



Strasbourg, le 24 septembre 2025

CDL-PI(2025)011

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

AVIS URGENT

SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION

Rendu le 24 septembre 2025
en vertu de l'article 14a du règlement intérieur révisé
de la Commission de Venise

sur la base des observations de

Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, Tchéquie)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et contenu du projet d'amendements à la Constitution	3
III.	Analyse	5
A.	Processus législatif.....	5
B.	Normes internationales.....	7
C.	Souveraineté nationale et suprématie constitutionnelle	8
D.	Droit de la famille, droits parentaux et éducation	12
1.	Gestation pour autrui	12
2.	Adoption	13
3.	Éducation	14
E.	Genre, sexe et égalité	16
1.	Identité de genre	16
2.	Rémunération égale	17
IV.	Conclusion	18

I. Introduction

1. Par lettre du 23 juin 2025, la présidente de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, a demandé un avis urgent à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet d'amendements à la Constitution de la République slovaque.

2. Le 30 juin 2025, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la préparation de l'avis selon la procédure d'urgence, conformément à l'article 14a du règlement intérieur révisé de la Commission.

3. Le 10 juillet 2025, les autorités slovaques ont transmis au Secrétariat le texte du projet de loi constitutionnelle modifiant la Constitution de la République slovaque n° 460/1992 Coll. telle que modifiée, ainsi que le rapport explicatif y afférent ([CDL-REF\(2025\)035](#)). Le 20 août 2025, la Commission de Venise a reçu une version révisée du projet d'amendements à la Constitution ([CDL-REF\(2025\)035rev](#)) – ci-après « projet d'amendements à la Constitution », qui constitue la base du présent avis urgent.

4. Mme Veronika Bílková, M. Eirik Holmøyvik et Mme Angelika Nussberger ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis urgent.

5. Les 21 et 22 août 2025, les rapporteurs, accompagnés de Mme Freymann et M. Longurashvili du Secrétariat, se sont rendus à Bratislava et ont rencontré des représentants du Bureau du gouvernement, du ministère de la Justice, du ministère de l'Éducation, de la Recherche et du Développement, du ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille, du Défenseur public des droits, de la Cour constitutionnelle, ainsi que des représentants de la communauté internationale et d'organisations de la société civile. D'autres réunions en ligne ont eu lieu le 11 septembre 2025 avec des représentants de la coalition parlementaire majoritaire et des représentants de l'opposition parlementaire. La Commission remercie les autorités slovaques pour leur excellent soutien dans l'organisation de ces réunions. À la suite de ces réunions, certains interlocuteurs ont soumis des commentaires écrits. La Commission remercie les interlocuteurs pour leur contribution.

6. Le présent avis urgent a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet d'amendements à la Constitution et du rapport explicatif qui l'accompagne. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

7. Cet avis urgent a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs ainsi que des résultats des réunions tenues les 21 et 22 août 2025 à Bratislava et des réunions en ligne tenues le 11 septembre 2025. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration d'avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis urgent a été transmis aux autorités de la République slovaque le 19 septembre 2025 pour commentaires. Il a été rendu le 24 septembre 2025, conformément à l'article 14a du règlement intérieur révisé de la Commission de Venise. Il sera soumis à la Commission pour approbation lors de sa 144e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025).

II. Contexte et contenu du projet d'amendements à la Constitution

8. Selon le rapport explicatif, le projet d'amendements à la Constitution répond à la nécessité de protéger le patrimoine culturel inscrit dans le préambule de la Constitution (« Conscients de l'héritage politique et culturel de nos prédécesseurs et de l'expérience acquise au cours de siècles de lutte pour notre existence nationale et notre souveraineté... ») en renforçant la protection des valeurs traditionnelles. Dans ce contexte, le projet d'amendements à la Constitution met l'accent sur la souveraineté de la République slovaque dans les domaines

culturels et éthiques fondamentaux concernant la protection de la vie et de la dignité humaine, la vie privée et familiale, le mariage, la parentalité, l'éducation et les droits sociaux.

9. Par conséquent, le projet d'amendements à la Constitution introduit plusieurs modifications à la section I sur les dispositions générales (article 7), à la section 2.V sur les droits économiques, sociaux et culturels (articles 15, 36 et 41) et à la section 8 sur les dispositions communes aux titres I et II (article 52a). Le projet de dispositions se lit comme suit :

- Projet d'ajout des paragraphes 6 et 7 à l'article 7 : « (6) La République slovaque conserve sa souveraineté, en particulier en matière d'identité nationale, qui comprend notamment les questions culturelles et éthiques fondamentales liées à la protection de la vie et de la dignité humaine, à la vie privée et familiale, au mariage, à la parentalité et à la famille, à la moralité publique, au statut personnel, à la culture et à la langue, ainsi qu'à la prise de décision sur des questions connexes dans les domaines de la santé, des sciences, de l'éducation, du statut personnel et de l'héritage. (7) Aucune disposition de la présente Constitution et des lois constitutionnelles ne peut être interprétée comme une approbation par la République slovaque du transfert de l'exercice d'une partie de ses droits dans les domaines relevant de l'identité nationale. »
- Le projet de paragraphe 5 à ajouter à l'article 15 est libellé comme suit : « (5) Il est interdit de conclure un accord en vue de donner naissance à un enfant pour le compte d'autrui. »
- Projet de paragraphe 3 à ajouter à l'article 36 : « (3) L'égalité entre les hommes et les femmes en matière de rémunération pour le travail effectué est garantie. »
- Projet de paragraphes 2, 5, 8 et 9 à ajouter à l'article 41 :
 - « (2) Les parents d'un enfant sont la mère et le père ; la mère de l'enfant est une femme et le père de l'enfant est un homme. »
 - « (5) Un enfant mineur peut être adopté par les époux ou par un époux marié à l'un des parents de l'enfant ou par le conjoint survivant du parent ou du parent adoptif de l'enfant mineur. À titre exceptionnel, une personne seule peut également adopter un enfant mineur si l'adoption est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. L'adoption est décidée par le tribunal. »
 - « (8) L'éducation et la scolarisation des enfants dans le domaine de la formation à la vie intime et au comportement sexuel ne peuvent être dispensées qu'avec le consentement du représentant légal. L'éducation visant à la protection de la santé, à l'intégrité physique et à la prévention des abus fait partie de l'éducation générale des enfants sous une forme adaptée à leur âge. »
 - « (9) Les détails des droits visés aux paragraphes (1) à (8) sont fixés par la loi. »
- Nouveau projet d'article 52a : « La République slovaque ne reconnaît que les sexes biologiques masculin et féminin. ».

10. Le rapport explicatif souligne que les projets d'amendements à la Constitution sont « conformes à la Constitution de la République slovaque, aux lois constitutionnelles, aux conclusions de la Cour constitutionnelle de la République slovaque, aux traités internationaux et autres documents internationaux auxquels la République slovaque est liée, tout en étant conformes au droit de l'Union européenne ». Il note en outre que le projet d'amendements à la Constitution n'aura aucune incidence, entre autres, sur le mariage, la parentalité et la famille.

III. Analyse

A. Processus législatif

11. Sur la base du rapport explicatif, des discussions qui ont eu lieu et des observations reçues des autorités et d'autres interlocuteurs, le processus d'élaboration du projet d'amendements à la Constitution peut être résumé comme suit.

12. Selon les autorités, le projet d'amendements à la Constitution a été lancé par le gouvernement en janvier 2025 et a suivi le processus législatif normal. Il a été soumis à des consultations publiques et interministérielles (15 jours ouvrables, du 28 janvier au 17 février 2025) et discuté avec plusieurs éminents experts juridiques lors d'une réunion organisée sous les auspices du Premier ministre. D'après les informations fournies par les autorités, 117 commentaires ont été reçus au total, la majorité provenant de divers organismes publics dans le cadre des consultations interministérielles. Selon les informations fournies par les autorités, une seule ONG a soumis des commentaires. Huit commentaires ont été soumis par le public ; seuls deux ont été partiellement acceptés. Le projet d'amendements à la Constitution a été approuvé par le gouvernement et transmis au Conseil national (Parlement) le 7 mars 2025.

