélection des candidats à l'Assemblée nationale et qu'il n'est pas représenté à l'audition des candidats. Le Président Kiska a donc mis en place son propre conseil consultatif qui reçoit en entretien les candidats déjà élus par l'Assemblée nationale.

50. Afin de permettre au Président de la République de faire part à un stade précoce de problèmes éventuels concernant l'un ou l'autre candidat, le Président ou ses représentants devraient participer activement aux auditions organisées par l'Assemblée nationale et poser des questions aux candidats. Bien entendu, l'élection resterait de la compétence exclusive de l'Assemblée nationale qui continuerait à élire les candidats à bulletin secret. Cela permettrait de dissiper rapidement les malentendus entre le Président et l'Assemblée nationale. Une telle coopération pourrait être perçue comme un bon exemple de la coopération loyale entre les organes de l'État que la Commission de Venise a appelé de ses vœux à plusieurs reprises<sup>12</sup>.

51. Un aperçu comparatif des critères applicable pour la sélection des juges constitutionnels paraît utile à ce stade.

## **B. Éléments comparatifs de la composition des Cours constitutionnelles**

52. Le Rapport sur la composition des Cours constitutionnelles publié par la Commission de Venise en 1997<sup>13</sup> identifie toute une série de conditions d'éligibilité des juges constitutionnels : *« Comme on pouvait s'y attendre, les réponses diffèrent selon que la juridiction considérée est une Cour constitutionnelle proprement dite ou une Cour suprême exerçant, entre autres, une compétence constitutionnelle. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est des qualités requises, d'où il résulte que les Cours suprêmes sont dans la plupart des cas composées exclusivement de juristes (Argentine, Canada, Danemark, Estonie, Grèce, Irlande, Islande, Malte, Norvège). La Finlande constitue une exception nuancée à cet égard : la Cour suprême et la Cour administrative suprême modifient leur composition dans certains cas. Lorsque des affaires provenant des tribunaux militaires sont soumises à la Cour suprême, deux généraux participent à la décision ; lorsque des affaires concernant les droits de l'eau et les brevets sont portées devant la Cour administrative suprême, des spécialistes de ces questions prennent part à la décision. Les juridictions suprêmes de Suède diffèrent aussi légèrement : tous les membres de la Cour suprême doivent être des juristes, alors que seulement deux tiers des juges de la Cour administrative suprême doivent posséder des qualifications juridiques<sup>14</sup>. Une*

---

<sup>12</sup> Voir l'Avis CDL-AD(2016)001, sur les amendements de la Loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne.

<sup>13</sup> CDL-STD(1997)020, section 2.1. La Commission de Venise procède actuellement à la mise à jour de l'étude.

<sup>14</sup> En pratique, tous les juges sont avocats auprès de cette Cour.

*autre exception est constituée par le Tribunal fédéral de la Suisse (compétent également en dernier ressort en matière ordinaire), dont les membres ne sont pas tenus d'avoir une formation juridique. En pratique, toutefois, les juges fédéraux sont tous des juristes. Au maximum 5 des 15 juges de la Cour suprême japonaise ne sont pas tenus d'avoir une formation juridique<sup>15</sup>.*

*La préférence générale pour les juristes peut également être observée dans de nombreuses Cours constitutionnelles (Albanie, Allemagne, Autriche<sup>16</sup>, Bulgarie, Italie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Slovaquie). Cependant, quelques Cours constitutionnelles au moins permettent expressément des non-juristes de devenir membres de la Cour pour regrouper l'éventail d'expériences humaines le plus large possible et pour éviter une trop grande spécialisation de la Cour (Arménie, France, Liechtenstein, Turquie). Dans la pratique, néanmoins, ces Cours sont largement constituées de juristes. En Belgique, il est requis que la moitié des juges soient d'anciens parlementaires ; cependant la très grande majorité d'entre eux sont des juristes.*

