

Jadranka Sovdat,

Docteur en sciences juridiques, Présidente de la Cour constitutionnelle de la République de Slovénie

LA COUR CONSTITUTIONNELLE ET LE DROIT INTERNATIONAL *

Le maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et des autres sources du droit international n'est aujourd'hui pas moins importante qu'il ne l'était quand la Charte des Nations Unies a été signée. Pour assurer la coexistence dans le monde global d'aujourd'hui non seulement dans le cadre des états mais aussi au niveau international, la question suivante se pose : est-ce que les cours constitutionnelles, les gardiens de la démocratie constitutionnelle, jouent aussi le rôle de gardiens du droit international ? Nous voudrions répondre à cette question du point de vue de l'ordre constitutionnel de la République de Slovénie.

La Cour constitutionnelle slovène (ci-après : CC) ne veille pas uniquement à la constitutionnalité des lois. Elle contrôle aussi la constitutionnalité (et la légalité) des règlements du pouvoir exécutif ainsi que la constitutionnalité (et la légalité) des règlements des collectivités locales. Etant donné qu'en Slovénie, le recours constitutionnel est accessible aux particuliers et aux personnes morales, la CC contrôle également les tribunaux, à savoir du point de vue du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : droits de l'homme).¹ En exerçant toutes ces compétences, la CC joue le rôle de gardien de la Constitution – comme juridiction qui interprète la Constitution avec une force juridiquement contraignante.

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, la CC joue également un rôle important dans le maintien du rapport défini par la Constitution entre le droit international et la Constitution. Pour présenter ce rôle, nous exposerons d'abord la place du droit international dans l'ordre constitutionnel slovène et dans ce cadre, les conflits possibles qui peuvent surgir dans le rapport entre les deux ordres juridiques (I.). Ensuite, nous présenterons brièvement les différents types de compétences confiées à la CC (II.), afin de pouvoir examiner les différents aspects de son rôle dans la détermination du rapport entre le droit constitutionnel et le droit international (III.). L'examen des questions mentionnées, accompagné des prises de position adoptées à ce jour par la CC dans sa jurisprudence, conduira à la conclusion qui montre que la CC assume un rôle important à multiples facettes dans le maintien de la relation entre le droit constitutionnel et le droit international comme définit par la Constitution. Ce faisant, elle protège d'un côté la Constitution, tout en permettant, de l'autre, d'assurer la crédibilité de l'État en tant que sujet de droit international.

* Ce texte est une version adaptée et abrogée du texte publié dans la revue slovène du droit, *Pravnik*.

¹ Les compétences fondamentales de la CC sont déterminées à l'article 160 de la Constitution de la République de Slovénie (JO RS n^{os} 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 et 75/16 – ci-après : la Constitution).

I.

Dans ses dispositions générales (article 8), la Constitution exige que les lois et les règlements subordonnés à la loi soient conformes aux principes généralement établis du droit international et aux traités internationaux obligeant la Slovénie, et que les traités internationaux ratifiés et promulgués soient appliqués directement. Dans le chapitre sur la constitutionnalité et la légalité (article 153/II), elle précise que les lois doivent être conformes aux principes du droit international généralement établis et aux traités internationaux en vigueur ratifiés² par l'Assemblée nationale (le Parlement slovène) ; les règlements subordonnés à la loi³ et autres actes généraux doivent aussi être conformes aux autres traités internationaux ratifiés.⁴ Ces deux dispositions constitutionnelles citées déterminent le cadre constitutionnel en vertu duquel il est déjà possible d'indiquer que dans la hiérarchie des actes juridiques, le droit international est supérieur aux lois. En revanche, il ne l'est pas par rapport à la Constitution, parce que cette dernière n'accepte pas la primauté du droit international – la CC s'est expressément prononcée⁵ sur ce point. Ce faisant, la CC n'a pas fait de distinction entre les différentes sources du droit international. Ceci laisse donc penser qu'elle a considéré toutes les sources juridiques internationales comme inférieures à la Constitution. Il apparaîtra qu'en général une telle conclusion est correcte, bien que dans le détail, quelques exceptions existent.

Les traités entrent dans l'ordre juridique interne sur la base de l'entrée en vigueur de la loi de ratification. Toutefois, en dépit du fait qu'un des articles de la loi de ratification résume le texte du traité, ce dernier n'obtient pas le statut de la loi.⁶ Le traité continue d'exister en tant que traité international et sa validité dans la hiérarchie des actes juridiques est celle déterminée par la Constitution, c'est-à-dire que (en règle générale) le traité est inférieur à la Constitution et supérieur à la loi.