13. Les membres du Conseil national ont proposé des amendements supplémentaires. Selon les autorités, le projet d'amendements à la Constitution est également soutenu par une partie de l'opposition, ce qui témoigne d'un consensus politique plus large à travers le spectre politique. Le Conseil national a examiné le projet d'amendements à la Constitution en première lecture le 9 avril 2025. Selon le site web du Conseil national, le vote en deuxième lecture a eu lieu le 17 juin 2025¹. Lors des réunions en ligne avec la coalition parlementaire et l'opposition qui se sont tenues le 11 septembre 2025, la délégation a été informée que le Parlement examinerait le projet d'amendements à la Constitution le 25 septembre 2025 et qu'aucune modification substantielle du texte ne serait possible.

14. Selon les informations fournies par les autorités le 23 septembre 2025, les consultations approfondies et les discussions entre experts se poursuivent, et une enquête menée en septembre 2025 montre que la population attachée aux valeurs traditionnelles soutient les projets d'amendements à la Constitution.

15. Conformément à l'article 85 des règles de procédure du Conseil national de la République slovaque, « (1) La troisième lecture se limite exclusivement aux parties du projet de loi pour lesquelles des amendements ont été proposés lors de la deuxième lecture. (2) Lors de la troisième lecture, les députés ne peuvent proposer que des corrections d'erreurs linguistiques et techniques d'ordre législatif. »

16. La Commission de Venise rappelle l'importance de l'élément procédural pour la qualité du processus législatif et renvoie en particulier au principe II/A/5 de la liste des critères de l'État de droit (« procédure législative »)², selon lequel le processus d'adoption des lois doit être transparent, responsable, inclusif et démocratique. Il convient notamment que le public – et en particulier les groupes principalement concernés – ait la possibilité de donner son avis et, le cas échéant, que des analyses d'impact soient réalisées avant l'adoption de la législation. La Commission de Venise souligne d'emblée que « Lorsque l'on rédige des dispositions relatives à l'amendement constitutionnel, il faut se soucier des effets potentiels de ces règles : cela exige une analyse générale et comparative ainsi qu'une bonne connaissance du contexte politique et constitutionnel national. »³. En outre, le processus de modification de la Constitution devrait être

¹ [Výsledky vyhľadávania v hlasovaniach NR SR](#).

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, principe II/A/5/iv et v, ainsi que les notes de bas de page 32-33 correspondantes.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)001](#), Rapport sur la modification constitutionnelle, paragraphe 243.

mené avec le plus haut niveau de transparence et d'inclusivité, en particulier lorsque les projets d'amendements, tels que ceux actuellement proposés, peuvent avoir une incidence significative sur des aspects essentiels de la Constitution, tels que les obligations internationales et la protection des droits fondamentaux.

17. Dans sa liste des critères relative aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, la Commission de Venise a souligné que « des projets complexes et controversés devraient normalement être annoncés longtemps à l'avance, et leur examen être précédé d'avant-projets donnant lieu à une forme de consultation (par internet). Le public devrait être en mesure de fournir un authentique apport [...]. Le temps additionnel prévu pour les consultations publiques augmente les possibilités offertes à l'opposition d'influer sur le contenu de la législation proposée par le gouvernement ou la majorité. Cette dernière ne devrait pas manipuler la procédure pour éviter les consultations publiques de ce type »⁴. La Commission a toujours soutenu que la transparence, l'ouverture et l'inclusivité, ainsi que des délais et des conditions adéquats permettant l'expression d'une diversité d'opinions et des débats appropriés, larges et approfondis sur les questions controversées, sont des exigences essentielles d'un processus démocratique d'élaboration d'une constitution et contribuent à garantir que le texte soit adopté par l'ensemble de la société et reflète la volonté du peuple. Il convient notamment d'y associer les institutions politiques, les organisations non gouvernementales et les associations de citoyens, les milieux universitaires, les médias et le grand public, ce qui implique de tendre la main de manière proactive aux personnes ou aux groupes qui, sans cela, seraient marginalisés. La Commission a également souligné que des procédures de modification menées de manière appropriée « peuvent à la longue contribuer énormément à la légitimité, au sentiment d'appropriation à l'égard de la constitution ainsi qu'au développement et à la consolidation des traditions constitutionnelles démocratiques. En revanche, des règles et des procédures relatives au changement démocratique qui laisseraient le champ libre à l'interprétation et à la contestation, ou qui seraient appliquées trop rapidement ou sans débat démocratique, pourraient affaiblir la stabilité démocratique et, à terme, la légitimité de la constitution elle-même »⁵.

18. Au cours de la visite, la délégation a été informée de la participation insuffisante de la société civile, des groupes vulnérables et du grand public au processus législatif. Plusieurs interlocuteurs ont également décrit le processus comme manquant de cohérence et de transparence, soulignant que la version du projet d'amendements à la Constitution soumise au Conseil national différait considérablement du projet initialement diffusé pour consultation interministérielle, et que les objections soulevées par le public au cours du processus de consultation n'avaient pas été prises en compte ; au contraire, les dispositions contestées ont été remplacées par des dispositions considérées comme encore plus problématiques. Dans ce contexte, un certain nombre d'interlocuteurs ont exprimé leur profonde inquiétude quant au fait que le projet d'amendements à la Constitution présente des risques importants d'insécurité juridique, de conflit avec le droit de l'Union européenne, d'affaiblissement de la protection des droits humains en Slovaquie et de non-respect des obligations internationales de la Slovaquie.

19. Il ressort des discussions et des documents disponibles que le projet d'amendements à la Constitution a été élaboré et adopté en première et deuxième lectures sans que le processus de consultation et le débat public aient pu se dérouler de manière adéquate. En outre, aucune analyse approfondie de l'impact des nouvelles dispositions constitutionnelles n'a été réalisée.

20. La Commission de Venise note à cet égard que dans son rapport 2024 sur l'état de droit en Slovaquie, la Commission européenne n'a constaté aucun progrès dans la mise en place d'une consultation publique effective dans le processus législatif, les réformes majeures se déroulant

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres relatifs aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : liste des critères, paragraphe 74.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)007](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de OSCE/BIDDH sur le projet de constitution de la République Kirghize, paragraphe 32. Voir également [CDL-AD\(2010\)001](#), Rapport sur l'amendement constitutionnel, paragraphes 204-205.

sans participation effective des parties prenantes. La Commission européenne a en outre noté que le rapport 2023 sur l'état de droit avait également souligné l'absence de participation systématique des parties prenantes au processus législatif, ainsi que le recours fréquent à la procédure législative accélérée⁶.

21. La Commission de Venise tient à souligner que « la constitution d'un pays doit imprégner la société d'un certain constitutionnalisme, de l'idée qu'il s'agit là d'un document fondamental et non simplement d'une déclaration politique secondaire. C'est pourquoi la façon de l'adopter et de la mettre en œuvre doit créer au sein de la société la conviction que par sa nature même, la constitution est un acte stable, qui ne peut être révisé facilement selon les caprices de la majorité du moment. La permanence d'une constitution ne peut se fonder uniquement sur des rapports arithmétiques liés au nombre de membres des partis de la majorité et de l'opposition au Parlement. Il faut clairement séparer l'action d'ordre constituante et la politique ordinaire, car la Constitution ne fait pas partie du « jeu politique », mais elle en fixe les règles. C'est pourquoi, une constitution doit déterminer des règles neutres et généralement acceptées du processus politique. Il convient de rechercher le consensus politique le plus large possible pour l'adopter et pour la réviser.⁷ »

22. Au vu des considérations qui précèdent, la Commission de Venise estime que les consultations qui ont été menées et qui sont encore prévues par les autorités ne peuvent être considérées comme « significatives », étant donné qu'elles ont eu lieu après la deuxième lecture, alors que la troisième lecture prévue ne permet que des corrections d'erreurs linguistiques et techniques sur le plan législatif, et non des corrections de fond. La Commission de Venise encourage les autorités à veiller, dans les futurs processus législatifs, à ce qu'un délai suffisant soit accordé aux consultations inclusives – telles que décrites ci-dessus – avant que le projet de loi ne soit soumis au Parlement pour examen.

