



Strasbourg, le 18 octobre 2021

**CDL-AD(2021)042**

**Avis n° 1048/2021**

Or. angl.

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

**RÉPUBLIQUE SLOVAQUE**

**AVIS**

**SUR DEUX QUESTIONS  
CONCERNANT L'ORGANISATION DE LA PROFESSION D'AVOCAT  
ET LE RÔLE DE LA COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME  
DANS LES PROCÉDURES DISCIPLINAIRES À L'ENCONTRE DES  
AVOCATS**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 128e session plénière  
(Venise/en ligne, 15-16 octobre 2021)**

**sur la base des commentaires de**

**M. Nicos ALIVIZATOS (Membre, Grèce)  
Mme Monika HERMANN (Membre suppléante, Allemagne)  
Mme Veronika HERRER (Expert)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
A.	La portée de l'avis .....	3
B.	Le contexte et la raison d'être des changements proposés .....	4
C.	La réglementation actuelle et les grandes lignes des changements proposés .....	4
1.	Procédures disciplinaires à l'encontre des avocats.....	5
2.	Fragmentation des structures d'autogestion .....	6
III.	Analyse .....	6
1.	Création de Barreaux multiples sur la base de l'adhésion volontaire .....	8
2.	Création de barreaux spécialisés .....	9
3.	Création de barreaux régionaux .....	11
4.	Examen complet des décisions disciplinaires du Barreau par la CAS.....	13
IV.	Conclusions.....	15

## I. Introduction

1. Par lettre du 2 juin 2021, Mme Mária Kolíková, ministre de la Justice de la République slovaque, a demandé un avis à la Commission de Venise sur deux questions concernant l'organisation de la profession d'avocat en République slovaque et le rôle de la Cour administrative suprême dans les procédures disciplinaires contre les avocats. Les deux questions étaient les suivantes :

Première question : *Serait-il conforme aux principes de l'État de droit et de la démocratie que la Cour administrative suprême serve d'instance d'appel en deuxième instance pour le contrôle des décisions disciplinaires non définitives de l'organe disciplinaire du barreau slovaque (alors qu'à l'heure actuelle, seules les décisions définitives des organes disciplinaires du barreau slovaque sont contrôlées par la justice administrative) ?*

Deuxième question : *Serait-il conforme aux principes de l'État de droit et de la démocratie que la loi permette la création de plusieurs chambres professionnelles d'avocats ou de plusieurs barreaux sur la base de la décision des avocats eux-mêmes, reflétant soit le principe régional, soit le principe sectoriel (alors qu'à l'heure actuelle, il n'existe qu'un seul barreau slovaque dont l'adhésion est obligatoire pour les avocats) ?*

2. M. Nicos Alivizatos, Mme Monika Hermanns et Mme Veronika Horrer (expert) ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 9 et 10 septembre 2021, une délégation de la Commission composée de M. Alivizatos et de Mme Horrer, accompagnés de M. Dikov du Secrétariat, s'est rendue à Bratislava et a eu des entretiens avec le ministre de la Justice, la Cour administrative suprême, le Conseil national, le Conseil judiciaire suprême, le Barreau slovaque, ainsi qu'avec des avocats, des universitaires et des représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante au ministère de la Justice pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de la visite à Bratislava. Après un échange de vues avec le ministre de la Justice, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 128<sup>e</sup> session plénière (15-16 octobre 2021).

## II. Contexte

### A. La portée de l'avis

5. Comme l'a expliqué le ministre de la Justice, les contours d'une éventuelle réforme de la profession d'avocat slovaque font encore l'objet de discussions au sein du ministère. Avant de préparer une proposition législative plus spécifique, le ministre a décidé de demander l'aide de la Commission de Venise et a formulé deux questions (voir paragraphe 1 ci-dessus)<sup>1</sup>.

6. La Commission de Venise est reconnaissante au ministre de l'opportunité de contribuer au processus de réforme à un stade aussi précoce. En même temps, cette forme d'assistance présente certains défis. Sans voir une proposition législative spécifique, il est plus difficile pour la Commission d'obtenir un retour d'information approprié des parties prenantes nationales et de placer les propositions dans un contexte plus large. Dans ces circonstances, les réponses données par la Commission de Venise seront nécessairement de nature plutôt générale. Cet avis ne doit être considéré ni comme une approbation en blanc, ni comme une désapprobation

---

<sup>1</sup> Pour faciliter sa tâche, les autorités ont fourni à la Commission de Venise la législation actuellement en vigueur et, surtout, la traduction anglaise de la loi n° 586/2003 sur la profession d'avocat (CDL-REF(2021)066), ainsi que la traduction anglaise de la note explicative de la demande d'avis du ministre. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

en blanc de tout futur projet de loi qui pourrait émaner du ministère. Une fois que les propositions du ministre seront transformées en un projet de loi, la Commission de Venise, si elle est sollicitée, sera prête à l'évaluer et à compléter le présent avis en commentant les dispositions spécifiques qu'il contient.

## **B. Le contexte et la raison d'être des changements proposés**

7. Le 9 décembre 2020, le Conseil national de la République slovaque a approuvé une modification substantielle de la Constitution ainsi qu'un paquet législatif prévoyant une réforme judiciaire globale. La réforme de 2020 était une réponse du nouveau gouvernement (élu en février 2020) à une série d'affaires de corruption, qui ont révélé des liens présumés de certains juges et procureurs avec de grandes entreprises, un comportement éventuellement contraire à l'éthique ou corrompu, etc. Cette réforme touchait notamment la composition du Conseil de la magistrature et de la Cour constitutionnelle, prévoyait la vérification des avoirs de tous les juges, supprimait l'immunité des juges contre les poursuites pénales, etc<sup>2</sup>. Certains éléments de la réforme - tels qu'une restructuration de la carte judiciaire pour les tribunaux de juridiction générale - sont encore en préparation.

8. L'un des éléments de la réforme de 2020 était l'introduction d'un système à deux niveaux de tribunaux administratifs avec, à son sommet, la Cour administrative suprême de la République slovaque (la CAS). La CAS est devenue opérationnelle le 1er août 2021 et constitue désormais la plus haute autorité judiciaire dans le domaine de la justice administrative<sup>3</sup>. Plus important encore aux fins du présent avis, selon la Constitution, la CAS agira en tant que tribunal disciplinaire pour les juges, les procureurs et, dans les cas prévus par la loi, d'autres professionnels<sup>4</sup>.