² Dans la Constitution, le terme « ratification » est employé dans deux sens différents. D'un côté lorsqu'il fixe les compétences du Président de la République (article 107/I, délivrance des actes de ratification), il s'agit de l'acte de ratification qui est un acte juridique international (dans le sens du point b) de l'article 2/I de la Convention de Vienne sur le droit des traités) par lequel l'État accepte que le traité devienne internationalement contraignant pour lui. De l'autre, les articles 8, 153/II et 160/I concernent la ratification comme acte juridique interne : l'approbation du traité et l'adaptation de la législation permettant au traité de produire ses effets en droit interne – lorsque le parlement autorise la ratification du traité par une loi spéciale qui en Slovénie est appelée loi de ratification (voir l'Avis de la CC n° Rm-1/97 du 5 juin 1997, JO RS n° 40/97 et OdlUS VI, 86).

³ Cette expression désigne les règlements du pouvoir exécutif (décrets du gouvernement et arrêtés des ministres), les règlements subordonnés à la loi des autres pouvoirs ainsi que les règlements des collectivités locales. Ces derniers règlent les affaires locales qui concernent les habitants de la municipalité et qui relèvent de la compétence de la municipalité. Il s'agit de compétences, dites originaires, de la municipalité qui puise directement de la Constitution (article 140/I) le fondement permettant la réglementation normative de ces affaires.

⁴ La Loi sur les affaires étrangères (JO RS n° 45/01 et suivantes) détermine quels traités sont ratifiés par le gouvernement (par décret) ; ils sont notamment limités à l'exécution de sa compétence dans l'ordre juridique interne, aux traités nécessaires pour l'application des traités déjà signés ou des actes contraignants des organisations internationales, ainsi qu'à la réglementation des relations diplomatiques et consulaires (article 75/IV).

⁵ La CC l'a indiqué dans son Avis n° Rm-1/97.

⁶ Cf. Ordonnance de la CC n° U-I-197/97 du 21 mai 1998 (OdlUS VII, 93).

Toutes les sources du droit international ne sont cependant pas inférieures à la Constitution. Nous pouvons constater cela pour les « principes du droit international généralement établis » ou pour les « principes du droit international » mentionnés dans la Constitution aux articles 8, 153/II et 160/I. Tels principes peuvent être considérés comme situés au niveau constitutionnel puisqu'ils sont reconnus aussi comme les principes constitutionnels sur lesquels un État de droit, souverain et démocratique, est fondé et existe en tant que membre à part entière de la communauté internationale.

Les traités portant sur les droits de l'homme occupent aussi une place particulière. L'article 15 de la Constitution régit les principes concernant l'exercice et la limitation des droits de l'homme. Parmi ces principes, le cinquième paragraphe de cet article de la Constitution précise qu'il n'est permis de limiter aucun des droits de l'homme définis dans les actes juridiques en vigueur en Slovénie sous prétexte que la Constitution ne les reconnaît pas ou ne les reconnaît que dans une moindre mesure. Les traités régissant les droits de l'homme sont aussi des actes juridiques en vigueur en Slovénie. Si d'un côté, la Constitution ne régit pas du tout un certain droit de l'homme, le traité sera donc appliqué automatiquement. Si de l'autre, la régulation d'un droit de l'homme existe dans les deux ordres juridiques mais n'est pas la même, dans le cas d'une collision entre les deux, la norme constitutionnelle doit être écartée à la faveur de la norme du droit international si cette dernière assure un niveau de protection de ce droit de l'homme plus élevé que la Constitution. Le cas échéant, la norme internationale prévaut sur la norme constitutionnelle.⁷ Par contre, si la Constitution assure une protection plus élevée du droit de l'homme que le traité, elle prend évidemment la première place. Nous pouvons donc parler du principe de protection maximale des droits de l'homme qui requiert soit la protection basée sur la Constitution, soit la protection basée sur le traité, selon le niveau de protection des droits de l'homme. Considérant ce qui précède, la CC a décidé que les traités régissant les droits de l'homme relèvent du niveau constitutionnel.⁸

Par ailleurs, la Slovénie est un État membre de l'Union européenne (ci-après : UE) qui est une institution supranationale particulière créée sur la base des traités par lesquels des États lui ont transféré l'exercice d'une partie de leurs droits souverains. Le rapport entre l'ordre constitutionnel et le droit de l'UE est né comme conséquence de ce transfert par un traité à une institution spéciale – l'UE. Il est tellement particulier qu'il faut le mettre à l'écart du cadre général de la réglementation du rapport entre la Constitution et le droit international. Nous le laisserons de côté dans l'analyse suivante.

II.

Du point de vue comparatif, nous pouvons classer la CC parmi les cours constitutionnelles ayant de nombreuses compétences : elle statue sur la constitutionnalité des lois, la constitutionnalité et la légalité des règlements

⁷ Cela ne se produit qu'exceptionnellement, car la Constitution slovène contient un large catalogue des droits de l'homme et elle assure parfois un niveau de protection des droits de l'homme plus élevé que les instruments internationaux.

