



Strasbourg, le 13 octobre 2014

CDL-AD(2014)027
Or. angl.

Avis n° 757/2014

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

AVIS

**SUR LE PROJET DE DOCUMENT DE REFLEXION
SUR LA REFORME CONSTITUTIONNELLE**

DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de la 100^e Session plénière
(Rome, 10-11 octobre 2014)**

sur la base des observations de

M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. Aivars ENDZINS (membre, Lettonie)
M. Cristoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
Mme Taliya KHABRIEVA (membre, Fédération de Russie)
M. Evgeni TANCHEV (membre, Bulgarie)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Processus de révision et portée de l'avis.....	3
III.	Introduction du projet de document de réflexion et partie I sur les grands principes qui sous-tendent la réforme constitutionnelle	4
IV.	Partie II du projet de document de réflexion, relative à l'approche conceptuelle de la réforme constitutionnelle	4
A.	Droits fondamentaux et garanties pour la mise en œuvre du principe constitutionnel de l'Etat social (sections 2.2 et 2.3 du Projet).....	4
	Garantir l'effet direct des droits et libertés fondamentales	4
	Solutions constitutionnelles à la restriction des droits	5
B.	Séparation et équilibre des pouvoirs : possibilités offertes par le régime parlementaire	6
	Fonction et élection du Président de la République	6
	Différends juridiques entre organes de l'Etat	7
	Garantir la stabilité du gouvernement.....	7
	Pouvoirs de contrôle du Parlement et renforcement du rôle de l'opposition.....	7
C.	Mode de scrutin et système électoral	8
	Etendue des éventuelles restrictions au droit de voter.....	8
	Grands traits du système des élections législatives.....	9
	Statut de la Commission électorale centrale.....	10
D.	Justice.....	10
	Renforcement du rôle du Conseil de la magistrature et de son efficacité.....	10
	Structure du système judiciaire.....	11
	Justice constitutionnelle.....	11
E.	Garanties constitutionnelles en matière de référendum	11
F.	Bases conceptuelles de la réforme de la Constitution et de la loi en matière de gouvernance locale	12
V.	Conclusion	12

I. Introduction

1. En sa qualité de coordinateur de la Commission professionnelle de la réforme constitutionnelle (ci-après « la Commission ») et au nom du Président de la République d'Arménie, M. Gagik Harutyunyan, Président de la Cour constitutionnelle d'Arménie, a demandé le 1^{er} novembre 2013 à la Commission de Venise son assistance pour le processus de révision de la Constitution de son pays
2. Un groupe de rapporteurs a été formé, composé de M. Bartole, M. Endzins, M. Grabenwarter, Mme Khabrieva, M. Tanchev, et M. Tuori.
3. La Commission et les rapporteurs se sont réunis à trois reprises en 2014 pour discuter du document de réflexion sur la réforme constitutionnelle. Ces rencontres ont eu lieu en février à Erevan (Arménie), en mars à Venise (Italie) et en septembre à Paris (France).
4. Le projet de document de réflexion (dans sa version du 2 septembre 2014) sur la réforme constitutionnelle de la République d'Arménie préparé par la Commission (CDL-REF(2014)033) a été soumis pour avis à la Commission de Venise le 4 septembre 2014. Il a été examiné lors de la réunion du 19 septembre à Paris. M. Lafitsky a communiqué des observations après la réunion de Paris.
5. La Commission de Venise a adopté le présent avis lors de sa 100^e session plénière (Rome, 10-11 octobre 2014).