9. Le manifeste politique du gouvernement s'est concentré sur les problèmes au sein du système judiciaire slovaque et du ministère public et n'a pas mentionné les avocats et autres praticiens du droit (ci-après dénommés « avocats »). Cependant, selon le ministre de la Justice, les avocats n'ont pas échappé au fléau de la corruption et/ou des comportements contraires à l'éthique. Certains d'entre eux auraient été impliqués dans des systèmes de corruption. La confiance du public dans le système judiciaire est restée très faible, ce qui s'est répercuté sur la réputation de la profession d'avocat. Selon le ministère, l'Association du Barreau Slovaque (l'ABS) est une structure fermée qui ne semble pas garantir une responsabilisation suffisante de ses membres. Le ministère a fait valoir que les procédures disciplinaires étaient longues et lourdes, et que les avocats étaient rarement mis en cause en raison de l'approche surprotectrice de l'ABS. De l'avis du ministre, la réforme judiciaire serait incomplète si la législation sur la profession d'avocat restait intacte.

## **C. La réglementation actuelle et les grandes lignes des changements proposés**

10. Actuellement, la profession d'avocat est réglementée par la loi n° 586/2003. Cette loi établit l'ABS comme un organe unique d'autogestion des avocats, basé sur une adhésion obligatoire. L'adhésion à l'ABS est une condition préalable à la pratique du droit devant les tribunaux ou en tant que consultant privé<sup>5</sup>. La loi n° 586/2003 établit des règles de conduite pour les avocats et

---

<sup>2</sup><https://slovakconlaw.blogspot.com/2020/07/key-policies-from-slovak-govt-manifesto.html>

<sup>3</sup> Il n'existe pas de loi unique sur la SAC ; sa compétence et son organisation sont régies par une série d'amendements à diverses lois qui ont été adoptés dans le cadre du paquet de réformes de décembre 2020 (loi 423/2020).

<sup>4</sup> Voir l'article 142, paragraphe 2, point c), de la Constitution.

<sup>5</sup> Cette loi ne régit pas la position des conseillers juridiques internes qui ne fournissent pas de services aux clients externes.

des sanctions disciplinaires pour leurs violations (y compris la radiation). En outre, l'ABS adopte le règlement de procédure disciplinaire, qui complète les dispositions de la loi.

## 1. Procédures disciplinaires à l'encontre des avocats

11. La procédure disciplinaire débute sur demande du Président de la Commission de surveillance (CS) ou du Ministre de la Justice, agissant soit de leur propre chef, soit à la suite d'une plainte. Les membres de la CS sont choisis parmi les avocats par l'Assemblée générale de l'ABS. La CS surveille la pratique régulière de la profession d'avocat. Dans le cadre des procédures disciplinaires, la CS agit comme un organe de filtrage ; selon les statistiques fournies par l'ABS, une grande majorité des plaintes qui sont soumises à la CS ne sont pas poursuivies car manifestement mal fondées.

12. En vertu de la loi, la procédure disciplinaire à l'encontre d'un avocat se déroule en quatre étapes. Tout d'abord, les demandes soumises par le président de la CS ou le ministre sont examinées par un panel de la commission disciplinaire de l'ABS (la CD)<sup>6</sup>. Les membres de la CD, qui est l'organe disciplinaire de première instance de l'ABS, sont sélectionnés par l'Assemblée générale de l'ABS.

13. Deuxièmement, les décisions de la CD peuvent faire l'objet d'un appel par l'avocat concerné ou par le ministre auprès de la commission disciplinaire d'appel (CDA), également un organe établi par l'ABS.

14. Troisièmement, les décisions de la CDA peuvent faire l'objet d'un appel par le biais d'un contrôle judiciaire devant un tribunal administratif régional. Dans le système actuel, ce contrôle est limité aux questions de droit. Comme expliqué aux rapporteurs, les tribunaux administratifs ne réexaminent pas les preuves et ne rétablissent pas les faits de l'affaire. Ce contrôle s'apparente à une « cassation » dans d'autres ordres légaux.

15. Enfin, une décision du tribunal administratif régional peut faire l'objet d'un recours devant la CAS (avant le 1er août 2021, les recours contre les décisions du tribunal administratif régional étaient entendus par la division administrative de la Cour suprême). Les tribunaux administratifs régionaux et la division administrative de la Cour suprême ne sont composés que de juges.

16. Comme l'a expliqué le ministre, la réforme de la procédure disciplinaire consistera en ce qui suit. Premièrement, il n'y aura qu'un seul organe disciplinaire au sein de l'ABS, similaire à l'actuelle CD. Cet organe sera composé d'avocats élus par l'Assemblée générale de l'ABS et examinera les cas qui lui seront soumis par la CS ou par le ministre de la Justice.

17. La CDA sera abolie. À la place, les décisions de la CD pourront faire l'objet d'un appel directement auprès d'un panel créé au sein du Sénat disciplinaire de la CAS qui rendra des décisions définitives. Les panels du Sénat disciplinaire de la CAS traitant cette catégorie d'affaires seront composés de trois juges et de deux avocats soit nommés par le Barreau, soit sélectionnés sur la liste d'avocats composée par le Barreau<sup>7</sup>. Ainsi, la juridiction de révision ne sera plus composée uniquement de juges et permettra une meilleure représentation des avocats. En outre, contrairement au système actuel, la CAS exercera à l'avenir un contrôle *complet* des

---

<sup>6</sup> Les procédures disciplinaires sont menées par un panel de trois membres nommés par le président du comité de discipline parmi ses 31 membres (section 57 (1) et 66 (4) (d)).

<sup>7</sup> Cette dernière solution - avec la base de données des « juges non professionnels » - reflète la proposition contenue dans la section 9 du projet de code de la Cour disciplinaire pour les procureurs, les huissiers et les notaires. La section 6 du projet prévoit qu'il appartient au président de la CAS de nommer les juges pour un mandat de trois ans, tandis que les juges non professionnels seront sélectionnés à partir des bases de données de juges non professionnels conformément à la section 9 lors de l'enregistrement de la requête disciplinaire dans le registre pour chaque requête disciplinaire séparément ; voir la note de bas de page 30 ci-dessous.

décisions disciplinaires de la CD, c'est-à-dire qu'elle sera compétente pour examiner les questions de fait aussi bien que les questions de droit. En résumé, le système actuel à quatre étapes avec un contrôle judiciaire limité (de type « cassation ») sera remplacé par un système à deux étapes avec un contrôle complet par un organe mixte.

## 2. Fragmentation des structures d'autogestion

18. La deuxième question adressée à la Commission de Venise porte sur la possibilité d'abolir l'ABS unique et de la remplacer par un certain nombre de barreaux plus petits. Actuellement, l'ABS est établie par la loi comme une « organisation professionnelle indépendante et une entité juridique »<sup>8</sup>, l'adhésion à l'ABS est obligatoire et il existe un monopole des avocats admis par l'ABS pour consulter les clients et pratiquer le droit devant les tribunaux<sup>9</sup>. L'Assemblée générale de l'ABS adopte des règlements internes et élit d'autres organes directeurs du Barreau, notamment le Conseil (qui s'occupe de la gestion courante), le CS, la CD et la CDA<sup>10</sup>.