⁸ La CC dans l'Ordonnance n° Up-43/96 du 30 mai 2000 (OdlUS IX, 141).

subordonnés à la loi, les recours constitutionnels à cause des violations des droits de l'homme lors des procès judiciaires, la procédure de destitution des titulaires de fonctions gouvernementales supérieures (chef de l'État, chef du Gouvernement, ministre), la constitutionnalité des référendums législatifs et locaux, les conflits de compétence entre les institutions aussi bien au niveau de l'État qu'entre l'État et les entités de l'autonomie administrative locale, la constitutionnalité des actes et du fonctionnement des partis politiques et sur la constitutionnalité d'un traité dans la procédure de sa ratification (autorisation de la ratification) à l'Assemblée nationale. En même temps, nous pouvons la classer parmi les cours constitutionnelles auxquelles un accès généralisé est assuré non seulement à certaines institutions spécifiques (comme par exemple, une minorité de députés, les tribunaux, le médiateur et beaucoup d'autres), mais aussi à des personnes physiques et morales. Celles-ci peuvent, selon les conditions déterminées par la loi, contester directement aussi bien les lois et les règlements subordonnés à la loi (par l'initiative) que les décisions judiciaires par lesquelles une décision a été prise à leur encontre sur leurs droits, obligations ou charges (par le recours constitutionnel).

La CC est autorisée d'annuler les lois inconstitutionnelles ; elle peut les annuler avec effet *ex nunc*, aussi avec une période d'ajournement d'un an⁹ alors que pour les règlements subordonnés à la loi, elle peut les annuler aussi avec effet rétroactif (*ex tunc* – lorsqu'il faut effacer les effets nuisibles dus à l'inconstitutionnalité ou à l'illégalité).¹⁰ À part de ces techniques de prises de décisions de la CC qui sont les seules à être régies par la Constitution (article 161/II), la CC utilise aussi d'autres techniques établies pour prendre des décisions, par exemple en rendant des décisions dites « déclaratoires »¹¹ ou bien les décisions « interprétatives » (interprétation sous réserve). Dans les cas où les violations des droits de l'homme ont été établies, la CC annule les décisions contestées par un recours constitutionnel et renvoie l'affaire à la juridiction compétente pour qu'elle se prononce à nouveau sur l'affaire,¹² où, dans des cas exceptionnels, la CC peut se limiter à la constatation d'une violation d'un droit de l'homme.¹³ Elle a aussi la compétence, exceptionnelle pour les cours constitutionnelles, qui est de pouvoir, dans certains cas, statuer elle-même sur l'affaire en cause après annulation des décisions judiciaires contestées.¹⁴ Lors de l'exercice de ses compétences, la CC touche nécessairement aussi au droit international.

III.

Nous avons déjà indiqué que la CC a essentiellement, lors de l'exercice de ses compétences et en ce qui concerne le droit international, deux rôles différents. Tout d'abord, elle assure avec ses décisions l'effectivité du droit international dans l'ordre

⁹ Voir aussi les articles 43 et 45/III de la Loi sur la Cour constitutionnelle, JO RS n^{os} 64/07 – texte officiel consolidé et 109/12, ci-après : la LCC.

¹⁰ Voir aussi l'article 45/II de la LCC.

¹¹ Voir l'article 48 de la LCC.

¹² Article 59/I de la LCC.

¹³ Voir, par exemple, la Décision n^o U-I-50/09, Up-260/09 du 18 mars 2010 (JO RS n^o 29/10 et OdiUS XIX, 2).

¹⁴ Article 60/I de la LCC.

juridique interne – et cela notamment sous deux aspects différents. D'un côté, elle est compétente pour contrôler la conformité des lois et les règlements subordonnés à la loi non seulement avec la Constitution, mais aussi avec le droit international (les principes généraux du droit international y compris le droit international coutumier¹⁵ et les traités ; deuxième alinéa de l'article 160/I de la Constitution). De l'autre, elle doit prendre en considération *ex officio* le droit international en vigueur, pour chaque contrôle de la constitutionnalité des lois et autres règlements, c'est-à-dire même si les participants dans la procédure devant la CC ne se réfèrent pas expressément au droit international.¹⁶ Nous pouvons donc dire que, dans la procédure devant la CC, la règle *iura novit curia* est applicable également pour le droit international incorporé à l'ordre juridique interne, tout comme pour la Constitution. Quand il s'agit d'instruments internationaux qui régissent les droits de l'homme, cette règle est applicable aussi bien pour l'exercice de la compétence du contrôle de la constitutionnalité des règlements que pour les décisions sur les recours constitutionnels. L'objectif de ces derniers est justement d'assurer que les tribunaux respectent les droits de l'homme lors des procédures judiciaires, y compris ceux régis par le droit international ; la CC est la dernière juridiction de l'État appelée à vérifier si les tribunaux ont effectivement accompli cette tâche.

