

Strasbourg, le 27 novembre 1997

<s:\cdl\doc(97)\cdl-ju\51.f>

Diffusion restreinte

**CDL-JU (97) 51**

**Fr.seul.**

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**LES QUESTIONS RELATIVES A L'AMELIORATION DU SYSTEME  
DU CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE DANS LE DOMAINE  
DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME EN ARMENIE**

par M. Gagouk HAROUTUNIAN  
Président de la Cour constitutionnelle  
de la République d'Arménie

\* \* \*

Séminaire international sur le  
"Contrôle de la constitutionnalité et  
la protection des Droits de l'Homme"

Erévan, Arménie, 22-24 octobre 1997

Tout d'abord je veux commencer en mettant l'accent sur deux points communs, mais qui sont à mon avis très importants.

1. L'une des obligations constitutionnelles et juridico-internationales de l'Etat c'est l'établissement d'un système solide des garanties pour la protection des droits de l'homme. La tâche de l'Etat est de créer un tel système des garanties politiques et juridiques de la protection des droits de l'homme qui doit incorporer des garanties constitutionnelles, juridico-internationales, législatives et institutionnelles, c'est à dire, un ensemble de principes, de normes juridiques, de structures et de mécanismes.

Les sujets de la résolution de ce problème sont, bien sûr, toutes les institutions du pouvoir public, notamment le Président, le Parlement, le système judiciaire, le gouvernement.

2. Je veux maintenant vous présenter une idée exprimée récemment au cours d'un séminaire à l'Université américaine par Randal Raider et Kirk Boyde, je la cite "Le rôle du protecteur prioritaire des droits de l'homme dans les pays de l'Ouest a été réservé au pouvoir judiciaire et ils considèrent que ce dernier doit avoir l'autorité, être indépendant et digne du respect". De ma part, je veux ajouter qu'une telle approche n'a pas d'alternative et le problème réside dans sa mise en oeuvre.

La pratique internationale témoigne que dans le domaine de la réalisation efficace de la protection juridique des droits de l'homme le rôle des institutions spécialisées du contrôle constitutionnel devient de plus en plus important.

De ce point de vue, on peut souligner conditionnellement trois problèmes principaux dans le système européen du contrôle constitutionnel:

1. L'assurance de la constitutionnalité des actes normatifs et de ce biais le maintien de l'équilibre fonctionnel des trois branches séparées du pouvoir prévu par la Constitution.
2. L'assurance et la réglementation précise du problème des litiges de compétences, surgies entre les différentes institutions publiques.
3. L'instauration d'un système de garanties plus solides et plus intégrales de la protection directe des droits constitutionnels de l'homme.

A propos, les questions de la protection des droits de l'homme sont indirectement résolues dans les deux premiers cas.

Le sujet que je veux présenter à votre attention comporte les questions suivantes qui sont importantes:

- a) à quel point la participation de l'organe du contrôle constitutionnel assure la résolution systémique et intégrale du problème de la formation des garanties solides de la protection des droits de l'homme?

- b) Quelle forme de contrôle constitutionnel de la protection des droits de l'homme choisit-on et qui sont les sujets qui peuvent saisir la Cour constitutionnel ?
- c) Plus particulièrement, dans ce cas, comment se rapportent les citoyens, les tribunaux de compétence générale, l'ombudsman et la Cour constitutionnel ?

La première question est directement liée à la logique générale et les particularités spécifiques de la formation du système de garanties des droits et des libertés constitutionnels de l'homme et du citoyen à l'intérieur de l'Etat. Avant tout, cela concerne les garanties constitutionnelles, législatives et institutionnelles.

Sans doute, le problème de la protection des droits de l'homme ne se limite pas du tout par l'énonciation de ces droits dans la Constitution. Il faut répondre aussi aux questions suivantes :

- a-t-on créé pour cela des garanties suffisantes internationalo-conventionnelles et législatives intra-étatiques?
- à quel point le champs législatif est intégral et perfectionné ? est-ce que les contradictions internes sont surmontées ? est-ce qu'il y a des garanties suffisantes pour l'application des lois et d'autres actes normatifs ?
- est-ce que les institutions publiques et non-gouvernementales sont créés et sont prêts pour la résolution de ce problème ?

Les réponses à ces questions doivent être classifiées dans les priorités de la politique nationale.