II. Processus de révision et portée de l'avis

6. La lettre du 1^{er} novembre 2013 décrit le déroulement envisagé du processus de révision : dans un premier temps, la Commission devrait préparer un document de réflexion sur les réformes, à l'intention du Président de la République ; dans un deuxième temps, le projet concret de réforme devrait être préparé et transmis au Président.
7. L'aide de la Commission de Venise a été demandée pour les deux phases du processus de révision.
8. La date de soumission du projet de document de réflexion (ci-après « le Projet ») au Président de la République, initialement fixée à avril 2014, a été reportée au 1^{er} juillet 2014, puis au 15 octobre, de sorte qu'un débat public puisse avoir lieu à Erevan et hors d'Erevan. De plus, les partis politiques ont été invités et ont participé à une conférence organisée les 5 et 6 juin 2014 à Erevan par la délégation de l'Union européenne en Arménie, le bureau de l'OSCE à Erevan et la GIZ. Il convient de rendre hommage à cette consultation.
9. Le présent projet d'avis se fonde sur la traduction en langue anglaise du projet - dans sa version du 2 septembre 2014 - fournie par les autorités arméniennes. Sachant que cette version anglaise pourrait ne pas être parfaitement fidèle à l'original, certains commentaires ou omissions pourraient trouver leur origine dans des problèmes de traduction.
10. Le projet de document de réflexion sur la réforme constitutionnelle de la République d'Arménie contient une introduction, qui présente les insuffisances des règles constitutionnelles actuelles, et deux grandes parties : la première définit les buts de la réforme, et la seconde la méthode à suivre pour les atteindre. Chacune de ces parties contient des sections présentant une nouvelle vision des règles relatives aux droits de l'homme, du rôle du Parlement, de la forme de gouvernement, des garanties constitutionnelles sur l'Etat juridique (état de droit), le renforcement de l'indépendance de la justice, l'amélioration de la gouvernance locale, etc.

11. Le Projet ne suggère pas de rédaction détaillée des articles de la Constitution, mais présente des idées générales, parfois assez abstraites, sur les façons d'améliorer le respect des droits de l'homme et de l'état de droit, ainsi que le fonctionnement des institutions. Il est donc parfois difficile de se prononcer. En outre, il serait nécessaire de lire l'ensemble des dispositions pour se faire une idée de l'équilibre général du texte constitutionnel.

12. La Commission de Venise rend hommage à l'important travail accompli par la Commission professionnelle depuis le début de ses travaux, et se félicite de voir que plusieurs des idées et opinions émises par des experts au fil des réunions ont été reprises.

III. Introduction du projet de document de réflexion et partie I sur les grands principes qui sous-tendent la réforme constitutionnelle

13. L'introduction et la première partie du Projet sur les principes qui sous-tendent la réforme constitutionnelle retracent l'histoire constitutionnelle de la République d'Arménie et analysent la situation actuelle, en mettant en lumière certaines déficiences du système actuel. La mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 2005 révèle que de nouvelles modifications sont nécessaires. Cette partie du Projet fait ressortir les domaines dans lesquels le besoin de réforme est le plus nécessaire, et définit les objectifs de la réforme.

14. L'objet du présent avis est d'aider la Commission à définir les grandes lignes de la future réforme ; c'est pourquoi la première partie du Projet ne fera pas l'objet d'un commentaire détaillé. Cela dit, la Commission de Venise observe que les objectifs de la réforme qui y sont présentés méritent son plein soutien. La réforme vise à faire de la dignité humaine une valeur centrale, à définir clairement les garanties d'exercice des droits fondamentaux, et les restrictions admissibles, de façon à créer les préconditions d'un Etat soumis à l'état de droit (*Rechtsstaat*) ainsi qu'à mettre en place un système équilibré et stable de gouvernance démocratique. Ces objectifs figurent également à la section 1 de la partie II du Projet.

15. La réforme vise donc à la pleine réalisation des valeurs du Conseil de l'Europe dans le pays. La Commission de Venise ne peut que s'en féliciter.

16. La Commission de Venise observe que le document de réflexion sera dans le futur un important instrument d'interprétation de la nouvelle Constitution.

IV. Partie II du projet de document de réflexion, relative à l'approche conceptuelle de la réforme constitutionnelle

A. Droits fondamentaux et garanties pour la mise en œuvre du principe constitutionnel de l'Etat social (sections 2.2 et 2.3 du Projet)

17. Les solutions proposées comme « nouvelle approche conceptuelle » à la page 10 (« clarifier les droits et libertés et leur restriction, sur la base du principe de proportionnalité », etc.) reprennent dans l'ensemble des pratiques bien rodées du droit constitutionnel d'autres pays d'Europe et de l'Europe elle-même. Une réflexion mériterait par ailleurs d'être menée sur la question de la protection des droits des minorités nationales à l'occasion de cette réforme.

Garantir l'effet direct des droits et libertés fondamentales

18. Le Projet évoque plusieurs fois le besoin de mettre en place les garanties constitutionnelles nécessaires et suffisantes pour que les droits constitutionnels aient un effet direct. Cet objectif, renforcer les garanties constitutionnelles pour l'effet direct des droits constitutionnels, doit être soutenu. La réalisation de cet objectif requiert toutefois une bonne précision analytique.

19. « Effet direct » pourrait signifier que les droits institués dans des dispositions constitutionnelles prennent immédiatement effet, sans qu'une mesure législative complémentaire ne doive être adoptée.

