



Strasbourg, le 29 octobre 2015

CDL-AD(2015)037

Avis n° 757/2014

Or. angl.

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

PREMIER AVIS¹

SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS

DE LA CONSTITUTION
(CHAPITRES 1 A 7 ET 10)

DE LA REPUBLIQUE D'ARMENIE

Entériné par la Commission de Venise
lors de sa 104^e session plénière
(Venice, 23-24 octobre 2015)

Sur la base des observations de

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

¹ Voir également CDL-AD(2015)038.

Table des matières

I.	Introduction.....	3
A.	Portée de l'avis.....	3
B.	Observations liminaires.....	4
II.	Analyse des modifications proposées aux chapitres relatifs aux fondements de l'ordre constitutionnel, ainsi qu'aux libertés et droits fondamentaux de l'homme et du citoyen (chapitres 1 et 2 de la Constitution actuelle).....	4
A.	Observations générales.....	4
B.	Observations particulières.....	5
	Chapitre 1. Fondements de l'ordre constitutionnel.....	5
	Chapitre 2. Libertés et droits fondamentaux de l'homme et du citoyen.....	7
	Chapitre 3. Garantie de mise en œuvre législative et grands objectifs de la politique de l'Etat en matière sociale, économique et culturelle.....	11
III.	Analyse des chapitres 4 à 6 : Assemblée nationale, Président de la République et gouvernement.....	12
A.	Observations liminaires.....	12
B.	Observations générales.....	12
C.	Observations particulières.....	13
	Chapitre 4. L'Assemblée nationale.....	13
	Chapitre 5. Le Président de la République.....	19
	Chapitre 6. Le Gouvernement.....	21
IV.	Analyse des modifications proposées au chapitre sur les tribunaux et le Conseil supérieur de la justice (chapitre 7).....	22
A.	Observations générales.....	22
B.	Observations particulières.....	23
V.	Défenseur des droits de l'homme.....	28
A.	Observations générales.....	28
B.	Observations particulières.....	28
VI.	Conclusion.....	29

I. Introduction

1. En sa qualité de coordinateur de la Commission professionnelle de la réforme constitutionnelle (ci-après désignée par « la Commission constitutionnelle ») 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 d'apporter son appui à la révision de la Constitution de son pays. Sa lettre décrivait le déroulement envisagé du processus : dans un premier temps, la Commission constitutionnelle préparerait à l'intention du Président de la République un document de réflexion sur les réformes ; le projet concret de révision serait ensuite rédigé et transmis. L'appui de la Commission de Venise était sollicité pour les deux phases des travaux.
2. Un groupe de rapporteurs a été formé. Il était composé de M. Bartole, M. Endzins, M. Grabenwarter, Mme Khabrieva, M. Tanchev, et M. Tuori.
3. La Commission constitutionnelle et les rapporteurs se sont réunis à trois reprises en 2014 pour examiner le document de réflexion (CDL-REF(2014)033) ; la Commission de Venise a adopté un avis à son sujet à sa 100^e session plénière, tenue à Rome les 10 et 11 octobre 2014 (CDL-AD(2014)027).
4. Le document de réflexion a ensuite été soumis au Président de la République, qui l'a approuvé.
5. La Commission constitutionnelle s'est attelée à la préparation de la révision de la Constitution. Une première version du projet portant sur les deux premiers chapitres de la Constitution actuelle (CDL-REF(2015)014) a été soumise à la Commission de Venise et examinée par les rapporteurs et la Commission constitutionnelle à Paris les 18 et 19 mai 2015. Ce texte a ensuite été remanié par la Commission constitutionnelle à la lumière des recommandations des rapporteurs (voir CDL-REF(2015)023).
6. Un avant-projet de modification des chapitres 4 (Assemblée nationale), 5 (Président de la République), 6 (gouvernement), 7 (tribunaux et Conseil supérieur de la justice) et 10 (Défenseur des droits de l'homme) a été présenté aux rapporteurs et examiné à Vienne les 1^{er} et 2 juillet 2015. Il a ensuite été remanié par la Commission constitutionnelle à la lumière des recommandations des rapporteurs (voir CDL-REF(2015)023).
7. Le présent avis se fonde sur la traduction anglaise du projet fournie par les autorités arméniennes. Cette version pouvant ne pas être parfaitement fidèle à l'original, certains commentaires ou omissions pourraient trouver leur origine dans des problèmes de traduction.
8. Le présent avis s'appuie sur les contributions des rapporteurs ; il a été communiqué aux autorités arméniennes à titre d'avis préliminaire, et publié le 30 juillet 2015. Il a par la suite été entériné par la Commission de Venise à sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015).

A. Portée de l'avis

9. Le présent avis se rapporte aux modifications concernant les chapitres 1 (fondements de l'ordre constitutionnel), 2 (libertés et droits fondamentaux de l'homme et du citoyen), 3 (Président de la République), 4 (Assemblée nationale), 5 (gouvernement) et 6 (pouvoir judiciaire) de la Constitution en vigueur. La Commission constitutionnelle travaille à la révision des chapitres restants, qui feront l'objet d'un avis ultérieur.

10. La Commission constitutionnelle a déjà pris en compte nombre de recommandations et commentaires formulés par les rapporteurs lors de leurs échanges, et remanié le projet sur cette base. Ces commentaires et recommandations ne sont donc pas répétés dans le présent avis.

B. Observations liminaires

11. La Commission de Venise souhaite tout d'abord rendre hommage à l'importance et à la qualité du travail qu'a fourni la Commission constitutionnelle, ainsi qu'à la qualité des échanges et à l'esprit de franchise constructive qui ont régné dans les réunions de travail. Elle constate avec satisfaction que la plupart des suggestions et propositions émises par les rapporteurs à ces occasions ont été très sérieusement analysées et fréquemment reprises.

12. La Commission de Venise avait déjà collaboré avec les autorités arméniennes à deux réformes de la Constitution : en 2001-2003 (la réforme s'était soldée par l'échec du référendum), puis en 2004-2005 (les modifications avaient été acceptées lors du référendum du 27 novembre 2005). Plusieurs recommandations formulées à l'époque par la Commission de Venise, mais rejetées alors, ont été reprises dans le texte examiné ici. Aux yeux de la Commission, cela montre clairement que la culture juridique et politique de l'Arménie a continué de se développer au fil des années, pour atteindre aujourd'hui un remarquable degré de maturité – ce dont il y a tout lieu de se féliciter.

II. Analyse des modifications proposées aux chapitres relatifs aux fondements de l'ordre constitutionnel, ainsi qu'aux libertés et droits fondamentaux de l'homme et du citoyen (chapitres 1 et 2 de la Constitution actuelle)

A. Observations générales

13. La Constitution prévoit à son article 114 que ses articles 1 et 2 ne sont pas modifiables. La plupart des autres articles de cette partie de la Constitution ont été profondément remaniés.

14. La liste des droits fondamentaux garantis par la Constitution a été notablement enrichie par l'inclusion de certains des droits les plus récents et, pour la première fois dans le projet de révision, d'autres droits qui prennent ainsi rang constitutionnel. Les articles 40 à 52, par exemple, inscrivent dans la Constitution certains des principaux droits de l'homme universellement reconnus en droit pénal.

15. Le projet introduit une nouvelle structure, tout à fait bienvenue. Après le chapitre 1, qui traite des fondements de l'ordre constitutionnel, une nouvelle distinction a été faite entre les droits directement applicables (libertés et droits fondamentaux) et les droits sociaux fixés comme objectifs à la politique de l'Etat ainsi que ceux dont la définition est laissée au législateur (chapitre 3 : garantie législative et grands objectifs de la politique de l'Etat en matière sociale, économique et culturelle).

16. Les dispositions des trois premiers chapitres du projet sont conformes aux traités constitutifs du droit international relatif aux droits de l'homme, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après désignée par « CEDH »), aux instruments incitatifs (« soft law ») du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise, et aux engagements contractés devant l'OSCE dans ce domaine.

17. Le chapitre 1 contient un grand nombre de principes fondamentaux que l'on retrouve dans d'autres constitutions modernes d'Europe.

18. Le chapitre 2 dresse un catalogue moderne et élaboré de droits fondamentaux. Il intègre de nombreuses garanties figurant dans la CEDH (aux articles 2, 5, 13, 19, 20, 22, 23, 38 *sqq*, par exemple) et/ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (comme aux articles 1 à 4, 15, 19, 20, 22, 23, 38 *sqq*), plus quelques-unes (comme l'article 21 de la Constitution arménienne) également présentes dans d'autres constitutions nationales, mais pas en Europe.

19. Au chapitre 2, la formulation de plusieurs dispositions est très proche de celle de la CEDH. Des questions d'interprétation pourraient en résulter quand ce n'est pas le cas.

20. Les écarts par rapport à la Convention proviennent parfois de l'ajout de détails tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est par exemple le cas pour des éléments du droit à un procès équitable. Cette approche est intéressante, voire utile à première vue. Mais elle pourrait engendrer des difficultés à long terme, du fait que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme se développe constamment, et qu'il est donc impossible de la reprendre intégralement dans les constitutions nationales.

21. Certaines dispositions sont très détaillées – telles celles sur les droits judiciaires. On peut se demander si elles devraient toutes avoir rang constitutionnel. Cela vaut, par exemple, pour le droit d'être exempté de l'obligation de témoigner (article 42).

22. Le projet se montre à deux égards particulièrement ouvert aux normes internationales et européennes relatives à la protection des droits de l'homme : par la mention explicite de la possibilité d'en référer à des organes internationaux (paragraphe 3 de l'article 59) ; et par la primauté donnée aux normes internationales supérieures sur les normes nationales (paragraphe 2 de l'article 81). Cela est bienvenu.

B. Observations particulières

Chapitre 1. Fondements de l'ordre constitutionnel

Article 5. Hiérarchie des normes juridiques

23. Cet article définit la hiérarchie des normes juridiques. Toutefois il ne mentionne pas les lois constitutionnelles auxquelles fait implicitement référence l'article 103. L'institution des lois constitutionnelles a deux conséquences normatives : les lois ordinaires ne doivent pas contredire les lois constitutionnelles, et les lois constitutionnelles ne doivent pas sortir des champs de compétences délimités à l'article 103. Il serait souhaitable que ces deux principes figurent expressément dans la Constitution.

24. Cet article dit que les normes à caractère impératif du droit international et les traités ratifiés priment sur les autres lois². Cette disposition est bienvenue.

25. L'article 7 et le paragraphe 2 de l'article 60, qui prévoit que les restrictions aux libertés et droits fondamentaux ne peuvent excéder celles définies par les traités internationaux auxquels est partie la République d'Arménie, doivent faire l'objet d'une interprétation systématique. Les tribunaux nationaux sont tenus d'appliquer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, du moins en Arménie, y compris en ce qui concerne le chapitre 2 de la Constitution (ceci est explicitement prévu par le Code judiciaire arménien).

