

---

# Le Parlement au temps du coronavirus

## Lettonie

# Le parlement letton au temps du coronavirus. La *e-Saeima*, l'un des premiers parlements au monde à travailler à distance.

Anita Rodina\* et Inese Lībina-Egnere\*

\* Dr. iur., professeur associée, Faculté de droit de Université de Lettonie

\* Dr.iur., professeur assistante, Faculté de droit de Université de Lettonie

Le printemps 2020 a bouleversé la vie de nombreux pays. La pandémie causée par le virus Covid-19 a transformé le fonctionnement des États, de la société et de chaque personne. La Lettonie n'a pas fait exception. Lorsque la situation d'urgence a été déclarée<sup>1</sup>, de nombreuses restrictions ont été introduites afin de réduire la propagation du virus et de protéger la santé et la sécurité publique. Le Covid-19 a également affecté directement le travail du Parlement letton, la *Saeima* : ses membres ont dû à la fois s'isoler et garantir la poursuite de leur mission dans ces circonstances particulières.

Le Préambule de la Constitution de la République lettonne (*Latvijas Republikas Satversme*) dispose que « tous ont le devoir de prendre soin d'eux-mêmes, de leurs parents et du bien commun de la société et de se comporter de manière responsable envers leurs semblables, la société, l'État, l'environnement, la nature et les générations futures »<sup>2</sup>. La mise en œuvre pratique de cette idée a été décisive pour freiner la propagation du virus. À ce titre, une conduite et des actions adaptées à la situation étaient attendues du Parlement.

## 1. La Lettonie, une République parlementaire

La réglementation constitutionnelle est, pour l'essentiel, issue de la Constitution adoptée par l'Assemblée constitutionnelle lettone le 15 février 1922. Elle est reconnue comme l'une des plus anciennes constitutions encore en vigueur dans le monde. Conformément à la volonté de l'Assemblée constituante lettone et au texte constitutionnel, la Lettonie est une République parlementaire<sup>3</sup>. En

---

<sup>1</sup> Arrêté du Cabinet du 12 mars 2020 n° 103 concernant la déclaration de la situation d'urgence.

<sup>2</sup> [Préambule de la Constitution de la République de Lettonie](#),

<sup>3</sup> « Par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros » [Sur les fonctions du président dans le cadre de la démocratie parlementaire lettone] in *Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi 2008-2011*. Rīga, 2011, p. 106.

vertu de l'article 6 de la Constitution<sup>4</sup>, « *la Saeima est élue au scrutin universel, égal, direct, secret et à la représentation proportionnelle* ». La *Saeima* est donc « *directement légitimée par la voie démocratique* »<sup>5</sup>, au sens où elle peut exercer ses pouvoirs au nom du peuple letton.

Sur ce fondement, la Constitution accorde de larges compétences à la *Saeima*. Comme les parlements de nombreux États, la *Saeima* exerce une fonction législative ainsi que d'autres fonctions parlementaires qui découlent de la Constitution en respectant la « *théorie de l'essentialité* » que la Cour constitutionnelle a développé dans sa jurisprudence. En vertu de cette théorie, le Gouvernement peut être chargé de prendre des décisions sur certaines questions particulières ; toutefois, la *Saeima* a l'obligation de prendre des décisions dans le cadre du processus législatif sur toutes les questions les plus importantes de la vie de l'État et de la société<sup>6</sup>.

Dans le même temps, il convient de souligner que les droits de la *Saeima*, dans l'exercice de ses compétences, ne sont pas illimités. La *Saeima* doit respecter le principe de la séparation des pouvoirs et respecter les compétences accordées aux autres organes du pouvoir. Comme expliqué dans la jurisprudence : « *La Saeima n'est libre d'exprimer sa volonté que dans la mesure où elle n'est pas limitée par la Constitution* »<sup>7</sup>.

## 2. La situation d'urgence : réglementation et réalité en 2020

La Constitution de la République de Lettonie prévoit deux modalités d'exercice du pouvoir : l'ordre juridique ordinaire et l'ordre juridique spécial<sup>8</sup>. Le texte contient la réglementation juridique spéciale en ce qui concerne la proclamation de l'état d'urgence. L'état d'urgence est défini dans son article 62, qui énonce que « *si l'État est menacé par un ennemi extérieur, ou si un soulèvement intérieur mettant en danger l'existence du système politique survient ou risque de survenir dans le pays ou dans une partie du pays, le Conseil des ministres peut proclamer l'état d'urgence. Il doit en informer le bureau de la Saeima dans les vingt-quatre heures, et le bureau doit immédiatement soumettre cette décision du Conseil des ministres à la Saeima* ».

