



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 13 juin 2005

Avis n° 313/ 2004

CDL-AD(2005)016

Orig. angl.

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

DEUXIEME AVIS INTERIMAIRE
SUR LA REFORME CONSTITUTIONNELLE
EN REPUBLIQUE D'ARMENIE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 63^e session plénière
(Venise, 10-11 juin 2005)

Sur la base des observations de

M. Aivars ENDZIŅŠ (membre, Lettonie)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)

I. Introduction

1. *A la demande des autorités arméniennes, la Commission de Venise a élaboré en octobre 2004 un avis (Avis intérimaire sur la réforme constitutionnelle en République d'Arménie, CDL-AD(2004)044) sur trois projets de proposition d'amendement de la Constitution de l'Arménie (CDL(2004)100, CDL(2004)101 et CDL(2004)107).*

2. *Le 10 mai 2005, l'Assemblée nationale arménienne a adopté en première lecture le premier projet de proposition d'amendement de la Constitution de l'Arménie, tel que révisé (CDL(2005)042). Par lettre du 17 mai, M. T. Torossyan, vice-président de l'Assemblée nationale arménienne, a demandé à la Commission de Venise de soumettre ce texte à une expertise juridique.*

3. *MM. Kaarlo Tuori et Aivars Endzins, membres du Groupe de travail sur la réforme constitutionnelle en Arménie, ont effectué cette expertise.*

4. *Le 2 juin 2005, M. Aivars Endzins, accompagné de M. Gianni Buquicchio et de Mme Simona Granata-Menghini, s'est rendu à Erevan où il a rencontré M. Robert Kocharyan, Président de la République, M. Arthur Baghdasaryan, Président de l'Assemblée nationale, M. Tigran Torossyan, ainsi que les présidents et représentants des groupes parlementaires. Il a été convenu d'un calendrier pour la poursuite de la coopération entre la Commission de Venise et les autorités arméniennes sur la réforme constitutionnelle (voir l'annexe au présent avis).*

5. *Le présent avis, élaboré sur la base des observations des rapporteurs, a été adopté par la Commission de Venise à sa 63^e session plénière (Venise, 10-11 juin 2005).*

II. Etude des amendements constitutionnels adoptés en première lecture

6. Dans son avis intérimaire sur la réforme constitutionnelle en Arménie adopté en décembre 2004 (ci-après dénommé « premier avis intérimaire »), la Commission de Venise a appelé à des « modifications plus radicales », notamment pour ce qui est des questions essentielles qui touchent à la répartition des pouvoirs entre les organes de l'Etat, à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'autonomie locale. Elle a estimé que les vastes pouvoirs du Président, qui ne sont pas contrebalancés par le nécessaire renforcement du rôle de l'Assemblée nationale et qui s'ajoutent à une clause générale d'immunité présidentielle, font peser une menace sur la démocratie dans ce pays et ne sont pas conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

7. Dans le même esprit, lors de leur 912^e réunion (janvier 2005), les Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe ont « demandé aux autorités d'accélérer la réforme démocratique en renforçant la séparation des pouvoirs et de continuer à progresser vers le respect des engagements qui n'ont pas encore été remplis » et « souligné en particulier l'importance de l'adoption de la réforme constitutionnelle dans les délais agréés avec la Commission de Venise ».

8. La Commission note et regrette que le texte choisi par l'Assemblée nationale arménienne, parmi les trois projets de texte d'amendements constitutionnels qui lui étaient soumis, ne contient qu'un petit nombre d'améliorations *substantielles* et, dans l'ensemble, ne prend pas

en compte les commentaires formulés par la Commission dans son premier avis intérimaire (voir CDL-AD (2004) 044, par. 10 à 71).

a. Amendements relatifs à la protection des droits de l'homme et des libertés

9. Les amendements constitutionnels adoptés le 10 mai 2005 (ci-après dénommés le nouveau projet de Constitution) ont apporté un certain nombre de changements positifs dans le chapitre sur la protection des droits de l'homme et des libertés.

10. L'article 15 révisé abolit explicitement la peine de mort en Arménie. Le nouvel article 16 § 1, 1 à 6, comporte maintenant une liste exhaustive de situations dans lesquelles une personne peut être privée de liberté, et devient ainsi conforme à l'article 5 de la CEDH. Le droit à un recours effectif en cas de violations alléguées des droits et libertés garantis par la Constitution est maintenant clairement établi (article 18.1 révisé), et l'article 29 révisé ne fait plus de distinction entre les différentes catégories de réunions, ce dont il faut se réjouir.

11. Les nouveaux paragraphes 5 et 6 de l'article 27 sont également utiles et appréciés car ils peuvent contribuer à garantir le pluralisme des médias et l'indépendance ainsi que la transparence des autorités de régulation.

12. Dans la version anglaise du texte, l'article 27 § 3 contient encore la disposition précédemment critiquée selon laquelle « les activités et responsabilités des médias sont définies par la loi » ; cette disposition ouvre la possibilité de restreindre la liberté des médias sur une base mal définie et doit donc être supprimée. Selon les autorités arméniennes, cette disposition a toutefois déjà été supprimée dans le texte arménien.