Les études effectuées par les collaborateurs de la Cour constitutionnelle de l'Arménie et les résultats des séminaires organisés pendant les six derniers mois à Erévan et dans les différentes régions témoignent que de l'aspect des bases législatives et de l'aspect des résolutions institutionnelles en Arménie, pour ne rien dire de plus, a beaucoup de choses à faire.

Je voudrais de nouveau mettre l'accent sur deux points. Tous d'abord, il y a une confusion chez les citoyens dans la connaissance de leurs droits et des actions qui visent leur protection. L'étude de 20 000 demandes adressées aux différentes institutions du pouvoirs public, nous a montré que 57,8% de ces demandes ont été adressées aux institutions ou aux fonctionnaires qui n'ont aucun rapport avec la résolution du problème soulevé. Non seulement l'inertie héritée de la réalité communiste est forte, mais surtout, la reconnaissance des réalités nouvelles est insuffisante.

Deuxièmement, le système judiciaire des garanties des droits de l'homme, en tant que tel, n'est pas polyvalent et intégral, et n'a pas encore cumulé une telle confiance, pour que les individus cherchent la justice non dans le système bureaucratique mais dans les tribunaux.

La résolution des deux problèmes pour les nouveaux pays indépendants est une nécessité inajournable et qui exige une approche systémique.

D'après notre conviction profonde, il est impossible d'imaginer la formation du système de garanties solides pour la protection des droits de l'homme en contournant le système de justice

constitutionnelle. L'expérience internationale dans ce domaine a donné des preuves irréfutables et les contredire ne serait que le témoignage de l'ignorance.

Le contrôle constitutionnel dans le domaine de la protection des droits de l'homme en Arménie s'effectue d'une manière indirecte. La Cour constitutionnelle réalise cette compétence lors de ses examens abstraits des actes normatifs et des traités internationaux. Evidemment, ce n'est pas suffisant pour un nouveau pays indépendant qui a adopté la voie du développement démocratique. Le problème est d'autant plus compliqué que dans la réalité une situation d'impasse s'est créée, et cette fonction importante est restée suspendue et les citoyens se retrouvent dans un état de confusion.

Par un simple exemple on peut éclaircir cette situation. L'article 38 de la Constitution de la République d'Arménie proclame "Toute personne a droit à la protection de ses droits et libertés par tous moyens prévus par la loi". On a réservé à la Cour constitutionnelle par le point 1 de l'article 100 de la Constitution la compétence d'examiner la conformité à la Constitution des actes normatifs. A propos, d'après la Constitution, la Cour constitutionnelle aussi fait partie du système judiciaire national.

En réalité le citoyen n'a pas reçu la possibilité de jouir de ses droits constitutionnels quand le problème concerne les liens entre ses droits et la conformité de l'acte normatif à la Constitution.

Pour un bon nombre de raisons se crée la situation d'impasse. L'institut d'ombudsman n'existe pas, qui pouvait non seulement effectuer la mission du protecteur des droits de l'homme, mais qui pourrait aussi jouer le rôle du sujet de contrôle constitutionnel. Le citoyen ne peut trouver non plus la résolution du problème de la conformité à la Constitution des actes normatifs en saisissant les tribunaux de compétences générales car ces tribunaux d'un part n'ont pas de telles compétences et d'autre part ils ne sont pas des sujets qui ont le droit de saisir la Cour constitutionnelle. En réalité il s'est créé un obstacle pluridimensionnel entre le droit et sa jouissance qui rend impossible la création des garanties institutionnelles suffisantes de la protection des droits de l'homme.

Irréfutablement la pratique internationale nous a prouvé que tous les institutions du système judiciaire qui sont compétentes à résoudre le problème de la conformité à la Constitution des lois et des actes normatifs et sont appelées à devenir la garantie de l'assurance de la prééminence de la Constitution, inévitablement et en ordre prioritaire doivent être aussi le garant de la protection des droits et des libertés constitutionnels de l'homme. La création du système des requêtes personnelles déposées à l'institution du contrôle constitutionnel est la meilleure manière de la réalisation de ses compétences.

Je voudrais souligner, que malheureusement on ne prête pas assez d'attention à un autre aspect non moins important du problème. La résolution du problème de la conformité à la Constitution de l'acte normatif n'est pas seulement la question du domaine de la protection des droits de l'homme. En premier lieu cela a trait à la promotion des processus démocratiques, à la participation active des citoyens à la réalisation du pouvoir et assure les liens réversibles efficaces, rend à valeur requise le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, en consolidant son indépendance, en garantissant la participation active du peuple dans l'assurance de la primauté de la loi et la stabilité législative, dans la gestion publique et pourquoi pas, ainsi en affaiblissant la tension politique souvent montée artificiellement.