La Constitution ne régleme pas et ne définit pas d'autres situations « exceptionnelles » comme, dans le cas présent, une pandémie. Un autre régime juridique – la situation d'urgence – est régi par une loi, adoptée par la *Saeima*, « *sur la situation d'urgence et l'état d'exception* », qui dispose que la situation d'urgence -sur l'ensemble ou une partie de l'État ou de son territoire administratif – peut être déclarée dans le cas d'une catastrophe, d'un danger ou d'une menace pour l'infrastructure

<sup>4</sup> L'article 6 de la Constitution précise que la *Saeima* est élue au scrutin général, égal et direct, au vote secret à la [représentation proportionnelle](#).

<sup>5</sup> Décision constitutionnelle n° 2015-11-03 du 2 mars 2016, § 21.2, *Journal Officiel*, n° 45, 2016.

<sup>6</sup> Décision constitutionnelle n° 2009-43- 01 du 21 décembre 2009, § 31.1, *Journal Officiel*, n° 201, 2009.

<sup>7</sup> Décision constitutionnelle n° 2001-06-03 du 22 février 2002, § 5, *Journal Officiel*, n° 31, 2002.

<sup>8</sup> PLEPS (J.), « Satversmes 62. Panta komentārs » [Commentaire sur l'article 62 de la Constitution], in BALODIS (R.), (Dir.) *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets*. Rīga, 2017, p.616.

critique, si la sécurité de l'État, de la société, de l'environnement, de l'activité économique et de la santé et de la vie des êtres humains est sensiblement menacée<sup>9</sup>.

Le Gouvernement a le droit de proclamer une situation d'urgence pour une durée n'excédant pas trois mois, avec la possibilité de prolongation. Lorsqu'il déclare une situation d'urgence, le Gouvernement peut établir diverses restrictions : autant en ce qui concerne la circulation des personnes, les activités économiques que la circulation des marchandises. Il doit définir des mesures appropriées pour prévenir ou surmonter la menace. On peut dire que la réglementation légale accorde au Gouvernement des droits suffisamment étendus pour répondre à une situation « exceptionnelle » et prendre les mesures nécessaires pour limiter et prévenir la menace.

En réaction à la déclaration de l'Organisation mondiale de la santé du 11 mars 2020<sup>10</sup>, selon laquelle le nombre de cas de Covid-19 avait atteint le stade de la pandémie, le Gouvernement a proclamé l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire letton le 12 mars, afin de permettre la mise en place des mesures de sécurité épidémiologiques pour freiner la propagation du virus. Dans un premier temps, la situation d'urgence a été proclamée jusqu'au 14 avril, puis cette période a été prolongée. Le Gouvernement a adopté des restrictions importantes concernant le travail des personnes et des institutions<sup>11</sup>. La décision du Gouvernement a été rédigée sous forme de décret qui, au vu de l'évolution de la situation, a été revu et modifié à plusieurs reprises : la durée de la situation d'urgence a été prolongée et les mesures sanitaires ont été modifiées.

Par conséquent, le 15 mars, la Lettonie a soumis au Secrétaire général du Conseil de l'Europe une déclaration sur la possibilité de déroger à des aspects de certains droits et libertés, garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme, par exemple l'inviolabilité de la vie privée, les libertés de réunion et de libre circulation. Le 16 mars, la Lettonie a également soumis une déclaration similaire au Secrétaire général des Nations unies<sup>12</sup>. La présentation de ces déclarations n'était pas seulement un mécanisme visant à favoriser la transparence des restrictions établies pour protéger la santé publique, mais elle a également confirmé le caractère extraordinaire de cette situation et prouvé que la Lettonie respectait les principes soulignés à plusieurs reprises dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>13</sup>. La situation d'urgence a été en vigueur jusqu'au 9 juin 2020<sup>14</sup>.

