



Strasbourg, le 22 novembre 2002
Avis n° 218/2002

CDL-AD (2002) 26
Or. Eng.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS
SUR LE PROJET DE LOI RELATIF AU POUVOIR
JUDICIAIRE ET SUR LES AMENDEMENTS
CONSTITUTIONNELS CORRESPONDANTS
DE LA LETTONIE**

Sur la base des commentaires de

**M. Rune Lavin (Membre, Suède)
Mme Hanna Suchocka (Membre, Pologne)
M. Hjörtur Torfason (Membre, Islande)**

1. *Par une lettre du 9 août 2002, le Ministre de la Justice de la Lettonie, Mme Ingrida Labucka, a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif au pouvoir judiciaire et sur les amendements constitutionnels correspondants (CDL (2002) 115). Ce projet avait été établi sous les auspices du Ministère letton de la Justice par un groupe de travail spécial présidé par le Ministre, Mme Ingrida Labucka, et comprenant des représentants de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême de la Lettonie ainsi que du ministère public.*

2. *La Commission a invité M. Lavin, Mme Suchocka et M. Torfason de devenir rapporteur sur cette question. Leurs observations font l'objet, respectivement, des documents CDL (2002) 120, 121 et 134. Le présent avis a été adopté par la Commission à sa 52ème session plénière (Venise, 18 et 19 octobre 2002).*

I Observations générales

3. Les principaux objectifs de la loi sont notamment de favoriser l'indépendance du pouvoir judiciaire et de renforcer la capacité, l'efficacité et la transparence du système judiciaire, ainsi que de promouvoir la mise en valeur des ressources humaines dans le cadre de ce système et d'accroître le professionnalisme des juges et des autres représentants des tribunaux. Dans cette optique, la loi envisage, entre autres, l'établissement de deux institutions nouvelles en Lettonie au niveau du pouvoir judiciaire, à savoir un Conseil de la Magistrature et une Administration judiciaire, distinctes du Ministère de la Justice. La loi contient aussi des dispositions détaillées sur la nomination et la qualification des juges.

4. Pour ce qui est de la structure du système des tribunaux proprement dit, il s'agit essentiellement de consacrer un système à trois niveaux de tribunaux ordinaires (avec les tribunaux de district et les tribunaux urbains, qui sont des tribunaux de première instance, les tribunaux régionaux, qui servent de cours d'appel, et la Cour suprême, qui est la plus haute instance) et d'établir de nouveaux tribunaux administratifs à côté des tribunaux généraux de première et de deuxième instance. En outre, il convient de noter que le projet de loi concerne aussi les organes d'instruction, puisqu'il prévoit à l'article premier que le ministère public sera un organisme du pouvoir judiciaire, réglementé par une loi spécifique complétant vraisemblablement le projet de loi sur le pouvoir judiciaire. Le principal objectif est sans doute de renforcer l'indépendance du ministère public.

5. Le projet de législation présenté marque une étape importante dans l'effort fait pour rompre avec les solutions caractéristiques de l'époque passée. L'organisation du pouvoir judiciaire est fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs et de l'exercice exclusif par les tribunaux de l'autorité judiciaire. Le projet s'efforce d'assurer l'indépendance du judiciaire de la manière la plus cohérente possible, notamment en instaurant un organe représentant les juges et en réduisant la portée des droits du Ministère de la Justice. Fondamentalement, les modifications présentées par les rédacteurs du projet vont dans le bon sens. Cela s'applique aussi bien aux principes généraux énoncés dans la section I et en particulier les articles 7 et 8, qui constituent des garanties classiques de l'indépendance judiciaire, qu'aux solutions détaillées exposées dans les autres parties du texte.

I.1 Tribunaux administratifs

6. La mise en place de tribunaux administratifs à compétence spécifique, à côté des tribunaux ordinaires est bien sûr entièrement compatible avec les normes européennes. Elle contribuera vraisemblablement à l'efficacité du traitement judiciaire des affaires de droit administratif, qui représenteront sans doute une relativement grande partie des dossiers dont les autorités judiciaires auront à traiter dans le proche avenir. Un système de tribunaux généraux à compétence universelle (civile, pénale et administrative ainsi que constitutionnelle) pourrait être toutefois la structure la plus démocratique pour le pouvoir judiciaire, les juges devant de préférence être des généralistes plutôt que des spécialistes du droit positif.

7. Dans les pays relativement petits où il n'existe traditionnellement pas de tribunaux administratifs, il n'est pas nécessairement souhaitable d'établir des tribunaux distincts de ce type, surtout si l'institution du Médiateur fonctionne efficacement. En Lettonie, il est envisagé de créer des tribunaux administratifs de première et deuxième instance, avec pour instance d'appel ultime la Cour suprême. Cette dernière est extrêmement importante et ne devrait pas subir de changement dans le processus d'adoption de la Loi. Par ailleurs, si les tribunaux administratifs sont créés, il serait préférable d'organiser le judiciaire de façon à permettre la rotation des juges de première et de deuxième instance entre ces tribunaux et les tribunaux généraux et à favoriser ainsi une large vision et expérience au sein du système. Cette possibilité de rotation de temps à autre est, semble-t-il, prévue dans l'article 45 de la loi, dont il faut donc se féliciter.

8. Le projet de tribunaux administratifs fait probablement suite à l'urgente nécessité d'un traitement efficace et adapté des affaires de droit administratif dans le contexte actuel de la Lettonie. Compte tenu de cet aspect et des deux éléments positifs notés plus haut à propos de la relation avec les tribunaux généraux, il n'y a aucune raison valable de recommander que le projet soit abandonné ou modifié.