*Lorsque des compétences juridiques sont requises, le type d'expérience escompté varie, depuis une longue durée de service dans la magistrature (Albanie, Estonie<sup>17</sup>) à l'exercice d'une profession juridique quelle qu'elle soit (Argentine, Bosnie-et-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie, Espagne, Géorgie, Hongrie, Lettonie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Lituanie, Norvège, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Ukraine). En Belgique, il est requis que les membres non parlementaires de la Cour, qui doivent être des juristes, émanent des hautes juridictions de l'État ou de l'Université, ou encore de la carrière de référendaire (assistant) auprès de la Cour. Certains pays ont institué un quota de recrutement de magistrats (Allemagne, Portugal), ou exigent du candidat, soit une expérience dans la magistrature, soit l'exercice d'une profession juridique, le nombre d'années d'expérience exigé étant généralement moindre pour les juges que pour les autres juristes (Canada, Irlande, Italie<sup>18</sup>, Japon<sup>19</sup>). De même, en Finlande, l'expérience dans la magistrature requise pour être élu membre d'une juridiction supérieure n'a pas besoin d'être longue si elle est complétée par une expérience comme professeur de droit ou avocat éminent. En Autriche, le président, le vice-président, trois membres effectifs et trois membres suppléants (proposés par le gouvernement fédéral) doivent être choisis parmi les magistrats, les fonctionnaires administratifs et les professeurs universitaires de droit. »*

53. Dans certains pays, la composition des Cours constitutionnelles peut donc inclure des non-juristes, de manière à regrouper l'éventail d'expériences humaines le plus large possible et à éviter une trop grande spécialisation de la Cour. Dans la pratique toutefois, ces Cours sont composées en grande partie de juristes.

54. L'article 134.3 de la Constitution place incontestablement la République slovaque dans le groupe des États qui exigent une expérience dans une profession juridique, mais pas forcément une expérience judiciaire spécifique.

55. Si dans la pratique bon nombre de juges constitutionnels européens sont des professeurs de droit constitutionnel, les constitutions européennes, dont la Constitution slovaque, n'exigent pas une telle spécialisation.

---

<sup>15</sup> En pratique, un ou deux juges seulement ne sont pas des avocats.

<sup>16</sup> La Constitution exige des membres de la Cour constitutionnelle qu'ils soient diplômés en droit et possèdent une expérience d'au moins dix ans dans une profession réservée aux titulaires d'un tel diplôme.

<sup>17</sup> En *Estonie*, le contrôle constitutionnel est confié à une Chambre spécialisée de la Cour suprême, de sorte que ses membres doivent déjà exercer la fonction de juge de cette juridiction.

<sup>18</sup> En *Italie* aussi, le nombre d'années d'expérience en qualité de professeur de droit est moindre.

<sup>19</sup> Là encore, ce principe s'applique uniquement lorsque les candidats doivent posséder des qualifications juridiques.

56. Le deuxième contingent de juges constitutionnels est constitué de juges d'autres tribunaux qui, de par la nature de leur activité dans des juridictions ordinaires, ne sont pas spécialisés en droit constitutionnel. En fait, les Cours constitutionnelles apprécient souvent de compter en leur sein des juges d'horizons divers, qui peuvent apporter leur expérience dans plusieurs domaines du droit et notamment du droit pénal, qui entre souvent en considération dans les affaires relevant de la protection des droits de l'homme.

57. Un autre problème qui ressort des comparaisons tient à la majorité requise pour l'élection des juges. Alors qu'en République slovaque et dans d'autres pays<sup>20</sup> les juges sont élus à la majorité simple du Parlement, l'élection des juges constitutionnels par une majorité qualifiée permet de dépolitiser le processus en conférant aussi un rôle prépondérant à l'opposition dans la procédure de sélection<sup>21</sup>. Certes, l'exigence d'une majorité qualifiée peut provoquer un blocage entre la majorité et l'opposition, mais ce type de situation peut être résolu grâce à des mécanismes spécifiques de déblocage.

