



Strasbourg, le 13 octobre 2009

CDL-AD(2009)042

Avis n° 537 / 2009

Or: angl.

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

**AVIS**

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS  
À LA LOI RELATIVE À LA COUR CONSTITUTIONNELLE  
DE LA LETTONIE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 80<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 9-10 octobre 2009)**

**sur la base des observations de  
M. Gagik HARUTYUNYAN (membre, Arménie)  
M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (membre, Allemagne)  
M<sup>me</sup> Jasna OMEJEC (membre suppléant, Croatie)**

**Table des matières**

1.	Considérations générales.....	3
2.	Conditions imposées aux candidats.....	3
3.	Mandat.....	4
4.	Modifications de procédure.....	5
5.	Opinions dissidentes.....	5
6.	Rémunération et garanties sociales.....	6
7.	Administration.....	8
8.	Conclusion.....	8

1. Dans une lettre datée du 13 mai 2009, le président de la Cour constitutionnelle de la République de Lettonie a demandé à la Commission de Venise de donner un avis sur les projets d'amendements à la loi relative à la Cour constitutionnelle de la Lettonie (ci-après dénommés « les amendements », CDL(2009)144, accompagnés d'un exposé des motifs).

2. La Commission a désigné MM. Harutyunyan, Hoffmann-Riem et M<sup>me</sup> Omejec à remplir les fonctions de rapporteurs. Leurs observations figurent dans les documents CDL(2009)145, 146 et 147 respectivement.

3. La Commission a adopté le présent avis lors de sa 80<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 octobre 2009).

## **1. Considérations générales**

4. Les amendements réglementent des questions comme les conditions à remplir pour être candidat à la fonction de juge à la Cour constitutionnelle, la procédure de confirmation des juges, le mandat, la procédure et l'organisation de la Cour constitutionnelle. Ils accordent en outre aux juges des garanties sociales particulières.

5. Dans le présent avis, les amendements sont analysés au vu de la Constitution lettone, des instruments internationaux et de la législation et de la pratique comparatives.

6. L'article 85 de la Constitution de la Lettonie dispose :

*« Il existe en Lettonie une Cour constitutionnelle qui, dans la limite des compétences établies par la loi, examine les affaires portant sur la conformité des lois à la Constitution, ainsi que d'autres affaires relevant de sa compétence d'après la loi. La Cour constitutionnelle peut prononcer la nullité, en tout ou en partie, des lois ou d'autres actes. La nomination des juges de la Cour constitutionnelle est approuvée par la Saeima<sup>1</sup>, pour le temps défini dans la loi, au scrutin secret par au moins 51 votes des membres de la Saeima. »*

7. De plus, la deuxième phrase de l'article 82 de la Constitution consacre le principe de l'indépendance des juges :

*« Les juges sont indépendants et soumis uniquement à la loi ».*

## **2. Conditions imposées aux candidats**

8. Les amendements ajoutent, à l'article 4.2 de la loi relative à la Cour constitutionnelle (ci-après dénommée la « LCC »), certaines obligations pour les candidats à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle qui figurent déjà en partie dans la loi actuelle, comme la nécessité d'avoir la nationalité lettone. D'autres critères ont été renforcés et précisés : il faut désormais être titulaire d'une licence (ou d'un équivalent) et d'une maîtrise de droit et la nécessité d'avoir dix ans d'expérience professionnelle a été précisée. De nouveaux critères ont été fixés, comme la nécessité d'avoir une « réputation irréprochable » ou au moins 40 ans. La question de l'exclusion (« lustration ») de divers fonctionnaires de l'ex-URSS, qui relève de la loi en vigueur sur la Cour constitutionnelle, ne rentre pas dans le cadre du présent avis.

9. La **nécessité d'avoir la nationalité lettone** pour postuler à la fonction de juge à la Cour constitutionnelle ne semble pas poser de problème. Ce critère existe dans la plupart des pays, à l'exception des très petits pays (par exemple Andorre et le Liechtenstein) où les juges nommés sont aussi originaires de pays voisins ou de pays caractérisés par une situation constitutionnelle particulière en raison d'un conflit récent (comme la Bosnie-Herzégovine).

