



Strasbourg, le 16 septembre 2005

Avis n° 313/ 2004

CDL(2005)054rev
Orig. angl.

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

PROJET D'AVIS FINAL

**SUR LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE
DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE**

Sur la base des observations de

M. Vlad CONSTANTINESCO (expert, France)

M. Aivars ENDZINS (membre, Lettonie)

M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)

I. Introduction

1. En juin 2005, la Commission de Venise a adopté son deuxième avis intérimaire sur la réforme constitutionnelle en Arménie (CDL-AD(2005)016). Il concluait que les propositions d'amendement de la Constitution adoptées en première lecture nécessitaient des changements importants dans les domaines de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et du mode de nomination du maire d'Erevan.

2. Comme il avait été décidé précédemment, les autorités arméniennes ont présenté le 17 juin 2005 au groupe de travail de la commission des propositions d'amendement révisées.

3. Les 23 et 24 juin 2005, une réunion était organisée à Strasbourg, au cours de laquelle des représentants des autorités et de la société civile arméniennes et de la société civile et du groupe de travail de la Commission, comprenant MM. Endzins, Tuori et Vlad Constantinesco, ont examiné ces amendements révisés en vue de les améliorer. A l'issue de cette réunion, les participants sont convenus de plusieurs principes destinés à guider la suite des travaux de révision de la Constitution (CDL(2005)052).

4. Le 7 juillet 2005, les autorités arméniennes ont présenté une nouvelle version révisée des amendements à la Constitution (CDL(2005)058).

5. Le groupe de travail de la Commission a préparé une évaluation de cette version des amendements qu'il a adressée aux autorités arméniennes le 21 juillet 2005.

6. Le 1^{er} septembre 2005, ces amendements ont été adoptés en seconde lecture à l'Assemblée nationale. Ils ont été soumis à la Commission dans leur version définitive le 9 septembre 2005.

7. Le présent avis concernant les amendements à la Constitution adoptés en seconde lecture a été établi par le groupe de travail et présenté aux autorités arméniennes le 19 septembre 2005. Il a été ensuite endossé par la Commission lors de sa ... session plénière (...).

II. Analyse du projet révisé d'amendements à la Constitution adoptés en première lecture

A. Remarques préliminaires

8. Les présents commentaires ne concernent que les aspects qui ont été spécifiquement examinés à la réunion des 23 et 24 juin 2005 et résumés dans le document CDL(2005)052. En les rédigeant, le groupe de travail s'est efforcé de parvenir à des solutions permettant un bon fonctionnement des institutions démocratiques d'Arménie.

9. D'autres aspects de la Constitution, qui n'ont pas été traités par la Commission dans le présent avis mais dans des avis précédents¹, mériteraient probablement d'être examinés par les autorités arméniennes, les forces de l'opposition et de société civile.

¹ CDL(2000)102rev, CDL-INF(2001)017, CDL-AD(2004)044 et CDL-AD(2005)016).

B. Droits de l'homme

Médiateur

10. La création par la Constitution de l'institution du Médiateur représente un progrès important vers une protection efficace des droits de l'homme et des libertés en Arménie.

11. L'article 83.1 § 1 prévoit maintenant expressément que le médiateur sera élu par une majorité de trois cinquièmes des députés ainsi que le prévoit la loi de la République d'Arménie sur le Défenseur des droits de l'homme. Le paragraphe 3 du même article prévoit aussi de manière explicite le principe de l'irrévocabilité du médiateur.

Liberté, indépendance et pluralité des médias

12. L'article 83.2 du projet de Constitution fixe maintenant le mode de désignation des membres de la Commission nationale de la radio et de la télévision (CNRT).

13. Les membres de la Commission nationale de la radio et de la télévision ne sont plus désignés par le Président en vertu de la clause générale de l'article 55.5, mais sont désignés, pour six ans, de la manière suivante :

- pour moitié par l'Assemblée nationale, et
- pour moitié par le Président.

14. La Commission se félicite de cette solution, qui constitue sans aucun doute un progrès vers l'indépendance de la CNRT. La Commission rappelle qu'il est nécessaire que l'Assemblée nationale comme le Président appliquent une procédure de sélection des candidats transparente et fondée sur le mérite. Elle fait remarquer, notamment, que les membres de la CNRT ne doivent pas être des membres actifs de partis politiques.

15. La Commission tient également à rappeler qu'il est nécessaire que les membres des conseils d'administration des organisations de radio-diffusion de service public soient désignés afin d'éviter qu'ils puissent faire l'objet d'« ingérences politiques ou autres »². A cet égard, la Commission a jugé problématique la nomination par le Président de la République de tous les membres du Conseil de la télévision et de la radio de service public et a souligné la nécessité que le mode de désignation, si le Président doit conserver ce pouvoir, soit ouvert et transparent et ne puisse faire l'objet d'abus de la part des pouvoirs politiques³.