### 3. Le Parlement et la situation d'urgence

---

<sup>9</sup> [Loi relative à la situation d'urgence et à l'état d'exception.](#)

<sup>10</sup> [Rapport de situation de l'Organisation Mondiale de la Santé sur la maladie à coronavirus 2019](#)

<sup>11</sup> [Arrêté du Cabinet du 12 mars 2020 n° 103 concernant la déclaration de la situation d'urgence,](#)

<sup>12</sup> LĪCE (K.) et VĪTOLA (E.), "Deklarācija starptautiskajām cilvēktiesību organizācijām par ārkārtējo situāciju Latvijā" [Déclaration aux organisations internationales des droits de l'homme sur l'état d'urgence en Lettonie]. *Jurista Vārdi*, n° 115, 2020, p. 13

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>14</sup> Ministru kabineta 2020. gada 7. maija rīkojums Nr. 254 Grozījumi Ministru kabineta 2020. gada 12. marta rīkojumā Nr. 103 "Par ārkārtējās situācijas izsludināšanu" [Décret n° 254 du Cabinet des ministres du 7 mai 2020. Modifications du décret du Cabinet des ministres n° 103 du 12 mars 2020 « Sur la déclaration de l'état d'urgence »], [Journal Officiel](#), n° 88A, 2020.

La Constitution ne délègue pas la fonction législative au pouvoir exécutif ou à un autre organe constitutionnel, quel que soit la situation exceptionnelle. L'article 81, qui prévoyait que « *dans la période qui sépare deux sessions de la Saeima, le Conseil des ministres peut, en cas de nécessité urgente, publier des règlements qui ont force de loi* » est devenu caduc en 2007<sup>15</sup>. Par conséquent, le bureau de la *Saeima* a été obligé de trouver une solution pour continuer les travaux parlementaires, tout en veillant à la sécurité sanitaire des députés. Étant donné que les principes constitutionnels fondamentaux, le système des organes constitutionnels et les droits fondamentaux des citoyens doivent être respectés et applicables dans les situations ordinaires et d'urgence, le fonctionnement du Parlement en tant qu'organe constitutionnel<sup>16</sup> est indispensable en toutes circonstances. Il est donc important qu'il poursuive le processus législatif aussi efficacement que possible.

Le 23 mars 2020, la première réunion conjointe dans l'histoire de la Lettonie de plusieurs institutions – le Président, le Président de la *Saeima*, le Premier ministre, le Président de la Cour constitutionnelle et le Président de la Cour suprême – a défini les principes de base du travail des institutions en situation d'urgence<sup>17</sup>. Le Président a reconnu que le premier objectif de ces principes était de faciliter le dialogue des organes constitutionnels et d'aboutir à une position commune sur les questions d'importance nationale<sup>18</sup>.

Il a été reconnu que toutes les institutions publiques et tous les fonctionnaires devaient intensifier la coordination de leurs activités et devaient collaborer, en abandonnant le formalisme juridique et la pensée traditionnelle, qui « *font obstacle à la mise en œuvre des objectifs constitutionnels, en particulier dans une situation d'urgence* »<sup>19</sup>. De même, il a été reconnu que « *la gestion de la situation d'urgence est la tâche du Gouvernement. Les autres organes constitutionnels nationaux, dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs, et sauvegardant les principes fondamentaux de la Constitution, exercent leurs compétences et procédures de manière à assurer la gestion de la situation d'urgence* »<sup>20</sup>.

Parallèlement, toutes les institutions constitutionnelles ont convenu que le *Saeima* devait poursuivre ses travaux, en remplissant non seulement la fonction législative mais aussi en exerçant le contrôle parlementaire sur les travaux du Gouvernement, si nécessaire, en utilisant les moyens disponibles pour organiser ses travaux à distance. Cela a servi de signal pour toute la population que les organes constitutionnels nationaux ainsi que les institutions publiques et les fonctionnaires continuaient à remplir leurs fonctions, aussi efficacement que possible.

Pendant la situation d'urgence, les principales décisions prises par le législateur ont porté sur

---

<sup>15</sup> [Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē](#) [Amendements à la Constitution de la République de Lettonie] adoptés le 3 mai 2007.

<sup>16</sup> LEVITS (E.), « Satversme ārkārtas apstākļos » [La Constitution en situation extraordinaire]. *Jurista Vārds*, n° 18, 2020, p. 6.-10.

<sup>17</sup> Notification du Président n° 8 "Principes de base de l'activité des organes constitutionnels de l'État en situation d'urgence".

<sup>18</sup> LEVITS (E.), *op. cit.*, p. 7

<sup>19</sup> Notification du Président n° 8 "Principes de base de l'activité des organes constitutionnels de l'État en situation d'urgence".