I.2 Le Conseil de la Magistrature et ses relations avec les autres institutions judiciaires

9. L'établissement d'un Conseil de la Magistrature est une mesure très positive. L'article 28 stipule que le Conseil est un organisme indépendant représentant et administrant le pouvoir judiciaire. Le très large éventail de ses attributions, décrites à l'article 30, reste toutefois sujet à controverses. Les normes européennes sont assez souples et n'imposent pas un modèle uniforme spécifique.

10. Conjointement au Conseil de la Magistrature, il est envisagé dans les chapitres 16 et 17 de la loi d'établir une Administration judiciaire, organisme indépendant rendant compte au Conseil, lui servant de secrétariat et géré par un Directeur général nommé par le Conseil. Cette nouvelle institution est aussi la bienvenue.

11. L'administration envisagée pour le pouvoir judiciaire est compliquée et implique pas moins de cinq organismes : le Conseil de la Magistrature, l'Administration judiciaire, le Conseil de qualification des juges, le Conseil disciplinaire des juges et la Conférence des juges.

12. Compte tenu des pouvoirs étendus du Conseil de la Magistrature et du large mandat administratif de l'Administration judiciaire placée sous sa tutelle, il semble en effet souhaitable

de prévoir la mise en place de ces autres institutions, et leurs rôles spécifiques semblent être déterminés de façon logique. Les problèmes qui peuvent se poser en conséquence n'ont pas trait au nombre d'institutions proprement dit, mais essentiellement à la question de savoir si de trop grandes attributions ne sont pas données au système et si celui-ci ne risque pas à terme d'être excessivement dominé par la profession judiciaire d'un point de vue démocratique, le risque de dépendance intra-judiciaire ne devant pas être négligé.

13. Le Conseil de la Magistrature pourrait être dominé par la profession judiciaire, c'est-à-dire essentiellement les magistrats. Mise à part la présence du Ministère de la Justice et du Président de la Commission juridique de la *Saeima*, la composition du Conseil est telle que les magistrats et les autres juristes proches de cet organisme prennent eux-mêmes les décisions les concernant. Du point de vue démocratique, cela pourrait être en contradiction avec le principe de la chaîne ininterrompue de la légitimité démocratique (développé dans la doctrine allemande), qui veut que chaque organe de l'Etat reçoivent ses pouvoirs – même indirectement – du peuple souverain. Une administration totalement auto-gérée n'aurait pas cette légitimité démocratique.

14. En outre, le Conseil tel qu'envisagé aura une dimension relativement importante et il pourrait avoir en conséquence du mal à fonctionner. Bien qu'il puisse sans doute se scinder en comités pour travailler dans des domaines particuliers, sa taille pourrait être problématique. Il faudrait donc peut-être envisager la possibilité de réduire le nombre total de membres du Conseil, bien que cela soit difficile compte tenu de ses larges attributions.

15. Les commentaires ci-dessus concernant la désirabilité d'une représentation extérieure et la possibilité pour les utilisateurs du système judiciaire d'exercer une influence s'appliquent aussi au Conseil de qualification des juges, dans la mesure où celui-ci joue un rôle dans la sélection des candidats. Le recrutement et la vérification des compétences/la formation des futurs juges devraient viser à assurer que les personnes en question sont aptes à assumer les fonctions et responsabilités de cette charge, sans chercher à tout prix à ce que les nouveaux juges entrent dans le même moule que leurs collègues plus anciens ; il faut veiller à préserver chez chaque juge considéré individuellement les bases indispensables à l'indépendance, à l'intégrité et à l'intuition démocratique. Il pourrait donc se révéler justifié d'intégrer dans ce Conseil un certain nombre de membres extérieurs, représentant par exemple les avocats, la communauté universitaire juridique, voire le pouvoir exécutif et législatif.

16. La loi ne contient pas de dispositions générales sur la relation entre le pouvoir judiciaire et le Ministère de la Justice et ne laisse, semble-t-il, que peu de moyens d'action à ce Ministère pour ce qui est du fonctionnement et de l'administration des tribunaux, si ce n'est que le Ministre de la Justice est un membre du Conseil de la Magistrature. Cette dissociation est fondamentalement positive, mais on peut sans doute se demander si elle est totalement voulue, c'est-à-dire essentiellement s'il est aussi prévu de laisser certaines fonctions au Ministère, comme les pouvoirs d'inspection et de plainte au Conseil, ou autres.

II. Amendements à la Constitution

17. Bien que la Constitution de la Lettonie soit sans conteste fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs, elle ne contient pas de disposition spécifique confirmant expressément cette séparation. On pourrait peut-être réfléchir à la question de savoir si ajouter une telle disposition à la Constitution serait favorable pour le projet de loi et le pouvoir judiciaire.

Article 82. : *En Lettonie, les litiges sont soumis aux tribunaux de district (tribunaux urbains), aux tribunaux régionaux, aux tribunaux administratifs, à la Cour administrative d'appel et à la Cour suprême et, en cas de guerre ou d'urgence, également à la Cour martiale. Le Conseil de la Magistrature représente le pouvoir judiciaire et gère son organisation.*

18. Cette disposition implique, entre autres, qu'une Cour martiale est compétente en cas de guerre ou d'urgence. Une Cour martiale se distingue d'un tribunal ordinaire sur plusieurs points essentiels, concernant à la fois sa composition et sa pratique. Sa compétence devrait donc être limitée à des circonstances extrêmes, comme un état de guerre. L'Article 62 de la Constitution prévoit que si « l'Etat est menacé par une invasion étrangère, ou si des troubles menaçant l'ordre public éclatent dans l'Etat ou dans toute partie de l'Etat, le gouvernement a le droit de proclamer un état d'urgence ». Le terme « urgence » pourrait avoir une acception trop large et être aussi appliqué alors qu'une situation pacifique règne dans un pays. Il faudrait donc faire expressément référence à « l'état d'urgence visé à l'Article 62 de la Constitution ». Cette disposition sur les tribunaux militaires devrait en tout état de cause être examinée plus avant, car elle s'écarte dans une certaine mesure de l'objectif central du projet de loi, qui est d'assurer l'organisation générale du pouvoir judiciaire.