² Sur l'importance de la mise en œuvre du droit international par les tribunaux nationaux, voir CDL-AD(2014)036, en particulier le paragraphe 113.

Article 6. Principe de légalité

26. Le sens pratique de la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 8 (les normes portant autorisation doivent être compatibles avec le principe de sécurité juridique) n'est pas clair. Quoiqu'il en soit, si la mention du principe de sécurité juridique est maintenue dans ce paragraphe, qui se rapporte spécifiquement aux textes normatifs de rang inférieur à la loi émanant d'organismes institués dans la Constitution, elle ne devrait pas être limitée aux « normes portant autorisation ».

Article 7. Principes régissant le suffrage

27. L'article 7 énumère les cinq principes du patrimoine électoral européen³, qui bénéficient ainsi de la protection constitutionnelle – ce dont on ne peut que se féliciter. Il paraîtrait important d'ajouter le principe de parité des sexes, de sorte que la législation électorale puisse mettre en place des règles imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats⁴.

Article 8. Pluralisme des idées et multipartisme

28. Le paragraphe 4 de l'article 8, qui impose que les objectifs des partis politiques soient compatibles avec les principes fondamentaux de la Constitution, fait problème. La Commission de Venise estime qu'il ne devrait pas être anticonstitutionnel de chercher à réformer la Constitution par des voies constitutionnelles. La formulation du paragraphe 4 de l'article 45 a changé depuis le projet précédent, ce qui l'a mise en conformité avec la position de la Commission de Venise, mais il y a maintenant une « tension » entre le paragraphe 4 de l'article 8 et le paragraphe 4 de l'article 45.

Article 10. Ordre économique

29. La formulation du nouvel article 10 (l'ordre économique de la République d'Arménie se fonde sur l'économie sociale de marché) a été améliorée à la suite des entretiens de Paris ; la « politique de l'Etat » y figure à présent comme une composante de « l'économie sociale de marché », ce qui clarifie le choix de l'ordre économique, à savoir une économie « sociale » de marché, et fournira une base aux interventions des autorités publiques visant à la réalisation des objectifs sociaux définis au chapitre 3.

Article 16. Etat et organisations religieuses

30. Le premier paragraphe de l'article 16 garantit la libre activité des organisations religieuses ; le paragraphe 2 pose le principe de la séparation de l'Etat et des organisations religieuses. Les dispositions de cet article, reformulées à l'issue des discussions de Paris, sont en harmonie avec celles de l'article 40, en particulier son paragraphe 4 sur la dimension collective de la liberté de religion.

Article 17. Sainte Eglise apostolique arménienne

31. Le premier paragraphe de l'article 17 déclare que la République d'Arménie reconnaît la mission exclusive de la sainte Eglise apostolique arménienne dans la vie spirituelle du peuple arménien, dans le développement de sa culture nationale et dans la préservation de son identité nationale.

³ Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)023rev.

⁴ Code de bonne conduite en matière électorale, 2.5, *op. cit.*

32. La Commission de Venise a conscience de l'importance de l'Eglise apostolique arménienne dans la vie spirituelle, la culture nationale et l'identité de l'Arménie, comme le décrit ce paragraphe. Mais les mots « mission exclusive » pourraient induire à mal interpréter le statut de l'Eglise apostolique arménienne. Lui reconnaître une « mission exclusive » dans la vie spirituelle des Arméniens semble contredire le premier paragraphe de l'article 16 dans sa formulation actuelle (selon laquelle la République d'Arménie garantit la libre activité des organisations religieuses). Cela semble également contredire l'article 40 sur la liberté de pensée, de conscience et de religion. Enfin, cette « mission exclusive » dans le développement de la culture nationale d'Arménie ne semble laisser aucune place à l'action de l'Etat en ce qui concerne la culture et la préservation de l'identité nationale.

33. L'article 16 fait de la Sainte Eglise apostolique arménienne l'église nationale. Cela est compatible avec la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui n'exigent pas la stricte égalité entre toutes les églises et groupes religieux. La sainte Eglise apostolique arménienne peut donc occuper une place à part en Arménie, mais lui conférer une mission exclusive pourrait, on l'a vu, susciter des malentendus. Il n'est toutefois pas exclu qu'il s'agisse d'un problème de traduction.

34. Enfin, les dispositions relatives à la nationalité figurent d'habitude dans les dispositions générales ou fondamentales d'une constitution. Ici, elles apparaissent à l'article 46, dans le titre traitant du droit à la nationalité de la République d'Arménie. Cet article pourrait trouver place dans le chapitre 1.

Chapitre 2. Libertés et droits fondamentaux de l'homme et du citoyen

Article 23. Droit à la vie, interdiction de la peine de mort

35. L'article 23 sur le droit à la vie est un exemple de disposition inspirée de la CEDH ; il inclut en outre l'interdiction de la peine de mort. Cette heureuse addition fournit une bonne base de reprise de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Article 24. Droit à la vie et à l'intégrité physique et psychique

36. Les dispositions de cet article sont conformes à la Charte des droits fondamentaux, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (Convention d'Oviedo)⁵.

Article 26. Droit à la liberté individuelle

37. L'article 26, qui traite de la liberté individuelle, est très détaillé. C'est un des articles dont la formulation se rapproche beaucoup de la CEDH, et intègre certains éléments de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

38. Son paragraphe 3 dit « Si une personne arrêtée n'est pas détenue par décision de justice dans les 72 heures, elle doit être immédiatement remise en liberté ». Ce délai de détention sans décision judiciaire est conforme à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, mais la formulation de la disposition n'est pas souple et ne permet pas la fixation d'un délai plus favorable.

⁵ Se reporter aux articles 5 et 16v de la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine, STE no 164, « Convention d'Oviedo ») ;

<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/164.htm>.

Article 28. Egalité des droits entre hommes et femmes

39. L'article 28 pose le principe de l'égalité des droits entre hommes et femmes. Son second paragraphe, qui traite de l'égalité devant et pendant le mariage, ainsi que devant le divorce, affaiblit d'une certaine manière le principe général, dans la mesure où l'égalité entre hommes et femmes dépasse largement le cadre particulier du mariage. Ce paragraphe trouverait plus naturellement sa place à l'article 34, qui traite de la liberté de mariage et de l'égalité des droits des époux.

Articles 30, 31, 32, 39, 40, 41, 43, 44 (droits qualifiés) et principe de nécessité dans une société démocratique (articles 78 et 80)

40. Les articles 30 (inviolabilité de la vie privée et de la vie familiale, honneur et réputation), 31 (inviolabilité du domicile), 32 (liberté et confidentialité des communications), 39 (liberté de déplacement), 40 (liberté de pensée, de conscience et de religion), 41 (liberté d'opinion et d'information), 43 (liberté de réunion) et 44 (liberté d'association) présentent une structure identique : leur premier paragraphe définit le droit garanti, et le second les buts légitimes de sa restriction.

41. Aucune de ces dispositions ne mentionne les principes de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique, qui est requise par la CEDH pour la restriction de l'exercice de ces droits fondamentaux. Les auteurs du projet ont préféré insérer une disposition générale sur l'application du principe de proportionnalité à toutes les restrictions aux libertés et droits fondamentaux⁶, ainsi qu'une autre sur «l'inviolabilité de l'essence des dispositions relatives aux libertés et droits fondamentaux» (article 80). Il est regrettable que l'exigence primordiale de nécessité soit maintenant « caché » dans l'article posant le principe de proportionnalité, et ne figure pas dans les dispositions relatives aux droits fondamentaux eux-mêmes.

42. Les articles « horizontaux » 78 à 80 ne contiennent pas de liste des droits qui ne peuvent être restreints, ce qui implique à l'évidence que les droits ne peuvent être restreints que si les articles concernés en prévoient la possibilité. Cela dit, une liste de droits « absolus » aurait au moins valeur informative.

43. Dans les articles qui ne le précisent pas, il conviendrait d'indiquer que seules sont possibles les restrictions fondées sur la loi ; cela expliciterait le fait qu'une restriction ne saurait se fonder directement sur la Constitution. Il ne suffit pas d'indiquer que les modalités sont fixées dans la loi (voir par exemple l'article 32).

44. L'article 78 définit ainsi le principe de proportionnalité, « les moyens adoptés pour restreindre les libertés et droits fondamentaux doivent être adaptés et nécessaires à la réalisation du but défini dans la Constitution. Le but de la restriction et les moyens adoptés pour l'imposer doivent être proportionnés au rôle et à l'importance du droit fondamental qui est restreint ». La formulation de cet article est complexe. La seconde phrase n'est par ailleurs pas claire ; elle sous-entendrait qu'il existe une hiérarchie des droits fondamentaux (« le but de la restriction et les moyens adoptés pour l'imposer devant être *proportionnés au rôle et à l'importance du droit fondamental qui est restreint* ».). Il est suggéré de revoir cette formulation.

Article 33. Protection des données à caractère personnel

45. Les droits garantis à l'article 33 (protection des données à caractère personnel) : droit de l'individu d'accéder à l'information le concernant et de demander sa rectification ou sa

⁶ Le même option a été retenue dans la nouvelle constitution tunisienne (voir CDL-AD(2013)032).

suppression sont les bienvenus. Ils ne devraient toutefois pas être limités aux banques de données des autorités publiques.

Article 34. Liberté de mariage, égalité des droits des époux

46. L'article 34 ne devrait pas être interprété, en combinaison avec l'article 15 (protection de la famille), comme interdisant la reconnaissance juridique de l'union entre personnes de même sexe⁷.

47. L'actuel paragraphe 2 de l'article 49 pourrait trouver place dans cet article (voir commentaire de l'article 28).

Article 36. Droits de l'enfant

48. Le paragraphe 3 de l'article 36 charge l'« autorité compétente » de décider si le maintien de relations personnelles et de contacts directs réguliers avec ses deux parents serait contraire à l'intérêt de l'enfant. Cette décision devrait être du ressort d'un tribunal. Il pourrait s'agir d'un problème de traduction, car le paragraphe 2 de l'article 35 relatif aux droits et devoirs des parents – qui fait pendant au paragraphe 3 de l'article 36 – prévoit que « la privation ou la restriction de l'autorité parentale est prononcée par *un tribunal (...)* ».

Article 37. Droit à l'éducation

49. Cet article est plus détaillé et va plus loin que les conventions européennes (dix ans de scolarité obligatoire et gratuite, autonomie des établissements d'enseignement supérieur). Cela vaut la peine d'être relevé.

Article 40. Liberté de pensée, de conscience et de religion.

50. Le paragraphe 3 de l'article 40 contient une garantie constitutionnelle du droit au service civil. C'est une excellente façon de protéger la mise en œuvre de la jurisprudence issue de l'affaire *Bayatyan c. Arménie*⁸, et il convient de lui rendre hommage.

Article 45. Droit de créer un parti politique et d'adhérer à un parti politique.