Son deuxième rôle fondamental concernant le droit international est de résoudre les conflits entre ce dernier et le droit constitutionnel. Par rapport aux compétences et aux pouvoirs de la CC présentés, nous pouvons de ce point de vue parler, en réalité, de trois aspects de ce rôle. Le premier aspect se rapporte au rôle que la CC joue lors du contrôle *a priori* de la constitutionnalité d'un traité avant son autorisation de ratification (A). Le deuxième aspect de son rôle apparaît lorsque le traité (en vigueur aussi au sens du droit international) prend déjà effet dans l'ordre juridique interne (B). Enfin, le troisième aspect de son rôle apparaît lorsqu'il s'agit des droits de l'homme, car en interprétant les dispositions de la Constitution et des traités, la CC décide si c'est la norme constitutionnelle ou la norme d'un instrument international régissant un droit de l'homme qui prévaut (C). La CC est obligée de respecter cela quand elle exerce le contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements subordonnés à la loi et aussi quand elle décide en tant que la dernière juridiction de l'État dans des cas individuels.

A.

Lors de la procédure (de l'autorisation) de ratification d'un traité, la CC donne un avis contraignant sur sa constitutionnalité. Ceci est possible aux termes du deuxième paragraphe de l'article 160 de la Constitution sur proposition des requérants autorisés (le Président de la République, le Gouvernement ou un tiers des députés). L'objectif de ce contrôle *a priori* de constitutionnalité est clairement préventif : éviter qu'à l'entrée en vigueur du traité, des normes internationales inconstitutionnelles directement

¹⁵ C'est dans cette dernière catégorie que la CC place la Déclaration universelle des droits de l'homme ; voir l'Ordonnance n° Up-490/03 du 22 mars 2005.

¹⁶ Le deuxième paragraphe de l'article 22 de la LCC détermine que le contrôle de constitutionnalité dans tous les cas comprend aussi un contrôle de conformité avec le droit international.

applicables (*self-executing*) entrent dans le droit intérieur ou que le traité (*non self-executing*) oblige l'État à adopter des actes juridiques internes qui seraient non conformes à la Constitution.¹⁷

Jusqu'à présent, la CC a adopté cinq avis sur la constitutionnalité de traités. Dès le premier elle a établi les principes fondamentaux de ce genre de contrôle constitutionnel. Elle a souligné que l'Assemblée nationale ne devait pas autoriser la ratification d'un traité par lequel l'État s'engagerait à modifier la Constitution. L'avis adopté par la CC n'est pas un avis consultatif, mais bien une décision contraignante.¹⁸ Il se distingue des autres décisions par le fait que par un avis, la CC ne peut annuler les dispositions du traité comme elle peut le faire pour les actes juridiques internes.¹⁹ Ceci est tout à fait logique, puisque la CC fonctionne en tant qu'autorité interne de l'État, alors que le traité est un acte de droit international.

La CC décide si le traité est ou n'est pas conforme à la Constitution. Si la CC adopte l'avis qu'il est conforme, sa ratification (l'autorisation de la ratification) est laissée à l'appréciation politique de l'Assemblée nationale.²⁰ Si, par contre, la CC adopte un avis négatif, c'est-à-dire l'avis que certaines dispositions du traité ne sont pas conformes à la Constitution, le législateur ne peut alors autoriser la ratification du traité que s'il modifie d'abord la Constitution ; sauf si une réserve appropriée au traité est admise, laquelle doit dans ce cas obligatoirement être exprimée.²¹

Jusqu'à présent, la CC a constaté l'inconstitutionnalité de dispositions individuelles d'un traité uniquement dans son premier avis sur l'Accord d'association à l'UE. Les dispositions de cet accord qui permettaient aux citoyens des États membres des Communautés européennes (à l'époque) et aux filiales des sociétés l'achat de biens immeubles n'étaient notamment pas conformes à l'article 68 de la Constitution, qui permettait aux étrangers d'obtenir des biens immobiliers uniquement par voie de succession et sous réserve de réciprocité. Pour cela, avant d'autoriser la ratification de l'Accord d'association, l'Assemblée nationale a modifié la disposition de la Constitution citée. Dans les autres cas, la CC n'a pas constaté d'inconstitutionnalité.²²

Outre les techniques fondamentales de prise de décision judiciaire constitutionnelle (constatation de la conformité/non-conformité d'un traité à la Constitution), la CC a, jusqu'à présent, plusieurs fois utilisé la technique de l'avis « interprétatif ». Celui-ci est

¹⁷ Voir l'Avis n° Rm-1/97.