² Voir, notamment, la Recommandation n° R(96)10 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion, adoptée par le CM le 11 septembre 1996. Voir aussi la Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, adoptée par le CM le 20 décembre 2000.

³ Analyse et commentaires de la loi de la République d'Arménie en matière de radio et de télé-diffusion adoptée en octobre 2000 et modifiée en 2001 et du règlement de la Commission nationale de la radio et de la télévision adopté par la loi du 11 janvier 2002 (ATCM (2002)016rev, 26 juin 2002), effectués par la division des médias de la direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

16. La Commission souligne qu'il est important d'adopter dans ce domaine des règles conformes aux normes européennes en vigueur. Elle recommande par conséquent d'adapter la législation pertinente à ces normes avec l'aide du Conseil de l'Europe.

C. Séparation des pouvoirs

Immunité présidentielle

17. En ce qui concerne l'immunité présidentielle, la Commission note avec satisfaction que l'article 56.1 § 2 révisé reflète pleinement à la fois le principe de non responsabilité du Président pour les actes découlant de son mandat présidentiel pendant et après son mandat, et l'immunité du Président contre toute poursuite, pendant son mandat, pour des actes qui ne découlent pas de ses fonctions présidentielles.

Séances et sessions extraordinaires de l'Assemblée nationale

18. La Commission note avec satisfaction que l'article 70 révisé sur les séances et sessions extraordinaires stipule maintenant clairement que c'est le Président de l'Assemblée nationale qui convoque une session ou une séance parlementaire à l'initiative du Président de la République, ou d'au moins un tiers des députés ou des membres du gouvernement.

Formation du gouvernement

19. La Commission se félicite des dispositions révisées sur la formation du gouvernement, qui prévoient maintenant des garanties pour l'équilibre indispensable des relations entre les principaux organes constitutionnels d'Arménie.

20. Aux termes du nouvel article 55 § 4, le Président de la République désigne comme Premier Ministre la personne qui jouit de la confiance de la majorité des députés. Le sens de l'expression suivante dans la seconde partie de la première phrase « *si cela n'est pas possible*, la personne qui jouit de la confiance *d'une majorité relative* » n'est pas clair et il convient de préciser la procédure exacte à respecter.

21. Désormais, le Premier Ministre ne peut être démis de ses fonctions par l'Assemblée nationale qu'à l'issue d'une motion de censure. Par ailleurs, une solution de compromis autorise le Président à présenter à l'Assemblée nationale une motion de censure à l'encontre du gouvernement (nouvel article 84 § 2).

22. La Commission a examiné lors de sa réunion des 23 et 24 juin la possibilité d'introduire une motion de censure constructive. Les membres du groupe de travail ont estimé qu'un tel mécanisme contribuait généralement à la stabilité du gouvernement et pourrait donc être utile.

23. Pour ce qui est du pouvoir du Président de dissoudre l'Assemblée nationale pour des raisons « techniques », l'article 74.1 § 2 révisé prévoit à juste titre l'implication du Président de l'Assemblée nationale ou du Premier Ministre.

24. En ce qui concerne la composition du gouvernement, la Commission note avec satisfaction qu'elle est désormais fixée par la loi.

Politique extérieure

25. Le nouvel article 85 stipule maintenant à juste titre que le gouvernement « décide et met en œuvre » la politique extérieure de l'Arménie avec le Président de la République. En fait, l'article 55 sur les compétences du Président de la République devrait préciser que le Président « décide et met en œuvre la politique extérieure avec le gouvernement » ce qui serait plus exact que « décide de l'orientation générale » (« executes the general guidance ») de cette politique.

Réunions du gouvernement

26. La Commission note avec satisfaction que le nouvel article 86 § 2 stipule expressément que le Président peut convoquer et présider des réunions du gouvernement uniquement lorsqu'elles concernent *la politique extérieure, la défense et la sécurité de l'Etat*.

D. Indépendance du pouvoir judiciaire

Procureur général

27. Aux termes de l'article 55 § 9 révisé, la nomination et la révocation des adjoints au Procureur général se font sur recommandation du Procureur général.

Nomination et révocation des juges / Composition du Conseil de la justice

28. La Recommandation No. R (94)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges prévoit ce qui suit :

« L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration. Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller, par exemple, à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure. Toutefois, lorsque la Constitution, la législation ou les traditions permettent au gouvernement d'intervenir dans la nomination des juges, il convient de garantir que les procédures de désignation des juges ne soient pas influencées par d'autres motifs que ceux qui sont liés aux critères objectifs susmentionnés ».

29. La Charte européenne sur le statut des juges stipule :

« Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci ».

30. Selon l'exposé des motifs de la Charte européenne sur le statut des juges, « l'intervention » d'une instance indépendante couvre une opinion, une recommandation ou une proposition ainsi qu'une décision effective⁴.

4. Voir Conseil consultatif des juges européens (CCJE), avis no 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, paragraphe 39.