---

1. Le Parlement de la République de Lettonie.

10. L'obligation d'avoir une « **réputation irréprochable** » est difficile à établir en termes abstraits, mais est conforme aux normes internationales. Dans son application, le Parlement devra mettre en place une pratique cohérente.

11. Les amendements imposent aux candidats d'avoir **au moins 40 ans**. « Plusieurs pays imposent un âge minimum, garant d'une expérience professionnelle et d'une expérience de la vie »<sup>2</sup>. Si tous les pays n'imposent pas cette limite, un certain nombre prévoit un âge minimum des juges de la Cour constitutionnelle compris entre 35 ans (Arménie) et 45 ans (Hongrie). L'Allemagne, la République tchèque, la Russie, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Ukraine ont fixé cet âge à 40 ans. Si la Commission de Venise estime qu'il est excessif de fixer l'âge minimum à 50 ans<sup>3</sup>, il semble raisonnable de retenir 40 ans du point de vue de l'expérience de la vie et de la maturité, ce qui ne restreint pas indûment le cercle des candidats possibles.

12. Les candidats doivent avoir une licence et un **master de droit**. A quelques exceptions près (la France par exemple), la plupart des pays exigent des juges de leur Cour constitutionnelle qu'ils aient fait des études de droit plus poussées. Les amendements disposent aussi que les candidats doivent justifier de **dix années d'expérience en tant que juristes** après avoir obtenu une licence. Ces critères sont conformes aux normes internationales et n'ont pas été renforcés sans raison valable compte tenu du nombre restreint de candidats dans un petit pays comme la Lettonie et des exigences auxquelles ceux-ci doivent faire face. En définitive, ces critères ne feront pas nécessairement de la Cour constitutionnelle une cour composée de juges et de procureurs de carrière uniquement, mais permettront à d'autres professionnels du droit (par exemple des avocats ou des professeurs de droit) d'en faire partie, d'où une composition différente de celle d'une juridiction de droit commun, ce qui obéira à la logique d'une Cour constitutionnelle spécialisée<sup>4</sup>.

13. Les conditions imposées aux candidats à la fonction de juge à la Cour constitutionnelle sont donc **conformes aux normes internationales**.

### **3. Mandat**

14. Si la Constitution est muette sur ce sujet, l'amendement donne des précisions (nouvel article 7.3 de la LCC) : **le mandat n'est pas renouvelable**. Actuellement, seuls des mandats consécutifs sont exclus, mais les mandats peuvent être renouvelés ultérieurement. Ce système parfaitement valable existe par exemple en Allemagne ou en Espagne. Dans son étude de la composition des Cours constitutionnelles<sup>5</sup>, la Commission de Venise est favorable à des mandats longs non renouvelables ou à une seule réélection éventuelle. L'impossibilité de renouveler un mandat **renforce encore l'indépendance** des juges de la Cour constitutionnelle.

15. De plus, la procédure de confirmation des juges a été modifiée pour mieux garantir une continuité dans la composition, en imposant aux institutions qui nomment les juges - pas moins de dix membres de la *Saeima*, du Cabinet des ministres et de la Cour suprême - **un délai d'un mois avant l'expiration du mandat** pour proposer un successeur (article 11.2 de la LCC). Il est en outre impérieux pour la stabilité institutionnelle de la Cour et pour éviter tout blocage institutionnel d'assurer la continuité dans la composition de la Cour<sup>6</sup>, ce qui est possible en prolongeant le mandat du juge jusqu'à la nomination officielle de son successeur, comme l'article 11.3 de la LCC le prévoit déjà. **Il faut se féliciter du choix qui a été fait de fixer un délai de nomination et de prolonger le mandat.**

---

2. CDL-AD(2004)024 Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs à la Cour constitutionnelle de la Turquie, paragraphe 25.