58. D'un point de vue comparatif, la Commission de Venise recommande d'envisager l'introduction d'une majorité qualifiée pour l'élection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle dans la République slovaque, assortie de la mise en place de mécanismes appropriés de déblocage.

### **C. Pouvoir discrétionnaire du Président en matière de nomination des juges constitutionnels**

59. 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) 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) ; d'autres – comme la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, voir l'article 102.1.s lu conjointement avec l'article 134.2 – exigent une proposition du Parlement (le Conseil national).

60. En ce qui concerne le pouvoir de nomination des juges à la Cour constitutionnelle, 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. Conformément au serment qu'il doit prêter avant d'exercer sa fonction, il s'engage à « *respecter la Constitution et les autres lois* » (article 104.1 de la Constitution). Le Président assure « *le bon fonctionnement des organes constitutionnels* » et il « *exerce sa fonction en son âme et conscience et n'est lié par aucun ordre* » (article 101.1 de la Constitution). 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.

61. Le pouvoir discrétionnaire du Président est cependant limité par les articles 102.1.s, 134,2 et 139 de la Constitution, en ce qu'il est tenu de nommer les juges constitutionnels à partir d'une liste comprenant deux fois plus de candidats que de postes à pourvoir. Cette obligation est également énoncée à l'article 124, qui exige le fonctionnement permanent et régulier de la Cour constitutionnelle afin qu'elle contrôle le respect de la Constitution. Enfin, le Président est aussi tenu par les critères de nomination énoncés à l'article 134.3 de la Constitution, qui exige 15 ans d'expérience dans une profession juridique et non une expérience spécifique en droit constitutionnel.

---

<sup>20</sup> Par exemple la Pologne.

<sup>21</sup> Avis sur la proposition d'amendement de la Constitution de la République de Moldova (introduction de requête individuelle auprès de la Cour constitutionnelle), paragraphes 18 et 19.



62. Néanmoins, ces observations ne répondent pas directement à la question de savoir si le Président, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les articles 101.1 et 104.1 de la Constitution lus conjointement avec son article 101.1, peut refuser des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle et, le cas échéant, pour quels motifs.

#### **D. Finalité des décisions de la Cour constitutionnelle**

63. Il ressort des articles 124 et suivants de la Constitution, et plus particulièrement des articles 128 et 133, que la Cour constitutionnelle slovaque est l'interprète ultime de la Constitution. En vertu de l'article 124, elle doit protéger la Constitution. Par conséquent, il lui appartient de trancher si deux dispositions constitutionnelles analogues dans la forme – en l'occurrence les articles **134.2** et 150 de la Constitution – interprétées à l'aune de cet instrument dans son ensemble, ont la même signification ou pas. De la même manière, c'est à la Cour constitutionnelle qu'il appartient en dernier ressort de déterminer si des organes de l'État ont agi dans les limites fixées par la Constitution. Cette compétence et cette obligation de la Cour constitutionnelle s'appliquent également au Président de la République – comme il ressort de l'article 129.5 de la Constitution – même si en vertu des articles 101.1 et 104.1 de cet instrument, le Président dispose d'un mandat indépendant en tant que protecteur de la Constitution.

64. Il a été demandé à la Commission de Venise d'examiner les faits contestés et de relever les points délicats dans la procédure nationale. La Commission ne saurait jouer le rôle d'« arbitre » supranational ou de quatrième instance ; elle ne peut que donner son avis d'un point de vue comparatif et européen. Il est par conséquent essentiel d'analyser la manière dont la Cour constitutionnelle slovaque a traité la question de la non-nomination des juges proposés par le Conseil national.