13. L'article 22 § 7 du nouveau projet de Constitution, en vertu duquel une personne peut être condamnée deux fois pour un seul et même acte « lorsque la loi le prévoit ainsi » vise, selon les autorités arméniennes, à mettre en oeuvre le 2^e paragraphe de l'article 4 du protocole 7 à la CEDH, libellé comme suit : « Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'Etat concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu ». Le libellé de l'article 22 § 7 devrait être rendu conforme à l'article 4 du protocole 7.

14. En outre, la Commission considère qu'afin d'assurer une protection effective des droits de l'homme et des libertés garantis par la Constitution, ce chapitre devrait également comporter une définition explicite des pouvoirs du Défenseur des droits de l'homme.

b. Amendements relatifs aux relations entre le Président, l'Assemblée nationale et le gouvernement

15. La Commission regrette que les principaux sujets de critique mentionnés dans son premier avis intérimaire, qui concernent le pouvoir du Président de nommer et congédier le Premier ministre et, sur recommandation de ce dernier, les membres du gouvernement, le droit du Président de convoquer et de présider une séance du gouvernement, les dispositions

sur l'immunité présidentielle générale, et le pouvoir du Président de dissoudre l'Assemblée nationale (pouvoir qui a encore été renforcé¹), n'ont pas été pris en compte.

16. Il est vrai que certaines améliorations ont été apportées, telles que l'obligation pour le Président de « consulter les groupes parlementaires » avant de nommer ou de congédier le Premier ministre et les membres du gouvernement (article 55.4 révisé), le renforcement du rôle de l'Assemblée nationale dans la procédure de proclamation de la loi martiale et de l'état d'urgence (article 55 révisé, par. 13 - 14) et le droit des députés d'adresser, collectivement ou à titre individuel, des questions orales ou écrites au gouvernement (article 80). Le droit présidentiel d'initiative législative (article 75 révisé) et le droit du premier ministre d'interdire par une motion de censure l'adoption d'un projet de loi proposé par un député (article 75 révisé § 4) ont été supprimés.

17. Toutefois, compte tenu des autres pouvoirs du Président, lesquels ont été examinés en détail dans le premier avis intérimaire de la Commission, le nouveau projet de Constitution ne garantit ni l'indépendance véritable du gouvernement vis-à-vis du Président, ni l'existence d'une Assemblée nationale forte.

18. En ce qui concerne l'article 85 § 2 du nouveau projet de Constitution et le pouvoir du gouvernement de « mettre en oeuvre » la politique intérieure et extérieure, la Commission y voit un indice supplémentaire de la domination exercée par le Président sur les autres organes de l'Etat.

19. Dans l'ensemble, cette partie du nouveau projet de Constitution contient encore des dispositions non conformes aux normes européennes et ne garantit pas l'indispensable équilibre des relations entre les principaux organes constitutionnels en Arménie.

c. Amendements relatifs à l'organisation de la justice

20. Les changements apportés par le nouveau projet de Constitution aux dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation de la justice sont eux aussi plutôt limités. C'est toujours le Président qui nomme et révoque le Procureur général et, sur recommandation de ce dernier, ses adjoints, et qui nomme le Président du Conseil de la Justice, les présidents de tribunaux et les juges. Les effets juridiques de la nomination par le Conseil de la Justice des candidats aux fonctions de juges, et ceux de la « recommandation » émise par ce même organe quant à leur révocation, semblent être d'ordre consultatif uniquement.

21. La suppression du droit du Président de présider le Conseil de la Justice, le droit de l'Assemblée nationale de nommer au Conseil de la Justice deux membres n'exerçant pas la fonction de juge (article 94.1 révisé), le rôle du Conseil de la Justice dans la procédure de révocation des juges (article 95 révisé § 4) et la création d'un droit de recours individuel devant la Cour constitutionnelle (nouvel article 101§ 1, 6) sont, en revanche, des modifications utiles et appréciées.

¹ Selon l'article 74.1 révisé, « si l'Assemblée nationale ne sanctionne pas par un vote de confiance les principales dispositions du plan d'action du gouvernement deux fois successivement dans un délai de deux mois » au lieu de trois fois dans la version précédente.

22. La Commission réitère ainsi les commentaires et les recommandations formulés dans son premier avis intérimaire au sujet de l'indépendance nécessaire du ministère public et du pouvoir judiciaire vis-à-vis de l'exécutif.

d. Amendements relatifs à l'autonomie locale

23. Pour significatifs qu'ils soient, les changements apportés par le nouveau projet de Constitution aux dispositions relatives à l'autonomie locale n'abordent pas le principal problème soulevé à cet égard par la Commission dans son premier avis intérimaire. En contradiction avec l'article 107 du même projet de Constitution, qui prévoit que les maires sont élus au suffrage direct, l'article 88.1 maintient le système précédemment critiqué de nomination et de destitution du maire d'Erevan par le Président².

24. Le pouvoir du Conseil d'Erevan de destituer le maire dans les cas prévus par la loi est un pas dans la bonne direction mais ne suffit pas à rendre le texte pleinement conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale, en vertu de laquelle les maires (c'est-à-dire les chefs des exécutifs locaux) sont élus au suffrage direct ou indirect.