3. *Ibid.*

4. Voir CDL-AD(2006)006, Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Roumanie, paragraphe 17.

5. Voir CDL-STD(1997)020, Etude sur la composition des Cours constitutionnelles, Science et technique de la démocratie n° 20, 4.2, 4.4.

6. Voir *ibid.*, 4.3 et suivants.

#### **4. Modifications de procédure**

16. Conformément aux amendements, le délai accordé à l'institution qui est à l'origine de l'acte passe de un à deux mois (article 20.9, point 3 de la LCC) tandis que la Cour peut disposer de cinq mois au lieu des trois mois actuels pour la mise en état du dossier (article 22.7 de la LCC). Ces amendements sont **parfaitement acceptables**. Ils permettent de disposer d'un délai raisonnable pour instruire une affaire sans la prolonger inutilement. Par ailleurs, certaines affaires peuvent être extrêmement complexes et très controversées et il peut être préférable de disposer de plus de temps pour mettre en état le dossier et délibérer.

17. L'article 32.2 de la LCC est en outre complété pour que soient **contraignants** non seulement le dispositif d'une décision de la Cour constitutionnelle mais aussi **l'interprétation des dispositions juridiques**. L'interprétation de ces dispositions fait nécessairement partie d'une décision. Dans les nouvelles démocraties, les Cours constitutionnelles se trouvent parfois face à une application « littérale » de leurs décisions par les juridictions de droit commun (ou l'exécutif) qui respectent le dispositif mais non l'esprit de la décision<sup>7</sup>. Les projets d'amendements semblent faire suite à ces problèmes et sont **jugés positifs**. Reste toutefois à savoir si toutes les interprétations sont contraignantes ou si seules celles qui sont indispensables pour l'issue de l'affaire et qui présentent un intérêt du point de vue constitutionnel le sont. L'amendement, du moins dans sa traduction anglaise, semble trop vague sur ce point : « interprétation de la disposition juridique respective ». **Il faudrait préciser qu'est visée l'interprétation de la disposition juridique examinée et uniquement dans la mesure où elle est indispensable pour l'issue de l'affaire**. Les opinions en tant que telles ne devraient pas être contraignantes.

#### **5. Opinions dissidentes**

18. Pour finir, l'amendement prévoit de **publier plus rapidement les opinions dissidentes** (« dans les deux mois qui suivent la décision »). Actuellement, ces opinions ne sont publiées qu'une fois par an, dans le recueil officiel de la Cour, et non au Journal officiel. L'argument parfois avancé contre la publication simultanée des opinions dissidentes et tout simplement la possibilité d'opinions dissidentes est le suivant : la Cour serait affaiblie si les autres pouvoirs de l'Etat et le public savaient qu'une décision donnée n'a été adoptée qu'à une faible majorité par la Cour. Cet argument est quelque peu défensif, car il suppose que les décisions adoptées à une « faible majorité » risquent de ne pas être appliquées convenablement. La Cour constitutionnelle tient sa légitimité directement de la Constitution, ce qui lui confère les pleins pouvoirs pour annuler une législation adoptée par les élus du peuple. L'existence même d'une Cour constitutionnelle prouve que le pouvoir constitutif a voulu veiller à ce que les dispositions de la Constitution l'emportent sur celles des lois ordinaires. Quelle que soit la majorité avec laquelle elle prend ses décisions, la Cour constitutionnelle ne fait que garantir la primauté de la Constitution.

19. A l'autre argument souvent avancé contre les opinions dissidentes, selon lequel des juges pourraient se sentir obligés d'avoir une opinion dissidente pour être agréables au pouvoir ou au parti politique qui les a nommés, on peut répondre qu'une fois nommés, les juges de la Cour constitutionnelle voient leur indépendance largement garantie, ce qui leur permet d'assumer leur « ingratitude » envers les autorités. Un autre élément de réconfort est la collégialité entre les juges. Même s'il exprime une opinion dissidente, le juge continue à faire partie de la Cour qui a pris la décision et ne remet pas en question la légitimité du vote majoritaire, ni le caractère contraignant de la décision.