51. Cette importante disposition est en harmonie avec les normes européennes. Le droit de créer un parti et d'adhérer à un parti est dûment complété par celui de ne pas être forcé de s'inscrire à un parti. Le critère d'interdiction d'un parti politique est, comme il se doit, le renversement de l'ordre constitutionnel par la violence et le recours à la violence dans ce même but ; la suspension des activités d'un parti requiert une décision de la Cour constitutionnelle. La disposition n'aborde toutefois pas la dissolution d'un parti, qu'elle devrait couvrir.

Article 46. Droit à la nationalité de la République d'Arménie

52. Cette disposition semble assujettir l'obtention de la nationalité arménienne à l'existence d'un lien de parenté avec un citoyen arménien. Une telle restriction paraît excessive.

⁷ Voir le panorama de la législation et de la jurisprudence sur la reconnaissance des couples homosexuels dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 25 juillet 2015 en l'affaire *Oliari et autres c. Italie* (paragraphe 134 à 139).

⁸ Cour européenne des droits de l'homme, 7 juillet 2011, *Bayatyan c. Arménie*, CM/ ResDH(2014)225. Voir également CDL-AD(2011)051-e *Opinion on the draft law on amendments and additions to the law on alternative service of Armenia* (uniquement en anglais), adopté par la Commission de Venise à sa 89^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2011).

53. Cet article pourrait être transféré dans le chapitre 1.

Article 47. Droit de vote et de participation aux référendums

54. Le paragraphe 2 de l'article 47 dit que pour être candidat à l'Assemblée nationale, il faut non seulement avoir 25 ans au moins et maîtriser l'une des langues officielles, mais aussi a) ne pas posséder ni avoir possédé dans les cinq dernières années d'autre nationalité, et b) avoir résidé en permanence en Arménie au cours des cinq dernières années. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont par le passé critiqué ces exigences⁹, déjà en place en Arménie. L'exclusion de la candidature des binationaux est contraire à l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme¹⁰. L'exigence de résidence est contraire aux normes internationales. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit qu'une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales¹¹. De plus, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a dit que « les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple [...] le lieu de résidence ou l'ascendance »¹². Ces deux restrictions devraient être retirées du paragraphe 2 de l'article 47.

55. Le paragraphe 4 de l'article 47 prive du droit de vote, du droit de candidature et du droit de participer au référendum les personnes condamnées pour infraction grave. La Cour européenne des droits de l'homme a dit que « l'article 3 du Protocole n° 1, qui consacre la capacité de l'individu à influencer sur la composition du corps législatif, n'exclut donc pas que des restrictions aux droits électoraux soient infligées à un individu qui, par exemple, a commis de graves abus dans l'exercice de fonctions publiques ou dont le comportement a menacé de saper l'Etat de droit ou les fondements de la démocratie [...]. Il ne faut toutefois pas recourir à la légère à la mesure rigoureuse que constitue la privation du droit de vote ; par ailleurs, le principe de proportionnalité exige l'existence d'un lien discernable et suffisant entre la sanction et le comportement ainsi que la situation de la personne touchée. »¹³ La Commission de Venise s'est récemment penchée sur la question de l'exclusion des délinquants ; elle est arrivée à la conclusion que « l'inéligibilité étant une restriction du droit à des élections libres, elle doit être fondée sur des règles de droit précises, poursuivre un but légitime et respecter le principe de proportionnalité. Il est dans l'intérêt général du public d'éviter que des délinquants jouent un rôle actif dans le processus de décision politique. La proportionnalité limite non seulement les cas dans lesquels une restriction est possible, mais également la durée de la restriction ; elle exige que des éléments tels que nature et la gravité de l'infraction et/ou la durée de la sanction soient pris en considération »¹⁴. Le paragraphe 4 de l'article 47 de la Constitution arménienne devrait donc mentionner explicitement les limites qu'impose le principe de proportionnalité à cette privation du droit de vote.

Article 49. Droit à la bonne administration

Article 50. Droit d'accès à l'information

Article 51. Droit de déposer une requête auprès du défenseur des droits de l'homme

⁹ CDL-AD(2011)032, paragraphes 37 à 39.

¹⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Tanase c. Moldova*, 27 avril 2010, requête n° 7/08; CDL-AD(2011)021, paragraphe 35.

¹¹ Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)03rev, 1.1.1.c.

¹² Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 25, paragraphe 15.

¹³ CEDH GC 6 octobre 2005 *Hirst c. Royaume-Uni* n° 2.

¹⁴ CDL-AD(2015)019, paragraphe 150.

56. Les articles 49 (droit à la bonne administration), 50 (droit d'accès à l'information) et 51 (droit de déposer une requête auprès du Défenseur des droits de l'homme) sont des composants indispensables à la bonne gouvernance, et sont donc les bienvenus.

Article 54. Protection du droit à une identité nationale et ethnique

57. Il faut se féliciter de l'article 54 en particulier dans la mesure où il mentionne à son paragraphe 2 les droits des minorités nationales. La formulation de ce paragraphe n'indique pas clairement si leur mise en œuvre est laissée à l'initiative privée, ou si elle vise à garantir l'action positive de l'Etat.

Article 68. Droit de recours dans les affaires pénales

58. La deuxième phrase de cet article dit que l'exercice de ce droit et les motifs de cet exercice sont fixés dans la loi. Il est à noter à ce propos que la discrétion du législateur sera limitée par la jurisprudence relative à l'article 2 du protocole n° 7 à la CEDH.

Article 73. Effet rétroactif des lois

59. La formulation du premier paragraphe de l'article 73 est assez contournée. Il serait plus clair de commencer par le principe général, puis de passer aux exceptions. Il conviendrait d'indiquer clairement que les exceptions admissibles ne s'appliquent pas au droit pénal. Le « droit à la confiance » désigne manifestement la protection des attentes légitimes. On peut se demander si les effets rétroactifs de normes autres que celles du droit pénal ont bien leur place dans la Constitution ; ils pourraient aussi être laissés à la doctrine constitutionnelle.

Article 75. Structure d'organisation des personnes morales et procédures à respecter

60. Aux obligations positives qu'impose à l'Etat le paragraphe 2 de l'article 3 du chapitre premier, cette disposition ajoute celle de définir les structures d'organisation et procédures nécessaires à l'exercice effectif des libertés et droits fondamentaux, ce qui est une bonne chose.

Article 76. Restriction des libertés et droits fondamentaux en cas d'état d'urgence ou de loi martiale

61. Cette disposition définit les dérogations possibles en temps d'état d'urgence ou de loi martiale. Elle prévoit un nombre considérablement plus élevé de droits non dérogeables que l'article 15 de la CEDH.

Chapitre 3. Garantie de mise en œuvre législative et grands objectifs de la politique de l'Etat en matière sociale, économique et culturelle

62. L'idée de rassembler les droits non directement justiciables dans un chapitre distinct est tout à fait heureuse.

63. Il en va de même pour la distinction entre les droits que des lois ordinaires définissent comme des droits subjectifs justiciables (articles 82 à 85) et les objectifs politiques que les autorités publiques doivent promouvoir (article 86) et dont l'Assemblée nationale contrôle la réalisation au vu du rapport annuel du gouvernement (article 87).

64. Il est explicitement prévu que le législateur définisse ultérieurement les droits garantis aux articles 82 à 85, ce qui conduit à s'interroger sur la teneur de ces droits tant que la législation correspondante n'est pas adoptée. La Constitution, une fois adoptée, garantira du moins immédiatement le droit à la mise en œuvre législative de ces dispositions. Mais existera-t-il une protection judiciaire de ces garanties virtuelles ? Et sera-t-il possible d'en référer à la Cour constitutionnelle si le législateur manque à adopter la législation correspondante ?

III. Analyse des chapitres 4 à 6 : Assemblée nationale, Président de la République et gouvernement

A. Observations liminaires

65. Les nouveaux chapitres 4, 5 et 6 témoignent d'un clair tournant vers un régime parlementaire rationalisé.

66. La Commission de Venise a déjà souligné à plusieurs reprises qu'il incombe à chaque pays de faire son choix entre un régime présidentiel, semi-présidentiel ou parlementaire, et que tous ces régimes peuvent être rendus compatibles avec les normes démocratiques¹⁵.

67. Ce qui est fondamental est que tout d'abord l'indépendance de la justice soit garantie quel que soit le régime, puis que le choix opéré soit suivi de manière conséquente. On pourrait ajouter que des changements de régime peuvent être introduits pour remédier à des déséquilibres démocratiques et à des problèmes de gouvernance, mais jamais pour consolider des pouvoirs en place ou à venir. En outre, ils devraient faire l'objet d'un large consensus politique et social.

68. La Commission de Venise sait que plusieurs réunions ont déjà eu lieu avec des partis politiques, et que le débat doit se poursuivre avec les forces politiques et le public. Elle se félicite de cette approche, et encourage les autorités arméniennes à continuer sur cette voie pour éliminer les malentendus possibles sur les buts de la réforme, et donner à cette dernière de meilleures chances de réussite.

B. Observations générales

69. Le projet de révision puise dans le droit constitutionnel européen comparé pour mettre en place des instruments et des techniques de parlementarisme rationalisé. De nouveaux mécanismes d'incitation à la coopération entre le législatif et l'exécutif visent à prévenir les conflits institutionnels. Les modes de fonctionnement des pouvoirs et leur synchronisation ont été soigneusement pensés.

70. L'ordre des trois chapitres a été modifié. Les dispositions relatives à l'Assemblée nationale arrivent en première place, suivies de celles qui concernent le Président de la République et le gouvernement, dont l'élection et la nomination relèvent d'une décision parlementaire. Cette structure est cohérente avec un régime parlementaire.

71. Le projet de révision confère des pouvoirs très étendus à l'Assemblée nationale, et ainsi à la majorité de l'ensemble des députés, en principe appelés à voter les décisions et actes législatifs relevant de l'Assemblée. Se reporter par exemple à ce sujet aux articles 104, 109, 115, 116, 118, 119, 120 et 122.

72. De nombreuses dispositions du projet protègent toutefois les droits de la minorité – aux articles 100, 104, 108 et 114, par exemple.

¹⁵ CDL-AD(2004)044, *Interim opinion on constitutional reforms in Armenia* (uniquement en anglais), paragraphe 42.

73. Le texte est assez détaillé, et contient des dispositions qui n'apparaissent pas d'habitude dans une constitution. Le chapitre 4 relatif à l'Assemblée nationale, par exemple, comporte un certain nombre d'articles sur l'organisation interne et le fonctionnement de l'Assemblée (articles 99 sur les sessions ordinaires de l'Assemblée, 100 sur ses sessions et séances extraordinaires, 101 sur le caractère public des séances, 102 Quorum pour les séances de l'Assemblée nationale, 107 sur les commissions temporaires, 112 sur les questions orales et écrites des députés et 114 sur les débats relatifs à des questions présentant un caractère d'urgence). Dans d'autres pays d'Europe, ces dispositions figurent d'habitude dans le règlement de l'Assemblée. Il a été expliqué aux rapporteurs que des garde-fous constitutionnels étaient nécessaires dans ce domaine, particulièrement après le changement de régime qu'apportera le projet, surtout pour protéger les droits de la minorité. Les dispositions les plus importantes pourraient toutefois être réunies dans une disposition unique, dans un but de simplification et de meilleure lisibilité du texte, et les autres transférées dans le règlement.