B. Normes internationales

23. La République slovaque est partie à tous les principaux instruments internationaux relatifs aux droits humains, y compris la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), qui est entrée en vigueur en République slovaque le 1^{er} janvier 1993⁸. Depuis lors, la CEDH fait partie intégrante du système juridique slovaque et est reconnue comme prévalant sur la législation. En vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la CEDH concernant la force obligatoire et l'exécution des arrêts, la Slovaquie s'est engagée à se conformer à l'arrêt définitif de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) dans toute affaire à laquelle elle est partie.

24. La République slovaque a adhéré à l'Union européenne en 2004. Conformément à l'article 49 du traité sur l'Union européenne (TUE), « tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union ». En adhérant à l'UE, la République slovaque a accepté d'être liée par les traités, la législation et l'acquis communautaire de l'UE, y compris les principes généraux sur lesquels l'UE est fondée et développés dans la jurisprudence de la CJUE (qui veille à ce que les États membres respectent les obligations découlant des traités et interprète le droit de l'Union européenne à la demande des cours et tribunaux nationaux), notamment les principes d'attribution, de subsidiarité et de primauté du droit de l'UE, ainsi que la Charte des droits fondamentaux. En particulier, les articles 4 et 5 du TUE disposent que l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales, politiques et constitutionnelles, y compris l'autonomie régionale et locale. Les limites des compétences de l'UE sont régies par le principe d'attribution : l'UE n'agit que dans les limites des compétences

⁶ Voir [le rapport 2024 sur l'état de droit - Chapitre consacré à la Slovaquie](#), page 31.

⁷ [CDL-AD\(2013\)012](#), Hongrie - Avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale, paragraphe 137.

⁸ Voir Bureau des traités du Conseil de l'Europe, [Tableau des signatures et ratifications de la CEDH](#).

qui lui sont attribuées par les États membres dans les traités afin d'atteindre les objectifs qui y sont fixés. Les compétences qui ne sont pas attribuées à l'UE dans les traités restent du ressort des États membres. L'exercice des compétences de l'UE est régi par le principe de subsidiarité : dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, soit au niveau central, soit au niveau régional et local, mais peuvent, en raison de l'ampleur ou des effets de l'action envisagée, être mieux atteints au niveau de l'Union) et par le principe de proportionnalité (le contenu et la forme de l'action de l'Union ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités)⁹.

25. La Slovaquie est également partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), à la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).

C. Souveraineté nationale et suprématie constitutionnelle

26. L'article 1 de la Constitution stipule que la République slovaque est un État souverain, démocratique et régi par l'État de droit (1), qui reconnaît et respecte les règles générales du droit international, les traités internationaux auxquels elle est partie et ses autres obligations internationales (2). L'article 7(5) précise en outre les modalités d'interaction entre l'ordre juridique national et le droit international : « Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, les traités internationaux dont l'application ne nécessite pas de loi, et les traités internationaux qui confèrent directement des droits ou imposent des obligations aux personnes physiques ou morales et qui ont été ratifiés et promulgués conformément à la loi ont préséance sur les lois ».

27. Le projet de paragraphe 6 de l'article 7 de la Constitution introduit plusieurs nouveaux concepts : « La République slovaque conserve sa souveraineté, en particulier en matière d'identité nationale, qui comprend notamment les questions culturelles et éthiques fondamentales relatives à la protection de la vie et de la dignité humaine, à la vie privée et familiale, au mariage, à la parentalité et à la famille, à la moralité publique, au statut personnel, à la culture et à la langue, ainsi qu'à la prise de décision sur des questions connexes dans les domaines de la santé, de la science, de l'éducation, du statut personnel et de l'héritage ». Le projet de paragraphe 7 stipule que « rien dans la présente Constitution et dans les lois constitutionnelles ne peut être interprété comme une approbation par la République slovaque du transfert de l'exercice d'une partie de ses droits dans les domaines constituant l'identité nationale ».

28. Le rapport explicatif indique clairement que ces dispositions visent à traiter la relation entre l'ordre juridique national et les obligations internationales de l'UE et de la Slovaquie, ainsi que « l'activisme potentiel ou existant des tribunaux et institutions internationaux empiétant sur les pouvoirs exclusifs des États-nations ou sur les droits dont l'exercice n'a pas été délégué à des institutions internationales. De telles décisions ne pourraient être interprétées comme contraignantes pour la République slovaque en vertu de la disposition proposée si elles empiétaient sur des questions culturelles et éthiques fondamentales telles que la définition du mariage, la protection de la vie ou la dignité humaine ». Le rapport explicatif note également que le principe de primauté de l'UE ne devrait pas s'appliquer dans les domaines où les États membres n'ont pas transféré de compétences à l'UE, y compris les questions de nature culturelle et éthique. Dans leur contribution écrite, les autorités ont également précisé qu'elles ne voyaient aucun risque pour la sécurité juridique, la protection des droits humains et les obligations internationales de la République slovaque, car les projets d'amendements à l'article 7 concernent des droits dont l'exercice n'a pas été transféré par la République slovaque à l'UE et qui relèvent

⁹ Voir [la version consolidée du traité sur l'Union européenne](#).

de la compétence exclusive des États membres. Par conséquent, selon les autorités, « leur exercice reste entièrement à la disposition de la République slovaque souveraine et indépendante ».

29. La Commission de Venise note que, d'une manière générale, les autres États européens ont mis l'accent sur la souveraineté nationale en tant que valeur fondamentale et élément constitutif de l'identité nationale/constitutionnelle. La Commission a précédemment noté que les clauses dites « éternelles » (« cœur matériel de la constitution », « cœur constitutionnel », etc.) ou « inamendables » concernent le plus souvent la forme de gouvernement, la souveraineté, l'indivisibilité territoriale et certains droits et libertés fondamentaux. La Commission a en outre indiqué que l'existence de telles dispositions s'explique souvent par des raisons historiques légitimes, précisant que « toutes les données historiques indiquent que ... si les circonstances changent suffisamment, ou si la pression politique est trop forte, même des règles « immuables » seront changées d'une manière ou d'une autre ... la Commission de Venise se prononce en général pour une approche prudente et restrictive de l'interprétation et de l'application des dispositions « immuables ».¹⁰ ».

30. L'expression « identité constitutionnelle de la Loi fondamentale – son noyau inviolable » a été mentionnée pour la première fois par la Cour constitutionnelle fédérale allemande dans son arrêt du 30 juin 2009, précisant que « si la Loi fondamentale autorise le législateur à transférer des pouvoirs souverains étendus à l'Union européenne, cela est soumis à la condition que l'intégration européenne, fondée sur le principe de la délégation, préserve la souveraineté des États et respecte l'identité constitutionnelle des États membres, et que ces derniers ne perdent pas leur capacité à façonner de manière autonome leurs conditions politiques et sociales ». Entre autres, le Conseil constitutionnel français, dans son arrêt du 27 juillet 2006, a noté que « la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France », sauf à ce que le constituant y ait consenti ; la Cour suprême d'Estonie, dans son arrêt du 12 juillet 2012, a noté que « l'essence même de la souveraineté est le droit de décision dans tous les domaines, indépendamment des influences extérieures. Un élément de la souveraineté de l'État est sa souveraineté financière, qui comprend la prise de décisions sur les questions budgétaires et sur la prise en charge d'obligations financières pour l'État ». La Cour constitutionnelle de la République tchèque, dans son arrêt du 31 janvier 2021, a souligné l'importance de la « protection du cœur matériel de la Constitution »¹¹. La Commission de Venise note que de tels développements ont eu lieu dans la jurisprudence constitutionnelle d'un certain nombre d'États membres de l'UE.

31. En ce qui concerne l'ancrage constitutionnel de l'« identité constitutionnelle », la Hongrie a introduit une telle référence en tant que valeur constitutionnelle et a récemment créé un Bureau de protection de la souveraineté chargé, entre autres, de protéger l'identité constitutionnelle. Un autre exemple à cet égard est celui de la Fédération de Russie, ancien membre de la Commission de Venise et du Conseil de l'Europe, qui, par le biais de modifications apportées à la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle, a habilité cette dernière à déclarer les arrêts de la Cour EDH non exécutoires, une évolution que la Commission a jugée incompatible avec l'article 46 de la CEDH et le principe *pacta sunt servanda*. Des modifications constitutionnelles ultérieures ont consolidé cette approche, permettant aux autorités nationales de ne pas tenir compte des décisions internationales jugées contraires à la Constitution. Dans ses avis concernant les modifications susmentionnées, la Commission de Venise a souligné que

¹⁰ [CDL-AD\(2010\)001](#), *op. cit.*, paragraphes 215, 217 et 219-220.