19. Le ministre de la Justice souhaite ouvrir une discussion sur une éventuelle scission de la ABS unique en plusieurs barreaux indépendants. Plusieurs modèles alternatifs sont actuellement étudiés par le ministère. Le premier consiste à avoir quelques barreaux alternatifs basés sur une adhésion volontaire. Cela signifie que l'appartenance à l'un des barreaux resterait obligatoire pour pratiquer le droit, mais que les avocats pourraient choisir le barreau auquel ils souhaitent appartenir. Un autre modèle consiste à avoir des barreaux spécialisés en fonction du domaine de la pratique (droit civil, droit pénal, droit de la famille, droit fiscal, etc.)<sup>11</sup>. Le troisième modèle consiste à avoir des barreaux régionaux auxquels les avocats appartiendraient en fonction de la zone géographique de leur pratique. Une combinaison des deuxièmes et troisièmes modèles est également envisagée, où des barreaux régionaux pour les avocats « généralistes » coexistent avec un ou deux barreaux nationaux pour les avocats « spécialistes » exerçant dans un domaine étroit du droit.

20. Enfin, il n'est pas encore décidé si une sorte de barreau national existait ou non à l'avenir, qui pourrait conserver certaines des compétences de l'ABS et exercer une supervision vis-à-vis des barreaux régionaux et/ou spécialisés.

## III. Analyse

### A. La justification et le processus de discussion des changements proposés par le ministre

21. Le ministre de la Justice a fait valoir que la culture corporatiste au sein de l'ABS rend les procédures disciplinaires contre les avocats longues et inefficaces. Par conséquent, l'ABS devrait être réformée. La direction de l'ABS, au contraire, était satisfaite du *statu quo* et a insisté sur le fait que même si des améliorations étaient possibles, tous les problèmes pouvaient être facilement résolus au sein de la structure existante. Pour l'ABS, les mesures proposées pourraient affaiblir la communauté d'avocats et mettre en danger l'indépendance des avocats. Les membres de l'opposition parlementaire étaient du même avis.

---

<sup>8</sup> Article 66 (1) - (3) de la loi

<sup>9</sup> Article 12 (6) de la loi

<sup>10</sup> Voir les articles 69 à 71 de la loi

<sup>11</sup> Avant 2004, la profession juridique était divisée entre les avocats "commerciaux" et les avocats « généralistes ». Les avocats commerciaux se sont développés historiquement à partir des conseillers juridiques internes des entreprises gouvernementales à l'époque socialiste. Contrairement aux avocats, ils n'étaient pas autorisés à représenter leurs clients devant les tribunaux pénaux. Cette division a existé jusqu'en 2004, lorsque les avocats commerciaux sont devenus des avocats et ont rejoint le Barreau.

22. Au cours de sa visite à Bratislava, le ministre a fourni aux rapporteurs des preuves limitées concernant l'affirmation selon laquelle l'ABS surprotégerait ses membres. D'après les statistiques fournies par l'ABS, ces dernières années, les avocats ont été mis en cause plus souvent que les juges, et certaines de ces affaires disciplinaires ont donné lieu à de lourdes amendes, voire à la radiation du barreau. Il n'y a aucun signe visible indiquant que l'ABS est dépassée par ses tâches ou incapable de fournir de bons services à ses membres.

23. D'autre part, même si les preuves du prétendu dysfonctionnement du système actuel faisaient défaut, c'est avant tout le rôle du ministère de la Justice d'évaluer les conditions locales et de répondre aux demandes du grand public. La question de la justification de cette réforme est une question politique et, en définitive, elle devrait être débattue au Conseil national. La Commission de Venise a toujours plaidé en faveur de l'inclusion des débats parlementaires, qui devraient impliquer les parties prenantes concernées et des experts indépendants<sup>12</sup>. Lors des réunions à Bratislava, les rapporteurs ont appris que l'initiative d'entamer une discussion sur l'avenir de la profession d'avocat en Slovaquie venait du ministère de la Justice, et non de l'ABS ou de la communauté des avocats. Il semble que le pouvoir judiciaire - et en particulier la CAS - n'ait pas encore eu l'occasion de contribuer à cette discussion non plus. Pour la Commission de Venise, il est essentiel que le ministère obtienne une contribution significative de toutes les parties prenantes, en particulier des avocats et des juges administratifs. En outre, l'adoption de la loi devrait être précédée d'une étude d'impact<sup>13</sup>, notamment en ce qui concerne les ressources supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour créer des barreaux indépendants et confier de nouvelles fonctions à la CAS. Enfin, le coût de la réforme proposée devrait être soigneusement évalué et comparé à ses avantages perçus.

## **B. Conformité aux normes et aux meilleures pratiques européennes**

24. La première question du ministre concerne la réforme proposée du mécanisme disciplinaire. Il est notamment prévu de réduire le nombre d'étapes de la procédure disciplinaire (de quatre à deux) et de prévoir un examen complet des affaires disciplinaires par la CAS.

25. Toutefois, la Commission ne peut évaluer la question du nombre d'étapes sans savoir comment la profession d'avocat sera organisée, s'il s'agira d'un modèle à deux niveaux où des barreaux régionaux ou spécialisés coexisteront avec un barreau national, ou d'un système décentralisé avec uniquement des barreaux multiples. La Commission commencera donc par répondre à la deuxième question du ministre qui concerne l'éventuelle fragmentation du système actuel.

26. La Commission de Venise observe d'emblée qu'il n'existe pas de modèle communément accepté de gouvernance de la profession d'avocat. Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme exigent implicitement l'indépendance et le professionnalisme des *avocats de la défense* - une garantie qui sert principalement les intérêts de l'accusé dans les affaires pénales<sup>14</sup>. Les instruments internationaux de soft law sont plus spécifiques : ils recommandent la création de barreaux indépendants<sup>15</sup>. L'idée d'« autogestion » ou d'« autorégulation » de la profession

---

<sup>12</sup> Voir CDL-AD(2019)015, Paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de contrôle, paragraphe 77.

<sup>13</sup> CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle de la règle de droit, section II (5).

<sup>14</sup> Voir CDL-AD(2020)029, Turquie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements de juillet 2020 à la loi de 1969 sur la profession d'avocat, paragraphe 27.