25. D'autre part, le paragraphe 3 de l'article 88.1 révisé semble avoir été sensiblement modifié par rapport à la version des projets d'amendement que la Commission de Venise a reçu et examinés dans son premier avis intérimaire. De fait, le texte actuel de l'article 88.1 ne présente plus le maire d'Erevan comme un fonctionnaire responsable de l'administration territoriale (d'Etat), parallèlement aux gouverneurs régionaux. En liaison avec l'article 108, où le maire d'Erevan est défini comme le « chef d'une collectivité locale », ces dispositions établissent une séparation claire entre l'administration de l'Etat et celle de la municipalité à Erevan, ce dont il faut se réjouir.

26. Enfin, il convient de saluer le fait que le pouvoir de destituer le maire (article 109 révisé du nouveau projet de Constitution) est contrebalancé par la condition d'une « décision de justice » préalable dans l'affaire en question ; toutefois le texte devrait stipuler explicitement qu'il s'agit d'une décision de *la Cour constitutionnelle*.

III. CONCLUSIONS

27. La réforme constitutionnelle a fait l'objet d'une longue collaboration entre les autorités arméniennes et la Commission de Venise ainsi que le Conseil de l'Europe. Cette collaboration a débuté en 2000, lorsque la Commission a été associée au processus de rédaction des amendements constitutionnels qui a abouti en juillet 2001 à la proposition de projet de Constitution et au rapport correspondant (CDL-INF (2001)017). Malheureusement, avant d'être soumis au référendum de mai 2003, le projet de Constitution de 2001 a été soumis à une nouvelle révision par les autorités arméniennes au cours de laquelle certaines des dispositions critiquées ont été réintroduites.

28. A la suite de l'échec du référendum de mai 2003, la Commission a organisé au début de l'année 2004, en coopération avec l'Assemblée nationale arménienne, une conférence sur la réforme constitutionnelle ; tenue à Erevan, celle-ci avait pour but de relancer le processus de

² En vertu de l'article 108 des projets d'amendement, « la ville d'Erevan est une collectivité ».

réforme en impliquant l'ensemble des forces politiques ainsi que la société civile, et d'apporter une véritable amélioration au régime semi-présidentiel actuel.

29. En dépit de cela, certains aspects importants du texte approuvé en première lecture ne sont pas conformes aux normes européennes et ne prennent pas en compte les suggestions formulées par la Commission de Venise et le Conseil de l'Europe, notamment pour ce qui est de la répartition des pouvoirs entre les organes de l'Etat, l'indépendance du pouvoir judiciaire et le mode de nomination du maire d'Erevan.

30. A cet égard, la Commission souhaite exprimer sa vive déception face à l'insuffisance des résultats obtenus en ce qui concerne les amendements constitutionnels.

31. La Commission ne peut que souligner à nouveau que, pour aboutir à un texte constitutionnel véritablement démocratique, les amendements constitutionnels doivent avant tout tenir compte des commentaires formulés par la Commission et le Conseil de l'Europe ; en outre, la Constitution ne doit être modifiée qu'à l'issue d'un débat public libre et ouvert, et sur la base d'un large consensus parmi les forces politiques et dans la société civile.

32. La Commission considère que le texte des amendements constitutionnels devrait subir une révision substantielle avant la deuxième lecture, de manière à tenir pleinement compte des avis précédents émis par la Commission à ce sujet.

ANNEXE

Conclusions concertées
des réunions entre le Groupe de travail de la Commission de Venise
et les représentants des autorités arméniennes
(Erevan, le 2 juin 2005)

- *Le Groupe de travail de la Commission de Venise considère que les projets d'amendements constitutionnels, tels qu'adoptés en première lecture en mai 2005, présentent encore d'importants points faibles vis-à-vis de trois aspects principaux :*
 - a) *l'équilibre des forces entre les organes de l'Etat ;*
 - b) *l'indépendance du pouvoir judiciaire ;*
 - c) *le mode de nomination du maire d'Erevan.*

- *Les autorités arméniennes :*
 - a) *prévoient d'améliorer le projet de texte en y apportant d'importants amendements qui le rendront conforme aux recommandations de la Commission de Venise dans ces trois domaines ;*
 - b) *présenteront le projet de texte amélioré au Groupe de travail de la Commission de Venise avant le 20 juin 2005, avant de tenir la deuxième lecture.*

- *Une réunion de travail entre des représentants de l'Assemblée nationale arménienne et du Groupe de travail de la Commission de Venise se tiendra le 23 juin 2005 à Strasbourg (et se poursuivra s'il y a lieu le 24 juin 2005) pour examiner de nouvelles améliorations des projets d'amendement.*

- *Les projets d'amendement seront parachevés à la suite de cette réunion de travail et présentés à la Commission de Venise pour expertise avant la deuxième lecture.*

- *La deuxième lecture à l'Assemblée nationale aura lieu dès que possible sur la base d'un projet acceptable par toutes les parties.*

- *Le référendum constitutionnel devrait se tenir en octobre 2005.*