¹¹ Voir Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt [2 BvE 2/08](#) du 30 juin 2009 sur le traité de Lisbonne, paragraphe 223 et autres références. Conseil constitutionnel français, [décision n° 2006-540 DC](#) du 27 juillet 2006 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information, paragraphe 19 ; Cour suprême d'Estonie, [arrêt constitutionnel 3-4-1-6-12](#) du 12 juillet 2012 sur une demande du chancelier de la justice visant à déclarer l'article 4, paragraphe 4, du traité instituant le mécanisme européen de stabilité signé le 2 février 2012 à Bruxelles contraire à la Constitution, paragraphe 127 ; Cour constitutionnelle de la République tchèque, [Pl. ÚS 5/12](#), 31 janvier 2021.

ces dispositions, formulées en termes généraux et indéterminés, risquaient de porter atteinte à la sécurité juridique, à la protection effective des droits fondamentaux et à la primauté du droit international et supranational¹².

32. La Commission de Venise rappelle que l'article 4, paragraphe 2, du TUE reconnaît les identités nationales des États membres, « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. » L'article 5 du TUE limite les compétences de l'UE par le principe d'attribution. Dans les domaines où l'UE n'a pas de compétence exclusive, les principes de subsidiarité énoncés à l'article 5, paragraphe 3, du TUE et de proportionnalité énoncés à l'article 5, paragraphe 4, du TUE visent à garantir que l'action de l'UE ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Se référant au paragraphe 24 ci-dessus, la Commission de Venise rappelle également qu'il appartient à la Cour de justice d'interpréter le droit de l'UE.

33. En ce qui concerne la CEDH, le principe de subsidiarité et la doctrine de la marge d'appréciation servent à équilibrer le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales et le contrôle européen. Dans sa jurisprudence, la CourEDH a accordé une marge d'appréciation plus large aux États membres dans plusieurs des domaines énumérés dans le projet d'amendements à la Constitution comme exemples d'identité nationale, tels que la vie privée et familiale, la moralité publique et la santé. La CourEDH a notamment souligné qu'il incombe en premier lieu aux autorités nationales de procéder à l'évaluation initiale, sous réserve du contrôle de la CourEDH, de l'équilibre équitable entre la nécessité d'une ingérence dans l'intérêt public et les droits des individus. La CourEDH a également souligné que la marge d'appréciation « est d'autant plus étroite que le droit en cause est important pour garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux ou d'ordre intime qui lui sont reconnus. Lorsqu'un aspect particulièrement important de l'existence ou de l'identité d'un individu se trouve en jeu, la marge laissée à l'État est également restreinte. Lorsque, parmi les Parties contractantes à la Convention, il n'y a de consensus ni sur l'importance relative de l'intérêt en jeu ni sur les meilleurs moyens de le protéger, la marge d'appréciation est plus large, surtout lorsque sont en jeu des questions morales ou éthiques délicates ... les questions de santé publique relèvent en principe de la marge d'appréciation des autorités nationales, qui sont les mieux placées pour apprécier les priorités, l'utilisation des ressources disponibles et les besoins de la société.¹³ »

34. Dans ce contexte, d'un point de vue national, la souveraineté a pour conséquence que la République slovaque est libre de choisir son modèle constitutionnel et son système juridique, et de décider de la relation entre le système juridique national et le droit international¹⁴, comme le prévoit l'article 7 de la Constitution slovaque. La Commission de Venise rappelle que tant que la République slovaque reste partie à un traité ou à un système de traités, les obligations juridiques internationales qui découlent de ce traité ne peuvent être définies ou délimitées ultérieurement par le droit interne. L'article 26 (« *Pacta sunt servanda* ») de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule clairement que « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. » L'article 27 (« Droit interne et respect des traités ») stipule en outre qu'une

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)005](#), Fédération de Russie - Avis intérimaire sur les amendements de la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, [CDL-AD\(2020\)009](#), Fédération de Russie - Avis sur le projet d'amendements à la constitution (tel que signé par le président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatifs à l'exécution en Fédération de Russie des décisions de la cour européenne des droits de l'homme, [CDL-AD\(2021\)029](#), Hongrie - Avis sur les amendements constitutionnels adoptés par le parlement de la Hongrie en décembre 2020, [CDL-AD\(2024\)001](#), Hongrie - Avis sur la Loi LXXXVIII de 2023 sur la protection de la souveraineté nationale.

¹³ CourEDH, [Vavříčka et autres c. République tchèque](#) [GC], nos 47621/13 et 5 autres, 8 avril 2021, paragraphes 273-274.

¹⁴ [CDL-AD\(2016\)005](#), *op. cit.*, par. 38.

partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. » Aucun argument juridique fondé sur le droit national, y compris le droit constitutionnel, ne peut justifier un acte ou une omission qui s'avère contraire au droit international. Dans sa liste des critères sur l'État de droit, la Commission de Venise a souligné que « l'État de droit n'impose ni le monisme ni le dualisme, mais la règle *pacta sunt servanda* s'applique quel que soit le rapport choisi entre le droit national et international.¹⁵ »

35. Par conséquent, la portée des obligations juridiques internationales contractées par la République slovaque a déjà été définie par les traités, principes et pratiques ultérieures respectifs au sein des ordres juridiques internationaux dont la République slovaque est membre. En ce qui concerne les obligations internationales de la Slovaquie, une disposition constitutionnelle déclarant que l'État conserve sa souveraineté en matière d'identité nationale (comme le prévoit déjà l'article 4(2), du TUE) ne saurait limiter l'effet du droit international et supranational applicable dans l'ordre juridique slovaque. Il est fondamental, tant pour l'ordre juridique de l'UE que pour celui de la CEDH, que les autorités et les juridictions nationales respectent loyalement leurs obligations internationales et qu'elles se conforment aux décisions contraignantes de la CJUE et de la CourEDH, respectivement.

36. Par conséquent, la Commission de Venise estime que, pour éviter les risques susmentionnés, il est essentiel de fournir une définition du concept d'« identité nationale » qui ne soit pas incompatible avec les obligations internationales de la République slovaque. Il ne serait pas possible de se soustraire de manière sélective aux obligations découlant des traités existants en invoquant la garantie constitutionnelle de l'identité nationale, c'est-à-dire d'avoir le « droit de choisir » quelles décisions judiciaires sont considérées comme contraignantes et lesquelles ne le sont pas. La Commission de Venise souligne que l'obligation d'exécuter les jugements internationaux demeure.

37. À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission de Venise a trois points qui la préoccupent particulièrement :

38. Premièrement, la liste des valeurs relevant de « l'identité nationale » figurant au projet de paragraphe 6 de l'article 7 est purement indicative et potentiellement ouverte, comme l'indique l'utilisation à deux reprises du qualificatif « en particulier ». La Commission tient à souligner que l'utilisation de formulations vagues et indéterminées, telles que les références à « l'identité nationale » ou aux « questions culturelles et éthiques », qui ne sont pas définies dans la législation slovaque, crée un risque important d'interprétation imprévisible et extensive de l' dans la pratique. Un tel degré d'imprécision pourrait permettre à différentes autorités publiques d'interpréter et d'appliquer ces notions de manière arbitraire ou incohérente, ce qui entraînerait une insécurité juridique, porterait atteinte aux principes constitutionnels, affaiblirait la protection des droits humains et fournirait un prétexte pour ignorer de manière sélective les obligations internationales de la Slovaquie. Cette préoccupation a été soulevée par un certain nombre d'interlocuteurs lors de la visite de la délégation.