19. Il ressort clairement du projet de loi sur le pouvoir judiciaire que les attributions du Conseil de la Magistrature seraient beaucoup plus étendues que ne l'implique la deuxième phrase de cet article. Le Conseil aura de larges pouvoirs en matière d'adoption de décisions et de recommandations dans les cas individuels, en particulier pour déterminer le statut juridique des différents juges. Cela devrait être expressément mentionné dans la législation. La disposition pourrait être ainsi libellée : « Le Conseil de la Magistrature représente le pouvoir judiciaire, gère son organisation et adopte des décisions et des recommandations dans les cas prévus par la loi ».

Article 84 : *Les juges sont nommés par la Saeima et ne peuvent être révoqués. Un juge ne peut être révoqué que dans les cas prévus par la loi, sur la base d'une décision d'une instance disciplinaire ou d'un verdict d'un tribunal dans une affaire pénale. La loi peut stipuler l'âge auquel un juge doit cesser d'exercer.*

20. L'étendue des pouvoirs du parlement sur les juges suscite certaines interrogations. L'amendement ne prévoit pas une majorité qualifiée en matière de nomination, de sorte qu'une majorité simple s'appliquera vraisemblablement, sauf disposition contraire d'une loi ordinaire.

21. Le projet d'amendement représente à première vue un changement tout à fait fondamental de la Constitution existante, qui a dû faire l'objet d'un examen très attentif. Il implique une méthode de constitution du judiciaire qui est très démocratique, mais qui, si elle répond sans doute bien aux besoins actuels, pourrait faire pencher un peu trop la balance vers le pouvoir législatif. Cela n'est pas sans risque du point de vue de l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment parce qu'au fil du temps les nominations des juges pourraient ainsi plus facilement qu'autrement devenir l'objet d'un jeu politique entre les partis.

22. Le parlement est sans doute beaucoup plus concerné par les enjeux politiques et les nominations des juges pourraient donner lieu à des tractations entre les députés venant des différents districts et souhaitant chacun avoir son propre juge. Le droit de nomination devrait rester rattaché au Chef de l'Etat. Certes, le Président représente aussi un courant politique donné mais, dans la plupart des cas, il/elle fait preuve d'une plus grande réserve et neutralité politiques. Il semble donc que confier au Chef de l'Etat le pouvoir de nommer les juges soit

une solution qui dépolitise l'ensemble du processus de nomination dans une beaucoup plus large mesure.

23. L'amendement est sans doute acceptable eu égard aux normes européennes, mais certaines raisons poussent à envisager la possibilité d'investir le Président du pouvoir de nomination ou à organiser le processus de nomination des juges de façon à passer d'abord par le Conseil de la Magistrature, qui soumet ensuite sa proposition au Président de la République (représentant aussi l'ensemble de la population), lequel demande ensuite l'aval de la Saeima.

III. Projet de loi sur le pouvoir judiciaire

Article 1 (3) *Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux de district (tribunaux urbains), les tribunaux administratifs, les tribunaux régionaux, la Cour administrative d'appel, la Cour suprême et la Cour constitutionnelle et, en cas de guerre ou d'urgence, également par la Cour martiale.*

24. Comme souligné plus haut, la compétence de la Cour martiale devrait être limitée à une situation de guerre ou à l'« état d'urgence visé dans l'Article 62 de la Constitution ».

Article 1 (4) : *Le ministère public est un organisme du pouvoir judiciaire surveillant le respect de la loi sur la base de l'autorité qui lui accorde la loi relative au ministère public.*

25. Cette disposition indique que le ministère public fait partie du pouvoir judiciaire. Or, le pouvoir judiciaire appartient exclusivement aux tribunaux. Le procureur s'occupe des affaires pénales et n'a rien à voir avec le pouvoir judiciaire. Si le procureur est assimilé au pouvoir judiciaire, l'avocat de la défense doit avoir un statut similaire. La règle selon laquelle le ministère public est un organisme du pouvoir judiciaire devrait, en d'autres termes, être supprimée. Le ministère public pourrait ainsi, de la même manière que les avocats assermentés au chapitre 20, être considéré comme une partie du système judiciaire, mais pas du pouvoir judiciaire.

Article 1 (5) : *L'établissement de cours spéciales (d'urgence) n'est pas autorisé.*

26. Cet article soulève la question de savoir s'il suffit à des fins constitutionnelles de décrire simplement la structure des tribunaux ordinaires représentant le pouvoir judiciaire, ou s'il peut aussi s'avérer nécessaire ou souhaitable de déclarer expressément qu'il n'est pas possible d'établir d'autres juridictions, non seulement dans l'article 1 (5) de la loi mais aussi dans la Constitution.

Article 1 (6) : *Le pouvoir judiciaire est représenté par le Conseil de la Magistrature.*

27. Comme mentionné plus haut, le Conseil de la Magistrature n'a pas une fonction exclusivement représentative. Cela doit être clairement précisé dans le projet d'article. On pourrait par exemple y ajouter les mots « , dont les attributions précises sont décrites dans la présente loi ».

Article 2 (1) : *Lorsqu'ils statuent sur une affaire, les magistrats et les juges non professionnels agissent indépendamment et doivent avoir le droit pour seul critère. (2) Les magistrats prennent des décisions justes et objectives, fondées sur les faits et conformes au droit.*

28. La disposition de l'alinéa (1) s'applique aux magistrats et aux juges non professionnels. La disposition de l'alinéa 2 ne s'applique qu'aux magistrats. On peut aussi présumer que les juges non professionnels participent à la prise de décisions et ils devraient être expressément mentionnés dans l'alinéa 2.