<sup>15</sup> Voir la recommandation Rec(2000)21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (voir principe V/1) et les Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du barreau (voir p. 24).

d'avocat est également mentionnée dans les documents d'associations professionnelles internationales faisant autorité, telles que l'Association internationale du barreau (IBA) et le Conseil des barreaux européens (CCBE)<sup>16</sup>. Toutefois, la possibilité d'avoir plus d'une association de ce type dans un domaine donné n'est pas exclue<sup>17</sup>. En particulier, le principe 17 des normes de l'IBA prévoit qu' « il sera établi dans chaque juridiction *une ou plusieurs* [italiques ajoutés] associations indépendantes et autonomes d'avocats reconnus en droit, dont le conseil ou autre organe exécutif sera librement élu par tous les membres sans interférence d'aucune sorte de la part de tout autre organe ou personne. Ceci ne porte pas atteinte à leur droit de former ou d'adhérer en outre à d'autres associations professionnelles d'avocats et de juristes ».

27. Dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, le fait d'avoir plus d'un organe autonome indépendant de juristes est une exception plutôt que la règle. Ces organisations autonomes indépendantes régissent soit des professions juridiques différentes<sup>18</sup>, soit elles se sont développées historiquement pour régir des avocats d'origines culturelles différentes<sup>19</sup>. Le modèle le plus courant en Europe est celui d'une profession de juriste pratiquant le droit unifiée et régie par un seul organisme d'autorégulation, qui peut être constitué de barreaux régionaux/locaux sous l'égide du barreau national/fédéral.

28. Pour autant que la raison d'être de cette réforme soit clairement exposée, la fragmentation du barreau national unique en entités plus petites peut être une solution légitime. La question principale, cependant, est celle des *critères* d'une telle fragmentation et de l'effet que celle-ci peut avoir sur l'indépendance et le professionnalisme des avocats, sur la qualité des services juridiques qu'ils fournissent à leurs clients et sur la mission publique de la profession d'avocat.

### **1. Création de Barreaux multiples sur la base de l'adhésion volontaire**

29. L'une des propositions discutées au sein du ministère est de laisser les avocats choisir librement le barreau auquel ils souhaitent appartenir. Le ministère fait valoir que la pluralité des différents barreaux stimulera la concurrence entre eux et améliorera la qualité des services que les barreaux fournissent à leurs membres. Toutefois, selon la Commission de Venise, cet argument est erroné : la logique du « marché libre » n'est pas applicable aux relations entre les avocats et le(s) barreau(x), du moins pas lorsque le barreau est un organe de réglementation.

30. Comme c'est le cas dans la plupart des pays européens, l'ABS est un organe d'*autogestion* des avocats. En tant que telle, l'ABS doit être indépendante de l'État ou, du moins, jouir d'une autonomie significative<sup>20</sup>. L'une des principales fonctions de l'ABS est la représentation - elle est chargée de protéger les droits et les intérêts de ses membres devant l'État.

31. En même temps, l'ABS n'est pas une association privée. L'ABS n'est pas créée par la libre volonté de ses membres mais par la loi et elle est basée sur l'adhésion obligatoire. L'ABS ne poursuit aucune entreprise économique ou commerciale. Tout en promouvant les intérêts de la

---

<sup>16</sup> Voir les normes de l'IBA pour l'indépendance de la profession juridique.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, les Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du barreau ou la Recommandation Rec(2000)21 du Comité des Ministres.

<sup>18</sup> Comme le Bar Council pour les barristers et la Law Society of England and Wales pour les solicitors en Grande-Bretagne, ou le National Council for Advocates et le National Council of Legal Advisers en Pologne.

<sup>19</sup> Par exemple, en Belgique, l'*Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone* regroupe tous les Barreaux locaux des communautés francophones et germanophones du pays et l'*Orde van Vlaamse Balies* est l'organisation faîtière des Barreaux locaux de la communauté néerlandophone du pays.

<sup>20</sup> Voir la [Recommandation du CM \(2000\)21](#) qui mentionne les associations d'avocats « autonomes » qui devraient être « indépendantes des autorités » (p. 2 du Principe V).



communauté juridique devant l'Etat en vertu de sa fonction de représentation, l'ABS promeut également l'intérêt public au nom de l'Etat. Ainsi, l'ABS doit trouver un équilibre entre la promotion des intérêts de ses membres et sa fonction de régulation et de surveillance. L'ABS veille à ce que les avocats soient dûment qualifiés, à ce que l'aide juridique gratuite soit fournie dans les situations définies par la législation, à ce que les règles de conduite professionnelle soient respectées, etc.

32. Il est clair que même si l'ABS doit être réformée, le ministère ne doit pas, ce faisant, compromettre ou affaiblir par inadvertance la mission de service public du barreau et sa fonction de réglementation/supervision. Si de multiples barreaux sont autorisés et que la concurrence s'installe entre eux, ils doivent être structurés et réglementés de manière à ne pas nuire à la qualité du service public qu'ils fournissent, par exemple en adoptant des conditions d'admission inférieures aux normes, en offrant des sessions de formation inadéquates ou en adoptant une approche indulgente à l'égard des fautes professionnelles.

33. Comme l'a déjà noté la Commission de Venise, bien que les avocats aient le droit d'avoir des opinions politiques et même de participer à la vie politique, les barreaux ne doivent pas devenir des acteurs politiques et, dans le contexte des tensions politiques, il existe un risque que la création de multiples barreaux à adhésion volontaire transforme les barreaux en clubs politiques et mette en danger le statut politiquement neutre de ces organismes<sup>21</sup>. Le ministère suggère que les barreaux multiples « créeraient un espace pour des associations d'avocats ayant des intérêts, des centres d'intérêt et des valeurs similaires ». Tout en reconnaissant et en respectant la liberté d'association et d'expression à laquelle les avocats ont droit et leurs éventuelles opinions selon lesquelles un Barreau particulier ne remplit pas de manière adéquate ou neutre sa fonction publique, tous les avocats doivent partager les mêmes valeurs fondamentales d'indépendance, de loyauté (absence de conflits d'intérêts), de confidentialité, d'engagement envers l'État de droit et la Constitution, etc. L'objectif principal du Barreau est de faire respecter ces valeurs fondamentales tout en laissant les membres du Barreau libres de créer et d'adhérer à des associations, groupes, caucus, clubs politiques, etc. privés pour poursuivre leurs intérêts particuliers. Toutefois, ces associations, etc. doivent rester privées et purement *représentatives des intérêts de leurs membres* et ne doivent pas remplacer les organes d'autogestion dotés de fonctions de réglementation et de contrôle, ainsi que de la fonction de représentation des intérêts de tous les avocats.

34. En conclusion, la Commission de Venise recommande au gouvernement et au corps législatif slovaques de ne pas poursuivre la création de barreaux multiples basés sur une adhésion volontaire.