39. Deuxièmement, le projet de paragraphe 7 de l'article 7 semble accorder à la République slovaque une autorité sur toutes les questions relatives à « l'identité nationale », avec effet rétroactif sur les transferts de pouvoirs ou les obligations conventionnelles antérieurs. Cette disposition devrait être appliquée dans le plein respect du principe *pacta sunt servanda* (voir paragraphe 33 ci-dessus) et des obligations de la République slovaque envers les autres parties au traité.

40. Le troisième point concerne la cohérence entre les modifications proposées à l'article 7 et les articles 1, paragraphe 2, et 7, paragraphe 2, de la Constitution. L'article 1, paragraphe 2, stipule que la République slovaque « reconnaît et adhère aux règles générales du droit international,

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit II.A.3, paragraphe 48.

aux traités internationaux qui la lient et à ses autres obligations internationales ». L'article 7, paragraphe 2, autorise le transfert de compétences à l'UE et stipule dans sa deuxième phrase : « Les actes juridiquement contraignants des Communautés européennes et de l'Union européenne prévalent sur les lois de la République slovaque ». Bien qu'il ne relève pas de la compétence de la Commission de Venise d'interpréter le droit constitutionnel national, celle-ci estime qu'il pourrait y avoir une tension entre ces dispositions et l'article 7, paragraphe 7, dans la mesure où ce dernier pourrait être interprété comme portant atteinte aux premières.

41. La Commission de Venise note qu'il ne lui appartient pas d'interpréter la Constitution de la République slovaque. Il appartient à la Cour constitutionnelle de la République slovaque d'interpréter ces dispositions et de résoudre les éventuelles incohérences internes. La délégation de la Commission de Venise a été informée de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle slovaque faisant référence à ce qui est considéré comme le « cœur substantiel de la Constitution », selon lequel certains principes constitutionnels – tels que l'État de droit, la séparation des pouvoirs et la protection des droits fondamentaux – sont essentiels au caractère démocratique et juridique de la République slovaque et ne peuvent être compromis, même par des modifications constitutionnelles¹⁶.

42. La Commission de Venise a néanmoins évalué les projets d'amendements à la Constitution à la lumière des normes internationales et, dans ce contexte, considère ce troisième point comme problématique du point de vue de l'État de droit, car cela porte atteinte à la sécurité juridique en matière de protection des droits humains, et pourrait servir de prétexte pour ne pas respecter les obligations internationales de la Slovaquie¹⁷.

43. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de supprimer les mots « en particulier » et de préciser les concepts d'« identité nationale » et de « questions culturelles et éthiques » dans le projet de paragraphe 6, ainsi que d'abroger le projet de paragraphe 7 afin d'éviter le risque d'une interprétation et d'une application arbitraires qui porteraient atteinte à la sécurité juridique et à la protection des droits humains et de conflit avec les obligations internationales de la République slovaque.

D. Droit de la famille, droits parentaux et éducation

1. Gestation pour autrui

44. L'article 15 de la Constitution slovaque consacre le droit à la vie. L'article 15 doit être modifié par l'ajout d'un nouveau paragraphe 5 qui interdit « de donner naissance à un enfant pour une autre personne » (gestation pour autrui) en toutes circonstances. Le nouveau projet de paragraphe 5 est libellé comme suit : « (5) Tout accord visant à donner naissance à un enfant pour une autre personne est interdit ». Le rapport explicatif ne contient aucune référence à ce projet d'amendement. Au cours des discussions à Bratislava, les autorités ont souligné que la maternité de substitution est une question très sensible dans la société slovaque et que le projet de disposition constitutionnelle vise à prévenir les abus et à protéger les femmes, en particulier celles qui vivent dans la pauvreté, contre l'exploitation. Lors des réunions en ligne, les membres du Parlement slovaque ont souligné que des mesures législatives supplémentaires seront nécessaires pour mettre en œuvre cette disposition.

45. La Commission de Venise se réfère à une étude comparative menée par la CourEDH concernant 35 États membres du Conseil de l'Europe, qui montre que la maternité de substitution est expressément interdite dans 14 États membres. Dans 10 de ces États, elle est soit interdite en vertu de dispositions générales, soit non tolérée, soit sa légalité est incertaine. La maternité de substitution est expressément autorisée dans sept États membres et semble être tolérée dans

¹⁶ [Bref historique - Ústavný súd Slovenskej republiky](#)

¹⁷ [CDL-AD\(2016\)007](#), *op. cit.*, II.B.3 et 4 et II.A.3.

quatre autres. La CourEDH a également noté que « cette absence de consensus reflète le fait que le recours à la gestation pour autrui suscite de délicates interrogations d'ordre éthique. Elle confirme en outre que les États doivent en principe se voir accorder une ample marge d'appréciation, s'agissant de la décision ... d'autoriser ou non ce mode de procréation ... »¹⁸. La CourEDH a conclu qu'il n'y avait pas de consensus entre les États membres sur la légalité de la maternité de substitution.

46. La Slovaquie semble être le seul pays à avoir instauré une interdiction absolue fondée sur la Constitution, qui exclut la maternité de substitution en toutes circonstances, y compris dans les cas d'accords volontaires sans rémunération. Néanmoins, la disposition constitutionnelle ne semble pas enfreindre les normes européennes en matière de droits humains.

2. Adoption

47. Selon les projets de paragraphes 2 et 5 de l'article 41 : « (2) Les parents d'un enfant sont la mère et le père ; la mère de l'enfant est une femme et le père de l'enfant est un homme. (5) Un enfant mineur peut être adopté par les époux ou par un époux marié à l'un des parents de l'enfant ou par le conjoint survivant du parent ou du parent adoptif de l'enfant mineur. À titre exceptionnel, une personne seule peut également adopter un enfant mineur si l'adoption est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. L'adoption est décidée par le tribunal. »

48. Le rapport explicatif précise que ces dispositions ne sont pas nouvelles dans l'ordre juridique slovaque. Elles figurent déjà dans l'article 5 de la loi sur la famille et doivent désormais être intégrées dans la Constitution. L'objectif déclaré est de « souligner la légitimité du mariage en tant qu'union irremplaçable entre un homme et une femme pour remplir le rôle social important que constitue l'éducation des enfants ». Dans leur réponse, les autorités ont réaffirmé que le système juridique de la République slovaque offrait déjà des garanties normatives et d'application suffisantes pour prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant.

49. La Commission de Venise note que les questions liées à l'adoption relèvent du droit à la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH et article 17 du PIDCP). Elle souligne également que le principe directeur en matière d'adoption doit être l'intérêt supérieur de l'enfant, tel qu'énoncé à l'article 3, paragraphe 1, de la CDE. L'article 21, paragraphe 1, de la CDE stipule explicitement que « les États parties qui reconnaissent et/ou autorisent le système d'adoption veillent à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale ». Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a attiré l'attention sur l'utilisation du mot « primordiale », qui suggère que « en matière d'adoption (article 21), le droit à l'intérêt supérieur est encore renforcé » (*sic*)¹⁹. La Commission de Venise rappelle que l'article 8 de la CEDH n'implique pas un droit à l'adoption. Si toutefois un État accorde un tel droit, l'article 14 de la CEDH (interdiction de la discrimination) s'applique²⁰.

50. La CourEDH s'est penchée à plusieurs reprises sur la question de l'adoption et a reconnu qu'il existe peu de points communs entre les États membres du Conseil de l'Europe, où la législation reste en phase de transition. Par conséquent, les États disposent d'une large marge d'appréciation dans ce domaine²¹. Cette marge n'est toutefois pas illimitée. Les États doivent être guidés par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant²², et toute restriction doit être justifiée au regard du triple critère de limitation (légalité, légitimité et nécessité). Le principe de non-discrimination doit également être respecté. Dans l'affaire X et autres c. Autriche, la Grande Chambre de la CourEDH a admis que les couples mariés et non mariés ne se trouvaient pas

¹⁸ CourEDH, *Menesson c. France*, n° [65192/11](#), arrêt du 26 juin 2014, paragraphes 78-79.

¹⁹ Doc. ONU [CRC/C/GC/14](#), Observation générale no 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1), 29 mai 2013, paragraphe 38.

²⁰ CourEDH, *E.B. c. France* [GC], n° [43546/02](#), arrêt du 22 janvier 2008, paragraphe 41.