65. Dans son arrêt du 28 octobre 2015 n° PL. ÚS 45/2015, la plénière de la Cour constitutionnelle a cité la version écrite du 15 mai 2015 de la conclusion rendue publique le 17 mars par le troisième sénat, qui relève que « [I]a Cour constitutionnelle, dans le raisonnement de sa conclusion en l'affaire n° III ÚS 571/2014 relative au Président, a affirmé sans ambiguïté que : 's'agissant du poste de Procureur général, le Président se voit proposer un seul candidat. Son pouvoir de décision inclut celui de rejeter le candidat proposé en vertu de circonstances précisées par la Cour constitutionnelle. En ce qui concerne les juges à la Cour constitutionnelle, le Président se voit proposer deux fois plus de candidats que de postes à pourvoir. Son pouvoir de décision – les limites du choix qu'il peut et doit faire – est inscrit dans la Constitution. Les pouvoirs conférés au Président par la Constitution sont très différents selon qu'il s'agit de la nomination d'un Procureur général ou d'un juge de la Cour constitutionnelle. Par conséquent, si la Constitution fait une distinction, l'interprétation et l'application le doivent également.' ».

66. La Cour ajoute : « le raisonnement suivi dans la conclusion en l'affaire n° III ÚS 571/2014 précise clairement que l'interprétation retenue dans l'affaire n° PL. ÚS 4/2012 ne s'applique pas à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, dans la mesure où elle porte uniquement sur la (non-)nomination du Procureur général de la République slovaque ».

67. Par conséquent, la Cour a conclu que le Président « est tenu de nommer juges à la Cour constitutionnelle exactement la moitié des candidats figurant sur une liste comprenant deux fois plus de noms que de postes à pourvoir ; de ce fait, le Président ne peut pas en nommer moins [...], sauf s'il existe des circonstances sérieuses tenant à l'intéressé qui soulèvent des doutes pertinents sur sa capacité à exercer sa fonction d'une manière n'affectant pas le prestige attaché à la fonction de juge constitutionnel et à la Cour constitutionnelle.

68. En conclusion, dans l'arrêt n° 45/2015 du 28 octobre 2015, la plénière de la Cour constitutionnelle a jugé que le rejet des candidats par le Président de la République violait la

Constitution, que la procédure de nomination du Procureur général était différente de celle des juges de la Cour constitutionnelle et que, par conséquent, l'arrêt du 24 octobre 2012 n° 4/2012 relative au Procureur général était inapplicable en l'espèce.

69. Il appartient en dernier ressort à la Cour constitutionnelle de statuer sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles, de décider qu'une question d'ordre constitutionnel a déjà été réglée et n'exige pas une interprétation fondée sur l'article 128 de la Constitution. La Cour constitutionnelle est l'autorité compétente pour statuer sur la Constitution, même en cas de conflit constitutionnel avec le Président de la République.

70. Dans le contexte de la nomination des juges constitutionnels, la Cour constitutionnelle peut uniquement conclure à l'inconstitutionnalité, mais elle ne peut se substituer à l'autorité de nomination. Le Président de la République reste compétent en la matière.

71. Un recours formé par cinq candidats est pendant devant le premier sénat de la Cour constitutionnelle. Sa décision sera essentielle pour régler la question des nominations. À supposer que le premier sénat souhaite s'écarter des décisions rendues par d'autres sénats, il devra revenir à l'article 6 de la Loi relative à la Cour constitutionnelle.

72. La Commission de Venise recommande que la conclusion de la Cour constitutionnelle soit respectée et appliquée par tous les organes de l'État.

## **VIII. Conclusion**

73. En vertu de la Constitution de la République slovaque, la Cour constitutionnelle est l'arbitre ultime en matière constitutionnelle. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de contrôler les décisions des Cours constitutionnelles relatives à l'interprétation de « leurs » constitutions respectives comme le ferait une juridiction supérieure. Par conséquent, dans sa réponse aux questions du Président slovaque, la Commission de Venise ne peut pas décider à la place de la Cour constitutionnelle. Même si le Président de la République slovaque joue un rôle essentiel et dispose de pouvoirs considérables qui lui sont conférés par la Constitution, seule la Cour constitutionnelle peut trancher définitivement des litiges constitutionnels d'une manière qui lie toutes les parties.