74. Le Président n'est plus élu au suffrage universel direct. Il/elle surveille le respect de la Constitution (paragraphe 2 de l'article 123) ; il/elle est impartial(le) et défend exclusivement les intérêts de l'Etat et de la nation (paragraphe 3 de l'article 123). Ses fonctions sont clairement séparées de l'exécutif, et il/elle n'a que très peu de pouvoirs autonomes. Les principales attributions qu'il/elle n'exerce pas sur proposition du gouvernement ou d'un membre de ce dernier sont son discours devant l'Assemblée (article 128), la signature et la promulgation des lois (article 129), la nomination à des fonctions au sein de l'Etat, le règlement des problèmes liés à la nationalité (article 134), la grâce présidentielle (article 135), la remise des décorations, récompenses et titres honorifiques (article 136), la promotion aux plus hauts grades de l'armée (article 137) ; pour toutes, il doit respecter les dispositions de la loi (qui peut exiger l'intervention d'autres organes de l'Etat, mais aussi laisser en dernier ressort la décision au seul Président).

75. Le Président exerce nombre de ses attributions sur la base d'une proposition du gouvernement ou d'un membre de ce dernier : la conclusion de traités internationaux, la nomination ou le rappel de représentants diplomatiques de l'Arménie (article 132), l'approbation, la suspension et la dénonciation de traités internationaux non soumis à ratification (article 132), la désignation et la révocation du haut commandement des forces armées (article 133), et la promotion aux grades les plus élevés au sein de l'armée (article 133).

76. La comparaison entre ces pouvoirs et ceux que le Président exerce sans proposition d'un autre organe de l'Etat (se reporter au commentaire de l'article 138 sur les arrêtés et décrets du Président de la République) montre bien que le gouvernement est l'organe appelé à jouer un rôle central dans le fonctionnement du nouveau système constitutionnel de la République d'Arménie.

77. Le nouveau système constitutionnel apporte un important changement en ce qui concerne les rapports entre l'exécutif et les forces armées (article 154), désormais subordonnées au gouvernement, et directement placées sous les ordres du ministre de la Défense, dans le respect des directives générales définies par le Conseil de sécurité que préside le Premier ministre. Cette formule rehausse le rôle général du Premier ministre, tout en réduisant le statut et les pouvoirs du Président de la République.

C. Observations particulières

Chapitre 4. L'Assemblée nationale

Article 89. Composition et mode d'élection de l'Assemblée nationale

78. L'article 89 dit que l'Assemblée nationale est composée d'un minimum de 101 députés élus à la proportionnelle d'une façon qui garantisse la formation d'une majorité parlementaire stable au sein de l'Assemblée (paragraphe 3). Un second tour est possible entre les deux partis ou alliances préélectorales qui ont obtenu le plus de voix au premier tour si ce dernier ne produit pas une majorité parlementaire stable (paragraphe 4). Le système électoral retenu se distingue donc par l'attribution proportionnelle des sièges, l'objectif constitutionnel de stabilité et le second tour entre les deux partis ou alliances les mieux placés. La Constitution ne fixe pas le nombre total de députés, qui varie en fonction du nombre de sièges supplémentaires attribués le cas échéant en prime de majorité.

79. La Commission constitutionnelle d'Arménie s'est inspirée du système électoral récemment adopté en Italie, dans lequel le parti obtenant plus de 40 % des suffrages se voit attribuer un nombre minimum de 54 % des sièges. Si aucun parti n'atteint le seuil de 40 %, un second tour a lieu entre les deux partis qui ont obtenu le plus de voix au premier tour. Le parti qui l'emporte au second tour se voit attribuer 54 % des sièges ; le solde de sièges est réparti entre les autres partis en proportion des résultats obtenus au premier tour. Ce système a été adopté après une longue période d'instabilité, et vise à un meilleur compromis entre viabilité gouvernementale et représentativité. Ce système est le fruit d'une longue expérience, il n'est pas nécessairement transférable à un autre pays qui opte pour un système parlementaire dont il fera l'expérience pour la première fois.

80. C'est pourquoi les rapporteurs de la Commission de Venise ont recommandé de ne faire figurer dans la Constitution que les grands principes du système électoral, de sorte que ce dernier puisse ensuite évoluer sagement. De nombreux détails ont ainsi été éliminés de l'article 89, qui mentionne toutefois la possibilité d'un second tour entre les deux partis ou alliances les mieux placés : cela met en place un cadre impératif d'adoption d'un certain type de système électoral à la proportionnelle. Dans la pratique, le système électoral est ainsi largement fixé dans la Constitution. Il conviendrait de supprimer le paragraphe 4 de l'article 89, et la possibilité d'un second tour devrait figurer dans le Code électoral.

81. Tout système électoral est en principe acceptable pour autant qu'il respecte les normes internationales relatives aux élections¹⁶, mais il importe de rappeler que « le choix d'un système électoral et d'une méthode d'attribution des sièges reste une question constitutionnelle sensible et doit être pesé avec soin, et notamment faire l'objet d'un large consensus parmi les partis politiques. Même si toute démocratie est souveraine dans la détermination de son système électoral, il convient de partir du principe que ce système doit refléter la volonté du peuple. En d'autres termes, les citoyens doivent avoir confiance dans le système choisi et dans sa mise en œuvre. »¹⁷

Article 93. Fixation de la date des élections législatives

82. Il a été confirmé lors de la réunion avec la Commission constitutionnelle que le Président n'a qu'un rôle de pure forme sur cette question.

Article 94. Mandat de représentation

83. Cet article est conforme aux normes démocratiques.

Article 95. Incompatibilités avec le mandat parlementaire

84. Cet article est conforme aux normes européennes, bien qu'il soit plutôt strict (il exclut les personnes exerçant des professions libérales : avocats ou médecins, par exemple).

¹⁶ CDL-AD(2002)023rev, II.4.

¹⁷ CDL-AD(2015)001, paragraphe 9.

Article 96. Immunité parlementaire

85. Le premier paragraphe de l'article 96 prévoit que « pendant et après son mandat, un député ne peut être poursuivi ou tenu responsable d'actes découlant de son statut de parlementaire, notamment pour ce qui est ses opinions qu'il exprime ou a exprimées à l'Assemblée nationale, à moins qu'elles contiennent diffamation ou insulte.

86. La formule « actes découlant de son statut parlementaire » est très vague et pourrait être interprétée comme englobant des actes commis en dehors du fonctionnement de l'Assemblée. Il se pourrait que telle ne soit pas l'intention des auteurs du projet.

87. On peut se demander si la diffamation et l'insulte doivent bien être une exception au principe d'immunité, comme le prévoit ce paragraphe. Dans son rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, les immunités contre les poursuites judiciaires pour le vote, les opinions exprimées et les propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires est qualifiée de « liberté spéciale d'expression »¹⁸. Les parlementaires doivent jouir d'une liberté d'expression plus large que les citoyens ordinaires. En Europe, les modèles diffèrent, et il n'y a pas de norme dans ce domaine. Mais admettre que les parlementaires puissent être poursuivis pour diffamation ou insulte, surtout si cela est possible après l'expiration du mandat (« pendant et après le mandat »), pourrait mener à de graves violations de la liberté d'expression. Dans son rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, la Commission de Venise « considère que l'irresponsabilité parlementaire devrait être par nature illimitée dans le temps (pour les propos tenus au cours d'un mandat). L'irresponsabilité, si elle existe, est affaiblie s'il est possible d'intenter une action en justice contre le/la parlementaire à l'expiration de son mandat. »¹⁹ Des sanctions disciplinaires du Parlement lui-même conviendraient mieux²⁰.

88. Le paragraphe 2 dit que des poursuites ne sont possibles à l'encontre d'un député que moyennant le consentement de l'Assemblée nationale, dont le président doit être immédiatement averti si un député est pris au moment de l'infraction ou juste après. Ces dispositions sont en harmonie avec les recommandations présentées à la fin du rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires et sont donc les bienvenues.

Article 98. Perte du mandat parlementaire

89. Un député perd son mandat s'il acquiert la nationalité d'un autre Etat : c'est une conséquence logique du paragraphe 2 de l'article 47, qui veut qu'un candidat possède la nationalité arménienne à l'exclusion de toute autre. Cette exigence n'est pas compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme (voir commentaire de l'article 47 sur le droit de vote et le droit de participer aux référendums) ; elle devrait être supprimée, de même que la disposition entraînant la perte du mandat en cas d'acquisition d'une autre nationalité.

90. L'article 98 énumère d'autres motifs de révocation du mandat parlementaire. Son paragraphe 2 dit qu'il revient au Conseil de l'Assemblée nationale de constater l'existence de deux de ces motifs « absence inexcusable à la moitié au moins des votes d'une session

¹⁸ CDL-AD(2014)11, Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, adopté par la Commission de Venise à sa 98^e séance plénière, (Venise, 21-22 mars 2014), paragraphe 12 : « Presque tous les pays démocratiques ont mis en place des régimes d'irresponsabilité (liberté spéciale d'expression) des parlementaires, déclinés toutefois avec de sensibles variations de détail. L'irresponsabilité est étroitement liée au mandat parlementaire ; elle protège le représentant du peuple dans l'exercice de ses fonctions officielles : débattre et décider de questions politiques. Il est fréquent qu'elle soit absolue, et ne peut souvent pas être levée, même si certains parlements sont habilités à le faire. »

¹⁹ Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, paragraphe 98.

²⁰ Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, paragraphe 100.

ordinaire ou infraction à toute règle de l'article 95 » relatif aux incompatibilités). Ces points pourraient être abordés dans le règlement du Parlement. S'ils sont maintenus dans la Constitution, il conviendrait de faire en sorte que toutes les situations entraînant la perte du mandat parlementaire figurent dans ce même article.

Article 100. Sessions et séances extraordinaires de l'Assemblée nationale

91. Le premier paragraphe de cet article habilite le gouvernement et un quart du total des députés à demander l'organisation d'une session extraordinaire. Cette possibilité offerte à la minorité parlementaire est la bienvenue.

92. Cette possibilité devrait aussi être offerte au Président.

Article 103. Adoption des lois, décisions de l'Assemblée nationale, déclarations et interventions

93. Le paragraphe 2 de l'article 103 énumère les lois dont l'adoption requiert une majorité de trois cinquièmes au moins du total des voix de parlementaires. Il conviendrait d'y ajouter les lois sur le régime juridique de la loi martiale et de l'état d'urgence, surtout si elles doivent avoir caractère général. En outre, la loi sur les médias, la loi sur les actes normatifs et les lois sur les divisions territoriales administratives de l'Etat pourraient être ajoutées à cette liste.