Article 2 (4) *L'indépendance judiciaire est garantie par l'Etat.*

29. Cette disposition n'est pas nécessairement superflue, car elle implique vraisemblablement une obligation du pouvoir exécutif de respecter l'indépendance du judiciaire et un engagement du pouvoir législatif d'assurer les moyens financiers, matériels et sociaux nécessaires pour maintenir cette indépendance. Cependant, un libellé plus précis de ces dernières considérations pourrait être envisagé.

Article 4 : *(1) Les affaires civiles sont jugées par le tribunal, qui statue sur les litiges concernant la protection des droits civils ou autres intérêts protégés par la loi des personnes physiques ou morales (préjudice). (2) Les affaires pénales sont jugées par le tribunal, qui statue sur la base de plaintes déposées contre des personnes, qui acquitte les innocents ou qui condamne les coupables de crimes et leur inflige une sanction appropriée. (3) Les affaires de droit administratif sont jugées par le tribunal, qui statue sur les violations administratives, sur les plaintes contre des actions d'institutions et de responsables de l'administration publique ainsi que sur les autres affaires liées aux relations juridiques administratives.*

30. Ces dispositions ne font référence qu'au tribunal. Mais, dans la pratique, ce n'est pas le même type de tribunal qui est visé dans tous les cas. Par souci de clarté, il vaudrait mieux dire : « le tribunal compétent aux termes de la loi ».

Article 5 (1) : *Un verdict ayant force exécutoire est contraignant pour tous. Un tel verdict a force de loi et doit être respecté comme une loi.*

31. On suppose que le terme « verdict » est utilisé ici pour désigner les jugements des tribunaux en général et pas exclusivement les jugements dans les affaires pénales. Il y a peut-être là un problème de traduction. Une décision d'un tribunal ayant force exécutoire ne peut en règle générale n'avoir d'effet que pour les parties concernées. Une partie qui n'est pas impliquée dans une affaire civile peut naturellement saisir les tribunaux pour la même affaire ou une affaire identique. Ainsi, un jugement qui est entré en vigueur n'est pas contraignant pour tous. Il s'agit aussi de savoir si cette règle a pour objectif d'assurer le respect par les organismes et les particuliers des décisions prises par les tribunaux. Si tel est le cas, le libellé « contraignant pour tous » doit être remplacé par les mots « respecté par tous ». Si le terme « contraignant », est maintenu, toutefois, la règle doit être modifiée pour préciser que le jugement du tribunal n'est contraignant que sur les points et dans la mesure précisés dans son libellé.

32. La disposition de la deuxième phrase (« Un tel verdict a force... ») est tout à fait incompréhensible du point de vue du droit procédural. Un jugement ne peut jamais être assimilé à une disposition d'une loi. Les dispositions d'une loi s'adressent à l'ensemble des citoyens, organismes, etc. au sein d'un Etat. Un jugement impose certaines obligations à une partie précise et dénommée, ou condamne cette partie à une certaine peine, etc. Cette disposition devrait être supprimée de la dernière phrase.

33. La disposition de l'alinéa (1) devrait être libellée comme suit : « Un jugement d'un tribunal ayant force exécutoire doit être respecté par tous » ou éventuellement, « Un jugement d'un tribunal ayant force exécutoire est contraignant dans la mesure de ses dispositions ».

Article 5 (2) : *Un verdict ayant force exécutoire doit être appliqué.*

34. Le fait qu'un jugement soit entré en vigueur ne signifie pas nécessairement que le jugement est applicable. Certains jugements revêtent le caractère d'une stipulation ou d'une déclaration et ne visent pas à être exécutés au sens propre. Le caractère exécutable ou non d'un jugement ressort à l'évidence de son libellé. Les termes suivants devraient être ajoutés au projet d'article : « ...sous réserve de ses dispositions. »

Article 6. *Droit à la protection d'un tribunal.*

35. Ce titre n'est pas adapté aux dispositions des alinéas (1) et (3). Il devrait être plutôt libellé comme suit : « Droit d'être entendu par un tribunal ».

Article 6 (2) : *Toutes les personnes ont droit à la protection d'un tribunal en cas de menace contre leur vie, leur santé, leur liberté, leur honneur, leur dignité ou leur propriété.*

36. La disposition de l'alinéa (2) concerne un certain niveau de protection judiciaire des citoyens. Son contenu, toutefois, est tel qu'il relève plutôt des dispositions relatives aux droits de l'Homme intégrées dans la Constitution. Elle devrait donc être supprimée du projet actuel.

Article 9 (2) : Langue des débats

37. Le code de procédure doit comporter des dispositions permettant à tout individu qui ne comprend pas ou ne parle pas le letton (qu'il s'agisse d'un étranger ou d'un ressortissant letton) de suivre le procès et de répondre aux questions qui lui sont posées par l'intermédiaire d'un interprète.

Article 13 : *Etablissement de tribunaux de district (tribunaux urbains) et de tribunaux administratifs.*

(1) La décision d'établir, de réorganiser ou de fermer un tribunal de district (un tribunal urbain) ou un tribunal administratif est prise par le Conseil de la Magistrature.

(2) Le Conseil de la Magistrature détermine le nombre de tribunaux de district (tribunaux urbains) et de leur sections chargées des registres fonciers ainsi que de tribunaux administratifs, leur juridiction, leur emplacement et le nombre de juges dans chaque instance, en tenant compte de l'effectif total de juges déterminé par la Saeima, de la division territoriale administrative de la Lettonie et d'autres aspects.

38. Le titre ne mentionne que l'établissement des tribunaux de district et des tribunaux administratifs. Or, les dispositions de l'article ne portent pas seulement sur l'établissement des tribunaux, mais aussi sur leur fermeture. Le mot « établissement » devrait être remplacé par le mot « organisation » dans le titre.