74. La Cour constitutionnelle a déjà tranché les deux premières questions posées par le Président. Même si les arguments avancés dans l'arrêt n° 4/2012 du 24 octobre 2012 peuvent globalement s'appliquer au pouvoir de nomination du Procureur général, l'arrêt de la Cour limite son étendue de relatif au pouvoir de nomination des juges de la Cour constitutionnelle. Dans son arrêt n° 45/2015 du 28 octobre 2015, la plénière de la Cour a indiqué que le sénat avait déjà déclaré que l'arrêt n° 4/2012 ne s'appliquait pas à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle (conclusion n° 571/2014 du 17 mars 2015). Il est assez compréhensible que le Président ait demandé des précisions après l'adoption de la conclusion n° 571/2014 du 17 mars 2015 (voir la chronologie au paragraphe 18). De plus, la version écrite du 15 mai 2015 ne s'écarte pas explicitement de l'arrêt n° 4/2012 du 24 octobre 2012. Cependant, l'arrêt n° 45/2015 du 28 octobre 2015 ne laisse aucun doute : le Président n'est pas autorisé à nommer moins de la moitié des candidats proposés par le Conseil national, même s'il estime que de sérieux doutes pèsent sur leur capacité à s'acquitter de leur fonction en qualité de juge constitutionnel. Bien que cet arrêt ne soit pas une interprétation au sens prévu à l'article 128 de la Constitution, il reflète l'opinion d'une majorité des juges de la Cour constitutionnelle, qui est l'arbitre ultime en matière constitutionnelle.

75. Compte tenu de la réponse apportée plus haut aux première et deuxième questions, il n'est pas nécessaire de répondre à la troisième question du Président de la République slovaque.

76. La Commission de Venise recommande à toutes les parties de respecter la conclusion de la Cour constitutionnelle dans l'affaire relative aux autres recours actuellement pendants.

77. Le Président n'a pas demandé à la Commission de Venise de formuler des propositions pour l'avenir dans le cadre de son examen de la situation au regard de la nomination des juges de la Cour constitutionnelle. Toutefois, la Commission a relevé plusieurs problèmes dans la procédure de nomination. Afin d'éviter que des situations analogues ne se reproduisent, elle recommande d'examiner les propositions suivantes dans le cadre d'une prochaine réforme de la procédure de la Cour constitutionnelle :

1. introduire l'exigence d'une majorité qualifiée au Parlement pour l'élection des candidats aux postes de juges à la Cour constitutionnelle, assortie de la mise en place de mécanismes antiblocage appropriés (nécessite une modification de la Constitution) ;
2. permettre à un sénat de la Cour constitutionnelle de transférer une affaire revêtant une importance constitutionnelle majeure à la plénière, cette dernière étant par ailleurs autorisée à rejeter ladite demande (nécessite une modification de la Constitution) ;
3. le Président de la République slovaque ou à ses représentants devraient participer activement à la procédure parlementaire d'évaluation des candidats, de manière à éviter une deuxième procédure ;
4. la Cour constitutionnelle devrait annoncer ses décisions qu'après que la version écrite est disponible (nécessite une modification de la Loi relative à la Cour constitutionnelle).

78. La Commission de Venise considère que la situation actuelle est sans issue et doit être résolue sans délai. Les recommandations de la Commission ne doivent pas faire obstacle à cette solution.

79. La Commission de Venise reste à la disposition du Président de la République slovaque et des autorités slovaques en général pour toute assistance supplémentaire dont ils pourraient avoir besoin et notamment pour la mise en œuvre de ses recommandations relatives à l'amélioration du cadre constitutionnel et juridique de la nomination des juges à la Cour constitutionnelle.