Article 104. Président, vice-présidents et Conseil de l'Assemblée nationale

94. Le premier paragraphe de l'article 104 garantit un vice-président à l'opposition, ce qui est en principe souhaitable. Mais le nombre des vice-présidents n'étant pas fixé, la formulation de ce paragraphe semble vouloir dire que la minorité n'aura qu'un et un seul vice-président. En fonction du nombre des vice-présidents et de l'ampleur de la minorité, cette disposition destinée à protéger la minorité pourrait se révéler restrictive.

95. Il serait sage d'envisager en outre, dans un souci d'inclusion, d'ouvrir cette fonction à tous les groupes parlementaires, si nécessaire en mettant par exemple en place un système de rotation.

Article 105. Groupes de l'Assemblée nationale

96. Le premier paragraphe de l'article 105 confie aux groupes parlementaires le rôle de faciliter la formation de la volonté politique au sein de l'Assemblée nationale. Le paragraphe 2 ajoute qu'il est interdit de former de nouveaux groupes parlementaires en cours de législature.

97. La Commission de Venise comprend la volonté de la Commission constitutionnelle de garantir la stabilité du futur régime, mais elle est néanmoins de l'avis que le paragraphe 2 est trop rigide. L'interdiction de formation de nouveaux groupes peut poser problème dans la perspective de l'interdiction du mandat impératif. Un groupe peut déposer une interpellation écrite susceptible de déboucher sur la censure du Premier ministre ou d'un ministre. Mais cette disposition peut surtout entraver le bon fonctionnement de l'article 115 (voir ci-dessous). L'interdiction de formation de nouveaux groupes devrait donc être supprimée.

Article 106. Commissions permanentes de l'Assemblée nationale

98. Le paragraphe 2 de l'article 106 garantit la présence des minorités au sein des commissions permanentes, ce dont la Commission de Venise se félicite.

Article 107. Commissions temporaires de l'Assemblée nationale

99. Cet article pourrait figurer dans le règlement du Parlement.

Article 108. Commissions d'enquête de l'Assemblée nationale

100. La formulation de cet article a été remaniée et montre clairement à présent qu'un quart au moins du nombre total des parlementaires peut demander la création d'une commission d'enquête.

Article 109. Droit d'initiative législative

101. Ont droit d'initiative législative « un parlementaire, un groupe parlementaire et le gouvernement ». On voit mal pourquoi un groupe le posséderait si un parlementaire unique est habilité à déposer une proposition de loi à l'Assemblée nationale. Faut-il comprendre qu'il serait prévu de définir dans le règlement du Parlement certains privilèges dans le cas de l'initiative d'un groupe par rapport à celle d'un parlementaire ?

102. Le paragraphe 2 prévoit que si un projet de loi réduit les recettes de l'Etat ou alourdit ses dépenses dans une mesure significative, le gouvernement peut exiger de l'Assemblée nationale son adoption à la majorité du nombre total des parlementaires. Une majorité qualifiée supérieure devrait être nécessaire, à titre de protection contre des projets financièrement non viables.

103. Le paragraphe 3 prévoit une procédure législative accélérée (« l'Assemblée nationale adopte ou rejette un projet de loi déclaré urgent par décision du gouvernement dans un délai de deux mois »). Cette disposition est bienvenue.

Article 111. Contrôle de l'exécution du budget de l'Etat

104. Cet article prévoit que l'Assemblée nationale contrôle l'exécution du budget de l'Etat, y compris l'emploi des emprunts d'Etats étrangers et d'organisations internationales. Mais il ne précise pas comment elle exerce ce contrôle (en dehors de l'examen, visé au paragraphe 2, du rapport annuel du gouvernement).

Article 113. Interpellation

105. L'article 113 donne aux groupes parlementaires le droit d'interpeller par écrit les membres du gouvernement. Le premier paragraphe fixe clairement les délais de réponse, mais ce droit est amputé pour les groupes parlementaires puisqu'il faut qu'un cinquième des députés demande l'examen de l'interpellation. Ce débat peut déboucher sur une motion de censure contre le Premier ministre, et dans ce cas les règles de l'article 115 s'appliquent (voir ci-dessous). Si le débat conduit à une évaluation de l'action d'un membre du gouvernement et à l'adoption d'une motion de censure contre lui, ledit membre est contraint de démissionner. On peut se demander s'il est vraiment opportun de créer un tel mécanisme secondaire de motion de censure.

Article 114. Examen des questions urgentes

106. L'article 114 (qui prévoit qu'un quart du total des parlementaires peut demander un « débat sur une question urgente d'intérêt public » une fois par semaine au cours de la session ordinaire) est un exemple de disposition délibérément placée dans la Constitution, plutôt que dans le règlement du Parlement, pour protéger les droits de la minorité parlementaire.

Article 115. Motion de censure contre le Premier ministre

107. La motion de censure constructive a été puisée dans le droit comparé, notamment la loi fondamentale allemande de 1949. C'est indéniablement l'arme la plus efficace du parlementarisme rationalisé. Mais dans le contexte arménien, couplée à l'interdiction de former de nouveaux groupes parlementaires en cours de législature (paragraphe 2 de l'article 18), elle constitue un obstacle infranchissable au renversement d'un cabinet sur un vote de confiance. Si l'interdiction du changement d'affiliation vient s'y ajouter, il deviendra totalement impossible aux députés de renverser un cabinet par motion de censure.

108. Le Premier ministre fixe les grands axes de la politique gouvernementale, il dirige et coordonne les activités du gouvernement et de ses membres : il occupe ainsi une place à part au sein du gouvernement. Une motion de censure contre lui devrait donc, en cas d'adoption, faire tomber le gouvernement tout entier. L'article 115 n'est pas très clair sur ce point, mais la lecture convenable du texte amène à exclure la possibilité que l'élection concomitante d'un nouveau Premier ministre implique qu'il vienne simplement remplacer son prédécesseur au sein du gouvernement resté en place. Le texte de l'article 115 devrait être harmonisé avec les règles régissant l'élection et la nomination du Premier ministre et la formation du gouvernement (voir ci-dessous).

109. Le paragraphe 3 de l'article 115 limite à six mois le délai de soumission renouvelée de la motion de censure si la décision n'a pas été adoptée. Cela constitue une exception à l'exigence nécessaire de légitimité du gouvernement. La solution de dernier ressort devrait être l'organisation de nouvelles élections²¹.

Article 116. Ratification, suspension et dénonciation des traités internationaux

110. L'article 116, qui traite des attributions de l'Assemblée nationale en matière de traités et donc d'affaires étrangères, soulève plusieurs questions.

111. Cette nouvelle formulation modifie l'équilibre des pouvoirs : le Président n'a plus de pouvoir de contrôle sur le Parlement, comme c'est le cas dans la Constitution actuelle. Ce qui veut dire que la Constitution doit contenir une définition précise et exhaustive des pouvoirs de l'Assemblée nationale en matière de traités. Certaines formulations retenues au premier paragraphe (les traités « à caractère politique » à l'alinéa 3, ou encore les traités soumis directement à ratification, à l'alinéa 7) sont trop vagues.

112. Les alinéas 6 (traités dont l'application nécessite une modification de la loi ou l'adoption d'une nouvelle loi, ou contenant des normes incompatibles avec une loi) et 8 (traités portant sur des questions relevant de la loi) semblent se recouper.

113. Il ne devrait pas être possible à l'Assemblée nationale d'étendre ses pouvoirs en matière de politique extérieure par une loi ordinaire, c'est-à-dire à la majorité absolue, comme le prévoit le paragraphe 2 (qui dit que l'Assemblée nationale ratifie, suspend ou dénonce sur proposition du gouvernement des traités internationaux en adoptant une loi à la majorité du nombre total des parlementaires).

Article 119. Loi martiale et recours aux forces armées

114. L'article 119 définit les motifs et procédures d'instauration de la loi martiale et du recours aux forces armées. La procédure est décrite dans le détail ; elle permet au gouvernement ou au Premier ministre de prendre des décisions rapides, tout en imposant que les mesures soient ensuite soumises à l'approbation du Parlement. Il n'est toutefois pas prévu de dispositif

²¹ CDL-AD(2013)032 Avis sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne, paragraphe 135.

permettant à l'Assemblée nationale de contrôler *a posteriori* les mesures mises en place en vertu de la loi martiale ou de l'état d'urgence. Il conviendrait de remédier à cette lacune.

115. Il serait sage de charger explicitement le Président de déférer à la Cour constitutionnelle les lois adoptées sous le régime de la loi martiale.

Article 120. Etat d'urgence

116. L'article 120 relatif à l'état d'urgence semble présenter les mêmes lacunes que le précédent. Son paragraphe 2 dit qu'en cas de déclaration de l'état d'urgence, l'Assemblée nationale est immédiatement convoquée en séance spéciale en vertu de la loi ; elle peut lever l'état d'urgence ou s'opposer à la mise en œuvre des mesures à la majorité des voix du nombre total des parlementaires. Cette consultation immédiate de l'Assemblée nationale est une bonne chose, mais l'Assemblée devrait conserver ultérieurement la possibilité de contrôler les mesures prises en vertu de l'état d'urgence.

117. En outre, une référence à d'autres motifs de déclaration de l'état d'urgence, tels que catastrophe naturelle ou technologique, pourrait être ajoutée au paragraphe 1 qui ne prévoit que la menace imminente à l'ordre constitutionnel.

118. Enfin il serait sage de charger explicitement le Président de déférer à la Cour constitutionnelle les lois adoptées pendant l'état d'urgence.

Article 122. Commissions de réglementation

119. L'article 122 prévoit la création par la loi de commissions de réglementation pour préserver l'exercice des libertés et droits fondamentaux de l'homme et du citoyen, et pour protéger les intérêts publics fondamentaux définis dans la Constitution. Ces commissions semblent assez similaires aux autorités indépendantes que l'on trouve dans d'autres systèmes juridiques. Si tel est bien le cas, leur indépendance (notamment à l'égard de l'exécutif) devrait être explicitement garantie au premier paragraphe.

120. Il conviendrait d'envisager que leur création se décide à la majorité qualifiée car, d'une part, cela leur donnerait une légitimité accrue, et d'autre part associerait la minorité à la décision et empêcherait la majorité d'abuser le cas échéant de la création de commissions de ce type.

121. Quoi qu'il en soit, il conviendrait de clarifier la place de ces commissions au sein de l'organisation de l'Etat, ainsi que le statut juridique et le caractère impératif des actes de rang réglementaire qu'elles sont habilitées à émettre.

Chapitre 5. Le Président de la République

Article 125. Mode d'élection du président de la République

122. Le Président est élu par un collège électoral. Le mode d'élection du Président est une question politique, à décider au niveau national. Tout au plus peut-on dire que l'élection par un collège électoral se prête à des manipulations en coulisse susceptibles de menacer l'autorité et la légitimité de cette institution.

