



Strasbourg, le 11 septembre 2015

CDL-PI(2015)019

Avis n° 757/2014

Or. angl.

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

**DEUXIÈME AVIS PRÉLIMINAIRE SUR
LES PROJETS D'AMENDEMENTS
CONCERNANT EN PARTICULIER LES CHAPITRES 8, 9, 11 à 16
DE LA CONSTITUTION**

DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE

sur la base des observations de

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

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction	2
II.	Champ d'application de l'avis	3
III.	Analyse	3
A.	Titre I. LES FONDEMENTS DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL	3
B.	Titre 2. LES DROITS FONDAMENTAUX ET LES LIBERTES DE L'HOMME ET DU CITOYEN	4
C.	Titre 4. L'ASSEMBLEE NATIONALE	6
D.	Titre 5. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	7
E.	Titre 6. LE GOUVERNEMENT	7
F.	Titre 7. LES TRIBUNAUX ET LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE	8
G.	Titre 8. LE MINISTERE PUBLIC ET LES ORGANES D'ENQUETE	9
H.	Titre 9. LES ORGANES DE L'AUTONOMIE LOCALE	10
I.	Titre 10. LE DEFENSEUR DES DROITS DE L'HOMME	10
J.	Observations générales sur les titres 11 à 14	10
K.	Titre 11. LA COMMISSION ELECTORALE CENTRALE	11
L.	Titre 12. LA COMMISSION DE TELEVISION ET DE RADIODIFFUSION	11
M.	Titre 13. LA CHAMBRE DES COMPTES	12
N.	Titre 14. LA BANQUE CENTRALE	12
O.	Titre 15. L'ADOPTION ET LA REVISION DE LA CONSTITUTION ; LE REFERENDUM	12
P.	Titre 16. DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES	13
IV.	Conclusions	13

I. Introduction

1. Ce deuxième avis préliminaire fait suite à l'avis préliminaire sur les projets d'amendements des titres 1 à 7 et 10 de la Constitution de la République d'Arménie, publiés le 30 juillet 2015 (CDL-PI(2015)015rév).

2. La Commission de Venise a reçu les projets d'amendements des titres 8, 9 et 11 à 15 de la Constitution le 6 août 2015.

3. La Commission de spécialistes chargée des réformes constitutionnelles près le Président de la République (ci-après dénommée « la Commission constitutionnelle ») a adopté les projets d'amendements le 20 août 2015. La Commission de Venise a reçu le 22 août 2015 ce texte (qui comprend une version révisée de l'ensemble des projets d'amendements ainsi que le titre 16 sur les dispositions finales et transitoires - CDL-REF(2015)034).

4. Une délégation de la Commission de Venise composée de MM. Christoph Grabenwarter et Aivars Endzins, rapporteurs, ainsi que de M^{me} Simona Granata-Menghini, Secrétaire adjointe de la Commission de Venise, s'est rendue à Erevan les 24 et 25 août 2015. Elle a eu une réunion de travail avec la Commission constitutionnelle et a aussi rencontré le Président de la République ainsi que des représentants de la société civile et des partis politiques. D'autres amendements ont été approuvés avec la Commission constitutionnelle compte tenu des recommandations des rapporteurs.

5. Le 21 août 2015, le Président a soumis les projets d'amendements à l'Assemblée nationale.

6. La Commission constitutionnelle a soumis à la Commission de Venise certaines propositions d'amendements supplémentaires les 29 août et 1^{er} septembre 2015 (CDL-REF(2015)036).

7. Le présent avis se fonde sur la traduction en langue anglaise des projets d'amendements communiquée par les autorités arméniennes. Celle-ci pourrait ne pas être parfaitement fidèle à la version originale et certaines observations et omissions pourraient donc être dues à des problèmes de traduction.

8. Le présent avis a été élaboré d'après les contributions des rapporteurs ; il a été envoyé aux autorités arméniennes sous forme d'avis préliminaire et rendu public le 11 septembre 2015.

II. Champ d'application de l'avis

9. Le présent deuxième avis préliminaire porte sur le titre 8 (Le ministère public et les organes d'enquête), le titre 9 (Les organes de l'autonomie locale), le titre 11 (La Commission électorale centrale), le titre 12 (La Commission de télévision et de radiodiffusion), le titre 13 (La Chambre des comptes), le titre 14 (La Banque centrale), le titre 15 (L'adoption et la révision de la Constitution ; le référendum) et le titre 16 (Dispositions finales et transitoires).

10. Le titre 1 (Les fondements de l'ordre constitutionnel), le titre 2 (Les droits fondamentaux et les libertés de l'homme et du citoyen), le titre 3 (Les garanties législatives et les principaux objectifs de la politique nationale dans les domaines social, économique et culturel), le titre 4 (L'Assemblée nationale), le titre 5 (Le Président de la République), le titre 6 (Le Gouvernement), le titre 7 (Les tribunaux et le Conseil supérieur de la magistrature) et le titre 10 (Le Défenseur des droits de l'homme) ont fait l'objet d'un avis préliminaire antérieur (CDL-PI(2015)15rév). Il n'en sera question dans le présent avis que dans la mesure où la Commission constitutionnelle les aura modifiés compte tenu des recommandations énoncées dans l'avis préliminaire ou que d'autres recommandations auront été par la suite formulées par les rapporteurs. En conséquence, les recommandations spécifiques qui figurent dans le premier avis préliminaire demeurent valables sauf si elles sont modifiées ou remplacées par celles du deuxième avis préliminaire.

11. Seuls les amendements de fond ont été analysés. La présente analyse des projets d'amendements constitutionnels ne saurait être exhaustive.