20. L'étape suivante de clarification des implications de cette idée consisterait à identifier à l'endroit de qui cet effet direct s'applique (partie visée). On pourrait distinguer plusieurs catégories : autorités publiques (législatif, exécutif, administration centrale et locale, justice) et personnes privées (portée horizontale ou *Drittwirkung*).

21. Après cette analyse des différentes relations dans lesquelles l'effet direct des droits constitutionnels pourrait s'exercer, la dernière étape consisterait à définir les garanties constitutionnelles, qui pourraient varier selon la relation concernée (par exemple à l'égard du pouvoir législatif et des autorités administratives ou encore de l'autorité publique et des personnes privées).

22. La distinction entre libertés aux effets négatifs et droits sociaux appelant une action positive de l'Etat ou d'autres pouvoirs publics n'est pas suffisante pour structurer le chapitre sur les droits de l'homme : des droits sociaux peuvent englober certaines libertés, et la garantie constitutionnelle de certaines libertés peut nécessiter des actions positives.

23. Il importe de distinguer clairement les droits directement justiciables des autres. Or cette distinction ne coïncide pas nécessairement avec celle des droits sociaux et des libertés, car il peut être nécessaire de garantir comme individuellement justiciables certains droits sociaux. Cela vaut surtout pour le droit des moyens de subsistance et des soins de base.

24. La création d'un droit individuel justiciable ne représente enfin que l'un des effets juridiques possibles des droits fondamentaux. Les dispositions relatives aux droits sociaux peuvent aussi être formulées comme des obligations faites au pouvoir législatif, et là encore plusieurs autres solutions sont possibles. Les dispositions constitutionnelles peuvent par exemple présupposer la création par loi ordinaire du droit individuel justiciable à certaines prestations sociales, et laisser le législateur ordinaire définir les modalités selon lesquelles cette obligation constitutionnelle est mise en œuvre.

25. La volonté de promouvoir l'Etat social et de distinguer clairement les droits sociaux fondamentaux et les objectifs de l'Etat mérite un soutien sans réserve.

26. D'une manière générale, pour ce qui est de la réalisation du principe constitutionnel de l'Etat social, il conviendrait de laisser suffisamment de marge aux procédures démocratiques normales. Une possibilité consisterait, pour faciliter le contrôle parlementaire et le débat public, à ce que le gouvernement soit tenu d'informer régulièrement l'Assemblée nationale des progrès réalisés en matière d'instauration de l'Etat social, ainsi que de ses projets d'avenir.

27. Enfin, et comme l'indique le Projet, le droit de recours individuel devant la Cour constitutionnelle devrait être étendu à la contestation de la constitutionnalité des actes de l'administration, ce qui garantirait l'effectivité des droits fondamentaux.

Solutions constitutionnelles à la restriction des droits

28. En ce qui concerne la restriction des droits fondamentaux, il importe que les dispositions générales et spécifiques les restreignant soient compatibles avec la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et autres instruments internationaux applicables. La CEDH doit être prise comme corpus minimal des droits fondamentaux à garantir, et les restrictions qu'elle admet comme la limite que le législateur national ne saurait dépasser.

29. Le Projet indique à plusieurs reprises que les restrictions aux droits doivent être prévues par la loi et respecter le principe de proportionnalité. Rappelons encore que la restriction des droits doit poursuivre un but légitime au sens où l'entend la Cour européenne des droits de l'homme.

B. Séparation et équilibre des pouvoirs : possibilités offertes par le régime parlementaire

30. Le Projet opte pour un régime parlementaire qu'il décrit ainsi : le pouvoir législatif est confié à l'Assemblée nationale, qui contrôle l'organe exécutif suprême (le gouvernement), tandis que le Président de la République est le gardien du respect par les organes législatifs et exécutifs des règles constitutionnelles.

31. Ce choix se fonde sur une analyse approfondie de la situation actuelle : « ...l'absence de majorité parlementaire en faveur du Président de la République et l'état actuel des conceptions juridiques accroissent nettement les risques de crises et d'affrontements politiques », ainsi que le danger d'autocratie. La proportionnalité nécessaire n'est pas garantie entre les fonctions et les pouvoirs du Président de la République. En particulier, les compétences du Président en matière d'administration du pouvoir exécutif et d'exercice de ses fonctions de gardien de la Constitution ne sont pas suffisamment claires ; la Constitution ne garantit convenablement pour l'instant ni le plein exercice des attributions législatives et de contrôle de l'Assemblée nationale, *ni le bon fonctionnement du rôle de contrepoids de la minorité parlementaire.*

32. Le Projet accorde une importance particulière à la fonction et à l'élection du Président de la République, au pouvoir de contrôle du Parlement et de sa minorité, et à la stabilité du gouvernement.

