CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

# DEUXIÈME SECTION

# DÉCISION

# SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 47135/99
présentée par Sandra BRIĶE
contre la Lettonie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 29 juin 2000 en une chambre composée de

M. C.L. Rozakis, *président*,
M. A.B. Baka,
M. B. Conforti,
M. G. Bonello,
Mme M. Tsatsa-Nikolovska,
M. E. Levits,
M. A. Kovler, *juges*,
et de M. E. Fribergh, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 18 janvier 1999 et enregistrée le 29 mars 1999,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

**EN FAIT**

La requérante est une ressortissante lettonne, née en 1961 et résidant à Liepāja (Lettonie). Elle est juge au tribunal de première instance de Liepāja.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

**A. Circonstances particulières de l'affaire**

Par une décision du 17 juillet 1998, la Commission électorale centrale (*Centrālā Vēlēšanu komisija*) enregistra les listes de candidats de l'Union des sociaux-démocrates lettons pour les élections au Parlement (*Saeima*) du 3 octobre 1998. Bien que n'étant affiliée à aucun parti politique, la requérante figurait sur cette liste parmi les candidats pour la circonscription de Kurzeme.

Par ailleurs, la requérante sollicita un congé payé annuel pour la période du 3 août au 6 septembre 1998, qu'elle obtint.

Par lettre du 10 août 1998, la requérante, après avoir obtenu l'accord de son supérieur hiérarchique, demanda au ministre de la Justice sa mise en congé temporaire après la fin de son congé annuel et ce, jusqu'à la date des élections, pour participer à la campagne électorale. Dans sa demande, la requérante ajouta que, même si elle n'avait pas sollicité cette mise en congé, elle ne pourrait pas de toute manière exercer ses fonctions pendant un mois au moins après son congé payé, en raison de problèmes de santé.

Par une lettre du 12 août 1998, dont copie fut transmise à la Commission électorale centrale, le ministre de la Justice rappela à la requérante que, conformément à l'article 6 § 1 de la loi sur les élections parlementaires (*Saeimas vēlēšanu likums*), lorsqu'un juge se portait candidat aux élections, il devait, dans le délai d'un mois à partir de l'enregistrement de la liste des candidats sur laquelle il figurait, quitter son poste de juge ; une attestation confirmant ce fait devant être remise à la Commission électorale centrale. En outre, selon le ministre, le cas soulevé par la requérante ne correspondait à aucun des motifs pour la mise en congé temporaire d'un juge, énumérés de manière exhaustive à l'article 84 de la loi sur le pouvoir judiciaire (*Likums « Par tiesu varu »*). Par conséquent, le ministre de la Justice demanda à la requérante d'agir conformément à l'article 6 § 1 de la loi sur les élections parlementaires.

Par lettre du 13 août 1998, la requérante demanda à la Commission des affaires juridiques du Parlement des explications sur l'interprétation de la loi sur le pouvoir judiciaire et celle relative aux élections parlementaires. Elle ne reçut aucune réponse.

Par une décision du 18 août 1998, la Commission électorale centrale raya la requérante de la liste des candidats, conformément à l'article 13 § 2 point 1.*b* de la loi sur les élections parlementaires. Cette disposition prévoyait que toute personne n'ayant pas démissionné de ses fonctions dans les conditions prévues par l'article 6 § 1 de la même loi, devait être rayée de la liste des candidats pour les élections.

Contre cette décision, le 20 août 1998, la requérante forma un recours devant le tribunal de première instance de l'arrondissement du Centre de la ville de Riga, en insistant sur le fait que l'article 82 § 2 de la loi sur le pouvoir judiciaire ne prévoyait la démission d'un

juge de ses fonctions que dans l'hypothèse où celui-ci serait effectivement élu ou nommé à un autre poste, mais que ladite loi ne prévoyait pas l'obligation de démission du juge au cas où celui-ci se porterait candidat aux élections et participerait à une campagne électorale. Se fondant sur une attestation délivrée par l'Institut de la langue lettonne, elle soutenait que les articles 81 à 83 de la loi sur le pouvoir judiciaire contenaient le terme « *atbrīvot* » (« renvoyer [quelqu'un] de ses fonctions ») ou « *atlaist* » (« démettre [quelqu'un] de ses fonctions »), ce qui impliquait une démission définitive, alors que l'expression utilisée dans l'article 6 § 1 de la loi sur les élections parlementaires, « *atstāt amatu* » (« quitter le poste ») était beaucoup plus vague et pouvait englober les deux hypothèses : celle d'une démission définitive, ne pouvant être décidée que par le Parlement sur la proposition du ministre de la Justice, et celle d'une mise en congé temporaire, ordonnée uniquement par le ministre de la Justice. La requérante se référa également au 5e canon du code de déontologie des juges de Lettonie, qui prévoyait expressément qu'un juge devait temporairement suspendre l'accomplissement de ses fonctions lorsqu'il participait aux élections législatives ou municipales, mais qu'il n'était pas obligé de quitter son poste définitivement pendant la campagne électorale. Selon la requérante, une interprétation différente de la loi serait contraire, et à l'article 9 de la Constitution aux termes duquel tout citoyen letton possédant la plénitude des droits civiques peut être élu au Parlement, et à son droit fondamental à l'emploi, puisqu'en cas de non-élection elle risquerait de se trouver sans emploi après avoir démissionné définitivement. De plus, elle affirma qu'en tout état de cause, elle n'exercerait pas ses fonctions de juge pendant la campagne électorale, car après son congé annuel ordinaire, elle devrait s'absenter du service, pour raisons de santé, jusqu'à la fin du mois d'octobre 1998.