<sup>20</sup> *Ibid.*

l'adoption du décret du Gouvernement sur la proclamation de la situation d'urgence et de ses modifications, adoptant une nouvelle réglementation juridique pour l'organisation du travail quotidien des institutions gouvernementales locales dans les nouvelles circonstances, garantissant de l'aide sociale et d'autres assistances aux particuliers, aux entreprises et à l'économie dans son ensemble. Ainsi, dans la phase initiale de la situation d'urgence, la loi « *sur les mesures de prévention et de suppression de la menace pour l'État et ses conséquences dues à la propagation de COVID-19* » a été adoptée le 20 mars<sup>21</sup>, avant que ne soit adoptée le 3 avril la loi « *sur le fonctionnement des instances de l'État pendant la situation d'urgence liée à la propagation de COVID-19* »<sup>22</sup>.

Contrairement au Gouvernement, qui tenait déjà des séances à distance sur une plateforme électronique depuis le 24 mars 2020<sup>23</sup>, la mise en place d'un régime de travail à distance pour la *Saeima* s'est avéré plus complexe, compte tenu des 100 parlementaires qui la composent. Lorsque la situation d'urgence a été proclamée, la *Saeima* est passée à un régime de travail d'urgence. Au début, seules les séances extraordinaires de la *Saeima* ont été convoquées pour résoudre les questions les plus urgentes et les problèmes liés à la situation d'urgence. Le Parlement a ainsi continué à se réunir en session plénière. À partir du 31 mars, les réunions des commissions, si elles étaient nécessaires à la préparation d'un projet de loi, se sont tenu à distance<sup>24</sup>. Une réunion conjointe du Bureau de la *Saeima* et du Gouvernement s'est tenue le 20 mars<sup>25</sup> pour trouver des solutions possibles pour l'organisation du travail de la *Saeima* à l'avenir.

Afin d'assurer le respect de la distanciation physique en séance plénière, le Gouvernement a discuté de la possibilité de réduire le nombre de députés présents en séance tout en respectant la représentation proportionnelle des partis ; toutefois, cette solution n'a pas été retenue<sup>26</sup>.

Après une période<sup>27</sup> pendant laquelle les séances de la *Saeima* n'ont pas été convoquées, le Bureau de la *Saeima* a trouvé une solution temporaire pour la tenue des séances, selon laquelle chaque parti devait se réunir dans une salle séparée, avec assez de place pour assurer la distance entre les députés. Ces salles présentaient aussi la possibilité d'organiser des visioconférences. Cette solution a permis à la fois la limitation des contacts physiques, le respect des dispositions relatives à la procédure des séances extraordinaires, établies dans le règlement intérieur, ainsi que la participation de tous les députés à la prise de décision et aux débats. En même temps, le Bureau de la *Saeima* a mis en place la

<sup>21</sup> Loi sur les mesures de prévention et de suppression de la menace pour l'État et ses conséquences dues à la propagation de la COVID-19" : cette loi a été adoptée pour répondre rapidement aux conséquences économiques de la crise du Covid-19 et pour apporter un soutien aux industries, aux entreprises et à leurs employés.

<sup>22</sup> Loi sur le fonctionnement des autorités de l'État pendant la situation d'urgence liée à la propagation de COVID-19. Cette loi a renforcé en un seul endroit les principes de base du fonctionnement des institutions de l'État et certains droits et obligations des institutions de l'État et des individus pour la prévention et la maîtrise de la menace étatique et de ses conséquences. La loi a été remplacée le 5 juin 2020 par la loi sur la suppression des conséquences de la propagation de l'infection COVID-19. Voir : Loi sur la suppression des conséquences de la propagation de l'[infection COVID-19](#)

<sup>23</sup> [Calendrier des événements](#).

<sup>24</sup> [Parlaments gatavojas Saeimas sēžu attālinātai norisei \[Le Parlement se prépare pour des réunions à distance\]](#).

<sup>25</sup> [Latvijas Republikas 13. Saeimas Prezidijaun Frakciju padomes 2020. gada 20. Marta sēdes protokols Nr. 16.](#)

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Dans la mesure où l'un des députés de la *Saeima* était atteint du Covid-19, presque tous les députés se sont retrouvés à l'isolement en tant que cas contact du 21 mars au 30 mars 2020.

plate-forme *e-Saeima*.

Il convient de noter que malgré les restrictions et la procédure établie pour le déroulement des séances des commissions, la qualité des travaux parlementaires n'a pas été affectée de manière significative.

Les travaux des commissions et les séances de la *Saeima* n'ont pas cessé. À titre de comparaison, 160 textes législatifs ont été examinés lors de la session d'automne 2019 avant la pandémie, alors que 115 l'ont été lors de la session de printemps, pendant la pandémie de Covid-19<sup>28</sup>. Cela prouve que pendant la situation d'urgence, le nombre de questions examinées n'a pas diminué de manière significative et que la *Saeima* a poursuivi un processus législatif efficace.