35. Toutefois, si le gouvernement choisit d'aller dans cette direction, il devrait mettre en place des garanties législatives, réglementaires, de transparence et de responsabilité qui assurent que la fragmentation du système ne compromette pas les normes fondamentales de la profession d'avocat mentionnées ci-dessus (indépendance, loyauté, confidentialité, engagement envers l'État de droit et la Constitution). Dans les parties suivantes du présent avis, la Commission de Venise examinera certaines de ces garanties et, surtout, la nécessité de disposer d'une entité centrale (une « organisation parapluie ») qui garantirait des normes professionnelles minimales dans l'ensemble de la communauté juridique et qui devrait représenter tous les avocats du pays et/ou tous les barreaux (voir en particulier les paragraphes 41 et 49 ci-dessous).

## **2. Création de barreaux spécialisés**

---

<sup>21</sup> CDL-AD(2020)029, Turquie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les modifications apportées en juillet 2020 à la loi de 1969 sur le statut des avocats, par. 48

36. Une proposition alternative discutée au sein du ministère consiste à avoir des barreaux différents pour les avocats exerçant dans différents domaines du droit (droit civil, droit pénal, droit de la famille, droit fiscal, etc.)

37. Ce modèle n'est concevable que si les avocats appartenant à chaque barreau spécialisé ne peuvent pas exercer en dehors de leur domaine de spécialisation. Si tel est le cas, il n'y a pas de risque de concurrence entre les différents barreaux et de « nivellement par le bas », du moins en théorie.

38. Ceci étant dit, la création de multiples barreaux spécialisés présente de nombreux inconvénients. Tout d'abord, elle peut entraîner l'émergence de classes d'avocats hautement spécialisés, bien distinctes du reste de la communauté juridique, ayant leurs propres intérêts et priorités et développant leurs propres approches de l'autorégulation et leurs propres règles éthiques. La spécialisation des barreaux peut donc conduire à la fragmentation des normes professionnelles. Dans ce modèle, les barreaux spécialisés sont susceptibles de devenir de purs lobbyistes, représentant simplement les intérêts particuliers et très étroits de leurs membres. La capacité de la profession juridique à s'autoréguler et à s'exprimer d'une seule voix sera réduite, voire totalement perdue. Ce modèle n'offre pas une flexibilité suffisante : que se passera-t-il si un avocat qui a pratiqué auparavant le droit fiscal devient plus enclin à passer au droit civil car ses clients demandent beaucoup plus souvent des consultations en droit civil ? Devra-t-il changer de barreau ou envoyer ses clients chez un confrère ?

39. La Commission de Venise est consciente qu'il existe des barreaux spécialisés dans quelques pays européens, pour les avocats exerçant dans un certain domaine du droit ou devant une juridiction spécifique. Par exemple, en Allemagne, les avocats exerçant en matière civile devant la Cour fédérale de justice ont leur propre barreau. En France, il existe un barreau spécial pour les avocats exerçant devant le *Conseil d'État* et la Cour de cassation<sup>22</sup>. Toutefois, ces barreaux spécialisés ont vu le jour dans les circonstances historiques très spécifiques de chaque pays et, en tout état de cause, ces barreaux spécialisés sont très petits par rapport à un grand barreau « généraliste ».

40. Ces barreaux distincts ne s'occupent pas de questions juridiques spécifiques mais plutôt de tribunaux supérieurs spécifiques. Le modèle le plus courant en Europe est d'avoir une profession juridique unifiée et de ne pas avoir de spécialisation obligatoire des avocats. Et même dans les pays où la spécialisation est reconnue ou exigée *de jure*, il existe toujours une organisation faïtière nationale qui rassemble tous les avocats de toutes sortes et qui est chargée de développer et de faire respecter des normes professionnelles communes<sup>23</sup>.

41. En résumé, bien que des Barreaux spécialisés existent dans certains pays, et même si un tel modèle peut se justifier dans le contexte historique spécifique d'un ordre légal donné, de l'avis de la Commission de Venise, il est utile, en règle générale, d'avoir une entité centrale qui représenterait les intérêts de tous les Barreaux et de tous les avocats du pays, et qui appliquerait les mêmes normes professionnelles minimales dans toute la communauté juridique. Le ministère et le législateur devraient évaluer soigneusement les éventuelles implications pratiques de la création de barreaux spécialisés avant d'aller plus loin dans cette direction.

---

<sup>22</sup> Un autre système qui se distingue est la distinction entre les solicitors et les barristers en Angleterre, au Pays de Galles, en Irlande et en Irlande du Nord ; cependant, dans ces ordres juridiques, les barristers et les solicitors sont considérés comme des membres de deux professions juridiques complètement différentes, plutôt que comme des "avocats spécialisés" dans le sens discuté dans le présent avis.

<sup>23</sup> Par exemple, en Géorgie, les avocats peuvent être admis à la pratique du droit civil ou du droit pénal, ou avoir une admission générale (pour pratiquer à la fois le droit civil et le droit pénal). Mais malgré cette spécialisation, tous les avocats appartiennent à la même association du barreau géorgien, qui a des fonctions de représentation et d'autorégulation.

### 3. Création de barreaux régionaux

42. Le critère le plus évident de la fragmentation du système d'auto-gestion est géographique, où des barreaux distincts sont créés pour les avocats exerçant dans chaque région. Ce modèle a l'avantage de créer des liens plus forts entre le barreau et ses membres. Il peut se justifier notamment dans les grands pays comptant un nombre considérable d'avocats, où l'existence d'un seul barreau national peut être préjudiciable aux intérêts de certains avocats des régions éloignées qui peuvent se sentir déconnectés de la direction du barreau central.

43. En Allemagne, par exemple, des barreaux régionaux se sont développés historiquement au siège des tribunaux régionaux supérieurs, et un barreau à la Cour fédérale de justice. Les barreaux régionaux allemands gèrent la profession d'avocat dans leurs régions respectives et veillent à ce que les intérêts régionaux de leurs membres soient représentés au niveau national par le Barreau fédéral allemand. Le Barreau fédéral allemand est le représentant des intérêts de tous les Barreaux allemands. Des barreaux régionaux existent dans d'autres États fédéraux européens (en Autriche, par exemple).

44. Un modèle similaire peut être trouvé dans des pays plus petits qui n'ont pas de structure fédérale, comme, par exemple, la Slovénie. La communauté juridique de la Slovénie est plus petite que celle de la Slovaquie<sup>24</sup>, mais la profession juridique y est administrée par onze assemblées régionales d'avocats réparties dans tout le pays. La représentation des intérêts régionaux est assurée par l'organisation faîtière à Ljubljana. En Grèce, la profession d'avocat est également administrée essentiellement par les barreaux régionaux.