Je voudrais attacher une importance particulière à ce phénomène et faire une conclusion, que le pays qui a choisi la voie de développement démocratique ne peut contourner cette circonstance.

Il y a des points de vue que la Constitution de la République d'Arménie nous donne la base pour la résolution de ces problèmes. C'est que d'un part se fondant sur l'interprétation spécifique de la Constitution, la réglementation législative ultérieure a rendu le système de la protection des droits de l'homme inerte et de l'autre part a privé le pouvoir judiciaire de la possibilité de réalisation efficace d'une de ses missions principales.

On avance aussi l'argument, que l'article 101 de la Constitution de la RA présente une liste exhaustive des sujets ayant le droit de saisir la Cour constitutionnelle, donc sans modifications de la Constitution les citoyens ne peuvent pas être les sujets, qui ont le droit de recours à la Cour constitutionnelle. Les opposants considèrent qu'il n'est pas fondé. Tout d'abord il y a un autre contre-argument: dans la Constitution les autres articles; p.ex. l'article 57 traite des questions liées aux sujets qui ont le droit de recours et là l'Assemblée Nationale est présentée comme sujet.

En outre, l'alinéa 2 de l'article 38 en dotant le citoyen de droit à la protection judiciaire de ses droits et libertés concernant la résolution du problème de la conformité à la Constitution de l'acte normatif, l'article 100 prévoit qu'il doit se réaliser selon l'ordre défini par la loi.

Ainsi on fait la conclusion: en effectuant des changements essentielles dans la loi relative à la Cour constitutionnelle de la RA est possible et indispensable d'assurer l'établissement du système des recours individuels à la Cour constitutionnelle.

On peut considérer comme résoluble aussi un autre problème important. D'après les possibilités offertes par le point 6 de l'article 55 de la Constitution il est nécessaire de créer en Arménie le Conseil national de la protection des droits de l'homme (on peut appliquer la version française) qui peut réaliser non seulement une importante mission du contrôle préliminaire des actes normatifs du pouvoir exécutif, mais aussi peut devenir un maillot du dialogue civilisé des citoyens ayant la possibilité réelle d'influence pratique. L'instauration d'un tel système rendant plus efficace la réalisation de la compétence du Président de la République de garantir le respect de la Constitution prévue par l'alinéa 1 de l'article 49 de la Constitution, puisque cela concerne avant tout le problème de la protection des droits de l'homme.

La pratique internationale prouve qu'on peut classer les institutions du contrôle constitutionnel du point de vue du problème de la protection des droits de l'homme entre trois catégories.

1. Quand toute personne peut recourir à la CC sur la constitutionnalité des actes normatifs. (ex: Autriche, Allemagne, Russie, Hongrie, Slovaquie, Géorgie et autres).
2. Quand on peut recourir indirectement, par intermédiaire des tribunaux de compétences générales, ou par l'institut d'ombudsman (Italie, Portugal et tous les autres pays où le contrôle constitutionnel s'effectue par des tribunaux de compétences générales) A propos dans quelques pays (particulièrement en Espagne et au Portugal) ce droit est aussi réalisé indirectement par l'ombudsman.

3. Quand les citoyens sont privés du droit de recours à la CC (France, Lettonie, Roumanie, Arménie, Ukraine, Moldavie et autres).

Récemment pendant la rencontre avec le Président du Conseil constitutionnel de la France Monsieur Roland Dumas nous a fait part qu'ils ont entamé aussi à leur tour les travaux préparatifs pour trouver la résolution du problème de recours des citoyens français au Conseil constitutionnel.

Je voudrais attirer votre attention sur le fait suivant. En effet d'après l'expérience européenne le contrôle de constitutionnalité sur la base de recours individuel se réalise un certains temps après la création de la CC. Par exemple, en Autriche, l'ordre de la protection des droits constitutionnels des citoyens par la Cour constitutionnelle sur la base de recours individuel ne s'est établi qu'après 1975. (Il est à noter qu'en Autriche en 1920 a été fondé la première CC.)