²¹ CourEDH, *Kurochkin c. Ukraine*, n° [42276/08](#), arrêt du 20 mai 2010, paragraphe 52.

²² CourEDH, *Zaieț c. Roumanie*, n° [44958/05](#), arrêt du 24 mars 2013, paragraphe 39.

dans une situation similaire, soulignant que le mariage confère un statut particulier protégé par l'article 12 de la CEDH et entraîne des conséquences sociales, personnelles et juridiques importantes²³. Il n'existe actuellement aucune obligation d'étendre le mariage aux couples de même sexe. Par conséquent, si un État, tel que la Slovaquie, réserve le mariage à un homme et une femme et s'il limite en même temps l'adoption conjointe aux couples mariés, l'exclusion des couples non mariés, quelle que soit l'orientation sexuelle de leurs membres, ne constitue pas en soi une violation de la CEDH. En ce qui concerne les couples non mariés, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà établi que la Convention n'oblige pas les États à étendre le droit à l'adoption par un deuxième parent aux couples non mariés²⁴. À l'inverse, si une personne seule a le droit d'adopter ou d'accueillir des enfants, le principe général, déjà souligné ci-dessus, s'applique. Par conséquent, si une différence de traitement est fondée uniquement sur des considérations relatives à l'orientation sexuelle du demandeur, cela constituerait une discrimination au sens de la Convention²⁵.

51. La Commission de Venise note que la réglementation slovaque autorise l'adoption par des personnes seules, bien qu'à titre exceptionnel. Cette disposition doit s'appliquer sans distinction fondée sur l'orientation sexuelle. Comme l'indique la réglementation slovaque elle-même, le seul principe directeur dans la décision d'adoption doit être l'intérêt supérieur de l'enfant. Ce concept ne peut être interprété comme justifiant l'exclusion générale de toute catégorie de personnes en raison de leur orientation sexuelle. De plus, l'orientation sexuelle d'une personne ne peut être le facteur déterminant dans l'issue d'une procédure d'adoption. La Cour européenne des droits de l'homme a maintes fois estimé que « les différences fondées sur l'orientation sexuelle doivent être justifiées par des raisons particulièrement sérieuses »²⁶.

52. La Commission de Venise note qu'en élevant les dispositions du droit commun au rang constitutionnel, toute tentative future d'élargir les droits en matière d'adoption (par exemple, pour permettre aux couples de même sexe d'adopter) nécessiterait une modification de la Constitution, ce qui renforcerait l'exclusion des couples de même sexe et rendrait la réforme juridique beaucoup plus difficile. La modification de l'article 7, telle qu'analysée ci-dessus, rendrait en même temps difficile de contester la législation devant les tribunaux nationaux ou internationaux.

53. Se référant au projet de paragraphe 9 de l'article 41 de la Constitution, qui prévoit que les détails des droits visés aux paragraphes (1) à (8) sont fixés par la loi, la Commission de Venise considère que toute décision dans le cadre de ces procédures doit être fondée sur une évaluation individualisée des circonstances spécifiques de l'affaire et de l'intérêt supérieur de l'enfant concerné, plutôt que sur des hypothèses générales ou des préjugés concernant l'aptitude des personnes d'une orientation sexuelle particulière à agir en tant que parents.

3. Éducation

54. Le projet de paragraphe 8 de l'article 41 de la Constitution stipule que « l'éducation et la scolarisation des enfants dans le domaine de la formation à la vie intime et au comportement sexuel ne peuvent être dispensées qu'avec le consentement du représentant légal. L'éducation visant à la protection de la santé, à l'intégrité physique et à la prévention des abus fait partie de l'éducation générale des enfants sous une forme adaptée à leur âge ». Le rapport explicatif justifie cette disposition en affirmant que le contrôle de l'éducation ne doit pas être laissé à la seule discrétion de l'État, mais doit également impliquer les parents, qui doivent pouvoir décider si leur enfant participe à des activités dépassant le cadre du programme scolaire national, en particulier lorsque ces activités sont en contradiction avec leurs principes religieux,

²³ CourEDH, X et autres c. Autriche, n° [19010/07](#), arrêt du 19 février 2013, paragraphe 106.

²⁴ *Ibid.*, paragraphe 136.

²⁵ CourEDH, E.B. c. France [GC], *op. cit.*, paragraphe 93.

²⁶ CourEDH, X et autres c. Autriche, *op. cit.*, paragraphe 99.

philosophiques, moraux ou éthiques. Il souligne en outre que dans des domaines sensibles tels que la vie intime et le comportement sexuel, les parents doivent avoir le dernier mot.

55. La Commission de Venise émet des doutes quant à la compatibilité entre les deux phrases successives exigeant d'une part le consentement d'un représentant légal pour l'éducation sexuelle et prévoyant d'autre part l'obligation d'assurer une éducation visant à la protection de la santé, à l'intégrité physique et à la prévention des abus, car la deuxième phrase pourrait également couvrir l'éducation sexuelle. Cela pourrait créer une confusion en raison du manque de clarté de la règle applicable et entraîner des difficultés de mise en œuvre.

56. La Commission de Venise note que le rôle des parents est explicitement reconnu à l'article 2 du protocole n° 1 à la CEDH, qui garantit « le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. ». Toutefois, ce droit n'est pas absolu et doit être mis en balance avec les droits de l'enfant et le devoir de l'État de fournir une éducation. La Commission a déjà déclaré qu'il est tentant pour les États d'utiliser l'enseignement public à des fins idéologiques et de favoriser la « philosophie de vie » la plus influente. Toutefois, à la lumière de l'article 2 du protocole n° 1 à la CEDH, pris isolément et en liaison avec l'article 14 de la CEDH, les États sont tenus de s'abstenir d'une telle instrumentalisation du système d'enseignement public et doivent au contraire garantir un programme scolaire objectif et pluraliste et éviter l'endoctrinement dans une philosophie dominante. La Commission de Venise a également souligné que « lorsqu'une éducation sexuelle est dispensée, elle doit être non discriminatoire à l'égard des individus et la promotion des valeurs constitutionnelles ne doit pas conduire à méconnaître et à ne pas respecter la diversité des opinions religieuses et des identités sexuelles ... pour ce faire, le système scolaire public doit fournir un programme objectif et pluraliste, évitant tout endoctrinement et toute discrimination entre les individus sur tous les motifs, y compris l'orientation sexuelle »²⁷.

57. En ce qui concerne plus particulièrement l'éducation sexuelle dans les écoles publiques, la CourEDH a noté que « la deuxième phrase de l'article 2 (P1-2) implique (...) que l'État, dans l'exercice des fonctions qu'il assume en matière d'éducation et d'enseignement, doit veiller à ce que les informations ou connaissances incluses dans le programme scolaire soient transmises de manière objective, critique et pluraliste. Il est interdit à l'État de poursuivre un objectif d'endoctrinement qui pourrait être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents »²⁸. La CourEDH a également souligné que l'un des objectifs de l'éducation sexuelle était de préparer les enfants aux réalités sociales et de prévenir la violence et l'exploitation sexuelles, qui constituent une menace réelle pour la santé physique et mentale des enfants et contre lesquelles ils doivent être protégés à tout âge²⁹. La Commission de Venise observe que les normes internationales en matière de droits humains, notamment à la lumière de l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et de la pratique qui s'y rapporte, soutiennent le droit de recevoir des informations adaptées à l'âge concernant la sexualité, de manière non discriminatoire.

58. Par conséquent, la Commission de Venise estime que les dispositions renforçant les droits des représentants légaux sur le contenu éducatif doivent être soigneusement mises en balance avec le devoir de l'État de fournir une éducation accessible, objective et non discriminatoire, et avec le droit des enfants à recevoir les informations essentielles à leur bien-être et à leur développement.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)050](#), Hongrie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de la loi LXXIX modifiant certaines lois relatives à la protection des enfants, paragraphe 78.

²⁸ CourEDH, Dojan et autres c. Allemagne, n° [319/08](#), décision sur la recevabilité, 13 septembre 2011.

²⁹ Dans l'affaire A.R. et L.R. c. Suisse, n° [22338/15](#), décision du 19 décembre 2017, paragraphe 35.