---

7. Par exemple l'Azerbaïdjan, voir CDL-JU(2008)051syn, Conférence sur « l'exécution des décisions des Cours constitutionnelles », Bakou, Azerbaïdjan, 14-15 juillet 2008.

20. En conséquence, les opinions dissidentes n'affaiblissent pas une Cour constitutionnelle mais présentent au contraire de nombreux avantages. Elles permettent de discuter publiquement, notamment d'un point de vue scientifique, des décisions, renforcent l'indépendance des juges et garantissent la participation efficace de ceux-ci à l'affaire.

21. **Il convient donc de se féliciter** de l'intention des amendements **de publier les opinions dissidentes plus tôt**. En vertu des amendements les opinions peuvent toujours être publiées après le dispositif de l'arrêt. Ces parties forment cependant un tout et **devraient être publiées ensemble**.

## **6. Rémunération et garanties sociales**

22. Les amendements mettent en place un nouveau système de rémunération et des garanties sociales supplémentaires. La rémunération et les garanties sociales des juges des cours constitutionnelles sont des sujets relativement sensibles, car elles sont étroitement liées à l'indépendance des juges d'une part et à l'acceptation de privilèges dans la société d'autre part. Plusieurs constitutions réglementent ces questions<sup>8</sup>.

23. Il est nécessaire d'accorder certaines garanties sociales aux juges d'une Cour constitutionnelle pour assurer leur indépendance et leur impartialité, lesquelles pourraient être mises à mal par les inquiétudes liées à leur situation à l'expiration de leur mandat, d'autant que le marché du travail letton semble relativement étroit. Si les garanties sociales octroyées aux juges de la Cour constitutionnelle devraient équivaloir à celles accordées à d'autres hauts représentants de l'Etat, la question à laquelle il convient de répondre pour chaque mesure proposée est la suivante : ces garanties sont-elles nécessaires pour assurer l'indépendance et l'impartialité de la Cour constitutionnelle lettone ?

24. Les projets d'amendements visent à harmoniser les garanties sociales accordées aux juges de la Cour constitutionnelle avec celles des députés. Pour éviter d'avoir l'impression que les députés sont considérés comme une élite privilégiée, leurs **salaires sont totalement transparents** : « des informations sur la somme totale versée à un député sont accessibles au public »<sup>9</sup>. **Une règle analogue devrait être appliquée aux juges de la Cour constitutionnelle**.

25. La **rémunération des juges** devrait être garantie par la loi et être « à la mesure de la dignité de leur profession et des responsabilités qu'ils assument »<sup>10</sup>. La méthode habituelle consiste à établir une échelle comparative, en prenant par exemple le salaire d'un député, d'un ministre ou d'un juge de la Haute Cour ou de la Cour suprême et en le rapportant aux salaires des juges selon une structure hiérarchique allant du président de la Cour constitutionnelle au juge de cette dernière<sup>11</sup>. Le système est différent au Luxembourg, où un indice général sert de référence. La formule retenue à **l'article 38 de la LCC** est en principe la formule habituelle – le salaire d'un juge de la Cour suprême sert de référence – mais elle est décrite de manière « très complexe et peu claire »<sup>12</sup>. En conséquence, les amendements prévoient un système dans lequel la référence est le « salaire brut moyen des employés de l'Etat de l'année précédente tel qu'indiqué dans le rapport statistique officiel de l'Office central de la statistique », qui sert déjà de référence aux salaires des députés<sup>13</sup>. (Il semble y avoir une

---

8. Par exemple l'article 176.3 de la Constitution de la République d'Afrique du Sud, la partie 6 de la loi constitutionnelle n° 1 de l'Italie.

9. Paragraphe 14.8 du Règlement de la *Saeima*.

10. Recommandation (94)12 du Comité des Ministres du 13 octobre 1994 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, adoptée par le Comité des Ministres le 13 octobre 1994 à la 518<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, principe III.1.b.