De même, pendant la situation d'urgence, la société a exprimé des avis concernant des éventuelles modifications de la Constitution, qui auraient été nécessaires si la *Saeima*, avait, par exemple, continué à travailler avec une composition réduite<sup>29</sup>. Toutefois, pour l'instant, ces discussions ont cessé car, si on prend en compte ce qui a été réalisé pendant cette période, on peut conclure que l'État est capable de fonctionner assez efficacement dans le cadre du système juridique et du cadre institutionnel existant s'il est raisonnablement interprété et appliqué aux circonstances.

Pour assurer la sécurité, protéger l'ordre démocratique et la population, les principes fondamentaux de la Constitution permettent certaines solutions pour que les institutions publiques puissent continuer à fonctionner efficacement, comme la possibilité de tenir des séances à distance. Juris Jansons, médiateur de la République, a reconnu la capacité de la *Saeima* à fonctionner efficacement, soulignant que les mesures et les décisions visant à surmonter la crise de Covid-19 prises par la *Saeima* et le Gouvernement jusqu'à présent, avaient été nécessaires et justifiées<sup>30</sup>.

Il convient également de noter que l'un des moyens de contrôle du travail du Parlement et du pouvoir exécutif, c'est-à-dire des actes juridiques, c'est la Cour constitutionnelle. Elle a été saisie quant à la compatibilité avec la Constitution d'une loi, adoptée pendant la situation d'urgence, qui a établi d'importantes restrictions des activités commerciales, interdisant d'exercer une activité commerciale particulière – les jeux de hasard<sup>31</sup>. La Cour constitutionnelle devra aussi fournir son évaluation du travail à distance de la *Saeima*, initiée conformément à la loi « *sur les territoires administratifs et les zones peuplées* » adoptés pendant la situation d'urgence<sup>32</sup>.

## 4. *E-Saeima*

Dans la situation où presque tous les membres de la *Saeima* ont dû s'isoler, des solutions ont

---

<sup>28</sup> [Statistiques législatives](#).

<sup>29</sup> Voir LEVITS (E.), *op. cit.*, p. 6.-10.

<sup>30</sup> JANSONS J., "[Tiktāl, ciktāl? jeb vai ārkārtējā situācija var būt pamats cilvēktiesību ierobežošanai?](#)"

<sup>31</sup> Décision de la 4<sup>e</sup> chambre de la Cour constitutionnelle du 29 septembre 2020.

<sup>32</sup> Décision de la 2<sup>e</sup> chambre de la Cour constitutionnelle du 3 août 2020.

été recherchées pour garantir que le législateur puisse remplir ses fonctions et organiser la poursuite des travaux parlementaires dans les conditions prévues par la situation d'urgence. Dès le 26 mai 2020, la solution temporaire pour la tenue des séances de la *Saeima*, qui consistait à réunir les groupes dans des salles séparées et connectées entre elles par vidéoconférence, a été remplacée par la plateforme *e-Saeima*<sup>33</sup>. Ainsi, la *Saeima* est devenue l'un des premiers parlements au monde prêt à travailler complètement à distance pendant la crise de Covid-19.

Adaptée au 21<sup>e</sup> siècle, la plateforme *e-Saeima* est une solution technologique moderne permettant de tenir des séances à distance, conçue sur-mesure pour le travail et les procédures spécifiques de la *Saeima*. Les députés peuvent se connecter au réseau sur un site spécial, en utilisant un moyen d'authentification électronique sécurisé. Tous les députés, lorsqu'ils assument leurs fonctions, font la promesse solennelle de remplir leurs devoirs avec honnêteté et en bonne conscience<sup>34</sup>. Les députés sont responsables de l'utilisation de l'ordinateur portable mis à leur disposition et doivent utiliser avec grand soin les outils d'identification personnelle. L'ordre du jour de la séance et la liste des orateurs peuvent être consultés sur la plateforme. Les députés peuvent demander à s'exprimer à la fois sur le sujet examiné et sur les points successifs de l'ordre du jour<sup>35</sup>. Le vote électronique est assuré par l'intermédiaire de trois « boutons » – « pour », « contre » et « abstention ». Trente secondes ont été prévues pour voter, laps de temps au cours duquel les députés peuvent modifier leur décision. Après le vote, les résultats apparaissent à l'écran, conformément à la répartition des sièges des députés en séance plénière<sup>36</sup>. Ainsi, la fonctionnalité, l'utilisation pratique de la plateforme *e-Saeima* peut être mentionnée comme l'un de ses aspects positifs, permettant de consacrer plus de temps à des débats qualitatifs plutôt qu'à une procédure de vote technique, d'une durée de plusieurs minutes, comme c'était le cas au début du printemps, quand les députés étaient divisés dans des salles différentes<sup>37</sup>.