123. Le collège électoral est composé pour moitié de députés de l'Assemblée nationale, et pour moitié de représentants d'organes de collectivités locales élus en leur sein (premier paragraphe). La désignation d'un candidat à la présidence de la République requiert le soutien d'au moins un cinquième des membres du collège (paragraphe 4). Le candidat remportant au

moins trois cinquièmes des voix des électeurs du collège est élu Président de la République (paragraphe 5).

124. Le paragraphe 5 de l'article 125 met en place un dispositif de majorités dégressives à chaque tour, pour le cas où la majorité de trois cinquièmes des voix ne serait pas atteinte au premier. Il est sage et bienvenu d'avoir prévu un tel mécanisme antiblocage.

Article 128. Interventions du Président de la République devant l'Assemblée nationale

125. Le Président de la République peut s'adresser à l'Assemblée nationale sur les questions entrant dans ses attributions.

Article 129. Signature et promulgation des lois

126. Le premier paragraphe de cet article dit clairement que le rôle du Président est purement formel dans le processus législatif et que, en sa qualité de garant de la Constitution, le Président ne peut que décider de déférer une loi à la Cour constitutionnelle pour contrôle de constitutionnalité.

127. Le paragraphe 2 fixe explicitement au Président un délai de signature et de promulgation d'un texte de loi déclaré constitutionnel par la Cour constitutionnelle, ce qui est une bonne chose.

128. Le Président n'a pas le pouvoir de renvoyer une loi devant l'Assemblée nationale. Il n'a donc pas les moyens de s'opposer politiquement à l'adoption d'un texte. On pourrait envisager de l'habiliter à soulever des objections pour irrégularité de procédure ; cela ne serait pas incompatible avec son impartialité, ni avec le paragraphe 3 de l'article 123, qui veut qu'il défende exclusivement les intérêts de l'Etat et de la nation.

Article 132. Attributions du Président de la République en matière de politique extérieure

129. Cet article dit qu'en matière de traités, le Président partage ses pouvoirs avec le gouvernement et le Premier ministre. Les paragraphes 1a (qui dit que le Président conclut, sur proposition du gouvernement, les traités internationaux dans les cas et selon les procédures définis dans la loi) et 2 (« dans les cas et selon les procédures définis dans la loi, le Président de la République approuve, suspend ou dénonce sur proposition du gouvernement les traités internationaux non soumis à ratification ») décrivent en termes généraux les attributions du Président, en renvoyant à la loi pour les dispositions de détails.

130. La répartition des pouvoirs relatifs aux traités entre les organes constitutionnels devrait être fixée au niveau constitutionnel.

Article 138. Arrêtés et décrets du Président de la République

131. Cet article impose que les arrêtés et décrets du Président soient contresignés par le Premier ministre et le ministre dont émane la proposition, sauf dans les cas où le Président exerce ses pouvoirs sans initiative d'un autre organe de l'Etat (intervention du Président devant l'Assemblée nationale, signature et promulgation des lois, acceptation de la démission du gouvernement, démission du Président, nominations au sein de l'administration présidentielle, nomination du Premier ministre). Le nombre des pouvoirs que le Président ne peut exercer que sur une initiative du gouvernement montre clairement la place centrale de ce dernier dans la future structure du pouvoir en Arménie (voir également le commentaire du paragraphe 77).

132. Les dispositions relatives au rôle du Président dans la démission et le remaniement du gouvernement sont examinées plus loin.

Chapitre 6. Le Gouvernement

Article 145. Statut et fonctions du gouvernement

133. Le paragraphe 2 de l'article 145 charge le gouvernement de concevoir et de déployer les politiques intérieures et extérieures de l'Etat, sur la base de son programme. Cette disposition ne semble pas en parfaite harmonie avec le paragraphe 4 de l'article 145, qui dit que les attributions du gouvernement englobent les questions relatives au pouvoir exécutif non réservées à d'autres organes de l'administration de l'Etat ou des collectivités locales. Il va de soi que la conception et le déploiement des politiques intérieures et extérieures de la République d'Arménie ne peuvent pas être le fait d'un seul des pouvoirs de l'Etat.

Article 148. Election et nomination du Premier ministre

Article 149. Formation du gouvernement

Article 151. Programme de gouvernement

134. Le Premier ministre est placé nettement au-dessus des vice-premiers ministres et des ministres, nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre lui-même une fois qu'il a été élu par le Parlement et nommé par le Président. La majorité absolue est nécessaire à l'approbation du programme de gouvernement par l'Assemblée nationale. Si l'élection du Premier ministre ne requiert pas la majorité absolue, il aura une certaine marge de manœuvre pour négocier la formation d'une majorité favorable à son programme. Le président est de toute façon contraint de nommer Premier ministre le candidat élu par l'Assemblée nationale.

135. L'écart entre le moment de la nomination (en fait de la désignation) et celui de l'élection du Premier ministre implique que le choix du candidat incombe au Président - après l'élection par la nouvelle Assemblée - qui est tenu de désigner et de soumettre à l'Assemblée le candidat du parti ou de l'alliance qui a remporté les élections législatives. En cas de démission du Premier ministre ou de vacance à cette fonction, le Président doit consulter les groupes parlementaires et désigner le candidat suscitant la confiance de la majorité : cela lui donne une certaine marge de discrétion. Si un second tour doit avoir lieu et que le Premier ministre n'est pas élu à la majorité du total des voix des parlementaires, « l'Assemblée nationale est dissoute en vertu de la loi ». Cette formulation tendrait à dire que le Président ne dispose d'aucune marge d'action avant la dissolution de l'Assemblée. La règle devrait être la même en cas d'adoption d'une motion de censure contre le Premier ministre (article 115).

136. Dans toutes ces situations, mais aussi en cas de question de confiance émanant du gouvernement en vertu de l'article 156, la survie du gouvernement dépend du vote de la majorité du total des voix des parlementaires. La rigidité de ce mécanisme ne semble pas très compatible avec le premier paragraphe de l'article 103, qui pose la règle générale selon laquelle les décisions sont adoptées à la majorité des voix des parlementaires présents à la séance. En fait, le gouvernement pourrait aussi se maintenir au pouvoir sans majorité absolue à l'Assemblée s'il s'abstient de recourir à la question de confiance et si les groupes parlementaires ne soumettent pas de motion de censure. Selon les paragraphes 4 de l'article 115 et 4 de l'article 156, le gouvernement peut aussi se maintenir au pouvoir en période de loi martiale ou d'état d'urgence. Il serait souhaitable de confier au Président de nouvelles compétences, dans son rôle de garant de la constitutionnalité (paragraphe 2 de l'article 123), pour ce qui est du choix d'un candidat aux fonctions de Premier ministre avant dissolution de l'Assemblée nationale.

137. L'Assemblée nationale est également dissoute en vertu de la loi si le Premier ministre n'approuve pas le programme de gouvernement (paragraphe 4 de l'article 151).

Article 152. Attributions du Premier ministre et d'autres membres du gouvernement

Article 153. Réunions et décisions du gouvernement

138. Le paragraphe 3 de l'article 152 habilite les membres du gouvernement à adopter des actes normatifs de rang réglementaire. Le gouvernement possède le même pouvoir (article 153). La Constitution devrait expliquer la logique de ces attributions parallèles.

139. Le paragraphe 2 de l'article 153 prévoit que les décisions du gouvernement sont adoptées à la majorité des voix de ses membres, et le paragraphe 3 qu'elles sont signées par le Premier ministre. Ces dispositions ne méritent pas d'être incluses dans une constitution.

Article 154. Commandement et administration des forces armées

140. On l'a vu, cette disposition modifie notablement les rapports entre l'exécutif et les forces armées, désormais subordonnées au gouvernement et directement placées sous les ordres du ministre de la Défense, dans le respect des directives générales définies par le Conseil de sécurité que préside le Premier ministre.

141. Le paragraphe 2 dit qu'« en temps de guerre, le Premier ministre assume le commandement général suprême des forces armées ». Mais il ne dit pas à qui revient cette fonction en temps de paix (même si l'article 133, qui confie au Président la nomination et la révocation du haut commandement et la nomination aux plus hauts grades de l'armée, sur proposition du Premier ministre, semblerait indiquer que le Président est le chef suprême des forces armées en temps de paix). Il conviendrait de clarifier ce point.

Article 157. Démission du gouvernement

142. Le gouvernement assure la direction générale de l'administration de l'Etat (paragraphe 3 de l'article 145) ; il a également autorité sur les questions relatives aux pouvoirs exécutifs non réservées à d'autres organes de l'administration de l'Etat ou de collectivités locales. Le Premier ministre jouit toutefois d'un statut spécial au sein du gouvernement dans la mesure où le premier paragraphe de l'article 152 lui confie la détermination des orientations générales de la politique gouvernementale, ainsi que la direction et la coordination des activités du gouvernement. Ce qui veut dire que l'adoption d'une motion de censure contre lui devrait entraîner la chute de l'ensemble du gouvernement (cf. paragraphe 44 de l'article 115). L'article 157 devrait l'indiquer.

Article 155. Rapport annuel du gouvernement à l'Assemblée nationale

143. Il va de soi que l'Assemblée nationale doit donner au rapport annuel du gouvernement un suivi plus rigoureux qu'à celui du Président.

IV. Analyse des modifications proposées au chapitre sur les tribunaux et le Conseil supérieur de la justice (chapitre 7)

A. Observations générales

144. Le chapitre consacré aux tribunaux et au Conseil supérieur de la justice contient des articles sur l'administration de la justice, les tribunaux, le statut du juge, la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil supérieur de la justice.

145. L'article 162 sur les tribunaux énumère les juridictions de la République d'Arménie, et mentionne parmi elles la Cour constitutionnelle. Or, au vu de la compétence de la Cour constitutionnelle de « résoudre les litiges constitutionnels entre organes constitutionnels relatifs à leurs attributions » (paragraphe 1.3 de l'article 167), la Cour constitutionnelle devrait être tenue à part des autres juridictions : elle ne peut pas être partie à ces litiges comme si elle appartenait à la justice.

146. La Commission de Venise estime, comme elle l'a déjà indiqué dans son avis sur le projet de document de réflexion, que réserver une section ou un chapitre distinct de la Constitution à la Cour constitutionnelle clarifierait encore la nature bien particulière de cette dernière.

B. Observations particulières

Article 161. Administration de la justice

147. Le paragraphe 3 qui stipule « les actes définitifs des juridictions sont adoptés au nom de la République d'Arménie » est ambigu. Qu'est-ce que « les actes définitifs des juridictions ? » Toutes les décisions de toutes les juridictions devraient être prises au nom de la République.

Article 162. Juridictions

148. La Cour constitutionnelle ne devrait pas figurer parmi les juridictions énumérées au premier paragraphe (voir ci-dessus).