45. Ainsi, le fait d'avoir plusieurs barreaux régionaux<sup>25</sup> au lieu d'un seul barreau national pourrait être une solution acceptable, si les intérêts régionaux ne sont pas représentés de manière adéquate par le barreau national ou si celui-ci a des difficultés à administrer la profession dans les régions. Toutefois, le ministère de la justice n'a pas avancé l'argument selon lequel, à son avis, les intérêts régionaux sont insuffisamment représentés par l'ABS. Cela ne semble pas être le cas : même si environ la moitié des avocats slovaques sont basés à Bratislava et que le siège de l'ABS se trouve également à Bratislava, les avocats régionaux participent activement aux travaux de l'ABS. Ainsi, plus de la moitié des membres des organes de l'ABS sont des avocats des régions. En outre, selon l'ABS, elle entretient le réseau des représentants régionaux et organise régulièrement des réunions du conseil d'administration de l'ABS avec les avocats régionaux.

46. Le projet de scinder l'ABS en plusieurs barreaux régionaux présente plusieurs défis sérieux. Tout d'abord, et de manière évidente, il pourrait entraîner des coûts financiers supplémentaires, liés à la création de nouvelles structures administratives, qui devraient être supportés par la communauté d'avocats. La dissolution de l'ABS pourrait entraîner la perte de la mémoire institutionnelle, et il faudrait un certain temps avant que les barreaux régionaux ne deviennent pleinement opérationnels. Il est également important de s'assurer que les avocats exercent et établissent leur bureau dans la juridiction géographique du Barreau auquel ils appartiennent. Dans le cas contraire, ils pourraient s'inscrire à un barreau dans un endroit et exercer dans un autre, ce qui pourrait conduire à une recherche de forum et entraîner le problème de la « course vers le bas » décrit dans la sous-section 1 ci-dessus.

47. Plus important encore, il est nécessaire de s'assurer que tous les barreaux régionaux ont des normes similaires en ce qui concerne l'admission à la profession d'avocat, les règles de conduite et les obligations professionnelles, etc. et que ces normes sont appliquées uniformément dans tout le pays. Il y a deux façons de parvenir à cette uniformité.

---

<sup>24</sup> Il y a environ 2 400 avocats en Slovénie, contre plus de 6 000 en Slovaquie.

<sup>25</sup> Aligné sur la division administrative du pays, ou sur la carte judiciaire, mais pas nécessairement

48. Premièrement, l'uniformité pourrait être obtenue par une surveillance accrue de l'État et moins d'autorégulation. En principe, il est possible de rendre la loi sur la profession juridique beaucoup plus détaillée et concret, et de retirer aux barreaux le pouvoir de décider des admissions, de la discipline, etc. et de transmettre ce pouvoir à un organe statutaire extérieur à la communauté d'avocats, ou directement aux tribunaux. Dans une certaine mesure, c'est le modèle examiné ci-dessous - voir la réponse à la première question formulée par le ministre. En soi, ce modèle de réglementation externe n'est pas contraire aux pratiques internationales<sup>26</sup>. Toutefois, la Commission de Venise a déjà mis en garde contre une approche « surréglementaire » du législateur et a exprimé une nette préférence pour l'autoréglementation (à l'exception de certaines règles de base de la loi exigées par le principe démocratique, le principe d'égalité et l'État de droit). Elle a notamment déclaré que « l'autorégulation est à la fois le moyen le plus efficace et le plus rigoureux de réglementer la profession [juridique] »<sup>27</sup>. La Commission de Venise réitère cette opinion dans le contexte slovaque : rien ne prouve que le modèle d'autorégulation ne fonctionne pas en Slovaquie et qu'une surveillance accrue de l'État est nécessaire.

49. Une autre façon d'assurer des normes uniformes serait de disposer d'un organe central représentant tous les barreaux ou tous les avocats du pays. Cet organe élaborerait des règles communes et veillerait à leur application cohérente - par exemple, en servant d'instance d'appel dans les affaires disciplinaires ou en supervisant les questions liées aux examens professionnels. Des pays comme l'Autriche, l'Allemagne, la Roumanie, la Bulgarie, la Croatie et les Pays-Bas ont des barreaux régionaux et nationaux, mais ils font tous partie d'un seul et même système d'autorégulation. C'est également une solution recommandée par le rapporteur spécial des Nations unies, qui a noté qu'« il est préférable d'établir une association professionnelle unique réglementant la profession d'avocat »<sup>28</sup>.

50. Les fonctions d'un tel organe central varient selon les pays. Dans certaines démocraties européennes plus anciennes ayant une longue tradition d'autorégulation de la profession d'avocat, les barreaux nationaux ou fédéraux ne sont pas impliqués dans l'administration de la profession et sont simplement des représentants des intérêts de la communauté juridique. Dans ce modèle, les Barreaux régionaux sont indépendants du Barreau national et les uns des autres et mènent leurs activités (telles que l'admission à la profession, les mesures disciplinaires, la radiation, etc.) sous leur propre responsabilité et dans le respect des lois applicables. Les actes de ces barreaux régionaux (tels que la non-admission, les mesures disciplinaires, etc.) sont ensuite soumis à un contrôle judiciaire. Il s'agit d'un modèle dans lequel le Barreau central (ou une autre organisation faîtière similaire) exerce essentiellement des fonctions de *représentation*.

51. Dans de nombreux pays ayant un passé communiste et un système d'autorégulation relativement récent, les barreaux nationaux ou fédéraux assument le rôle de coordination et de supervision des activités des barreaux régionaux afin d'assurer un développement égal des barreaux régionaux et une application égale des normes professionnelles. Dans ce modèle, l'organe central combine une fonction de *représentation* avec de *fortes* fonctions de *réglementation et de supervision*. Compte tenu du contexte historique, en Slovaquie, il serait plus naturel d'opter pour ce deuxième modèle.

---

<sup>26</sup> Voir notamment le [Rapport](#) du rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats (2018), page 11 et suivantes.

<sup>27</sup> CDL-AD(2011)039, Avis conjoint sur le projet de loi sur le barreau et la pratique du droit de l'Ukraine par la Commission de Venise et la Direction de la justice et de la dignité humaine au sein de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, paras. 6 et seq. et en particulier le paragraphe 11.

<sup>28</sup> Voir le rapport 2018, cité ci-dessus, p. 97.

52. Ce deuxième modèle n'est cependant pas non plus sans défaut. L'existence d'une entité centrale à laquelle les barreaux régionaux seraient subordonnés risque de rendre les procédures plus longues et les structures de gestion plus volumineuses et plus coûteuses. En outre, l'entité centrale devrait être suffisamment représentative de la profession d'avocat<sup>29</sup>. Dès lors, la question pratique demeure : si un organisme central (semblable à l'ABS) doit être maintenu avec toutes ses fonctions, serait-il utile de créer en plus des barreaux régionaux ?