¹⁸ Voir l'Avis n° Rm-1/97.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² Dans la majorité de cas, il s'agissait des avis sur la constitutionnalité des traités conclus avec la Croatie, l'État voisin. Par l'Avis n° Rm-1/00 du 19 Avril 2001 (JO RS n° 43/01 et OdlUS X, 78), la CC s'est prononcée sur la constitutionnalité des dispositions individuelles de l'accord relatif au trafic frontalier et à la coopération avec cet État ; par l'Avis n° Rm-2/02 du 5 décembre 2002 (JO RS n° 117/02 et OdlUS XI, 246), la CC s'est prononcée sur la constitutionnalité des dispositions individuelles du contrat relatif à la régulation des relations portant sur le statut et autres rapports juridiques liés aux investissements dans la Centrale nucléaire de Krško, à son exploitation et à son démantèlement ; alors que l'Avis n° Rm-1/09 touchait à l'accord d'arbitrage entre les gouvernements des deux États par lequel un mécanisme a été convenu pour résoudre le litige frontalier entre les deux pays.

adopté lorsque le texte du traité peut être interprété d'au moins deux façons différentes dont l'une est conforme à la Constitution et l'autre ne l'est pas (ce qui découle clairement du raisonnement de l'avis). Par son avis, la CC élimine de l'ordre juridique interne l'interprétation non constitutionnelle du traité. La CC s'est déjà servie de cette technique, qui est également une technique constante de la prise de décisions constitutionnelles lors du contrôle des lois, dans l'Avis n° Rm-1/97 relatif aux deux dispositions du traité, ainsi que dans l'Avis n° Rm-1/02²³, par lequel elle s'est prononcée sur la constitutionnalité de dispositions particulières de l'accord passé entre la République de Slovénie et le Saint-Siège sur des questions de droit. Comme chaque avis, un avis « interprétatif » produit les effets uniquement en droit interne, mais évidemment, il ne peut pas avoir d'effets au niveau du droit international. La CC l'a expressément souligné : l'avis est contraignant pour toutes les autorités de la République de Slovénie. Cela signifie entre autre que pour l'autorisation de la ratification d'un traité, non seulement l'Assemblée nationale, mais aussi les autres autorités de l'Etat doivent, soit lors de l'exercice de l'accord, soit lors de la conclusion d'accords ultérieurs avec le Saint-Siège, tenir compte de l'interprétation (conforme à la Constitution) de l'accord qui découle de l'Avis de la CC.

De cette manière, la CC joue un rôle primordial dans la procédure du contrôle *a priori* de la constitutionnalité des traités, lequel empêche qu'un conflit ne surgisse entre les normes constitutionnelles et les traités. Assurément, il est préférable de prévenir les conflits que de les guérir.

B.

Ainsi, par la voie de l'incorporation et après la publication du traité au journal officiel de l'État, les traités deviennent partie intégrante de l'ordre juridique national et s'appliquent directement, conformément à l'article 8 de la Constitution (naturellement, s'ils sont également en vigueur au niveau international). Leur applicabilité directe est possible en pratique si la nature de leurs dispositions le permet (donc, s'il s'agit de dispositions dites directement applicables – *self-executing*). Il faut alors constater pour chaque cas individuel s'il s'agit de telles dispositions ; cela est une des tâches des tribunaux nationaux.²⁴ Aux termes de l'article 125 de la Constitution, les juges des tribunaux sont liés par la Constitution et par la loi. Le fait qu'ils soient liés par la Constitution implique qu'ils sont aussi liés par les traités. Lorsqu'ils interprètent le droit, ils doivent tenir compte du positionnement hiérarchique des traités qui est supérieur à celui des lois. Dans le cas où les discordances entre le traité et la loi ne peuvent être résolues par les méthodes établies d'interprétation de la loi, ils doivent suspendre la procédure et demander à la CC de contrôler la conformité de la loi avec le traité, comme cela est prévu dans l'article 156 de la Constitution. Les tribunaux doivent aussi procéder ainsi lorsqu'ils sont d'avis que le traité qu'ils doivent appliquer lors d'un procès est non conforme à la Constitution ; dans ce cas, ils doivent saisir la CC pour statuer sur la constitutionnalité de la loi de ratification. Il en est ainsi justement parce

²³ Avis du 19 novembre 2003 (JO RS n° 118/03 et OdIUS XII, 89).

²⁴ La CC a statué ainsi dans la Décision n° U-I-312/00 du 23 avril 2003 (JO RS n° 42/03 et OdIUS XII, 39). Cela vaut également pour la CC lorsqu'elle exerce ses compétences.

que la Constitution ne reconnaît pas la primauté du droit international sur l'ordre constitutionnel. La CC peut contrôler la constitutionnalité du traité aussi à travers la loi de ratification (ou à travers le décret de ratification).²⁵ Elle se trouve ici dans le rôle de l'institution qui résout un rapport conflictuel entre le droit constitutionnel et le droit international en protégeant la primauté de la Constitution. Si la CC constatait une inconstitutionnalité du traité, elle pourrait annuler la loi (ou le décret) de ratification.²⁶ L'annulation n'aurait certainement des effets qu'en droit interne,²⁷ alors qu'au niveau international, cela signifierait une violation du traité qui serait évaluée selon le droit international.²⁸

Si les traités ne sont pas directement applicables, ils deviennent malgré tout, sur la base de la loi de ratification, partie intégrante du droit intérieur et s'appliquent de la même manière que les autres sources de droit qui nécessitent des règlements pour être applicables dans des cas individuels.²⁹ Ceux-ci doivent entrer en vigueur lorsque le traité entre en vigueur au niveau international afin que les obligations fixées par le traité puissent être accomplies. Par conséquent, aussi dans ce cas, une obligation internationale qui s'oppose à la Constitution peut exister, ce qui requiert en principe le même procédé que lorsqu'il s'agit de traités directement applicables.