11. Voir les articles 17.1 et 17.2 de la LCC de l'Albanie, l'article 4.1 de la LCC de l'Autriche, l'article 71 de la LCC de l'Azerbaïdjan, la paragraphe 1a de la loi relative au salaire des membres de la Cour constitutionnelle fédérale de l'Allemagne, l'article 13 de la LCC de la Hongrie, la partie 12 de la LCC de l'Italie, l'article 16 de la LCC de la Lituanie, l'article 21.3 de la LCC de la Moldova, l'article 71 de la LCC de la Slovénie.

12. CDL(2009)144, Explanatory memorandum, page 2 (en anglais seulement).

13. Voir le paragraphe 12.1 du Règlement de la *Saeima*.

erreur dans la traduction anglaise du projet d'article 38.3 qui renvoie au Président de la République et non au président de la Cour constitutionnelle). Si **aucune objection ne peut porter sur le nouveau système en tant que tel**, ce dernier semble relativement complexe. La question de savoir si **le résultat** peut être considéré comme juste **ne peut être tranchée** par la Commission de Venise, faute d'informations sur les conditions sociales de la Lettonie.

26. L'article 39 amendé de la LCC accorde aux juges **des congés payés annuels de cinq à sept semaines**. La question de savoir si une durée comprise entre cinq et sept semaines est acceptable dépend notamment des conditions sociales qui existent en Lettonie, en particulier de la question de savoir si cette durée (de sept semaines, qui est relativement longue) est caractéristique de la Lettonie ou plutôt exceptionnelle. La durée des vacances n'est pas dictée par le statut particulier d'un juge de la Cour constitutionnelle mais relève du travail en général, compte tenu de la charge spéciale que représente la fonction de juge de la Cour constitutionnelle.

27. Le privilège spécial pouvant aller jusqu'à **deux semaines de vacances supplémentaires** accordé aux **juges** de la Cour constitutionnelle **qui ont siégé dans d'autres juridictions**, par opposition par exemple à d'anciens avocats ou professeurs d'université, **semble contraire au principe de l'égalité des juges**.

28. Compte tenu du besoin impérieux de ne pas entraver le fonctionnement de la Cour et en particulier d'éviter un blocage de cette dernière, il est indispensable de prévoir des règles garantissant que l'issue des affaires (par exemple la composition d'une majorité) ne pâtira pas des vacances de tel ou tel juge. Dans d'autres pays, le **droit de prendre des vacances est souvent limité aux périodes pendant lesquelles la Cour ne siège pas** et les juges prennent leurs vacances annuelles en même temps. Une telle disposition ne semble pas exister dans la loi lettone. Une autre possibilité consiste à **autoriser le président à interrompre les vacances des juges** dont la présence est requise. Une telle possibilité pose un problème dans la mesure où elle laisse au président le soin de décider de rappeler un juge ou de le remplacer par un autre juge. Le président pourrait alors influencer l'issue de l'affaire par sa décision. Une telle liberté de manœuvre ne serait donc pas acceptable.

29. D'une manière générale, l'attribution de primes (article 39<sup>1</sup> de la LCC) comprend un élément d'appréciation. La rémunération devrait reposer sur un critère général et non sur une évaluation de l'efficacité du juge. **Les primes supposant un élément discrétionnaire devraient à tout le moins être exclues**.

30. Les **indemnités** prévues par l'amendement (articles 39<sup>2</sup>.1-39<sup>2</sup>.4, 39<sup>2</sup>.6 de la LCC) ne menacent pas l'indépendance judiciaire, car elles ne sont versées qu'**en fonction de critères objectifs**. Il ne faut pas pour autant en déduire que l'indépendance de la justice les exige. Si le système d'indemnités proposé est identique à celui appliqué aux députés et si les conditions sociales en Lettonie n'y sont pas contraires, **il n'y a pas de raison de ne pas l'appliquer** aux juges de la Cour constitutionnelle.