53. En résumé, la création de barreaux régionaux ou de plusieurs barreaux spécialisés (en plus d'un barreau « généraliste ») n'est pas en soi contraire aux normes internationales, à condition que certains critères soient respectés. Si plusieurs barreaux doivent être créés, ils ne doivent pas se faire concurrence pour recruter des avocats, car une telle concurrence peut conduire à l'affaiblissement des normes professionnelles. En outre, il est nécessaire de garantir des normes professionnelles communes et leur application uniforme dans tout le pays. Cela peut être assuré soit en abaissant le niveau d'autorégulation, ce que la Commission de Venise ne recommande pas, soit en maintenant un organe central représentatif de tous les avocats et de tous les barreaux (semblable à l'ABS) avec des fonctions de représentation, de réglementation et de supervision vis-à-vis des barreaux régionaux (et/ou spécialisés). Dans ce cas, la nécessité de ce système ainsi que les coûts administratifs et financiers d'un tel système à deux niveaux d'organes d'autorégulation devraient être soigneusement évalués.

#### **4. Examen complet des décisions disciplinaires du Barreau par la CAS**

54. La première question posée par le ministre porte sur une éventuelle réforme de la procédure disciplinaire applicable aux avocats. Elle consiste à donner à une chambre disciplinaire de la CAS le pouvoir de réviser les décisions prises par un organe disciplinaire du Barreau. Ce contrôle portera sur des questions de fait et de droit et sera effectué par une chambre disciplinaire mixte composée de trois juges de la CAS et de deux avocats. Ces deux avocats seront soit nommés par le Barreau, soit sélectionnés sur une liste d'avocats composée par le Barreau<sup>30</sup>.

55. L'un des arguments en faveur de cette solution est qu'elle reflète le modèle d'examen des affaires disciplinaires concernant les juges, les procureurs et (potentiellement, puisque le projet de loi à cet égard est toujours en cours), les notaires et les huissiers. Toutefois, la Commission de Venise ne voit pas la nécessité d'une symétrie parfaite en la matière. Plusieurs systèmes disciplinaires peuvent coexister, à condition que chacun d'entre eux, pris isolément, corresponde aux principes constitutionnels et aux besoins de la profession.

56. La Commission de Venise a déjà exprimé sa préférence pour que les procédures disciplinaires soient menées *au sein du* Barreau lui-même<sup>31</sup>. Toutefois, cela n'exclut pas la possibilité d'un contrôle judiciaire des décisions disciplinaires ou de la conduite des procédures

---

<sup>29</sup> Cette question a été examinée en détail dans l'avis sur la Turquie, CDL-AD(2020)029, mentionné ci-dessus.

<sup>30</sup> Le ministère a partagé avec les rapporteurs un projet de code sur les procédures disciplinaires en instance devant le Conseil national. Ce projet de code décrit la procédure disciplinaire devant la CAS, qui connaîtra des affaires disciplinaires contre les juges, les procureurs et « d'autres personnes » (voir l'article 142 de la Constitution, modifié en 2020). Le projet de code étend la compétence des chambres disciplinaires aux notaires et aux huissiers de justice. Jusqu'à présent, les avocats ne sont pas couverts par ce projet de code, mais comme l'a expliqué le ministre, ils pourront être inclus ultérieurement dans le champ d'application de ce code. Dans ce cas, les panels disciplinaires qui entendent des affaires contre des avocats seront composés de trois juges SAC et de deux avocats.

<sup>31</sup> Voir CDL-AD(2016)007, Rule of Law Checklist, page 24 où l'un des critères de référence pour l'indépendance de la profession d'avocat est une procédure disciplinaire efficace et équitable « au barreau ».

disciplinaires par un organe statutaire indépendant<sup>32</sup>, à condition que le Barreau y participe<sup>33</sup>, ce contrôle judiciaire est même souhaitable car il représente une garantie supplémentaire pour les avocats. Tout système disciplinaire qui répondrait à ces deux exigences (indépendance et participation suffisante du Barreau) serait acceptable<sup>34</sup>.

57. En ce qui concerne l'indépendance, les interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs à Bratislava étaient convaincus que la CAS est une juridiction indépendante, tant en théorie qu'en pratique. Quant à la participation du Barreau dans la prise de décision, elle est assurée par la participation des deux avocats qui siègent dans un panel disciplinaire mixte de la CAS. La Commission de Venise comprend que ces deux avocats seront soit nommés par le Barreau, soit sélectionnés sur une liste d'avocats préparée par le Barreau. Ces deux avocats devraient être suffisamment expérimentés et être nommés de manière transparente, ce qui exclut tout arbitraire. Leur indépendance et leur impartialité doivent être suffisamment garanties. Si ces conditions sont remplies, le modèle proposé par le ministre serait conforme aux normes et bonnes pratiques internationales.

58. Toutefois, le système actuel - dans lequel les tribunaux administratifs n'ont qu'un pouvoir de contrôle limité - est également conforme aux normes internationales. Et même si le nouveau système ne *détruira* pas l'indépendance des avocats et peut éventuellement réduire le risque de corporatisme, il *diluera* certainement l'influence de la communauté d'avocats dans la prise de décision sur les questions disciplinaires. Dans de nombreux pays européens, la décision sur les mesures disciplinaires est prise par les organes du Barreau et seule sa légalité peut être contrôlée par un tribunal<sup>35</sup>. Cela soulève une fois de plus la question de savoir si cette réforme est justifiée ou non.

59. Le gain le plus évident de cette réforme est une possible accélération des procédures disciplinaires. En effet, le système actuel en quatre étapes (CD - CDA - tribunal administratif régional - CAS) peut sembler trop long et coûteux, et une réduction du nombre d'instances peut être nécessaire. Une telle simplification peut toutefois être réalisée sans donner à la CAS un pouvoir de contrôle complet des décisions des organes disciplinaires du Barreau. La CAS peut conserver un pouvoir de contrôle limité, n'impliquant pas une évaluation *de novo* des preuves et de l'établissement des faits, comme c'est le cas actuellement (contrôle de type « cassation »), tandis que l'examen des preuves, l'établissement des faits matériels et leur interprétation resteront entre les mains d'un organe d'autorégulation.

---

<sup>32</sup> Voir les Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du barreau de 1990, p. 28.