Fonction et élection du Président de la République

33. Le Président « sera élu par l'Assemblée nationale ou par un collège électoral plus large pour un mandat d'une durée supérieure à la législature et non renouvelable – ce qui garantira sa parfaite indépendance à l'égard des forces politiques pendant son mandat (...) Il assumera d'abord et avant tout un rôle de médiateur et de conciliateur, eu égard à sa mission principale qui consiste à assurer un équilibre dynamique dans le développement du pays. »

34. L'élection du Président par le Parlement ou un corps représentatif ou un collège électoral plus large s'inscrit bien dans le choix du régime parlementaire. Mais la décision de changer de système électoral doit faire l'objet d'une réflexion approfondie, car les personnes habituées jusqu'à présent à élire directement le Président pourraient se sentir dépossédées de ce droit. S'il devait être adopté, les raisons de ce changement devraient être clairement expliquées aux électeurs et à la société civile. Enfin, la création d'un collège électoral chargé d'élire le Président pourrait, selon les modalités qui seraient retenues, être une bonne solution.

35. La mise en œuvre de la réforme envisagée par la Commission nécessitera de revenir sur les attributions du Président. Le but de cette révision serait d'harmoniser ses pouvoirs avec le choix du régime parlementaire. Il s'agirait aussi de prévenir, au sein de l'exécutif, les conflits de compétences ou d'autorité entre le Président et le gouvernement. Il faudrait réduire les pouvoirs du Président, en particulier ceux qui figurent à l'article 55 de la Constitution, et éviter tout parallélisme entre les pouvoirs du Président et ceux du gouvernement devrait être évité.

36. La Constitution actuelle ne définit par exemple pas clairement la répartition des tâches entre le Président de la République et le gouvernement en matière d'affaires étrangères : l'article 55.7 charge le Président de représenter la République dans ses relations extérieures, de contrôler la politique étrangère, de conclure des traités internationaux, et de les transmettre à l'Assemblée nationale pour ratification ; alors que l'article 85 confie au

gouvernement le soin de définir et de mettre en œuvre la politique étrangère de la République, conjointement avec le Président de la République.

37. De plus, l'étendue de la compétence du pouvoir du Président en matière d'ordonnances et de décrets n'est pas claire, même s'il est précisé que ces textes « ne doivent pas être contraires à la Constitution et aux lois de la République » (article 56). Si un pas décisif est fait vers un régime parlementaire, on peut se demander si le Président devrait avoir des pouvoirs normatifs quels qu'ils soient.

38. Ce ne sont que quelques exemples des risques de conflits politiques entre le Président et le gouvernement à éviter.

39. Pour ce qui est des rapports entre le Président et le Parlement, le droit du Président de renvoyer un texte de loi devant le Parlement pour réexamen (articles 55.2 et 72 de l'actuelle Constitution) devrait être limité – par exemple, aux questions constitutionnelles.

40. Enfin, il serait possible d'insérer un dispositif de prévention des frictions entre le Président et le gouvernement et de garantie du contrôle parlementaire de l'action présidentielle en prévoyant dans la Constitution que le Président prend ses décisions en présence du gouvernement, et qu'elles sont contresignées par un ministre.

Différends juridiques entre organes de l'Etat

41. Comme l'indique le Projet, il faudrait mettre en place un dispositif efficace de règlement des différends juridiques entre organes de l'Etat. Cela nécessite d'étendre les compétences de la Cour constitutionnelle.

42. Il convient de souligner que le plus important à cet égard est qu'existe une culture politique de respect mutuel et de coopération loyale.

Garantir la stabilité du gouvernement

43. Le Projet indique que pour garantir la stabilité du gouvernement, il sera nécessaire de prendre en considération l'expérience moderne de développement du parlementarisme, et de mettre à profit les mécanismes stabilisateurs qui ont fait leurs preuves dans d'autres pays (comme en République fédérale d'Allemagne). Parmi les exemples de dispositifs de ce type, figurent la motion de censure constructive et le rôle fort du Premier ministre dans le système de gouvernance de l'Etat; le Parlement ne peut être dissous que si l'Assemblée nationale ne parvient pas à élire un nouveau Premier ministre en situation de crise.