Jusqu'à présent, la CC a contrôlé deux traités à travers l'acte de ratification,³⁰ mais elle n'a pas constaté qu'ils étaient inconstitutionnels. Toutefois, la possibilité d'une telle décision existe. L'annulation des effets du traité en droit interne par l'annulation d'acte de ratification est un outil puissant de la CC au regard des conséquences qu'elle entraîne après que l'obligation a déjà été acceptée au niveau international. L'annulation immédiate d'acte de ratification pourrait ébranler la crédibilité de l'État dans la communauté internationale. Pour cette raison, la CC doit s'en servir de façon extrêmement restrictive. Concernant ce point, la marge de manœuvre est probablement plus large dans le cas de l'annulation avec période d'ajournement. La CC adopte une telle décision lorsqu'elle constate que l'annulation immédiate provoquerait des conséquences inconstitutionnelles encore plus nuisibles que si la loi inconstitutionnelle restait encore en vigueur pendant une certaine période (un an au

²⁵ Cela découle déjà de la Décision n° U-I-147/94. Si cet acte (une loi ou un décret) n'existe pas, le traité ne peut pas devenir partie intégrante de l'ordre juridique interne et, dans un tel cas, la CC n'est pas compétente pour le contrôler. Ainsi, dans l'Ordonnance n° U-I-128/98 du 23 septembre 1998 (OdlUS VII, 173), lorsque l'objet de contrôle devant la CC était un traité conclu entre les ministères de la défense des deux États, la CC ne s'est pas estimée compétente pour le contrôler, parce que ledit traité n'avait été ratifié ni par une loi ni par un décret.

²⁶ L'annulation de la loi de ratification avant que le traité entre en vigueur au niveau international aurait empêché son incorporation dans l'ordre juridique interne.

²⁷ La CC l'a indiqué ainsi déjà dans l'Avis n° Rm-1/97.

²⁸ Dans l'Avis n° Rm-1/97, la CC s'est référée au principe du droit international *pacta sunt servanda* et aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui requièrent l'accomplissement des traités *in bona fide*.

²⁹ Voir aussi l'Ordonnance de la CC n° U-I-128/98.

³⁰ Dans le premier cas, par la Décision n° U-I-147/94, la CC a contrôlé l'accord relatif aux pensions des retraités militaires passé avec l'État voisin la Croatie, et dans le deuxième cas, par la Décision n° U-I-180/10 du 7 octobre 2010 (JO RS n° 6/11), l'accord d'arbitrage, également avec la Croatie, relatif à la mise en place du mécanisme pour la résolution du litige frontalier entre les deux États. Cet accord a d'abord fait objet de contrôle *a priori* de la constitutionnalité du traité, puis de contrôle à travers la loi de ratification à partir de la demande formulée par un tiers de députés de l'opposition.

maximum). Pendant la période d'ajournement, les autorités compétentes ont ainsi assez de temps pour résoudre le conflit entre la Constitution et le traité – soit dans le sens de la révision de la disposition constitutionnelle, soit dans le sens de la dénonciation du traité faite en conformité avec le droit international. Dans ce contexte, il existe naturellement aussi une autre possibilité, à savoir l'interprétation harmonieuse de la Constitution avec le traité – si cela est possible – de façon à ce que le traité ne soit pas considéré comme inconstitutionnel.

C.

En exerçant ses compétences, la CC doit toujours respecter le principe de la protection maximale des droits de l'homme. Elle doit appliquer les traités directement s'ils règlent un droit de l'homme que la Constitution ne règle pas. Elle est aussi obligée d'assurer la prévalence des traités quand ils garantissent la protection d'un droit de l'homme particulier au niveau plus élevé que la Constitution. Comme il a été déjà souligné, les tribunaux eux aussi doivent assurer la primauté du droit international sur les lois et sous certaines conditions, aussi la primauté du droit international régissant les droits de l'homme sur les dispositions constitutionnelles. S'il existe une disposition de loi qui empêche le tribunal d'employer le principe de la protection maximale des droits de l'homme aux termes de l'article 15/V de la Constitution (aux termes de l'article 125 de la Constitution, le tribunal est lié par la loi), le tribunal doit, sur la base de l'article 156 de la Constitution, saisir la CC. Toutefois, le non-respect des droits de l'homme lors d'un procès peut surgir non pas à cause d'une entrave directe par la loi elle-même, mais aussi parce que, par la voie de l'interprétation, le tribunal a attribué à une disposition de la loi un contenu qu'il ne devrait pas lui attribuer si les exigences constitutionnelles étaient respectées (aussi les exigences des articles 15/V et 8 de la Constitution qui requièrent l'applicabilité directe du traité régissant un droit de l'homme particulier). Le cas échéant, la CC traite ces questions dans les procédures des recours constitutionnels (sixième alinéa de l'article 160/I de la Constitution).³¹