31. L'article 94.1 du projet de Constitution fixe la composition du Conseil de la justice : neuf juges (la version anglaise ne devrait pas dire « up to nine judges », mais selon les autorités arméniennes il s'agit d'une faute de traduction) élus au scrutin secret pour un mandat de cinq ans par l'Assemblée générale des juges de la République d'Arménie, deux juristes nommés par le Président de la République et deux juristes nommés par l'Assemblée nationale.

32. Le nouvel article 94.1 § 3, prévoit que les séances du Conseil de la justice sont présidées par le Président de la Cour de cassation *qui n'a pas le droit de voter*.

33. La Commission estime que la composition du Conseil de la justice est conforme aux normes européennes indiquées précédemment.

34. Lors de la réunion des 23 et 24 juin, il a été décidé que le Président de la République ne peut désigner ou révoquer une personne que sur la recommandation ou à la demande du Conseil de la justice. L'article 55 § 11 doit mentionner plus clairement ce principe important.

35. L'expression « sur la recommandation ou la conclusion du Conseil de la justice » doit se référer de manière non équivoque à toute décision concernant la nomination, le parcours professionnel ou la cessation de fonctions d'un juge. L'expression « peut mettre fin à leurs pouvoirs » doit être remplacée par « met fin à leurs pouvoirs ». Un point supplémentaire du paragraphe 11 doit stipuler clairement que le Président, sur la recommandation ou la conclusion du Conseil de la justice, « promeut les juges candidats à une promotion professionnelle ».

36. La Commission souligne qu'il est important de réglementer cette question conformément aux normes européennes applicables. Elle recommande donc que, en plus d'un nouveau libellé de l'article 55 § 11 les autorités arméniennes préparent ou révisent la législation pertinente avec l'aide du Conseil de l'Europe.

E. L'autonomie locale

37. Les modifications apportées au chapitre 7 sur l'autonomie locale suivent les recommandations présentées par la Commission dans ses précédents avis. Ainsi, le principe selon lequel Erevan est une collectivité, et donc une unité d'autonomie locale, est expressément stipulé. Le nouvel article 108 affirme le principe selon lequel le maire d'Erevan doit être élu, mais la loi peut prévoir une *élection indirecte*, ce qui est légitime aux termes de la Charte européenne de l'autonomie locale. La loi contient des dispositions détaillées concernant la formation et le fonctionnement des organes de l'autonomie locale de la ville d'Erevan. Si l'on envisageait déjà comme solution l'élection indirecte du maire *par le Conseil municipal*, il serait bon de le préciser dans l'article 108.

F. Amendements à la Constitution

38. Selon l'article 113 révisé, pour que le referendum sur la réforme constitutionnelle soit jugé valide, un quart (et non un tiers comme il était prévu précédemment) des électeurs inscrits doit effectivement voter. La Commission considère que cette simplification est la bienvenue.

G. Dispositions transitoires

39. La Commission estime que les nouvelles dispositions constitutionnelles doivent entrer en vigueur dès que possible. Les dispositions concernant les mandats des organes élus (article 63 § 2 et article 107 § 1) entreront évidemment en vigueur à l'expiration des mandats en cours.

III. Conclusions

40. Le projet révisé d'amendements à la Constitution constitue sans aucun doute une amélioration par rapport aux projets précédents sur lesquels la Commission de Venise avait présenté ses commentaires. Pour la Commission, le succès d'un referendum constitutionnel sur la base de ce texte constituerait un bon point de départ pour garantir que la Constitution arménienne respecte les normes européennes en matière de respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, et préparerait la voie à un renforcement de l'intégration européenne. La Commission apprécie les efforts et la bonne volonté des autorités arméniennes.

41. Il est certainement important que les discussions concernant le texte final se poursuivent de manière ouverte et transparente avec les forces de l'opposition et la société civile d'Arménie. Il faut trouver un consensus politique le plus large possible.

42. Le prochain défi majeur consistera à organiser une campagne appropriée pour le referendum en vue de l'adoption de la nouvelle Constitution de l'Arménie. La Commission invite les autorités arméniennes à faire le maximum pour garantir la réussite de la réforme de la Constitution en novembre 2005. La réforme doit être présentée à la population arménienne en temps utile et sous une forme adéquate. Pour cela, la campagne référendaire doit absolument bénéficier d'une diffusion équitable, adéquate et très large par les médias.

43. La Commission tient à souligner que la réussite de ce processus de réforme de la Constitution dépend et est le reflet de la maturité de la classe politique arménienne. Non seulement la majorité, mais aussi l'opposition doivent faire la preuve qu'elles sont capables de trouver des compromis pour parvenir à un environnement politique viable, seule voie vers la démocratie en Arménie.

44. En fait, une bonne constitution constitue certainement le premier pas essentiel vers la démocratie. Mais cela ne suffit pas. Les autorités arméniennes devront construire un environnement politique et social permettant la réalisation effective du nouveau système de gouvernement. La Commission est prête à les aider dans cette tâche essentielle.