44. La Commission envisage l'adoption du système allemand de motion de censure constructive et l'on doit s'en féliciter.

Pouvoirs de contrôle du Parlement et renforcement du rôle de l'opposition

45. Le Projet indique : « Eu égard au fait que dans un système parlementaire, la principale ligne de démarcation se trouve entre la majorité politique et la minorité parlementaire, et non entre le gouvernement et le Parlement, la minorité parlementaire devrait se voir donner les droits adaptés à son rôle. »

46. Le Projet commence par envisager de recourir à des lois organiques (constitutionnelles), qui devront être adoptées à la majorité qualifiée, ce qui renforcerait le rôle de l'opposition. Il ajoute que la Constitution devrait contenir une liste exhaustive de ces lois.

47. La Commission de Venise rappelle qu'un tel dispositif juridique est bien adapté aux questions de nature constitutionnelle, c'est-à-dire qui touchent directement aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, ainsi qu'à l'organisation des pouvoirs de l'Etat – cas dans lesquels il est nécessaire d'assurer une plus grande stabilité et d'obtenir un consensus plus large que pour les lois ordinaires. Elle souligne toutefois que l'étendue des lois constitutionnelles devrait être définie de manière assez restreinte, de sorte qu'elles ne deviennent pas un obstacle au fonctionnement politique normal (majoritaire).

48. Le Projet envisage également de donner à la minorité :

- le droit de créer des commissions d'enquête ;
- le droit de présider une commission d'enquête ;
- un rôle important dans l'élection du Président de la Chambre de contrôle et du Président de la Commission électorale centrale en prescrivant l'élection de ces deux présidences à la majorité des trois cinquièmes du total des députés (comme cela se fait actuellement pour l'élection du Médiateur).

Il prévoit la représentation de l'opposition dans divers organes de l'Assemblée parlementaire (par exemple en réservant la vice-présidence de l'Assemblée et la présidence de certaines commissions permanentes à l'opposition). Ces idées sont bienvenues. Il serait bon de clarifier davantage les dispositifs envisagés en ce qui concerne la coexistence, au sein de l'Assemblée nationale, de divers groupes parlementaires et de députés indépendants.

49. Enfin, pour protéger le pouvoir législatif du Parlement, il conviendrait d'assujettir à l'autorisation de ce dernier la possibilité ouverte à l'exécutif d'adopter des textes à caractère normatif.

C. Mode de scrutin et système électoral

50. Sous le titre « mode de scrutin et système électoral », le Projet soulève trois grandes questions : l'étendue des restrictions possibles à l'expression du suffrage ; les grands traits du système des élections législatives, et le statut de la Commission électorale centrale.

Etendue des éventuelles restrictions au droit de voter

51. Actuellement, l'article 30¹ de la Constitution dit que « les nationaux déclarés incapables par décision de justice, condamnés à la prison ou purgeant une telle peine ne peuvent ni voter ni être élus ». Le Projet précise que « les condamnés ne peuvent être privés du droit de vote que pour des crimes graves ; la mention de cette restriction dans la Constitution vaut mieux que la privation totale du droit de vote pour les détenus. »

52. D'après la jurisprudence² de la Cour européenne des droits de l'homme une disposition imposant une restriction générale à tous les détenus condamnés est incompatible avec

¹ Article 30 de la Constitution de la République d'Arménie : les nationaux de la République d'Arménie âgés de 18 ans ou plus peuvent participer aux élections et aux référendums ainsi qu'à l'administration publique et à la gouvernance locale par leurs représentants directement choisis par l'expression de leur libre volonté. La loi peut définir le droit de participation des personnes ne possédant pas la nationalité de la République d'Arménie aux élections des organes des collectivités locales et aux référendums locaux. Les personnes déclarées incapables par décision de justice, régulièrement condamnées à la prison ou purgeant une telle peine, ne peuvent pas voter ni être élues.

² Affaire *HIRST c. Royaume-Uni* n°2, GC 6 octobre 2005, paragraphe 82 : « Cette disposition inflige une restriction globale à tous les détenus condamnés purgeant leur peine et s'applique automatiquement à eux, quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et de leur situation personnelle. Force est de considérer que pareille restriction générale, automatique et indifférenciée à un droit consacré par la Convention et revêtant une importance cruciale outrepassé une marge d'appréciation acceptable, aussi large soit-elle, et est incompatible avec l'article 3 du Protocole no 1. »

l'article 3 du Protocole n°1. Il est donc bon d'envisager de modifier la formulation de l'article 30.