Lorsque les requérants se réfèrent tant aux dispositions de la Constitution qu'aux dispositions des traités, le plus souvent aux dispositions de la Convention (européenne) de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après : la Convention), la CC détermine d'abord si les deux, la Constitution ainsi que le traité, régissent le droit de l'homme concerné ; le cas échéant, la CC apprécie lesquelles des dispositions invoquées garantissent une protection du droit de l'homme en question au niveau plus élevé. Si la CC note qu'un droit de l'homme est réglé par le traité, mais que la Constitution ne le comporte pas, elle applique directement les dispositions du traité. Si la CC constate que le niveau de protection est égal (ce qu'elle indique expressément dans les motifs), elle apprécie les violations alléguées selon les dispositions de la Constitution. Dans ce cas-là, la primauté du droit constitutionnel sur

³¹ La CC décide sur les recours constitutionnels après épuisement de toutes les voies de recours judiciaires, de façon qu'elle décide sur les recours constitutionnels à l'encontre des décisions de la Cour suprême de la République de Slovénie lorsque les voies de recours extraordinaires sont admises devant cette Cour, et sinon à l'encontre de décisions des cours d'appel. Voir les articles 50 à 53 de la LCC.

le droit international se manifeste, en dépit de l'exigence constitutionnelle de l'applicabilité directe des traités. Ainsi, la CC a déjà apprécié que les dispositions des articles 6, 18 et 13 de la Convention et les articles 14 et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'assurent pas le droit à la protection judiciaire dans une plus large mesure que l'article 23 de la Constitution ; par conséquent, l'appréciation des violations alléguées du point de vue de la Constitution est suffisante.³² Elle a agi de la même manière lorsque le requérant s'est référé à l'article 5 de la Convention à propos duquel elle a constaté que les garanties par rapport à l'exigence de l'examen judiciaire de la privation de liberté sans délai excessif de l'article 5/III de la Convention étaient les mêmes que celles de l'article 20 de la Constitution ; pour cette raison, elle n'a apprécié la violation alléguée de ces garanties que du point de vue de la Constitution.³³

Si la Constitution assume un niveau plus élevé d'un droit de l'homme que le traité, la CC applique la Constitution. Dans la Décision n° Up-1116/09³⁴, elle a constaté, contrairement à la Cour administrative de la République de Slovénie, que les normes procédurales pour l'appréciation de l'admissibilité des interférences avec le droit à la liberté personnelle inscrites dans la Convention et dans l'article 19 de la Constitution n'étaient pas comparables. Elle a souligné que la Constitution détermine des critères plus stricts pour limiter le droit à la liberté personnelle. Sur cette base, elle a décidé qu'il fallait assurer les droits garantis par l'ordre constitutionnel national (comme prévu par l'article 15/V de la Constitution et aussi par l'article 53 de la Convention qui dispose pareillement) à l'étranger dont les mouvements étaient limités à tel point que cela représentait une limitation du droit à la liberté personnelle (par une décision du Ministère de l'Intérieur et sur la base de la loi sur la protection internationale).

Concernant les points mentionnés, parfois, les prises de position de la CC évoluent. Au début, dans le cas du droit de l'accusé d'interroger ou de demander l'interrogation des témoins à charge, la CC s'est appuyée sur la disposition de la Convention,³⁵ parce qu'elle était d'avis que la Constitution ne régissait pas ce droit. Plus tard, s'appuyant sur la Convention et sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH), la CC a également interprété la disposition de l'article 29 de la Constitution relative au droit de l'accusé à la défense dans la procédure pénale de manière à ce qu'elle contienne aussi le droit mentionné.³⁶ Ensuite, dans la Décision n° Up-1293/10,³⁷ elle a expressément indiqué que le droit d'interroger les témoins à

³² La CC l'a indiqué ainsi déjà dans la Décision n° Up-3/97 du 15 juillet 1999 (OdlUS VIII, 291).

³³ Décision n° Up-402/12, U-I-86/12 du 5 juillet 2012 (JO RS n° 55/12).

³⁴ Décision du 3 mars 2011 (JO RS n° 22/11).

³⁵ Dans la Décision n° Up-207/99 du 4 juillet 2002 (JO RS n° 65/02 et OdlUS XI, 266) elle a indiqué que le droit de l'accusé d'interroger les témoins à charge n'est pas expressément mentionné dans la Constitution, par conséquent il faut appliquer directement le point d) de l'article 6/III de la Convention sur la base de l'article 8 de la Constitution. La CC a statué de la même façon aussi dans la Décision n° Up-518/03 du 19 janvier 2006 (JO RS n° 11/06 et OdlUS XV, 37).