E. Genre, sexe et égalité

1. Identité de genre

59. Le nouveau projet d'article 52a de la Constitution stipule que « la République slovaque ne reconnaît que les sexes biologiques masculin et féminin ». Selon le rapport explicatif, cela correspondrait à la conception biologique du sexe, reflétée dans l'ensemble de l'ordre juridique slovaque, notamment dans les dispositions constitutionnelles définissant le mariage comme une union unique entre un homme et une femme et accordant aux femmes des protections spéciales en matière de santé et de conditions de travail, en particulier pendant la grossesse. Dans le même temps, lors des discussions avec la délégation, les autorités ont déclaré qu'en cas de transition, les personnes concernées seraient traitées en fonction de leur nouveau genre.

60. Les points susmentionnés appellent les observations suivantes.

61. Dans sa formulation actuelle, le projet de disposition constitutionnelle impliquerait que les personnes transgenres, intersexuées et non binaires ne peuvent obtenir la reconnaissance juridique de la transition de genre qu'elles ont subie, avec ou sans soins de santé spécifiques aux personnes transgenres, en faisant mentionner le sexe de leur choix dans les documents officiels³⁰.

62. Se référant à ses avis précédents sur la Hongrie et la Géorgie, la Commission de Venise note qu'en vertu du droit international relatif aux droits humains, les individus ont un « droit à l'identité personnelle » fondé non seulement sur leur « sexe à la naissance », mais aussi sur leur « genre ». À cet égard, les pactes internationaux relatifs aux droits humains ont toujours été interprétés comme reconnaissant que l'identité personnelle est également façonnée par le genre, les caractéristiques et les rôles socialement construits pour les femmes et les hommes³¹.

63. La Commission constate qu'il n'existe pas d'approche uniforme dans ses États membres en matière de reconnaissance de l'identité de genre. En Hongrie, une définition binaire stricte du sexe a été inscrite dans la Constitution à la suite de réformes successives. Au Royaume-Uni, des décisions de justice ont confirmé une définition binaire du sexe, mais cela reste une question d'interprétation judiciaire plutôt que de dispositions constitutionnelles³². Un certain nombre de pays ont évolué vers la reconnaissance juridique de catégories de genre non binaires ou tierces, mais là encore par le biais de législations ou de décisions judiciaires plutôt que de modifications constitutionnelles. Par exemple, en 2017, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé que les dispositions de la loi sur l'état civil étaient incompatibles avec les exigences de la Loi fondamentale dans la mesure où elles ne prévoyaient pas de troisième option, outre les catégories « femme » ou « homme »³³. En 2018, la Cour constitutionnelle autrichienne a statué que la reconnaissance au-delà de le binaire homme/femme était garantie par la CEDH³⁴. Un an plus tard, son homologue belge a invalidé les lois limitant le genre juridique à l'homme ou à la femme, les jugeant discriminatoires³⁵.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)021](#), Géorgie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative à la protection des valeurs familiales et des mineurs, paragraphe 45. Voir également [les conclusions](#) de l'ECRI sur la République slovaque (publiées le 10 mars 2023), page 5.

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)029](#), Hongrie – Avis sur les amendements constitutionnels adoptés par le parlement de la Hongrie en décembre 2020, paragraphe 36, et [CDL-AD\(2024\)021](#), *op. cit.*, paragraphe 45.

³² Cour suprême du Royaume-Uni, arrêt [UKSC/2024/0042](#), *For Women Scotland Ltd c. The Scottish Ministers*.

³³ Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, ordonnance du 10 octobre 2017 - 1 [BvR 2019/16](#).

³⁴ Cour constitutionnelle d'Autriche, arrêt G [77/2018](#), 15 juin 2018.

³⁵ Cour constitutionnelle de Belgique, arrêt [99/2019](#), 19 juin 2019.

64. En vertu de la CEDH, l'identité de genre est reconnue comme une composante de l'identité personnelle, relevant du droit au respect de la vie privée³⁶. La CourEDH a développé une jurisprudence cohérente qui permet aux requérants victimes de discrimination fondée sur leur orientation sexuelle et/ou leur identité de genre d'invoquer une violation de l'article 14 de la CEDH en conjonction avec un autre droit substantiel de la CEDH³⁷. Si la CourEDH a interprété les droits prévus à l'article 8 à la lumière de l'évolution du cadre juridique des États membres afin d'y inclure une obligation positive de reconnaître juridiquement le nouveau genre d'une personne transgenre opérée, elle n'a pas étendu cette obligation à la reconnaissance d'un troisième sexe ou d'un sexe neutre pour les personnes biologiquement intersexuées depuis leur naissance. Dans son arrêt *Y c. France* de 2023³⁸, la CourEDH a conclu que la reconnaissance juridique de l'identité de genre des personnes biologiquement intersexuées depuis leur naissance est une question politique générale sur laquelle les opinions divergent dans une société démocratique et pour laquelle il n'existe pas de consensus entre les États membres du Conseil de l'Europe. En conséquence, la Cour a estimé que chaque État membre doit décider du statut d'un troisième sexe ou d'un sexe neutre à son propre rythme.

65. Les autorités ont souligné qu'en vertu de la législation slovaque, sans changement biologique de sexe, une personne conserve le sexe qui lui a été attribué à la naissance. Les autorités ont également rappelé que l'article 12, paragraphe 2, de la Constitution interdit toute discrimination fondée sur le genre, le sexe ou l'orientation sexuelle. Néanmoins, compte tenu des considérations susmentionnées, la Commission de Venise note que si le choix de reconnaître un troisième sexe ou un sexe neutre relève de la marge d'appréciation de la Slovaquie, l'inscription dans la Constitution d'une conception strictement binaire du sexe ne saurait justifier une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre dans la législation ou les mesures étatiques ultérieures. La Commission de Venise recommande de supprimer les mots « déterminé biologiquement » du projet d'article 52a et d'élaborer une loi suffisamment détaillée et précise, prévoyant des procédures rapides, transparentes et accessibles pour modifier le sexe enregistré des personnes transgenres.

2. Rémunération égale

66. Selon le projet d'amendement à l'article 36, « (3) L'égalité entre les hommes et les femmes en matière de rémunération pour le travail effectué est garantie ». Le rapport explicatif précise que, compte tenu du problème persistant de l'inégalité de rémunération entre les hommes et les femmes, il est jugé important d'inscrire cette garantie au niveau constitutionnel.

67. La Commission de Venise note que dans le rapport national soumis au Comité européen des droits sociaux en décembre 2024, le gouvernement slovaque a indiqué, concernant la mise en œuvre de l'article 4 (Droit à une rémunération équitable), paragraphe 3 (à reconnaître le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale) de la Charte sociale, que : « Le travail égal et le travail de valeur égale sont définis à l'article 119a du Code du travail. Le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes est inscrit à l'article 157 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Par conséquent, le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes fait partie du Code du travail. L'article 119a(2) du Code du travail dispose que « les femmes et les hommes ont droit à un salaire égal pour un travail égal ou un travail de valeur égale. [...] L'égalité de rémunération sans distinction de sexe signifie donc que la rémunération d'un travail égal à la tâche est calculée au même taux et que la rémunération d'un travail égal à l'heure est également la même »³⁹.

³⁶ Au niveau européen, CourEDH, *Van Kück c. Allemagne*, n° [35968/97](#), arrêt du 12 juin 2003; *A.P., Garçon et Nicot c. France*, nos [79885/12](#), [52471/13](#) and [52596/13](#), arrêt du 6 avril 2017, paragraphes 95-96. Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), *P c. S et Cornwall County Council*, 30 avril 1996.

³⁷ CourEDH, *X et autres c. Autriche [GC]*, *op. cit.* ; *Taddeucci et McCall c. Italie*, n° 51362/09, arrêt du 30 juin 2016 ; *Sousa Goucha c. Portugal*, n° [70434/12](#), arrêt du 22 mars 2016.

³⁸ CourEDH, *Y c. France*, n° [76888/17](#), arrêt du 31 janvier 2023, paragraphes 90-91.

³⁹ Voir [le rapport national présenté par la République slovaque](#), 19 décembre 2024.