31. Les **pensions d'ancienneté** prévues par l'amendement à l'article 39<sup>3</sup> de la LCC sont liées à la garantie de l'indépendance de la justice et sont, dans leur principe, jugées positives. Il peut être essentiel d'éviter que les juges rendent des décisions concernant des employeurs potentiels. Ces nouvelles mesures renforceront le droit existant prévu dans la loi relative à la Cour constitutionnelle de reprendre ses fonctions antérieures (article 7.4 de la LCC)<sup>14</sup>. Il n'en va pas tout à fait de même de l'**indemnité devant être versée en fin de mandat** (article 39<sup>2</sup>.6 de la LCC), car une indemnité exceptionnelle sera éphémère et ne réduira donc pas la tentation de postuler à un emploi en faisant valoir son expérience de juge.

---

14. Cette mesure ne concerne probablement que les fonctions occupées dans le secteur public.

## **7. Administration**

32. L'amendement introduira un nouvel article 40 dans la LCC. Il vise à mettre en place une nouvelle unité structurelle, l'administration, destinée à alléger la tâche du président de la Cour constitutionnelle du point de vue du fonctionnement administratif de la Cour. Il semble que la Cour constitutionnelle de Lettonie dispose de très peu de personnel en comparaison d'autres pays. La mise en place d'une unité administrative est assurément conforme à la pratique de nombreux autres pays et ne soulève pas d'inquiétude.

33. La Commission de Venise suggère de préciser les droits du président par rapport à ceux du chef de l'administration. Le chef de l'administration sera-t-il responsable devant le président et sera-t-il contraint de suivre ses instructions ? Les points de détail peuvent être réglés dans le Règlement de la Cour, ce qui donnerait à cette dernière une certaine souplesse pour adapter ces règles à la pratique. Par ailleurs, il faudrait exclure la possibilité de faire du chef de l'administration le supérieur hiérarchique des conseillers et des assistants des juges. Ceux-ci ne doivent rendre compte qu'au juge, du moins dans la mesure où ils l'aident à préparer les décisions judiciaires.

34. De plus, le nouvel article 41 (qui fondamentalement est conforme à l'actuel article 40 de la LCC) prévoit que l'assistant et le conseiller d'un juge sont employés pendant la durée du mandat de celui-ci, ce qui n'assujettit pas la Cour aux règles relatives aux contrats de courte durée prévues dans le Code du travail letton. Il indique les actes normatifs offrant des garanties sociales qui doivent s'appliquer à ces assistants et conseillers. Accorder aux assistants et aux conseillers des juges de la Cour constitutionnelle des contrats de courte durée contrairement au droit du travail letton serait justifié en raison du caractère particulier de cette fonction où la confiance est particulièrement importante.

35. Il n'en demeure pas moins que les nouveaux juges seraient bien avisés de garder dans leur équipe les anciens assistants pour préserver leur mémoire institutionnelle. Une équipe composée exclusivement d'un nouveau juge et de nouveaux assistants risque d'avoir du mal à s'orienter et ne sera efficace qu'après une phase d'apprentissage probablement longue.

## **8. Conclusion**

36. Les amendements sont bien rédigés et permettront à la Cour constitutionnelle lettone d'améliorer son efficacité. Il ressort du présent avis que :

1. les conditions pour être candidat à la fonction de juge à la Cour constitutionnelle et les amendements relatifs au mandat sont conformes aux normes internationales ;
2. les modifications de procédure (allongement des délais) sont jugées positives ;
3. les opinions dissidentes devraient être publiées avec le dispositif de la décision ;
4. le nouveau système de rémunération semble acceptable, il n'est toutefois pas possible de savoir s'il est conforme aux conditions sociales, économiques et politiques particulières de la Lettonie ;
5. l'octroi de vacances supplémentaires aux anciens juges professionnels uniquement est contraire au principe de l'égalité des juges ;
6. les systèmes de primes attribuées sur une base discrétionnaire semblent incompatibles avec le principe de l'indépendance de la justice ;
7. la mise en place d'autres garanties sociales est essentiellement une question d'opportunité ;
8. la création d'une unité administrative ne soulève pas d'inquiétude même si certaines précisions sur l'organisation hiérarchique de cette unité seraient les bienvenues.

37. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités lettones pour toute assistance supplémentaire.