Compte tenu des discussions relatives à la légalité d'*e-Saeima*, un avis sur cette nouvelle plateforme a été fourni à la fois par le Bureau juridique de la *Saeima* et par des experts en droit constitutionnel. Il est noté dans l'avis du Bureau juridique concernant la procédure des séances à distance du Parlement, que l'article 15 de la Constitution (« *la Saeima se réunit à Riga et ce n'est que dans des circonstances extraordinaires qu'elle peut se réunir en un autre endroit* ») vise principalement à assurer une organisation stable et prévisible des travaux de la *Saeima* ainsi que des autres institutions publiques. De même, cette règle vise à assurer la continuité de la capacité décisionnelle de la *Saeima* puisqu'elle prévoit la possibilité de tenir des séances, dans des circonstances extraordinaires, ailleurs<sup>38</sup>. Le Bureau juridique a constaté qu'au moment où cette norme

<sup>33</sup> LĪBIŅA - EGNĒRE (I), « Par e-Saeimas jauno platformu un tās priekšrocībām » [À propos de la nouvelle plateforme e-Saeima et de ses avantages], *Jurista Vārdi*, n° 23, 2020. p. 5.-6.

<sup>34</sup> [Article 18 de la Constitution de la République de Lettonie.](#)

<sup>35</sup> « Parlaments sēdes tagad var noturēt attālināti : izstrādāts e-Saeimas digitālais rīks ». [Le Parlement peut désormais tenir des séances à distance : un outil numérique e-Saeima a été développé. *Jurista Vārdi*, n° 23, 2020, p. 5.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> LĪBIŅA – EGNĒRE (I), “Par e-Saeimas jauno platformu un tās priekšrocībām” [About the new e-Saeima platform and its advantages]. *Jurista Vārdi*, No 23, 2020, p. 5.-6.

<sup>38</sup> Saeimas Juridiskā biroja 2020. gada 26. maija vēstule Nr. 622.13/1-14-13/30. [Lettre du Bureau juridique de la Saeima du 26 mai 2020 n° 622.13 / 1-14-13 / 30].



juridique a été élaborée, les mots « *convoquer ailleurs* » ne pouvaient être compris que comme une convocation physique des députés dans un autre lieu ; toutefois, les normes constitutionnelles doivent être interprétées conformément à leur objet, à l'esprit du temps et en prenant en compte les moyens technologiques existants. Le Bureau juridique a estimé qu'il n'y a aucun doute que l'article 15 de la Constitution permet de convoquer des séances à distance, en utilisant un logiciel numérique pour modérer la séance.

Jānis Pleps, expert en droit constitutionnel, a jugé que l'article 15 de la Constitution ne liait les « *circonstances extraordinaires* » ni aux régimes spéciaux, prévus dans le texte, ni aux situations d'urgence prévues dans la loi « *sur la situation d'urgence et l'état d'exception* ». Ainsi, même dans des circonstances ordinaires, des circonstances extraordinaires peuvent survenir, nécessitant que la séance du *Saeima* soit tenue ailleurs<sup>39</sup>

Egils Levits a souligné que les principes fondamentaux de la Constitution permettent, si nécessaire, de poursuivre le travail de la *Saeima* à distance en raison de la situation d'urgence et d'une nécessité absolue : la *Saeima* doit poursuivre son travail. Le Président a expliqué qu'une telle situation d'urgence n'avait, bien sûr, pas été envisagée en 1922 ; cependant, la conception actuelle de la Constitution permet de mettre en œuvre son objectif — la protection de l'intégrité de l'État, de l'ordre démocratique et du peuple – même dans des circonstances nouvelles et sans précédent. En d'autres termes, la Constitution doit être interprétée de manière à permettre à l'État de continuer à exister, à agir et à protéger ses citoyens<sup>40</sup>.

On peut donc conclure que l'*e-Saeima* est une solution technologique sûre et fiable, conforme à la Constitution, qui garantit que la *Saeima* remplit ses principales fonctions<sup>41</sup>, en respectant les principes fondamentaux d'organisation du travail<sup>42</sup>. Le Parlement a tenu ses sessions législatives sur la plateforme *e-Saeima* y compris après la fin de la situation d'urgence, entre le 10 juin et le 1<sup>er</sup> septembre 2020, alors même que la situation épidémiologique s'était améliorée. A compter du 3 septembre, les séances se sont tenues de nouveau en présence de tous les députés.