39. Si l'objectif général de la loi est de procéder à la réorganisation globale, nécessaire actuellement, du système actuel de tribunaux de district, la solution envisagée est acceptable, étant entendu que l'organisation idéale des tribunaux de district peut être difficile à déterminer à l'avance et qu'un processus évolutif serait plus souhaitable du point de vue également des utilisateurs du système. Cependant, on peut se demander si des questions aussi fondamentales que celles de savoir si, de manière générale, il doit y avoir beaucoup de tribunaux de district avec peu de juges ou seulement quelques tribunaux avec un grand nombre de juges pourraient être couvertes de façon plus claire dans la loi. La seule chose que l'on puisse déduire des articles 16 et 17 est que chaque tribunal de district aura plus d'un juge et que leur nombre peut être supérieur à huit.

40. Le Conseil de la Magistrature constitue l'organe de décision. Il statue sur l'établissement, la réorganisation ou la fermeture des tribunaux concernés. En outre, il décide du nombre de tribunaux, de leur juridiction, de leur emplacement et des effectifs de juges dans chacun. Il ne s'agit pas de questions purement judiciaires, toutefois, mais d'aspects qui font intervenir des considérations politiques concernant l'infrastructure, la fourniture de services aux citoyens, etc. On peut donc se demander si c'est un organe essentiellement judiciaire, comme le Conseil de la Magistrature, qui doit être habilité à prendre des décisions sur ces questions. Il faudrait étudier sérieusement la possibilité de confier à la Saeima et non au Conseil de la Magistrature le soin de prendre ces décisions. Ce point s'applique aussi dans une certaine mesure à la disposition de l'article 14 (1).

Article 14 (2) : *Un tribunal régional peut établir des sessions indépendantes. Chaque session indépendante est établie et son territoire déterminé par le Conseil de la Magistrature.*

41. La Commission a été informée que l'expression « sessions indépendantes » désigne les sessions organisées régulièrement par un tribunal dans une localité au sein de sa juridiction, autre que la localité où ces sessions sont organisées en permanence. Le libellé de cet article pourrait sans doute être clarifié pour exclure tout autre type spécial de "sessions" non couvert par les règles permanentes de la procédure juridique. Il en va de même pour l'article 15 (3).

Article 18 (2) : *Les tribunaux régionaux comportent une chambre pour les affaires civiles et une chambre pour les affaires pénales.*

42. Dans l'idéal, il devrait en principe y avoir une rotation des juges entre les chambres de temps à autre. Il en va de même pour la Cour suprême (qui a aussi des chambres, article 22).

Article 20 (1) : *Avant le début de chaque année civile, le Président du tribunal décide, compte tenu des principes de base déterminés par le Conseil de la Magistrature, de la procédure d'affectation des affaires aux juges. Pour ne pas suivre cette procédure, il faut une décision motivée.*

43. On suppose que cet article a pour but d'assurer une méthode objective de répartition des affaires entre les juges. Il faut le comparer aussi à l'article 26. Ceci est positif et important. L'exigence d'objectivité dans la répartition devrait peut-être être davantage soulignée.

Article 22 (1) : *Le nombre de juges de la Cour suprême est déterminé par la Saeima sur la recommandation du Conseil de la Magistrature.*

Il serait préférable de définir un nombre précis de juges pour cette juridiction importante, ou du moins un nombre maximal et minimal, compte tenu du fait qu'il existe une différence qualitative entre la détermination du nombre de juges par la loi ou simplement par une résolution de l'assemblée, comme cela est vraisemblablement envisagé.

Article 28 (1) : *Le Conseil de la Magistrature est un organisme indépendant représentant le pouvoir judiciaire et gérant son organisation.*

44. La compétence du Conseil dans ce domaine est aussi précisée dans l'Article 82 de la Constitution (voir plus haut). La compétence du Conseil est cependant plus large, puisqu'il est habilité notamment à prendre des décisions et à formuler des recommandations intéressant les juges individuellement. Par exemple, c'est le Conseil qui nomme le président du tribunal

et l'adjoint du président et qui décide de maintenir en fonction des juges qui ont atteint l'âge de la retraite ou de les remplacer. Le Conseil aura aussi une influence considérable du fait de ses recommandations à la Saeima concernant la nomination des juges. Comme on l'a expliqué plus haut, cela devrait être précisé dans le libellé de la législation, par exemple en ajoutant les mots « ... et adopte des décisions et des recommandations dans les cas prévus par la loi ».

Article 28 (2) : *Le Conseil de la Magistrature élabore une politique et une stratégie nationales pour le développement du système judiciaire...*

45. Cette attribution du Conseil de la Magistrature doit, semble-t-il, être très bien précisée de façon à ne pas créer de conflits constants avec le gouvernement dont la tâche est de définir les orientations politiques générales. Le projet de loi ne détermine pas de façon suffisamment précise (du point de vue politique et stratégique) les relations entre les attributions de l'organe représentant le pouvoir judiciaire, c'est-à-dire le Conseil, et le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le Ministère de la Justice.

Article 29 (2) : *Les membres du Conseil de la Magistrature sont de par leurs fonctions :*
.... 4) le Procureur général ; ...

46. Cette disposition implique clairement que le Procureur général est un choix évident comme membre du Conseil de la Magistrature. Comme on l'a vu plus haut, un procureur ne devrait pas être intégré dans le pouvoir judiciaire. Au plus, il peut, de la même façon qu'un avocat, faire partie du système judiciaire (chapitre 20). Le Procureur général ne devrait donc pas être membre du Conseil de la Magistrature, en raison notamment des informations dont ce dernier peut être saisi.