149. Il conviendrait d'ajouter une définition et de préciser le fonctionnement des juridictions spécialisées mentionnées au paragraphe 1.

150. L'interdiction des juridictions extraordinaires (paragraphe 2) est une bonne chose.

Article 163. Statut du juge

151. L'article 163 pose le principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge, et traite des incompatibilités, immunités, révocation et rémunération.

152. Il met en place des garanties contre la révocation arbitraire des juges. Un juge de la Cour constitutionnelle est élu à la majorité des députés (paragraphe 1 et 2 de l'article 166), mais le paragraphe 7 de l'article 163 requiert une majorité supérieure (trois cinquièmes du total des voix des députés de l'Assemblée nationale) pour sa révocation. Le vote n'est possible qu'une fois que la Cour constitutionnelle a donné un avis sur l'affaire ; dès lors qu'elle l'a fait, la décision ne devrait toutefois plus dépendre de l'Assemblée nationale, qui est déjà l'organe habilité à saisir la Cour constitutionnelle dans ce cas (paragraphe 1.1 de l'article 168). Le Président, qui d'après le projet de révision sera une instance neutre, « chargée de surveiller le respect de la Constitution », pourrait se voir confier cette décision.

153. Les modalités de la révocation d'un juge de la Cour de cassation sont les mêmes (vote à la majorité des trois cinquièmes du total des députés à l'Assemblée nationale, sur la base d'un avis du Conseil supérieur de la justice). Or plus aucun organe politique ne devrait avoir part à la décision une fois que le Conseil supérieur de la justice s'est prononcé sur le motif de la révocation ; la décision du Conseil devrait pouvoir être contestée devant une juridiction, mais la révocation devrait prendre effet sans décision du Parlement à l'issue de ce recours. L'argument parfois avancé selon lequel la révocation requerrait un acte contraire de l'autorité ayant procédé à la nomination ne vaut pas pour la révocation des juges. L'implication d'organes politiques dans leur nomination s'explique par la nécessité de donner à la justice une certaine légitimité démocratique ; une fois le juge nommé, tous les liens devraient être rompus entre lui et les organes politiques. Un juge ne peut être révoqué que pour des motifs objectifs, comme

de graves infractions disciplinaires. L'existence d'un tel motif ne devrait pas être appréciée par un organe politique, c'est typiquement une des décisions qui relèvent d'organes judiciaires, comme le Conseil supérieur de la justice, où siège une proportion importante de juges. Il devrait être possible de contester en justice la révocation prononcée par un conseil de la magistrature.

154. Les paragraphes 2 et 3 traitent des immunités. Ils protègent le juge contre l'arrestation et la détention arbitraire : il ne peut faire l'objet de poursuites pénales que moyennant le consentement du Conseil supérieur de la justice ou de la Cour constitutionnelle. Un juge ne peut pas être privé de liberté dans l'exercice de ses fonctions sans le consentement du Conseil supérieur de la justice ou de la Cour constitutionnelle, selon le cas, sauf s'il est pris en train de commettre l'infraction ou tout de suite après – auquel cas le Conseil supérieur de la justice ou la Cour constitutionnelle en sont immédiatement informés. Ces dispositions garantissent l'inviolabilité (par opposition à l'immunité substantielle) du juge en ce qui concerne ses décisions. Les dispositions de ce type existent surtout dans les pays d'Europe de l'Est²² ; l'inviolabilité judiciaire, lorsqu'elle est prévue, ne devrait pouvoir être levée que par des organes judiciaires. La levée de l'immunité par le Conseil supérieur de la justice ou par la Cour constitutionnelle, selon le cas, est donc la bienvenue.

155. Les paragraphes 2 et 3 évoquent le catalogue des immunités, mais sans fournir de renseignements concrets aux organes compétents. Il semble manquer une disposition protégeant des poursuites civiles le juge qui agit de bonne foi dans l'accomplissement de ses fonctions (immunité substantielle).

156. D'après la traduction anglaise du paragraphe 6, les motifs de révocation des juges sont fixés dans la loi, et la procédure de révocation dans la constitution et la loi. La garantie de l'indépendance de la justice voudrait que les motifs de révocation des juges soient fixés dans la Constitution (« uniquement pour infractions graves et répétées aux règles disciplinaires », par exemple).

157. Le paragraphe 9 de l'article 163 dit que la rémunération des juges doit être comparable à celle des autres agents de l'Etat. Il pourrait en principe permettre à la Cour constitutionnelle de prononcer la nullité d'un texte législatif ne prévoyant pas une rémunération suffisante ; mais sa formulation est trop vague, et devrait être concrétisée.

Article 164. Mode de nomination ou d'élection des juges et présidents de tribunaux (des chambres de la Cour de cassation), et durée de leur mandat

158. Le paragraphe 3 traite de la désignation des juges et des présidents des chambres de la Cour de cassation. Le système adopté est mixte : les candidats sont d'abord sélectionnés sur concours ; puis le Conseil supérieur de la justice en présente trois par poste à l'Assemblée nationale, qui élit les juges et présidents à la majorité du total des voix de députés. Le Parlement ne devrait pas être associé à la nomination des juges et des présidents de la Cour de cassation, ce soin devrait être laissé au Conseil supérieur de la justice.

159. Les paragraphes 2 et 4 prévoient une durée fixe du mandat des présidents de tribunaux : trois ans pour les présidents de juridiction générale, les tribunaux de première instance et les tribunaux spécialisés sans réélection possible immédiatement au terme du mandat ; mandat unique de six ans pour le président de la Cour de cassation. Ces dispositions reprennent les recommandations émises dans l'avis sur le projet de loi modifiant et complétant le Code

²² CDL-AD(2014)039-e Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur certaines dispositions de la loi relative à la vérification de l'intégrité professionnelle, adopté par la Commission de Venise à sa 101^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2014).

judiciaire de la République d'Arménie, 2014 (« Pour contribuer à la clarté juridique et constitutionnelle, il pourrait être envisagé de modifier la Constitution en vue de limiter la durée du mandat des présidents des tribunaux. Cette modification pourrait être intégrée à la réforme constitutionnelle en cours. »²³).

160. Au paragraphe 5, l'expression « solides qualités professionnelles » (*strong professional qualities*) paraît assez vague, mais sera probablement précisée dans la loi, qui « peut prescrire d'autres exigences applicables aux candidats à un poste de juge ». Une exigence de probité pourrait néanmoins être ajoutée dans ce paragraphe.

Article 166. Composition et mode de formation de la Cour constitutionnelle

161. La Cour constitutionnelle se compose de neuf membres, dont trois sont élus sur désignation du Président de la République, trois sur désignation du gouvernement, et trois sur désignation de l'Assemblée générale des juges. Ils sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité du total des voix des députés (paragraphe 1 et 2 de l'article 166). Ce système confère à la Cour constitutionnelle la légitimité démocratique voulue.

162. Il convient toutefois de faire en sorte que la majorité gouvernementale ne puisse pas élire les juges à elle seule. Il y aurait plusieurs moyens de le faire. Le plus fréquent est une forte majorité qualifiée, par exemple des deux tiers, pour faire en sorte que la majorité et l'opposition proposent ensemble des candidats très qualifiés acceptables par les deux parties. Bien sûr, cela peut donner lieu à des marchandages, chaque camp acceptant les candidats moins qualifiés de l'autre pourvu que les siens soient aussi acceptés. Dans certains pays, la culture politique n'est pas assez développée pour que des compromis soient possibles entre la majorité et l'opposition, et la majorité des deux tiers est très difficile à obtenir. Il serait possible d'introduire des mesures antiblocages, comme la désignation de nouveaux candidats par un organe neutre après plusieurs votes infructueux au Parlement.

163. L'exigence de majorité du total des voix des députés ne figurait pas dans le premier projet, et sa présence est donc une avancée positive. Cette majorité qualifiée devrait être encore renforcée, de sorte que la minorité à l'Assemblée nationale ait aussi son mot à dire dans cette élection.

164. Le paragraphe 3 indique que les juges de la Cour constitutionnelle sont élus parmi des juristes réputés qui sont citoyens de la seule République d'Arménie, y jouissent du droit de vote, aient atteint l'âge de 40 ans et possèdent de solides qualités professionnelles, avec au moins 15 ans d'expérience professionnelle.

165. Le paragraphe 5, qui dit que les juges de la Cour constitutionnelle y siègent pendant 12 ans, jusqu'à l'âge de 70 ans, et ne sont pas rééligibles à des fonctions de juge au sein de la Cour constitutionnelle, est conforme aux pratiques européennes.

166. Le président de la Cour constitutionnelle et son vice-président sont élus par la Cour parmi ses propres membres (paragraphe 5), ce qui est une bonne garantie d'indépendance de la Cour. Le président et le vice-président sont élus pour un mandat de six ans et ne sont pas rééligibles.

²³ CDL-AD (2014)021, Avis sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire de l'Arménie, paragraphe 55.

Article 167. Compétences de la Cour constitutionnelle

167. Le premier alinéa du premier paragraphe de l'article 167 énumère les actes dont la Cour constitutionnelle peut vérifier la constitutionnalité. La liste mentionne les actes subordonnés qu'adoptent des membres du gouvernement, mais non pas ceux du gouvernement lui-même. Sachant que la charge de travail de la Cour va s'accroître avec l'introduction du recours constitutionnel normatif, il pourrait être souhaitable de confier le contrôle des actes de rang réglementaire à la justice ordinaire.

168. Le paragraphe 4 donne compétence à la Cour constitutionnelle en matière d'élections et de référendums. Dans un souci d'élimination de toute ambiguïté, il conviendrait d'habiliter aussi la Cour à annuler un mandat parlementaire, le mandat présidentiel ou des élections législatives s'il apparaît qu'ils sont inconstitutionnels ou résultent d'une action commise *extra* ou *contra legem*.

Article 168. Droit de saisir la Cour constitutionnelle

169. Le paragraphe 8 de l'article 168 institue le recours constitutionnel normatif : quiconque (peut saisir la Cour constitutionnelle) d'une affaire dans laquelle une juridiction a émis une décision définitive si tous les recours judiciaires ont été épuisés et si la personne conteste la constitutionnalité d'une disposition de l'acte normatif qui lui est opposé dans ladite décision, ce qui aurait porté atteinte à ses libertés et droits fondamentaux garantis au chapitre 2 de la Constitution, compte tenu de l'interprétation faite desdites dispositions dans leur application juridique pratique. C'est une amélioration bienvenue par rapport à la Constitution actuelle.

170. Le contrôle constitutionnel préliminaire (ou contrôle concret) visé au paragraphe 9 (tribunaux : de la constitutionnalité des dispositions des actes normatifs concernant une affaire pendante devant sa juridiction) est également tout à fait bienvenu.