Pendant cette période, certaines séances de commissions ont été organisées à distance : les députés se trouvaient dans les locaux des commissions, tandis que les participants invités participaient par vidéoconférence. Les séances du Bureau de la *Saeima* se sont tenues à la fois à distance et physiquement, dans le respect des mesures sanitaires. Toutefois, lorsque la situation épidémiologique s'est de nouveau aggravée<sup>43</sup> il a été décidé de tenir de nouveau les séances à distance, dans le but de protéger la santé des députés et du personnel tout en assurant la continuité des travaux du Parlement<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> PLEPS (J.) Par Satversmes 15. pantu un e-Saeimu [Sur l'article 15 du Satversme et e-Saeima], *Jurista Vārds*, n° 24/25, 2020, p. 5.-7.

<sup>40</sup> [Levits : Saeima ir rīcībspējīga un var turpināt darbu attālināti](#)

<sup>41</sup> PLEPS (J.) *op. cit.*, p. 5.-7.

<sup>42</sup> LĪBIŅA - EGNERE (I.) *op. cit.*, p. 5.-6.

<sup>43</sup> [Latvijas Republikas 13. Saeimas rudens sesijas ceturtās \(ārkārtas\) sēdes turpinājuma \(attālināti\) 2020. gada 1. Oktobrī stenogramma.](#)

<sup>44</sup> [Saeimas Prezidija 2020 gada 28. septembra sēdesdarba.](#)

Actuellement, les travaux se poursuivent sur la plateforme *e-Saeima*.

## 5. Le contrôle du gouvernement dans une situation d'urgence : principe général et réalisation au temps du coronavirus

Conformément à l'article 59 de la Constitution, « pour remplir leurs fonctions, le Premier ministre et les autres ministres doivent avoir la confiance de la Saeima, et ils doivent rendre compte de leurs actes devant la Saeima »<sup>45</sup>. Cela signifie que le Gouvernement ne peut remplir ses fonctions que lorsqu'il bénéficie de la confiance de la Saeima<sup>46</sup>. Pour le dire autrement, « la confiance de la Saeima est le seul fondement constitutionnel des activités du Gouvernement »<sup>47</sup>.

Bien que le Gouvernement ne soit pas subordonné au Parlement, ce dernier exerce une fonction de contrôle sur le premier. Traditionnellement, plusieurs moyens de contrôle parlementaire existent : les questions et requêtes, les commissions d'enquête et l'approbation du budget. Les fonctions de contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif n'ont pas diminué pendant la situation d'urgence. Elles ont été remplies, à commencer par l'introduction du statut juridique spécial. Conformément à l'article 10 de la loi « sur la situation d'urgence et l'état d'exception », la Saeima conserve le contrôle de la proclamation de la situation d'urgence. En d'autres termes, bien que la décision relative à la situation d'urgence soit adoptée par le Gouvernement, celui-ci doit immédiatement en informer la Saeima. Celle-ci a donc un droit de contrôle, car elle doit vérifier la validité et la légalité de la décision adoptée. La mise en œuvre du contrôle de la décision adoptée est la tâche prioritaire de la Saeima pendant cette période, car le Bureau de la Saeima doit immédiatement inscrire à l'ordre du jour de la séance du Parlement la décision du Gouvernement sur la situation d'urgence ou tout amendement de la décision sur la situation d'urgence qui établit des restrictions concernant la circulation ou d'autres droits et libertés, ou prévoit la prolongation de la situation d'urgence proclamée. Il est important de souligner que la fonction de contrôle n'est pas seulement formelle et entraîne des conséquences juridiques. Si la Saeima rejette la décision du Gouvernement, la décision correspondante devient nulle et les mesures, introduites conformément à celle-ci, sont immédiatement révoquées.

Compte tenu de cette réglementation légale, le 13 mars 2020, une séance extraordinaire de la Saeima a été convoquée, au cours de laquelle, à l'issue des débats, il a été décidé, à l'unanimité, de soutenir la décision du Gouvernement de proclamer la situation d'urgence du 12 mars au 14 avril 2020, conformément aux dispositions du décret du Gouvernement du 12 mars 2020 n°103 sur la proclamation de la situation d'urgence<sup>48</sup>. En évaluant le travail du Parlement, il est important de noter

---

<sup>45</sup> Décision constitutionnelle n° 03- 05(99) du 1<sup>er</sup> octobre 1999, § 1, *Journal Officiel*, n° 325/327, 1999.