Article 30 (2) point 2 : *Le Conseil de la Magistrature ... représente le pouvoir judiciaire dans le processus de préparation et d'exécution du budget (gestion financière).*

47. Cette disposition ne précise pas si le budget est examiné directement par le Ministère des Finances et la Saeima ou s'il passe par l'intermédiaire du Ministère de la Justice. En revanche, la loi indique nettement, dans son article 105 (3), que le budget du judiciaire ne peut être modifié sans le consentement du Conseil avant d'être soumis à la Saeima dans le cadre du budget national.

48. La question de l'approbation du budget est toujours complexe et il découle du dispositif prévu par la loi que le Conseil de la Magistrature peut dans une certaine mesure être impliqué dans les débats parlementaires sur le budget, qui revêtent de toute évidence un caractère politique. Cela est difficile à éviter. Alors que l'objectif est une plus grande indépendance des juges et des tribunaux, de façon à les dépolitiser, ils pourraient se trouver au contraire totalement impliqués dans le débat politique. Sans s'écarter du principe d'un budget distinct pour le judiciaire et afin de permettre une indépendance judiciaire *de facto*, il faudrait laisser ces attributions et ces débats budgétaires plutôt au Ministère de la Justice ou au gouvernement dans son ensemble, qui se sentiront politiquement responsables des financements qui seront finalement accordés au système judiciaire.

Article 38 (1) : Temps passé dans une spécialité juridique.

49. L'ouverture de la profession de juge à des candidats extérieurs au système judiciaire (par exemple des avocats de l'administration publique ou de cabinets privés travaillant dans

des domaines où le contentieux ne prédomine pas) est souhaitable. Cependant, il est risqué dans une certaine mesure de laisser au Conseil de la Magistrature le soin de définir les contours de ce groupe. Le principe de reconnaissance discrétionnaire est trop largement défini pour le Conseil de la Magistrature, d'autant que la dernière partie de ces articles confère une liberté quasi totale au Conseil pour décider qui peut devenir juge. En effet, il est envisagé qu'une personne peut devenir juge si elle a déjà occupé « une autre fonction que le Conseil de la Magistrature a reconnue comme permettant d'acquérir les connaissances nécessaires pour être juge d'un tribunal de district ». Cela s'applique également au tribunal régional et aux deux instances du tribunal administratif, voire à la Cour suprême. Les critères sont donc trop vagues, d'autant que le texte ne précise pas quelles sont les autres fonctions qui pourraient permettre, selon le Conseil de la Magistrature, d'aspirer à exercer la charge de juge.

50. Ces critères devraient être déterminés sur la base des règles en vigueur. Le libellé pourrait donc être clarifié. En outre, il conviendrait peut-être de s'interroger sur la nécessité de préciser dans la loi si le fait pour un avocat d'avoir siégé en tant que membre du parlement doit être considéré comme une expérience à prendre en compte pour être admis dans la magistrature.

51. Dans certains cas, on peut se demander si l'ouverture de la profession n'est pas excessive. En effet, l'article 38 (1) indique ce qui suit : « Une personne peut être confirmée en tant que juge d'un tribunal de district (tribunal urbain) si elle a dispensé pendant au moins 5 ans un enseignement sur le système judiciaire dans une université de droit ». La même règle s'applique pour la nomination des juges des tribunaux administratifs, visée à l'article 38, ainsi que pour celle des juges de plus haut rang, y compris ceux de la Cour suprême.

Article 39 : ... *Ne peut être juge quiconque 1) a un casier judiciaire non vierge, que ce casier ait été annulé ou non...*

52. Si cela signifie que même les infractions mineures sont prises en compte, cette règle pourrait être trop stricte.

Article 40 (1) : *Le nombre de stagiaires, la longueur et les modalités de la formation sont déterminés par le Conseil de la Magistrature en vue d'assurer une réserve suffisante de candidats juges ayant une formation appropriée. La longueur de la formation peut aller d'un mois à une année, compte tenu du niveau professionnel du candidat.*

53. Cela laisse une trop grande place à des décisions arbitraires du Conseil de la Magistrature. Des dispositions aussi générales sans critères légaux plus précis risquent toujours de susciter des soupçons de manipulation et de manque d'objectivité dans l'évaluation. Il conviendrait de préciser dans la loi la longueur de la formation, de façon à éviter un trop grand arbitraire.

Article 43 (1) *Les juges des tribunaux de district (tribunaux urbains) et des tribunaux administratifs sont nommés par la Saeima sur la recommandation du Conseil de la Magistrature pour un mandat de trois ans.*
(2) Après achèvement de son mandat de trois ans, un juge d'un tribunal de district (tribunal urbain) ou d'un tribunal administratif peut être confirmé dans son poste par la Saeima sur la recommandation du Conseil de la Magistrature pour une durée indéfinie.
(3) Si le travail d'un juge n'est pas satisfaisant, le Conseil de la Magistrature, sur l'avis du Conseil de qualification des juges, ne confirme pas le juge dans ses fonctions.

54. Les nouveaux juges des tribunaux de première instance ne seront titularisés qu'après un mandat initial de trois ans. Cette disposition est sans doute adaptée et souhaitable dans les circonstances actuelles, mais ne donne pas aux nouveaux juges une totale indépendance professionnelle et individuelle. S'il est adopté, cet arrangement devrait être éliminé aussitôt que raisonnablement possible. Peut-être, la loi pourrait-elle prévoir une révision de cette disposition à un moment donné dans le temps. En outre, il faudrait sans doute s'efforcer de clarifier et préciser les critères de qualification.