Pour des raisons de compétence d'attribution, le recours fut renvoyé à la cour régionale de Riga, qui, par un jugement définitif et non susceptible de recours du 18 septembre 1998, le rejeta. La cour régionale faisait observer que dans sa lettre adressée au ministre de la Justice le 10 août 1998, la requérante n'avait pas exprimé la volonté de quitter le poste de juge, mais seulement d'être mise en congé temporaire. En outre, la participation aux élections parlementaires en tant que candidat ne figurait pas parmi les motifs exhaustivement énumérés à l'article 84 de la loi sur le pouvoir judiciaire pour la mise en congé temporaire d'un juge. Enfin, la cour considéra que le fait pour un juge de ne pas exercer ses fonctions en raison d'un congé annuel ou d'une maladie ne signifiait pas pour autant que ce juge avait quitté effectivement son poste. Par conséquent, la cour régionale estima la décision de la Commission électorale centrale conforme à la loi.

Le 25 septembre 1998, la requérante adressa au président du Département des affaires civiles du Sénat de la Cour Suprême un pourvoi en révision, en invoquant des violations de forme, une administration et appréciation incorrecte des preuves, ainsi qu'une interprétation erronée de la loi. Par lettre du 26 octobre 1998, le président du Département des affaires civiles rejeta le pourvoi en raison de l'absence de violation essentielle du droit substantiel ou d'ordre procédural.

## B. Le droit interne pertinent

Les dispositions pertinentes de la Constitution (*Satversme*) de la République de Lettonie, adoptée en 1922, sont rédigées comme suit :

**Article 9**

« Peut être élu au Parlement tout citoyen letton jouissant de la plénitude des droits civiques et ayant atteint l'âge de vingt et un ans au jour des élections. »

**Article 83**

« Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi. »

**Article 84 (tel que modifié par la loi du 4 décembre 1997)**

« Les juges sont nommés par le Parlement ; ils sont inamovibles. Un juge ne peut être démis de ses fonctions contre sa volonté que par le Parlement dans les cas prévus par la loi, sur la base d'une décision du collège disciplinaire judiciaire ou d'un jugement dans une affaire pénale. L'âge à partir duquel les juges quittent leurs fonctions peut être fixé par la loi. »

Les dispositions pertinentes de la loi sur le pouvoir judiciaire (*Likums « Par tiesu varu »*) du 15 décembre 1992 se lisent ainsi :

**Article 81**

« Un juge de tribunal de première instance (...) peut être renvoyé ou démis de ses fonctions par le Parlement sur proposition du ministre de la Justice. (...) Lorsque le juge ne consent pas à son renvoi ou démission de ses fonctions, une telle proposition ne peut être soumise au Parlement que si le collège disciplinaire judiciaire compétent y donne son consentement. »

**Article 82**

« (1) Un juge est renvoyé de ses fonctions :

1) à sa propre demande ;
2) lorsqu'il est élu ou nommé à un autre poste ; (...). »

**Article 83 (tel que modifié par la loi du 15 juin 1994)**

« Un juge est démis de ses fonctions :

1) suite à une faute ou une omission grave si elle est liée à la fonction juridictionnelle et a entraîné des conséquences importantes ;
2) suite à un acte infamant incompatible avec le statut de juge ;
3) lorsque le juge est condamné pénalement et lorsque le jugement est entré en vigueur ; (...) »

**Article 84**

« (1) Lorsqu'un juge de tribunal de première instance (...) a commis une infraction disciplinaire pouvant entraîner sa démission, le ministre de la Justice le suspend jusqu'au règlement définitif de l'affaire ; lorsque ce juge est mis en examen dans une affaire pénale, il est suspendu jusqu'au prononcé de jugement. (...) »

Les dispositions pertinentes de la loi sur les élections parlementaires (*Saeimas vēlēšanu likums*) du 25 mai 1995, telles que modifiées par la loi du 26 mars 1998, se lisent comme suit :

**Article 6**

« (1) Lorsqu'un juge (...) se porte candidat aux élections, il doit, après l'enregistrement de la liste des candidats, quitter son poste et soumettre les documents certifiant ce fait à la Commission électorale centrale. (...) »

**Article 13**

« (...) (2) Les listes des candidats enregistrées ne sont plus révocables et ne peuvent être modifiées que par la Commission électorale centrale de l'une des deux manières suivantes :

1) en rayant le candidat, lorsque : (...)

b) le candidat est une personne n'ayant pas quitté son poste conformément à l'article 6 de la présente loi ; (...) »

## GRIEFS

1. La requérante se plaint que le fait de devoir se démettre définitivement de ses fonctions de juge afin de se porter candidate aux élections, exigence disproportionnée et lourde de conséquences et, au demeurant, contraire à la Constitution lettonne proclamant que tout citoyen jouissant de la plénitude des droits civiques peut être élu au Parlement, a constitué une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention.

2. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint également que le procès devant la cour régionale n'a pas été équitable, car la juridiction n'a pas pris en considération certaines preuves qu'elle avait apportées, ni tenu compte de ses arguments sur l'interprétation des lois en question. Par ailleurs, le procès-verbal de l'audience avait été rédigé d'une manière incomplète. Enfin, elle fait valoir que la loi ne prévoyait pas des voies de recours contre la décision de justice concernant la légalité des décisions de la Commission électorale centrale.

## EN DROIT

1. La requérante soutient qu'en lui posant la condition disproportionnée de mettre fin définitivement à sa carrière de juge si elle voulait se porter candidate aux élections, la République de Lettonie a violé son droit de se porter candidate aux élections législatives, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1, qui se lit ainsi :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, l'article 3 du Protocole n° 1 implique les droits subjectifs de vote et d'éligibilité. Toutefois, pour importants qu'ils soient, ces droits ne sont pas cependant absolus. Comme l'article 3 les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des « limitations implicites » (cf. l'arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 52). Dans leur ordre juridique respectif, les Etats contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 ne met en principe pas obstacle. Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, mais il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1; il lui faut cependant s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (voir les arrêts Gitonas et autres c. Grèce du 1er juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, p. 233, § 39, *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, 18.2.1999, § 63 [à paraître dans le recueil officiel de la Cour], et *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, 6.4.2000, § 201). Plus particulièrement, les Etats disposent d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, des critères d'inéligibilité. Ces critères varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat; la multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière.

La Cour rappelle que l'obligation faite aux fonctionnaires et aux personnes exerçant certains autres fonctions dans le secteur public, de démissionner avant de présenter leur candidature aux élections, n'est pas disproportionnée à l'objectif recherché, à savoir, l'indépendance de la fonction publique (cf. les arrêts Gitonas précité, §§ 29 et 44 ; Ahmed et autres c. Royaume-Uni du 2 septembre 1998, Recueil 1998-VI, §§ 73 et 75). La Cour considère qu'il en est de même des membres du pouvoir judiciaire, dont l'indépendance, l'impartialité et la neutralité sont des valeurs communes aux Etats signataires de la Convention. Il y a lieu de relever que l'inéligibilité des juges, dont l'équivalent se retrouve dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, vise un objectif indispensable pour le bon fonctionnement et le maintien du régime démocratique : celui de garantir à tous les justiciables les droits protégés par l'article 6 § 1 de la Convention (cf. l'arrêt *Sunday Times* c. Royaume-Uni du 26 avril 1979, série A n° 30, § 55).

La Cour ne peut partager l'argument de la requérante selon lequel le principe d'inéligibilité des juges porte atteinte à la substance même des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. En effet, cette restriction ne s'applique qu'aussi longtemps que l'intéressé occupe le poste de juge. Si la requérante voulait être élue au Parlement, elle avait toujours la faculté de démissionner de son poste (cf. l'arrêt Ahmed précité, § 75).

La Cour rappelle également qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, spécialement qualifiés en la matière, d'interpréter et appliquer le droit interne, ainsi que de statuer, le cas échéant, en conformité avec la législation électorale à la Constitution nationale. La Cour ne saurait se substituer aux juridictions internes dans l'exercice de ces fonctions (cf. l'arrêt Gitonas précité, § 44). La Cour constate que l'application du droit interne faite dans le cas d'espèce par les juridictions lettonnes n'apparaît pas comme étant arbitraire ou même déraisonnable.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. La requérante soutient également que l'examen et l'appréciation des preuves et des arguments juridiques par la juridiction nationale, la rédaction incomplète du procès-verbal de l'audience et l'absence de double degré de juridiction pour le recours en annulation des décisions de la Commission électorale centrale ont constitué une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente se lit ainsi :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

La Cour rappelle que selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, les procédures concernant l'exercice des droits à caractère politique, notamment le droit de se porter candidat aux élections, ne portent pas sur des droits et obligations de caractère civil et partant, échappent au champ d'application de l'article 6 § 1 (cf. n° 23151/94, déc. 9.5.94, D.R. 77, p. 122 ; n° 18997/91, déc. 28.2.94, D.R. 76, p. 65 ; n° 11068/84, déc. 6.5.85, D.R. 43, p. 195).

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté comme étant incompatible *ratione materiae* avec la disposition invoquée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

**DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE**.

Erik Fribergh
Greffier

Christos Rozakis
Président