<sup>46</sup> [La Constitution de la République de Lettonie. Voir aussi](#) Konstitucionālās tiesību komisijas Viedokli par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai [Opinion of the Constitutional Law Commission on the Necessity of the Saeima Approval for Receiving Large - Scale Loans]

<sup>47</sup> Décision constitutionnelle n° 03-04(98) du 13 juillet 1999, § 2, *Journal Officiel*, n° 208/210, 1998.

<sup>48</sup> Latvijas Republikas [13. Saeimas ziemas sesijas vienpadsmitā \(ārkārtas\) sēde 2020. Gada Martā](#) [La onzième séance

qu'après la proclamation de la situation d'urgence, la *Saeima*, outre les mesures habituelles de contrôle parlementaire, a été impliquée et a répondu rapidement à tout changement et évolution de la situation sanitaire. La *Saeima* a approuvé au total 22 amendements du décret du Gouvernement sur la proclamation de la situation d'urgence<sup>49</sup>. Il faut toutefois souligner qu'aucune des décisions de la *Saeima* n'a été prise sans débat préalable.

Le travail parlementaire, par l'examen des projets de loi proposés par le Gouvernement et par le dépôt d'amendements sur les textes visant à limiter la propagation du Covid-19 et à en neutraliser les conséquences, peut être considéré comme un aspect important du contrôle parlementaire. Il convient de noter que tous les projets de loi liés à la situation causée par la Covid-19 ont été adoptés selon la procédure d'urgence en deux lectures, en vue de répondre rapidement à la situation sanitaire. L'un des projets de loi les plus significatifs, présenté par le Gouvernement le 1<sup>er</sup> avril « *sur le fonctionnement des autorités de l'État pendant la situation d'urgence liée à la propagation du Covid-19* », a été soumis le lendemain aux commissions de la défense, des affaires intérieures et de la prévention de la corruption et adopté en première lecture le même jour. Pour la deuxième lecture, les députés, les membres du Bureau juridique et de la commission compétente avaient soumis 53 amendements. Grâce à des débats et des évaluations, la majorité d'entre eux ont été soutenus au cours de la séance et d'autres amendements ont été introduits dans la loi ultérieurement. Pour sa part, la deuxième loi la plus importante « *sur les mesures de prévention et de suppression de la menace pour l'État et ses conséquences sur la propagation du Covid-19* »<sup>50</sup> a été modifiée à cinq reprises.

Pendant la situation d'urgence, la *Saeima* a tenu 43 séances et adopté 115 lois. On peut donc affirmer que le travail de la *Saeima* et sa fonction de contrôle de l'exécutif a été exercé pendant toute la période de la situation d'urgence et continue encore aujourd'hui.

\*\*\*

Il a été reconnu que cette crise pourrait constituer l'occasion de réévaluer les valeurs de chacun dans la vie. Il semble en effet que la société apprécie désormais des choses autrefois considérées comme habituelles ou communes et qui ne suscitaient aucune émotion, mais qui, en raison des restrictions et des interdictions, bouleversent le quotidien. Il est indéniable que la situation d'urgence a encouragé le développement de moyens informatiques de travail. Dans le même temps, ces crises ont suscité de vives inquiétudes, concernant non seulement le travail des institutions mais aussi la proportionnalité des restrictions établies en matière de droits de l'Homme. La Cour constitutionnelle de Lettonie est amenée à se prononcer sur ce point. Enfin, on peut retenir que, dans le cas letton, le Parlement, même au cours de la situation d'urgence, a travaillé et a rempli avec efficacité ses fonctions.

---

(extraordinaire) de la 13e Saeima le 13 mars 2020] ; voir aussi Par ārkārtējās situācijas izsludināšanu [Sur la déclaration de l'état d'urgence]. Résolution de la Saeima du 13 mars 2020. *Journal Officiel*, n° 52A, 2020.

<sup>49</sup> Voir Latvijas Republikas [Saeimas pavasara sesijas trīspadsmitā \(ārkārtas\) sēde 2020. Gada 14. Maijā](#) [Treizième séance (extraordinaire) de la 13e session de printemps de la *Saeima* le 14 mai 2020].

<sup>50</sup> Cette loi a prévu des mécanismes spécifiques de soutien, ainsi que des dépenses directement liées à la limitation de la propagation de Covid-19.