53. La Cour européenne des droits de l'homme a ajouté qu'il convient de « laisser le législateur choisir les moyens de garantir les droits énoncés à l'article 3 du Protocole n° 1 »³.

Grands traits du système des élections législatives

54. Le Projet indique « la garantie de stabilité du système électoral utilisé pour les élections législatives impose que ses principaux mécanismes figurent dans la Constitution », et rappelle que des « *dispositions sur le système des élections législatives figurent dans la constitution de nombreux pays membres de longue date de l'Union européenne (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Danemark, Suède, Norvège, Islande, Irlande, Autriche, Espagne, Portugal) ou qui y ont adhéré plus récemment (Estonie, Lettonie, République tchèque).* »

55. Ajoutons que tous ces pays ont adopté un régime parlementaire doté d'un système électoral à la proportionnelle.

56. Le système électoral occupe une place si importante dans un système politique que ses grands principes devraient figurer dans la Constitution. On peut donc se féliciter de l'intention de les y mentionner pour les élections législatives. Cela garantirait en outre la stabilité du système électoral.

57. La recherche de stabilité ne doit toutefois pas conduire à mettre en place un système excessivement rigide. Il est par exemple souhaitable que les dispositions constitutionnelles correspondantes ne fixent pas de seuil. Le détail du système électoral (seuil, système de listes ouvertes ou bloquées) devrait être laissé à une loi organique, dont l'adoption n'exigerait pas une majorité excessivement élevée.

58. Enfin, le Code de bonne conduite en matière électorale précise que « la stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie ». « Si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin ».

59. Le Code de bonne conduite souligne que « la révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an) » n'est pas une bonne chose, car « même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels ». Il recommande donc de prévoir dans la Constitution que, « en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection – du moins si elle a lieu dans l'année à venir –, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs ».

60. Plusieurs constitutions européennes contiennent des dispositions en ce sens⁴.

³ Affaire *HIRST c. Royaume-Uni* n° 2, GC 6 octobre 2005, paragraphe 84.

⁴ Voir par exemple l'article 54.1 de la Constitution grecque (le système électoral et les circonscriptions électorales sont définis dans la loi, qui s'applique aux élections suivant immédiatement les prochaines, sauf disposition explicitement adoptée par une majorité des deux tiers du nombre total des députés et prévoyant son application immédiate dès les élections suivantes) ; article 67.6 de la constitution de Turquie (les modifications apportées aux lois électorales ne pourront s'appliquer aux élections organisées dans l'année au cours de laquelle lesdites modifications entrent en vigueur).

Statut de la Commission électorale centrale

61. La Commission de Venise soutient l'idée qu'il conviendrait de clarifier dans la Constitution le statut de la Commission électorale centrale.

62. La Constitution pourrait mentionner la Commission électorale centrale, son indépendance et sa permanence. Le détail de sa composition et de son fonctionnement devrait être laissée à une loi organique.

D. Justice

63. En ce qui concerne la justice, le Projet indique que « le gros problème est (son) inefficacité, imputable à des incertitudes sur son fonctionnement, à son instabilité structurelle, à son manque d'indépendance, à des procédures déficientes des tribunaux, ainsi qu'à un certain nombre de facteurs négatifs de nature subjective. De ce fait la confiance du public dans les tribunaux est très faible. »

64. Le Projet mentionne plusieurs domaines dans lesquels la justice aurait besoin d'être améliorée : renforcement du rôle du Conseil de la magistrature et de son efficacité ; modification structurelle du système judiciaire ; revalorisation du rôle de la Cour constitutionnelle. Ces points sont développés ci-dessous.

65. Le Projet ne dit rien des règles relatives au ministère public. Il conviendra de s'assurer que les dispositions en la matière sont compatibles avec les normes du Conseil de l'Europe.

Renforcement du rôle du Conseil de la magistrature et de son efficacité

66. En ce qui concerne le Conseil de la magistrature, le Projet affirme que « cet organe constitutionnel doit jouir d'une indépendance structurelle qui le protège suffisamment de toute influence illégitime ou discrétionnaire », « il se verra confier des fonctions constitutionnelles qui lui permettront de jouer un rôle actif de gardien de l'indépendance et de l'autonomie de la justice. En conséquence, les dispositions relatives à sa composition et à ses rapports avec d'autres organes gouvernementaux (dont l'Assemblée nationale, le Président et le gouvernement de la République d'Arménie) ou encore à la nature et à l'ampleur de ses compétences, notamment, doivent être révisées une nouvelle fois. »

67. Le Projet n'explique toutefois pas quelles modifications concrètes il est envisagé d'apporter à la Constitution elle-même.