Article 52 (1) : *Un juge, lorsqu'il prend ses fonctions pour la première fois, fait le serment suivant : «Moi, ..., assumant aujourd'hui les fonctions de juge, suis conscient des responsabilités qui me sont confiées et jure d'être honnête et juste et loyal envers la République de Lettonie ainsi que de rechercher la vérité à tout moment, de ne jamais la trahir et de juger les affaires conformément à la Constitution de la République de la Lettonie et à ses lois. »*

55. D'après ledit article, le juge fait le serment, entre autres, d'être loyal envers la République de Lettonie. Le serment porte sur ce que le juge doit respecter dans l'exercice du pouvoir judiciaire qu'il est sur le point d'assumer. Lorsqu'il statue dans une affaire civile entre deux parties ou dans une affaire pénale où il y a un suspect, il doit donc tenir compte de sa loyauté envers l'Etat letton. Cette loyauté envers l'Etat devient plus ambiguë lorsque l'Etat est justement partie dans une affaire dont le tribunal est saisi. Une telle déclaration peut amener à douter de l'adéquation des considérations prises concrètement en compte dans les décisions. Le mieux serait de supprimer les mots « loyal envers la République de Lettonie ». Une autre possibilité serait d'ajouter une référence au peuple dont émane le pouvoir souverain, c'est-à-dire de demander au juge de déclarer qu'il sera loyal envers la République et le peuple de Lettonie ». Cela vaut aussi pour le serment prévu dans l'article 53 (1).

Article 58 : *En cas de vacance de poste ou d'absence temporaire d'un juge, le Conseil de la Magistrature peut temporairement, mais pour une durée n'excédant pas deux années, demander à un autre juge d'un tribunal de district (urbain), administratif ou régional, à un juge de la Cour administrative d'appel, à un juge honoraire ou à un juge non professionnel qui répond aux conditions requises pour être candidat à un poste de juge dans le tribunal visé de remplir les fonctions de juge d'un tribunal de district (urbain) ou administratif, à condition que les personnes en question aient donné leur consentement par écrit.*

56. Ces dispositions sont nécessaires et la décision finale revient à juste titre au Conseil de la Magistrature. L'objectif est sans doute que la substitution soit initiée par une demande du tribunal concerné et qu'elle soit opérée en consultation avec son président. Une phrase le précisant pourrait peut-être être insérée.

Article 61 (1) : *L'âge maximal d'un juge d'un tribunal de district (tribunal urbain), d'un tribunal administratif ou d'un tribunal régional et de la Cour administrative d'appel est de 65 ans et celui d'un juge de la Cour suprême de 70 ans.*

57. Cet article précise l'âge auquel les juges doivent s'arrêter de travailler, à savoir 65 ans en général mais 70 ans pour les juges de la Cour suprême. On peut se demander si c'est là la meilleure solution pour faciliter les demandes de prolongement de la période d'exercice au-delà de l'âge prévu par la loi. L'expérience a montré que la grande majorité des magistrats et des procureurs demandent ce prolongement. Cela donne un certain pouvoir discrétionnaire au Conseil de la Magistrature. Ne serait-il pas préférable d'opter pour le principe opposé ? On pourrait par exemple relever l'âge limite prévu par la loi en lui associant un droit garanti par la loi de partir en préretraite. Ainsi, la loi établirait des critères précis sans élargir encore les attributions du Conseil.

Article 65 (2) : *A la demande du président du tribunal de district (tribunal urbain), le Conseil de district (municipal) décide de démettre un juge non professionnel de ses fonctions s'il... : 2) a violé la loi en jugeant une affaire ;*

58. Les juges, y compris les juges non professionnels, ne devraient jamais être tenus pour responsable de l'application incorrecte de la loi dans le jugement des affaires. En cas d'application incorrecte ou illégale de la loi, la solution est de faire appel à l'instance supérieure et non de démettre le juge.

Article 66 : *Le titre se lit comme suit : « Droits et libertés d'un juge ».*

59. La majeure partie de cet article contient toutefois des prescriptions relatives aux diverses obligations des juges, c'est-à-dire des contraintes à leurs libertés (3), (4) et (5). Le mot « libertés » devrait donc être remplacé par le mot « obligations ».

Article 67 : *Un juge a droit à la protection de sa personne et de ses biens ainsi que de ceux de sa famille.*

60. Cette protection devrait être garantie à tous les citoyens et pas simplement aux juges et à leur famille. Cette règle semble inutile et peut être supprimée.

Article 69 (2) : *La révocation d'un verdict ou d'une décision d'un tribunal ne saurait à elle seule servir de prétexte pour engager la responsabilité d'un juge qui a pris part à la décision, sauf si celui-ci a délibérément violé la loi ou a été négligent dans l'application de la loi.*

61. Voir commentaires concernant l'article 65 (2) ci-dessus.

Article 73 (5) : *Le Ministre de la Justice et le Procureur général, ou les personnes dûment autorisées par eux, ainsi que les personnes autorisées par l'Organisation lettonne des magistrats, peuvent participer à titre consultatif aux réunions du Conseil disciplinaire des juges.*

62. Le Ministre de la Justice est autorisé à participer à titre consultatif aux réunions du Conseil disciplinaire des juges, c'est-à-dire à un organisme qui statue sur la responsabilité disciplinaire des juges. Autrement dit, le Ministre est autorisé à participer aux réunions d'un organisme qui décide de questions très importantes concernant le statut des juges et pourra ainsi prendre des décisions sur des questions capitales pour l'indépendance des juges, alors que, dans le même temps, il n'a aucun droit dans le domaine administratif. Il faudrait peut-être réfléchir davantage à cet aspect.

Article 74 (1) : *Le Conseil disciplinaire des juges examine les affaires disciplinaires un mois au plus tard après en avoir été saisies, sans compter les périodes pendant lesquelles le juge mis en cause sur le plan disciplinaire est dans l'incapacité de travailler.*

63. La disposition prévoyant de brefs délais pour le traitement des affaires disciplinaires concernant les juges est un point positif. Il faut espérer qu'elle sera efficace car l'on sait par expérience que ces affaires traînent en longueur et que le délai de prescription peut être atteint sans qu'une décision claire ait été prise.