Ensuite ce système s'est implanté aussi en Allemagne, en Espagne, au Portugal. Cependant ce n'est pas la peine non plus absolutiser ce phénomène. Aujourd'hui ce qui importe ce que le problème de la protection des droits de l'homme est devenu une des questions prioritaires de la justice constitutionnelle et tout d'abord il est possible de le réaliser sur la base de recours individuel. Par conséquent à notre avis les nouveaux pays indépendants qui ont créé cette possibilité sans perdre le temps et en se fondant sur l'expérience cumulée, avaient tout à fait raison.

Il serait pertinent selon nous de faire l'objet de discussion le problème du choix de la forme du contrôle constitutionnel de la protection des droits de l'homme.

Vous le savez bien qu'en pratique internationale on peut relever quelques formes principales.

Comme on a déjà souligné éventuellement il est possible de les diviser en deux groupes: le contrôle direct et le contrôle indirect .

Les exemples typiques des pays du I groupe sont les pays où les citoyens sans aucune réserve sont des sujets qui ont le droit de recours. Dans certains de ces pays c'est le contrôle concret, dans les autres il a un caractère abstrait.

On divise les pays du II groupe à leur tour en deux sous-groupes, d'abord quand le problème de la protection des droits constitutionnels de l'homme et du citoyen, dans le cadre du contrôle concret par le moyen d'intermédiaire , fait l'objet d'examen de la Cour Constitutionnelle.

Secundo, quand cette question indirectement devient l'objet d'examen par la voie du contrôle abstrait, facultatif (comme exemple peuvent servir les décisions de la Cour Constitutionnelle de la République d'Arménie relatives à quelques accords internationaux dans lesquels, sous l'optique de la protection des droits de l'homme, les normes particulières ont été reconnues non conformes à la Constitution de la République d'Arménie).

L'exemple typique du premier sous-groupe est l'Italie. Dans ce pays le citoyen doit d'abord déposer une requête au tribunal de compétence générale. Dans le cas où les parties ou l'une d'elles considèrent que la question a trait au problème de constitutionnalité de l'acte normatif contesté, le juge, qui à son tour est persuadé ou a des doutes sur le sujet, temporairement cesse

l'examen de l'affaire et s'adresse à la Cour Constitutionnelle.

Un système presque similaire fonctionne aussi en Espagne. Cependant si en Italie et en Espagne ces compétences sont attribuées à tous les tribunaux, en Autriche seuls les tribunaux de deuxième instance et la Cour suprême ont la même compétence. Dans ces cas nous avons affaire à un système très embrouillé, partiellement concret et partiellement abstrait. A notre avis en Portugal aussi il y a des particularités dignes de l'attention. Tout cela témoigne que le problème de créer un système stable de protection des droits de l'homme suppose la résolution précise du problème dans le cadre du pouvoir judiciaire. Le système de protection judiciaire des droits de l'homme est déficiente dans les cas où les rapports fonctionnels des institutions de contrôle constitutionnel et des tribunaux de compétence générale ne sont pas légalement résolus.

A notre avis en Arménie cette question n'est pas encore résolue pertinemment non plus. Imaginons une telle situation: le juge du tribunal de compétence générale, se fondant sur l'alinéa 2 de l'article 6 de la Constitution, tenant compte que la Constitution est une norme juridique suprême et ses normes s'appliquent directement, rend son arrêt, qui est contesté à la Cour d'appel sous prétexte que le juge a interprété la norme constitutionnelle à sa manière, a contourné les exigences de la loi et que la norme n'a pas été reconnue comme non conforme à la Constitution par l'organe compétent. En effet, la Cour d'appel (dans une telle situation pourrait se trouver et la Cour de cassation) est devant la question de déterminer la constitutionnalité d'une norme juridique n'ayant pas de compétences appropriées. Elle n'a pas non plus le droit de saisir la Cour constitutionnelle. Les tribunaux de compétence générale peuvent se trouver devant la nécessité de déterminer la conformité des lois à la Constitution.

De problèmes similaires ne peuvent apparaître dans le système américain de contrôle de constitutionnalité. Mais dans les circonstances de la présence de l'organe spécialisé du contrôle constitutionnel et rupture artificielle des liens avec des tribunaux de compétence générale, en vérité, il se crée une situation d'impasse. Une situation pareille est devenue l'objet d'examen dans le cadre des réformes du système judiciaire d'Arménie et il est possible de trouver des solutions intermédiaires. Probablement, pendant la table ronde de ce séminaire nous traiterons ce sujet.