68. Dans son Rapport sur les nominations judiciaires⁵, la Commission de Venise indique qu'« une méthode appropriée pour garantir l'indépendance de la magistrature consiste à créer un conseil de la magistrature, qui doit être doté de garanties constitutionnelles pour sa composition, ses pouvoirs et son autonomie ».

69. Elle a également recommandé de veiller à « garantir une représentation équilibrée des juges de l'ensemble des tribunaux », et d'inscrire explicitement ce principe dans la Constitution⁶.

⁵ CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphe 48.

⁶ CDL-AD(2011)010, Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendements de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le Conseil de la magistrature du Monténégro, paragraphe 21. [...] « De plus, un nouveau paragraphe pourrait être inclus dans l'article 127 de la Constitution pour indiquer que la composition du Conseil des juges doit garantir une représentation équilibrée des juges de l'ensemble des tribunaux. » Voir également CDL-AD(2012)024, Avis sur deux séries de projets

Structure du système judiciaire

70. La Commission n'ayant pas fini d'examiner la structure du système judiciaire, le Projet ne se prononce pas de façon définitive à ce sujet.

71. La Commission hésite encore entre un système à deux ou trois niveaux. Ce choix fondamental n'interdit pas d'avoir un nombre différent d'instances selon le type de litige.

72. Enfin, il convient de rappeler que dans un récent avis sur le mandat des présidents des tribunaux d'Arménie, la Commission de Venise a dit que, « dans un souci de clarté de la loi et de la Constitution, un amendement à la Constitution sur la durée fixe du mandat des présidents des tribunaux pourrait être envisagé. Cet amendement pourrait être inclus dans la réforme en cours⁷. »

Justice constitutionnelle

73. Il est envisagé d'élargir les compétences de la Cour constitutionnelle au « règlement des différends entre organes constitutionnels portant sur leurs pouvoirs constitutionnels », ce qui serait une bonne chose⁸ (se reporter à la section consacrée aux différends juridiques entre organes de l'Etat).

74. Comme mentionné au paragraphe ci-dessus « garantir l'effet direct des libertés et droits fondamentaux », le droit de recours individuel auprès de la Cour constitutionnelle devrait être élargi notamment pour permettre de contester la constitutionnalité d'autres actes juridiques (article 101 de la Constitution actuelle).

75. A un niveau plus formel, la présence dans la Constitution d'une section ou d'un chapitre consacré à la Cour constitutionnelle ferait mieux ressortir le caractère spécifique de cette dernière, en montrant en particulier qu'il ne s'agit pas d'une cour d'appel pour d'éventuelles cours suprêmes.

E. Garanties constitutionnelles en matière de référendum

76. Le Projet se propose par ailleurs de « renforcer encore le rôle du référendum, instrument performant de la démocratie directe. » « Le but ultime est de tirer un bénéfice maximum de l'effet de contrepoids de la démocratie directe sur l'exercice du pouvoir de l'Etat. » Le document précise encore ceci :

d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro, adopté par la Commission de Venise lors de sa 93^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2012), paragraphes 20 et 23.

⁷ CDL-AD (2014)021, Opinion on the draft law on Introducing amendments and addenda to the Judicial Code of the Republic of Armenia (en anglais).

⁸ Voir par exemple [CDL\(1997\)018rev](#), Avis relatif à la loi sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, paragraphe 4 : « La Commission a déjà relevé dans son avis sur la Constitution de l'Ukraine [...] que plusieurs procédures susceptibles de jouer un rôle important dans la consolidation du constitutionnalisme en Ukraine n'étaient pas expressément mentionnées dans le texte de la Constitution, à savoir : [...] une disposition sur les conflits de compétences entre organes de l'Etat.