68. La Commission de Venise note que les dispositions relatives à une rémunération minimale, juste ou équitable ne sont pas rares dans les constitutions, y compris dans les États membres du Conseil de l'Europe. À l'échelle mondiale, certaines constitutions interdisent les inégalités salariales fondées, par exemple, sur le sexe, l'âge, l'origine ethnique ou d'autres motifs qui ne sont pas objectivement liés au travail ou à l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, une disposition exigeant l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes figure dans les constitutions de l'Italie, de Malte, de la Roumanie et de la Suisse. La Commission de Venise a déjà exprimé ses préoccupations concernant le recours généralisé aux amendements constitutionnels ou aux lois organiques exigeant une majorité qualifiée pour consolider les politiques économiques, sociales, fiscales, familiales, éducatives, etc. et les placer hors de portée de la politique majoritaire ordinaire.

69. La Commission de Venise estime que de telles préoccupations ne se posent pas en ce qui concerne un amendement constitutionnel garantissant l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes. L'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes est une spécification du principe plus général d'égalité énoncé à l'article 12 de la Constitution et dans le droit international relatif aux droits humains. L'amendement mettra en évidence cette modalité spécifique du principe de qualité et de non-discrimination, ce qui pourrait lui conférer un impact plus important sur la législation et la vie publique.

70. Comme mentionné ci-dessus, une étude comparative suggère que ce type de disposition se retrouve également dans d'autres constitutions, bien que les modalités varient. Il convient de mentionner que le principe d'égalité et l'interdiction de la discrimination contiennent des catégories plus pertinentes de motifs interdits de traitement inégal que le seul sexe. Certaines de ces catégories, par exemple l'origine ethnique, pourraient également être considérées comme incluses dans l'article 36.

71. La Commission se félicite de cette mesure, qui est conforme aux obligations de la Slovaquie en vertu du droit international, notamment l'interdiction de la discrimination, ainsi qu'aux normes européennes plus larges promouvant l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité de traitement dans l'emploi⁴⁰. La Commission estime que le fait d'inscrire le principe de l'égalité de rémunération au plus haut niveau de l'ordre juridique peut constituer une mesure normative et symbolique importante favorisant une mise en œuvre effective dans la pratique.

72. La Commission note également que l'impact réel d'une telle disposition constitutionnelle dépendra de l'adoption d'une législation d'application et de mécanismes d'exécution efficaces. Si elle n'est pas accompagnée d'une législation dérivée adéquate et d'un soutien institutionnel, la garantie constitutionnelle risque de rester de nature déclaratoire et de ne pas améliorer sensiblement l'égalité salariale dans la pratique.

IV. Conclusion

73. Par lettre du 23 juin 2025, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé un avis urgent à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements à la Constitution de la République slovaque.

74. Le projet d'amendements à la Constitution a suscité des inquiétudes parmi une partie de l'opposition, de la société civile et de la communauté internationale quant au processus législatif et aux risques qu'il comporterait, s'il était adopté, pour la sécurité juridique, la protection des droits

⁴⁰ Les dispositions relatives à une rémunération minimale, juste ou équitable ne sont pas rares dans les constitutions. Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, des dispositions exigeant l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes figurent dans les constitutions de l'Italie (article 37), de Malte (article 14), de la Roumanie (article 41) et de la Suisse (article 8).

humains et le respect des obligations internationales de la Slovaquie. Au moment de la finalisation du présent avis urgent, le projet d'amendements à la Constitution devait être examiné par le Conseil national en troisième lecture le 25 septembre 2025.

75. La Commission de Venise estime que les consultations qui ont été menées et qui sont encore prévues par les autorités ne peuvent être considérées comme « significatives » étant donné qu'elles ont eu lieu après la deuxième lecture, alors que la troisième lecture prévue ne permet que des corrections d'erreurs linguistiques et techniques, et non des corrections de fond. La Commission encourage les autorités à veiller, dans les futurs processus législatifs, à ce qu'un délai suffisant soit accordé aux consultations inclusives – telles que décrites ci-dessus – avant que le projet de loi ne soit soumis au Parlement pour examen. Elle tient à réaffirmer que le processus de modification de la Constitution doit être mené avec le plus haut niveau de transparence et d'inclusivité, en particulier lorsque les projets d'amendements, tels que ceux actuellement à l'examen, peuvent avoir une incidence significative sur des aspects essentiels de la Constitution, tels que les obligations internationales et la protection des droits fondamentaux. La Commission de Venise encourage les autorités à veiller, dans le cadre des futurs processus législatifs, à ce qu'un délai suffisant soit accordé pour mener des consultations inclusives avant que le projet de loi ne soit soumis au Parlement pour examen.

76. La Commission estime que la portée des obligations juridiques internationales contractées par la République slovaque a déjà été définie par les traités, principes et pratiques ultérieures respectifs au sein des ordres juridiques internationaux dont la République slovaque est membre. De l'avis de la Commission de Venise, les formulations vagues et générales telles que « l'identité nationale » et « les questions culturelles et éthiques » du projet d'amendements à l'article 7 présentent de sérieux risques d'interprétation et d'application imprévisibles et arbitraires, compromettant la sécurité juridique et, potentiellement, le respect par la Slovaquie de ses obligations internationales, y compris celles découlant de la CEDH et du droit de l'UE.

77. Le projet d'amendements à la Constitution renforce une position restrictive en matière d'adoption, favorisant les couples hétérosexuels mariés et rendant considérablement plus difficile toute réforme juridique future en inscrivant ces dispositions dans la Constitution. Cela n'est pas en soi contraire aux normes européennes. La Commission de Venise souligne toutefois que, bien que les États disposent d'une marge d'appréciation, les décisions en matière d'adoption doivent toujours être guidées par l'intérêt supérieur de l'enfant et le principe de non-discrimination. De même, le renforcement des droits des représentants légaux d'approuver ou de refuser la participation des enfants à des activités éducatives, telles que l'éducation sexuelle, n'est pas en soi contraire aux normes européennes, mais doit être mis en balance avec le droit de l'enfant à recevoir des informations objectives et le devoir de l'État de fournir une éducation accessible et non discriminatoire.

78. La Commission de Venise se félicite de la garantie constitutionnelle de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, qu'elle considère comme une étape importante vers l'égalité des sexes, tout en soulignant que sa mise en œuvre effective est nécessaire pour avoir un impact réel.

79. En ce qui concerne l'inscription dans la Constitution d'une définition strictement binaire du sexe, la Commission de Venise considère que si le choix de reconnaître un troisième sexe ou un sexe neutre relève de la marge d'appréciation de la Slovaquie, l'ancrage d'une conception strictement binaire du sexe dans la Constitution ne peut justifier une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre dans la législation ou les mesures étatiques ultérieures.

80. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes et note que des recommandations plus détaillées figurent dans le texte du présent avis urgent :

- préciser les concepts d'« identité nationale » et de « questions culturelles et éthiques », supprimer les mots « en particulier » dans le projet de paragraphe 6 de l'article 7 de la Constitution et abroger le projet de paragraphe 7 de l'article 7 de la Constitution afin de prévenir le risque d'une interprétation et d'une application arbitraires qui compromettraient la sécurité juridique, affaibliraient la protection des droits humains et seraient contraires aux obligations internationales de la Slovaquie ;
- prévoir dans la loi que les décisions relatives à l'adoption sont guidées uniquement par l'intérêt supérieur de l'enfant, sur la base d'évaluations individualisées et prises sans discrimination, y compris la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, conformément aux normes de la CourEDH ;
- de veiller à ce que les dispositions qui renforcent les droits des représentants légaux sur le contenu éducatif soient soigneusement équilibrées avec le devoir de l'État de fournir une éducation accessible, objective et non discriminatoire, ainsi qu'avec les droits des enfants à accéder aux informations essentielles à leur bien-être et à leur développement ;
- supprimer les mots « déterminé biologiquement » du projet d'article 52a de la Constitution et élaborer une loi suffisamment détaillée et précise, prévoyant des procédures rapides, transparentes et accessibles pour modifier le sexe enregistré des personnes transgenres.

81. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités slovaques et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.