³⁶ Dans la Décision n° Up-719/03 du 9 mars 2006 (JO RS n° 30/06 et OdlUS XV, 41), la CC a déjà inclus ledit droit à la violation du droit à la défense inscrit dans l'article 29 de la Constitution et indiqué que la violation dudit droit de la Convention implique également une violation du droit à la défense. La CC a décidé de même aussi dans la Décision n° Up-754/04 du 14 septembre 2006.

³⁷ Décision du 21 juin 2012 (JO RS n° 52/12).

charge est assuré par le point d) de l'article 6/III de la Convention et par l'article 29 de la Constitution. Ainsi, il est maintenant indubitable que l'article cité de la Constitution assure également le droit d'interroger les témoins à charge dans la procédure pénale, bien qu'il ne le mentionne pas expressément.

Eu égard à ce qui précède, il est également évident qu'à l'aide du contenu expressément inclus dans les dispositions des traités portant sur les droits de l'homme, la CC complète, par la voie de l'interprétation, le contenu des dispositions de la Constitution plus générales portant sur les droits de l'homme. Sur ce fondement, elle exerce ensuite l'appréciation des violations des droits de l'homme alléguées du point de vue de la Constitution et non du point de vue des traités directement applicables.

Une situation particulière apparaît dans ce contexte lorsqu'il s'agit de l'application de la Convention. Ce traité se distingue notamment des autres traités par le fait qu'il établit une institution particulière et un mécanisme destiné à assurer le respect des dispositions de la Convention. Dans les cas où la CC n'est pas l'ultime autorité quant à l'interprétation des dispositions du traité portant sur les droits de l'homme, puisque le dernier mot est alors confié à la CEDH en tant que tribunal spécial international, surgissent inévitablement des rapports particuliers entre les deux cours qui nécessitent le respect mutuel de leur jurisprudence. La CC est attentive à ce point. Pour cela, elle n'adopte pratiquement aucune décision importante sans se référer à des arguments découlant des jugements de la CEDH.

La CC considère qu'elle doit respecter la jurisprudence de la CEDH, indépendamment du fait que le jugement en question ait été adopté dans une affaire où la Slovénie était impliquée dans la procédure ou non.³⁸ Cela est également un moyen particulier par lequel il est possible d'éviter les conflits entre le droit constitutionnel et le droit international et qui empêche aussi la condamnation de l'État devant la CEDH sur la base du droit international pour violation des droits de l'homme (la Convention).

* * *

En Slovénie, la primauté de la Constitution sur le droit international est établie. Dans la hiérarchie des actes juridiques, ce dernier est pourtant supérieur aux lois. Il existe trois types d'exceptions au principe de la primauté de la Constitution. Les principes généraux du droit international peuvent être reconnus comme des principes constitutionnels. Les traités régissant les droits de l'homme relèvent du niveau constitutionnel, de sorte que leurs dispositions peuvent prévaloir sur les dispositions de la Constitution si elles assurent soit un droit de l'homme que la Constitution n'assure pas, soit un niveau plus élevé de protection du droit de l'homme en question que celui de la Constitution. Une place particulière est aussi occupée par le droit de l'UE, mais une analyse plus approfondie de ce sujet n'est pas l'objet de cet exposé.

³⁸ Décision n° U-I-65/05 du 22 septembre 2005 (JO RS n° 92/05 et OdlUS XIV, 72).

L'examen des compétences et des pouvoirs de la CC, ainsi que de la jurisprudence constitutionnelle existante montre que la Cour constitutionnelle slovène est en même temps le gardien de la Constitution ainsi que du droit international qui oblige la Slovénie. La CC joue un rôle plutôt actif dans la résolution des conflits entre la Constitution et le droit international. Ce rôle est très direct et préventif lorsqu'il s'agit du contrôle *a priori* de la constitutionnalité d'un traité. Toutefois, les possibilités d'interventions de la CC dans ce domaine ne sont pas encore épuisées. La CC peut également indirectement contrôler la constitutionnalité d'un traité qui est déjà en vigueur tant au niveau international qu'en droit interne à travers le contrôle de l'acte de ratification. En annulant l'acte de ratification sur la base de laquelle l'incorporation du traité dans l'ordre juridique interne a été réalisée, la CC assure la primauté de la Constitution sur le droit international. Cependant, elle risque ainsi de provoquer que l'État viole les obligations internationales adoptées, ce qui n'est pas vraiment une manière souhaitable de résoudre les conflits entre la Constitution et le droit international.

Finalement, la CC joue un rôle particulier dans le domaine de la protection des droits de l'homme par l'interprétation des dispositions de la Constitution et des traités portant sur les droits de l'homme où, dans l'intérêt d'assurer la protection la plus élevée possible d'un droit de l'homme, elle décide de la prévalence soit de la norme constitutionnelle, soit de la norme du droit international.