Dans son avis, la Commission constatait que la loi sur la Cour constitutionnelle cherche à remédier à ces lacunes en usant des procédures mentionnées dans la Constitution de manière à obtenir des effets analogues à ceux des procédures manquantes. »

« Les principales approches conceptuelles de développement du référendum sont les suivantes :

- donner priorité à la possibilité de clarifier la portée du référendum, de sorte que les questions liées à l'adhésion à des organisations internationales soient sujettes au référendum dès lors qu'elles entraînent une perte partielle de souveraineté nationale ;
- préciser dans la Constitution les catégories de questions ne pouvant donner lieu à un référendum ;
- instaurer la pratique du référendum d'initiative civile
- mettre en place les bases constitutionnelles et légales pour la demande d'un avis préalable de l'Assemblée nationale sur une question ou un projet de loi soumis au référendum par initiative civile.

77. Théoriquement, les grands axes ci-dessus paraissent conformes aux normes en la matière⁹ et devront être appliquées, entre autres normes, si la volonté de promouvoir le référendum se confirme.

78. Cela dit, la Commission de Venise rappelle que l'expérience pratique du référendum n'a pas toujours été positive (en particulier dans les pays issus de l'Union soviétique, mais aussi dans des pays occidentaux). De plus, pour les pays dont de nombreux nationaux vivent à l'étranger, il peut être difficile de fixer un seuil de participation (nombre d'électeurs inscrits sur les listes qui doivent effectivement s'exprimer).

79. En tout état de cause, la Commission de Venise recommande de bien distinguer référendum et initiative populaire. Dans une démocratie qui fonctionne bien, les partis politiques sont censés synthétiser l'initiative populaire et formuler des programmes politiques de sorte que les grands problèmes politiques et sociaux arrivent jusqu'au Parlement.

80. Le référendum pourrait être conservé et développé au niveau local (sur des questions dont la population se sent proche).

F. Bases conceptuelles de la réforme de la Constitution et de la loi en matière de gouvernance locale

81. On ne peut que se féliciter de la volonté de conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale.

V. Conclusion

82. Le Projet de document de réflexion constitue une base utile et solide de préparation d'un ensemble de propositions concrètes en vue de la réforme de la Constitution de la République d'Arménie qui consoliderait les principes démocratiques et réunirait les conditions nécessaires à la prééminence du droit (Etat de droit) et au respect des droits de l'homme au sein du pays. Il se fonde sur une analyse complète et cohérente de la situation en Arménie.

83. Le Projet vise à rapprocher le pays plus près des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe. Tout en introduisant des changements notables, il ne rompt pas avec l'ordre constitutionnel actuel. Il prolongera la réforme constitutionnelle adoptée en 2005 en remédiant à certaines déficiences apparues au cours de sa mise en œuvre.

⁹ CDL-AD(2007)008rev, Code de bonne conduite en matière référendaire, adopté par le Conseil des élections démocratiques. Voir notamment III.6. 6. Avis du Parlement « Lorsqu'un texte est soumis au vote à la demande d'une fraction du corps électoral ou d'une autorité autre que le Parlement, celui-ci doit pouvoir faire part de son avis, de caractère consultatif, sur le texte soumis au vote. En cas d'initiative populaire, il peut avoir le droit d'opposer un contre-projet au texte proposé, qui sera soumis simultanément au vote populaire. Un délai pour l'avis du Parlement doit être fixé ; s'il n'est pas respecté, le texte est soumis au vote populaire sans avis du Parlement. »

84. Les buts et l'approche générale de la réforme méritent donc un soutien ferme. Les idées juridiques présentées dans le Projet s'inscrivent dans le droit fil des positions traditionnelles de la Commission de Venise, qui observe que les avis émis par ses rapporteurs au fil des échanges de vues ont été pris en compte.

85. Le document se fonde sur une analyse juridique complète de la situation, et fait certains choix à caractère politique, telle que l'option en faveur d'un système de gouvernement parlementaire et qui devront être amplement débattu dans le pays. Dans tous les cas, une réforme constitutionnelle majeure n'est possible que sur la base d'un large consensus au sein de la société.

86. La Commission de Venise sait que le Projet de document de réflexion sera révisé à la lumière de son avis, puis soumis au Président de la République d'Arménie. Après quoi, il sera traduit en un ensemble concret d'amendements à la Constitution. La Commission de Venise encourage les autorités arméniennes et la Commission de la réforme constitutionnelle à poursuivre leurs efforts d'association du public et de toutes les parties prenantes, en particulier les partis politiques, à ce travail. Elle estime que le Projet de document de réflexion ouvre une possibilité de réforme à ne pas laisser passer.

87. La Commission de Venise poursuivra avec plaisir sa coopération avec les autorités arméniennes sur cette importante réforme.