L'expérience des pays sus-mentionnés nous montre aussi que pour la réalisation efficace de la compétence du contrôle de constitutionnalité sur la base de recours individuel, il est nécessaire d'introduire une réglementation législative spéciale. En général, il existe des mécanismes du *filtre* ainsi appelé, qui d'une part assure l'accès des personnes au recours à la Cour constitutionnelle et, d'autre part, saisit la Cour des questions qui concernent le contrôle de constitutionnalité.

Compte tenu que nous aurons un rapport sur ce sujet, je me limiterai en faisant une conclusion, que sans les filtres indispensables et suffisants de fonctionnement, une autre extrémité devient inévitable et l'apparition du syndrome hongrois n'est pas du tout souhaitable.

Je veux ajouter encore que dans la pratique du contrôle constitutionnel suscite de vives discussions la question de déterminer les cadres constitutionnels offrant la possibilité de recours individuel, ou bien, même dans ce cas, les filtres ou les mécanismes sont-ils encore nécessaires? Les études nous permettent de conclure qu'il est plus fondé de se limiter par les cadres des droits et des libertés principaux énoncés par la Constitution. Dans le cas de l'Arménie cela a trait au

deuxième chapitre de la Constitution. Cette approche donne la possibilité de rendre plus efficace et plus objectif le contrôle de constitutionnalité et d'introduire la précision dans le pouvoir judiciaire comme dans les corrélations fonctionnelles des autres systèmes du pouvoir.

L'autre question est aussi importante : quels actes normatifs sont soumis au contrôle constitutionnel. Là aussi il existe des différences essentielles. Par exemple, en Autriche; en Allemagne et en Slovénie ainsi que dans d'autres pays, il n'y a pas de restriction et n'importe quel acte normatif peut devenir objet du contrôle de constitutionnalité. Mais en Italie, en Espagne et en Russie seules les lois et les actes normatifs ayant force de loi sont soumis à examen.

A notre avis, on peut conclure que pour les pays se en période de transition, quand un système précis et fonctionnel de protection des droits de l'homme n'est pas encore formé et le champs législatif a plusieurs inconvénients et contradictions, la priorité est d'élargir les limites des cadres des actes normatifs.

Avec les particularités qui existent dans le domaine du contrôle constitutionnel de la protection des droits de l'homme dans les différents pays existe probablement une vérité reconnue communément. C'est le fait que pour prévenir la violation des droits et des libertés de l'homme et du citoyen et éviter cette possibilité dans la législation la voie efficace et fonctionnelle est d'élargir le plus possible le cadre des sujets ayant le droit de saisir la Cour constitutionnelle. Cependant, si le citoyen avec son recours individuel est le sujet du contrôle concret, alors l'ombudsman peut se présenter comme un sujet du contrôle abstrait.

A son tour, le système de contrôle de constitutionnalité restera déficient et imparfait aussi longtemps que le contrôle de la protection des droits de l'homme n'est pas devenu une partie inaliénable de ce système. Tous les pays qui aspirent à rendre plus dynamique la stabilité du développement social ou sont conscients de la nécessité de la formation de la société civile et où une importance est accordée au problème de l'utilisation rationnelle du potentiel créatif de la société, aspirent aussi à renforcer les garanties de la protection des droits et des libertés de l'homme et ont déjà formé un système fonctionnel et intégral qui les garantit en rendant ce problème objet de contrôle constitutionnel.

Le contrôle de constitutionnalité dans le domaine de la protection des droits de l'homme réalise une double fonction. D'une part, il protège les droits individuels de l'homme et du citoyen énoncés dans la Constitution. D'autre part, il contrôle l'accomplissement des obligations des organes du pouvoir public et il élabore sa politique sur ces organes. Sous-estimer ce phénomène et priver la Cour constitutionnelle de cette compétence et de cette fonction suppose certainement rendre ce problème irrésolus et de ne pas avoir un système fonctionnel et intégral de la protection des droits de l'homme à l'intérieur du pays.

Dans le cas de l'Arménie où le potentiel humain est une précondition principale de notre progrès ultérieur, il est nécessaire que le système intra-étatique de la protection des droits de l'homme soit plus précis sans contradiction intérieure, intégrale, accessible et fonctionnel. Un tel système peut être créé et peut fonctionner en rendant possible dans les meilleurs délais la question de recours individuel à la Cour constitutionnelle et dans les conditions de l'assurance d'harmonisation fonctionnelle des organes judiciaires en créant des garanties suffisantes de la justice constitutionnelle, ainsi qu'en réglementant rationnellement les rapports entre les organes

de contrôle constitutionnel et les autres organes judiciaires.