171. La formulation du paragraphe 2 « la Cour constitutionnelle n'examine une affaire que si elle a été saisie » n'est pas claire : s'il faut comprendre que la Cour constitutionnelle ne peut pas agir de sa propre initiative, c'est une bonne chose. Mais cela ne devrait bien sûr pas l'empêcher d'interpréter largement l'étendue d'une affaire dont elle est saisie²⁴.

Article 169. Actes de la Cour constitutionnelle

172. L'article 169 dit que la Cour constitutionnelle adopte des décisions et avis (premier paragraphe) à valeur définitive avec effet immédiat (paragraphe 2) hormis les cas où elle fixe une date ultérieure dans sa décision (paragraphe 3). Ce troisième paragraphe ajoute un assouplissement utile.

173. La Cour constitutionnelle prend ses décisions à la majorité du total des voix de ses juges, ce qui a pour effet qu'elle ne peut pas adopter une décision à une majorité « affaiblie » par l'absence de quelques-uns de ses membres.

174. Une majorité supérieure, d'au moins deux tiers du total des juges, est nécessaire pour les décisions de suspension ou de dissolution d'un parti politique (paragraphe 9 de l'article 167)

175. La Cour adopte à la même majorité qualifiée ses avis, qui peuvent porter sur l'existence d'un motif de révocation du Président de la République (paragraphe 4 de l'article 167), sur la révocation des pouvoirs d'un juge de la Cour constitutionnelle, sur l'ouverture de poursuites

²⁴ CDL-AD(2015)016 Mémoire *amicus curiae* concernant la règle « *non ultra petita* » dans les affaires pénales pour la cour constitutionnelle de Géorgie, adopté par la Commission de Venise à sa 103^e session plénière (Venise, 19 20 juin 2015).

pénales contre lui ou sa privation de liberté dans l'accomplissement de ses fonctions (paragraphe 7 de l'article 167), ainsi que sur les motifs de révocation d'un maire de commune (paragraphe 8 de l'article 167). La nature des décisions à prendre justifie cette majorité renforcée.

176. Le paragraphe 3, qui donne à la Cour constitutionnelle la possibilité de fixer dans sa décision une date ultérieure d'invalidation de tout ou partie d'un acte normatif incompatible avec la Constitution, apporte un assouplissement utile quant au moment de prise d'effet des décisions de la Cour. Cette dernière peut ainsi laisser au législateur le temps de combler le vide juridique que susciterait l'annulation immédiate d'une disposition. Il serait nécessaire de prévoir un régime spécial pour les requêtes individuelles : la Cour devrait préciser les effets en l'espèce de sa décision sur l'affaire du requérant. Ce dernier devrait bénéficier immédiatement de l'annulation de la disposition jugée inconstitutionnelle, même si elle reste valide pendant un certain temps à l'égard d'autres personnes. Faute de quoi le requérant perdrait tout le bénéfice de sa requête, et son affaire serait rejugée sur la base d'une législation inconstitutionnelle. Il serait possible de fixer un délai de prise d'effet de la décision (pas plus d'un an, par exemple).

Article 170. Cour de cassation

177. La disposition précisant que la suprématie de la Cour de cassation ne s'étend pas au droit constitutionnel est une bonne chose ; elle évitera les malentendus encore constatés dans d'autres pays.

178. Il est également bon que l'article 170.2 confie à la justice ordinaire le soin d'éliminer dans les actes judiciaires les atteintes aux libertés et droits fondamentaux. Cette disposition est importante en ce qui concerne la protection des droits de l'homme.

Article 172. Composition et mode de formation du Conseil supérieur de la justice

179. Le premier paragraphe de l'article 172 dit que le Conseil supérieur de la justice se compose de cinq « universitaires spécialistes du droit et autres juristes réputés » élus par l'Assemblée nationale, et de cinq juges élus par l'Assemblée générale des juges. Cette parité des juges et des membres extérieurs à la justice garantit l'inclusion de la société, ce qui devrait prévenir la politisation du Conseil supérieur de la justice et le corporatisme en son sein. Il pourrait toutefois être utile d'ouvrir le Conseil à des personnes autres que les universitaires spécialistes du droit et autres juristes réputés.

180. La minorité de l'Assemblée nationale devrait avoir son mot à dire dans le choix des membres élus du Conseil supérieur de la justice. Le choix de la majorité qualifiée a donc son importance. Le vote à la majorité des voix du total des députés de l'Assemblée pourrait ne pas suffire dans le dispositif que met en place le projet de révision.

181. Les juges élus doivent représenter proportionnellement les juges de tous les degrés de juridiction (paragraphe 3), et les membres du Conseil ne sont pas rééligibles (paragraphe 4). Ces deux dispositions devraient garantir le bon fonctionnement et l'indépendance du Conseil supérieur de la justice.

182. Le paragraphe 7 indique que le président du Conseil est élu parmi les juges et juristes qui en sont membres, selon les modalités fixées dans la loi ; le projet ne précise pas s'il/elle est élu(e) par ses pairs.

Article 173. Compétences du Conseil supérieur de la justice

183. L'article 173 énumère les compétences du Conseil supérieur de la justice, en précisant que leurs règles de mise en œuvre sont définies dans la loi. Il s'agit dans la plupart des cas des

compétences traditionnelles en matière de nomination des juges et des présidents, de gestion des carrières et de discipline.

184. L'alinéa 10 du premier paragraphe dit que le Conseil supérieur de la justice calcule ses charges prévisionnelles et celles des tribunaux, et les communique au gouvernement de la République d'Arménie pour intégration dans le projet de budget de l'Etat ; il contrôle aussi l'emploi des ressources budgétaires. Cette responsabilité de préparer le budget de la justice confiée au Conseil est une bonne chose. Mais une plus grande indépendance de la justice voudrait qu'il soit également habilité à présenter son projet et à le défendre directement devant le Parlement. Le « contrôle de l'emploi des ressources budgétaires » est une formulation ambiguë : s'il faut comprendre que le Conseil est chargé de l'administration de l'appareil judiciaire, y compris la gestion des salaires, des bâtiments des tribunaux, etc., cela représente manifestement une surcharge, qui l'empêchera de se concentrer sur ses missions principales relatives à la carrière des juges et à la discipline. S'il s'agit simplement pour lui de recenser les dépenses afin de pouvoir préparer les chiffres à proposer pour le budget, cette disposition serait utile.

V. Défenseur des droits de l'homme

A. Observations générales

185. Ce nouveau chapitre apporte une garantie constitutionnelle à l'existence du Défenseur des droits de l'homme et aux grands principes de son action, ce qui est bienvenu.

B. Observations particulières

Article 1. Fonctions et compétences du Défenseur des droits de l'homme

186. Le premier paragraphe semble contenir une présentation complète des fonctions du Défenseur des droits de l'homme ; ces fonctions sont triples :

- il surveille que les organes et agents de l'Etat et des collectivités locales respectent les libertés et les droits de l'homme ;
- il facilite le rétablissement des droits auxquels il a été porté atteinte ;
- il facilite l'amélioration de la législation relative aux libertés et aux droits de l'homme.

187. On ne voit toutefois pas clairement dans cette définition si le Défenseur des droits de l'homme connaît d'affaires individuelles, ou si son rôle se limite à l'observation générale de la situation des droits de l'homme dans le pays. Il devrait pouvoir intervenir dans des affaires individuelles, et cela devrait être précisé explicitement.

188. Le paragraphe 3, qui institue l'obligation de coopération avec le Défenseur des droits de l'homme, est bienvenu.

189. Le paragraphe 4 prévoit que le Défenseur des droits de l'homme présente un rapport annuel à l'Assemblée nationale, ce qui est une bonne chose. Il devrait en outre être habilité à soumettre des rapports *ad hoc*, mais cela pourrait être précisé dans la loi.

Article 2. Indépendance du Défenseur des droits de l'homme

190. Le paragraphe 3 de l'article 2 dit que le Défenseur des droits de l'homme jouit de l'immunité accordée aux parlementaires. Il conviendrait de préciser que son immunité le protège contre les actions en justice relatives aux propos oraux ou écrits qu'il tient, et aux actes qu'il accomplit dans le cadre de ses fonctions officielles, et qu'elle persiste à l'expiration de son

mandat de Défenseur des droits de l'homme. Pour les observations relatives à l'immunité des députés, se reporter à l'article 96.

191. Il est très important aussi de garantir l'inviolabilité des documents, locaux, etc. du Défenseur des droits de l'homme pour consolider son indépendance. Ces garanties peuvent toutefois figurer dans la loi sur le Défenseur des droits de l'homme visée au paragraphe 5 de l'article premier.

Article 3. Election du Défenseur des droits de l'homme et exigences auxquelles il doit satisfaire

192. Le premier paragraphe de l'article 3 dit que le Défenseur des droits de l'homme est élu par le Parlement à la majorité qualifiée d'au moins trois cinquièmes du total des voix des parlementaires. Cette disposition vise probablement à un compromis avec l'opposition parlementaire dans l'élection du Défenseur des droits de l'homme. Mais le consensus doit être aussi large que possible dans son cas, et il conviendrait d'envisager son élection à la majorité des deux tiers.

193. Le fait que la durée du mandat du Défenseur des droits de l'homme (six ans) est supérieure à celle de la législature (cinq ans) apporte une garantie de plus de son indépendance par rapport à l'organe qui l'élit. Le Parlement ne peut ainsi pas élire « son » Défenseur des droits de l'homme pour la durée de son propre mandat.

194. La disposition prévoyant l'inamovibilité du Défenseur des droits de l'homme constitue une très solide garantie d'indépendance.

VI. Conclusion

195. La Commission de Venise rend hommage au travail fourni par la Commission constitutionnelle d'Arménie. Grâce à un dialogue ouvert avec la Commission de Venise, des améliorations importantes ont été apportées à un texte qui constituait déjà une très bonne base de réforme constitutionnelle.

196. Néanmoins, le présent avis émet des recommandations pour que le projet soit encore amélioré. La Commission de Venise souligne particulièrement les points suivants :

- les restrictions du droit de vote et du droit de se porter candidat à un siège à l'Assemblée nationale (voir paragraphe 54) devraient être supprimées ;
- la Constitution ne devant pas fixer les détails du système électoral, la possibilité d'un second tour entre les deux partis ou alliances les mieux placés au premier devrait être supprimée (voir paragraphe 80) ;
- l'interdiction de former de nouveaux groupes parlementaires en cours de législature devrait être supprimée, car elle restreint la liberté des députés dans l'exercice de leur mandat (voir paragraphe 97) ;
- en ce qui concerne le système judiciaire, aucun organe politique ne devrait intervenir dans la révocation des juges, ni dans la nomination des juges et présidents de la Cour de cassation (voir paragraphes 153 et 158).

197. La Commission de Venise encourage les autorités arméniennes à poursuivre leurs consultations avec toutes les forces politiques et la société civile de façon à éliminer tout malentendu et à réunir un soutien aussi large que possible autour de la réforme.

198. La Commission de Venise sera heureuse de continuer sa coopération avec les autorités arméniennes pour cette importante réforme.