Article 82 (2) : *Au cas où le Conseil disciplinaire des juges décide de recommander la révocation d'un juge et si cette décision ne fait pas l'objet d'un appel... le dossier est envoyé à la Saeima...*

(3) Si la Saeima ne voit pas de raisons de révoquer le juge, ou le Procureur général de l'inculper pénalement, l'affaire disciplinaire est renvoyée au Conseil disciplinaire des juges ou à la Chambre disciplinaire, qui la réexamine.

64. L'acceptation d'un contrôle parlementaire sur le Conseil disciplinaire est incohérente. La solution ambitieuse retenue pour l'administration judiciaire et les attributions du Conseil de la Magistrature n'est pas compatible avec le rôle de grande portée confié au parlement dans les questions de personnel et de contrôle, c'est-à-dire de questions strictement liées à l'indépendance et au pouvoir de décision des juges.

Article 85: *Le Conseil de qualification des juges est une institution auto-gérée qui vise à garantir l'indépendance professionnelle du judiciaire...*

65. Le Conseil de qualification des juges exercera une influence considérable dans la sélection des juges. Il est conçu comme une institution auto-gérée composée exclusivement de juges occupant des postes précis. Cependant, peuvent participer à ses réunions à titre consultatif certaines personnalités de haut rang, y compris le Ministre de la Justice, le Procureur général, les recteurs d'universités et les doyens des facultés de droit, ou leurs représentants, et un représentant de l'Organisation lettonne des magistrats. Un représentant de l'Association des avocats en exercice devrait probablement être ajouté au groupe. Cette disposition prévoyant une participation limitée de certaines personnes extérieures est une bonne chose. Plus généralement, on peut s'interroger sur l'opportunité de faire siéger au Conseil, en tant que membres à part entière, des personnes extérieures aux tribunaux, en particulier lorsqu'il s'agit de faire des recommandations pour la nomination des juges. Il faut aussi rappeler que l'article 40 (4) prévoit qu'une commission doit être constituée par le Conseil de la Magistrature pour évaluer les candidats juges et recommander les personnes qui conviennent le mieux. Si le Conseil de qualification a essentiellement pour tâche la vérification des compétences, etc. des candidats entrant dans le système par la voie des tribunaux de première instance et si c'est à ladite commission qu'incombe la formulation de la recommandation effective, les règles concernant la composition du Conseil pourraient être acceptables, la question étant alors de savoir comment la commission doit être constituée et ses modalités de travail définies. Comme l'impliquent les commentaires ci-dessus relatifs au paragraphe 15, elle devrait comporter des personnes extérieures aux tribunaux.

Article 88 : *... Le Conseil de qualification des juges détermine le montant du complément de qualification auquel ont droit les juges qui suivent une formation professionnelle continue et ont amélioré leurs connaissances et compétences professionnelles dans le délai prévu par la loi. ...*

66. Si cet aspect est probablement souhaitable, il doit être bien clair que les règles ne seront pas administrées d'une manière qui renforce l'interdépendance judiciaire.

IV. Conclusions

67. De manière générale, la loi représente un effort progressif, approfondi et réfléchi en vue de l'établissement d'un texte complet définissant le cadre de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir judiciaire. Elle devrait donc être considérée favorablement du point de vue européen. Ses dispositions sont, pour l'essentiel, bien coordonnées et, bien qu'elles soient très détaillées, ce degré de précision ne nuit pas nécessairement au résultat d'ensemble.

68. Il s'ensuit que les principaux aspects de la loi à examiner concernent des questions qui sont déterminantes pour le cadre envisagé, à savoir les principes de base applicables à la nomination des juges et le rôle de l'assemblée législative et du pouvoir judiciaire dans ce domaine, la portée des attributions du Conseil de la Magistrature et la composition du Conseil (eu égard à ces attributions et à d'autres aspects), la position du pouvoir judiciaire par rapport

au pouvoir législatif et au Ministère de la Justice. Les attributions du Conseil de la Magistrature sont très étendues. La portée de ces attributions, conjuguée au fait que le Conseil est composé essentiellement de juges, pourrait créer un problème de légitimité démocratique du judiciaire en Lettonie.

69. Le projet de loi est très complet et très détaillé. Il est si détaillé que sa stricte application pourrait empêcher l'adaptation naturelle de la loi aux circonstances spécifiques. Une étude devrait être réalisée afin de déterminer si toutes les dispositions détaillées sont nécessaires et aussi pour éviter les répétitions dans une certaine mesure.

70. Des observations de caractère concret ont été formulées, entre autres, sur les points suivants :

1. Le Conseil de la Magistrature a une influence décisionnelle sur l'organisation des tribunaux. Certaines questions impliquant vraisemblablement des considérations politiques, on peut toutefois s'interroger sur le point de savoir si cette autorité décisionnelle ne devrait pas être assignée à la *Seima*. La composition du Conseil pourrait devoir être révisée.
2. Il est prévu que le ministère public fasse partie intégrante du pouvoir judiciaire. Le pouvoir judiciaire ne pouvant être exercé que par des tribunaux indépendants, les autorités chargées de l'instruction devraient en être séparées.
3. Une décision d'un tribunal est censée être contraignante pour tous au même titre qu'une loi. On ne peut jamais assigner un tel effet général à une décision d'un tribunal. Chaque décision individuelle a la portée que lui donnent ses dispositions.
4. Le juge doit prêter serment d'allégeance à la République de Lettonie. Ce serment peut constituer un obstacle à l'exercice impartial et juste de la fonction judiciaire.
5. Les dispositions concernant l'interprétation devraient être prises dans le cadre des débats des tribunaux.
6. La procédure pour la nomination des juges devrait être fondée sur des critères clairs.
7. La procédure de répartition des affaires entre les juges devrait s'appuyer sur des critères objectifs.