<sup>33</sup> Voir Recommandation CM (2000)21, Principe VI (2)

<sup>34</sup> Par exemple, en Allemagne, il existe un système de tribunaux disciplinaires pour avocats à trois instances, qui constitue une branche spécialisée du système judiciaire (tribunaux disciplinaires pour avocats, tribunaux supérieurs pour avocats et un panel pour les questions relatives à la profession d'avocat établi auprès de la Cour fédérale de justice). Le panel de première instance est composé de trois avocats, le panel de deuxième instance est composé de trois avocats et de deux juges, et le panel de la Cour fédérale de justice est composé de trois juges et de deux avocats. Ces avocats sont nommés par l'administration fédérale de la justice du Land ou, pour la plus haute instance à la Cour fédérale de justice, par le ministère fédéral de la justice. Ils sont sélectionnés sur la liste des candidats proposés à l'Administration de la justice du Land/Ministère fédéral de la Justice par le Conseil d'un barreau régional/Barreau fédéral allemand. L'administration de la justice du Land/Ministère fédéral de la justice détermine le nombre de membres requis et demande l'avis du conseil d'un barreau régional/du barreau fédéral allemand. La liste des candidats proposés par le conseil d'un barreau doit contenir au moins cinquante pour cent de plus que le nombre requis d'avocats, etc. En Allemagne, les avocats travaillant comme juges dans les tribunaux disciplinaires le font à titre honorifique et continuent à exercer dans leur cabinet d'avocats. Toutefois, il est important de savoir que les collèges de première et de deuxième instance (où les avocats sont majoritaires) sont considérés comme des "tribunaux disciplinaires" qui peuvent décider de mesures disciplinaires. Un appel devant le collège établi auprès de la Cour fédérale de justice ne peut être formé que dans les cas graves (suspension temporaire de l'exercice de la profession, radiation, intérêt général) et est limité *au contrôle de la légalité*.

<sup>35</sup> Voir également la note de bas de page précédente.

60. En outre, comme souligné ci-dessus, la Commission de Venise recommande de *ne pas supprimer le* barreau national, même si des barreaux régionaux/spécialisés doivent être créés. L'une des principales fonctions de ce barreau national serait d'assurer une application uniforme des règles disciplinaires. Afin de remplir cette fonction, le barreau national devrait examiner les affaires disciplinaires, soit en tant que *seule* instance, soit en tant qu'instance *d'appel*, avant qu'elles n'atteignent la CAS. Si le Barreau national est impliqué dans les procédures disciplinaires avec les Barreaux régionaux/spécialisés, la réduction du nombre d'instances ne serait pas aussi spectaculaire. En tout état de cause, il devrait être possible de réduire le nombre d'instances tout en restant dans le cadre du système actuel, où les tribunaux ne procèdent qu'à un contrôle résiduel de la légalité des décisions des organes de l'ABS.

61. D'autres facteurs peuvent réduire l'effet utile de la proposition du ministre. Plus important encore, il n'est pas certain que la CAS soit prête à faire face à un afflux d'affaires disciplinaires concernant des avocats, étant donné qu'elle devra les examiner *de novo* et ne pourra pas s'appuyer sur les conclusions des organes disciplinaires du Barreau. On peut envisager de faire une distinction entre les affaires importantes impliquant des sanctions lourdes (comme la radiation) qui pourraient faire l'objet d'un appel directement auprès de la CAS, et les affaires mineures, qui pourraient aboutir au panel disciplinaire de second degré créé au sein du Barreau national.

#### **IV. Conclusions**

62. Le 2 juin 2021, Mme Mária Kolíková, ministre de la Justice de la République slovaque, a posé à la Commission de Venise deux questions concernant l'organisation de la profession d'avocat en République slovaque. La première question concernait la possibilité de créer plusieurs Barreaux au lieu d'un seul Barreau slovaque (l'Association du Barreau Slovaque, l'ABS). La deuxième question concernait le rôle de la Cour administrative suprême (CAS) dans les procédures disciplinaires contre les avocats.

63. Comme la Commission de Venise est appelée à évaluer non pas un projet de loi spécifique mais deux questions abstraites, et bien qu'il y ait un avantage à être associé au processus de réforme à un stade aussi précoce, les réponses données par la Commission de Venise seront nécessairement de caractère plutôt général. Le présent avis ne doit être considéré ni comme une approbation en blanc, ni comme une désapprobation en blanc de tout futur projet de loi qui pourrait être préparé par le ministère.

64. En ce qui concerne ces deux questions, la proposition du ministère se situe dans la gamme des solutions acceptables. Il est compatible avec les normes internationales et les bonnes pratiques d'avoir plusieurs barreaux dans un pays donné, et de confier l'examen des affaires disciplinaires à un panel mixte composé de juges et d'avocats. Toutefois, la raison d'être de cette réforme n'est pas tout à fait claire, et les solutions proposées doivent prévoir certaines garanties supplémentaires.

65. En ce qui concerne l'éventuelle fragmentation de l'ABS, le plus grand risque lié à la création de multiples barreaux ouverts à l'adhésion volontaire serait la politisation possible de la profession juridique résultant de la concurrence entre les barreaux pour les membres et l'abaissement des normes professionnelles. Si le gouvernement slovaque choisit d'aller dans cette direction, il devra faire face à ces risques par le biais de garanties et de mécanismes législatifs, réglementaires, de transparence et de responsabilité qui garantissent le respect des normes et valeurs professionnelles fondamentales que sont l'indépendance, la loyauté, la confidentialité et l'engagement envers l'État de droit et la Constitution.

66. La création de plusieurs barreaux spécialisés ou de barreaux régionaux est une solution plus acceptable, mais elle présente également de sérieux défis. Le plus important est de garantir l'existence de normes professionnelles communes à l'ensemble de la profession juridique et

l'application uniforme de ces normes à tous les avocats, quels que soient leur lieu d'exercice et leur domaine de spécialisation.

67. Il y a deux façons de parvenir à ces normes communes/uniformité. En principe, l'uniformité peut être obtenue par une plus grande surveillance de l'État et moins d'autorégulation de la profession juridique, mais la Commission de Venise n'est pas favorable à une telle solution.

68. Une autre façon d'assurer l'uniformité serait d'avoir une organisation centrale représentative de tous les avocats et de tous les barreaux, dotée de fonctions de réglementation et de contrôle, qui élaborerait des règles communes et superviserait leur mise en œuvre. Cette solution est plus respectueuse de l'autonomie de la profession juridique.

69. La deuxième question concerne la proposition du ministre de donner à la CAS le pouvoir d'examen complet des affaires disciplinaires concernant les avocats. Ce modèle est, en tant que tel, légitime ; il est positif que le panel disciplinaire de la CAS soit composé de juges et d'avocats. Néanmoins, cette proposition réduirait l'étendue d'autogestion de la profession d'avocat, et les avantages qui en découleraient ne sont pas tout à fait clairs. Si l'objectif est de réduire le nombre d'instances et d'accélérer les procédures disciplinaires, il peut être atteint dans le cadre du système actuel, où l'examen par les tribunaux administratifs est limité aux questions de légalité. En outre, il n'est pas certain que la CAS soit prête à assumer ces nouvelles fonctions.

70. Il est très important que toute discussion ultérieure sur les avantages et les inconvénients de ces propositions implique des représentants de la communauté des avocats et des juges. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités slovaques pour toute assistance supplémentaire sur cette question et est prête à apporter son expertise si la proposition analysée ci-dessus est transformée en projet de loi.