III. Analyse

A. Titre I. LES FONDEMENTS DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL

Article 5. Hiérarchie des normes juridiques

12. Il était recommandé dans l'avis préliminaire d'inclure les lois constitutionnelles dans la disposition relative à la hiérarchie des normes juridiques. Le paragraphe 1 de l'article 5 est désormais libellé comme suit : « [...] les lois sont conformes à la Constitution et aux lois constitutionnelles et les actes réglementaires sont conformes à la Constitution, aux lois constitutionnelles et aux lois ». Il faut saluer cet amendement.

13. L'article 5 ne mentionne pas les accords du type de l'accord spécial prévu à l'article 17 pour réglementer les relations de la République d'Arménie et de l'Eglise apostolique arménienne, ce qui risque d'entraîner une incertitude au sujet de la détermination de la validité juridique de ces accords.

Article 6. Principe de légalité

14. Il semblerait approprié de reformuler l'article 6 de manière à souligner le caractère obligatoire de la publication (voir l'article 129).

Article 17. La Sainte Eglise apostolique arménienne

15. L'avis préliminaire¹ avait indiqué qu'en dépit de l'importance de la Sainte Eglise apostolique arménienne dans la vie spirituelle, la culture nationale et l'identité nationale de l'Arménie, il y avait une contradiction entre la reconnaissance de son rôle « exclusif » dans la vie spirituelle des Arméniens (article 17) d'une part et la reconnaissance de la liberté d'activité des organisations religieuses (article 16) et de la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 40) d'autre part.

16. La Commission constitutionnelle a informé les rapporteurs que la bonne traduction anglaise exacte du mot arménien employé à l'article 17 n'était pas « exclusive » (exclusif), mais « unique » (unique) au sens de « exceptionnel » (exceptionnel). Cette traduction semble davantage compatible avec les articles 16 et 40 dans la mesure où elle reconnaît la mission historique particulière de la Sainte Eglise apostolique arménienne dans la préservation de l'identité nationale arménienne au lieu de lui réserver une position exclusive par rapport à d'autres confessions.

B. Titre 2. LES DROITS FONDAMENTAUX ET LES LIBERTES DE L'HOMME ET DU CITOYEN**Article 23. Droit à la vie ; interdiction de la peine de mort**

17. Il faut saluer la suppression de l'ancien paragraphe 2 de l'article 23. Compte tenu des articles 78 et suivants, en particulier des articles 78 et 81, il faut partir du principe que les atteintes au droit à la vie sont acceptables dans les conditions prévues à l'article 2 de la CEDH.

Article 26. Droit à la liberté personnelle

18. Il était recommandé dans l'avis préliminaire² d'ajouter un élément de souplesse au paragraphe 3 de l'article 26, qui prévoyait une durée de détention de 72 heures sans ordonnance judiciaire. Le texte révisé de l'article 26 prévoit désormais « une période raisonnable n'excédant pas 72 heures », ce dont il faut se féliciter.

Article 34. Liberté de se marier

19. Il était recommandé dans l'avis préliminaire³ de supprimer le deuxième paragraphe sur l'égalité des hommes et des femmes « dans le mariage, pendant le mariage et lors d'un divorce » de cette disposition générale sur l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'insérer à l'article 34, ce qui a été fait et ce dont il faut se féliciter.

Article 37. Droit à l'éducation

20. Les amendements à l'article 37 méritent d'être approuvés. Le nouveau libellé du paragraphe 3 en particulier semble important. La mention d'un concours au paragraphe 2 risque désormais de faire naître un doute : on part du principe qu'un concours devrait être organisé dans le cadre de la procédure d'admission. Le nouveau libellé garantit l'éducation « sur la base d'un concours », ce qui est différent ou est source, à tout le moins, de malentendu.

¹ Avis préliminaire, paragraphes 32 et 33.

² Avis préliminaire, paragraphe 38.

³ Avis préliminaire, paragraphe 39.

Article 38. Droit de tout être humain d'agir librement

21. L'article 38, qui consacre le principe kantien de la liberté de l'homme dans le contexte de la prééminence du droit, mérite une analyse particulière. Il convient d'en approuver le nouveau libellé, car la disposition est désormais concise et précise.

Article 47. Droit de vote et droit de participer à des référendums

22. Il était rappelé dans l'avis préliminaire⁴ que l'inéligibilité des doubles ressortissants et la condition de résidence étaient contraires aux normes internationales. S'agissant de la condition de résidence pour être élu à l'Assemblée nationale, l'article 47 a ramené la durée de résidence de cinq à quatre ans. En conséquence, la condition de résidence applicable à un futur ministre tombe aussi à quatre ans et l'obligation de résidence de sept ans pour devenir premier ministre a aussi été supprimée (article 147).

23. Bien que ces modifications ne rendent pas ces dispositions pleinement conformes aux normes internationales et européennes (en particulier en ce qui concerne l'exclusion de la double nationalité), elles représentent une nette amélioration et doivent être saluées.

24. Il était aussi recommandé dans l'avis préliminaire au sujet de l'interdiction du droit de vote, du droit d'être élu et de participer à des référendums des « personnes condamnées pour des infractions pénales graves »⁵ de tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁶ et d'introduire un élément de proportionnalité. Le paragraphe 4 de l'article 47 restreint désormais l'interdiction aux « personnes condamnées et purgeant une peine pour avoir commis intentionnellement une infraction pénale grave à la suite d'une décision judiciaire entrée en vigueur ». Des éléments de proportionnalité ont ainsi été dûment introduits et la disposition semble conforme à la toute dernière jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et aux recommandations de la Commission de Venise⁷.

25. Le paragraphe 4 de l'article 47 prive de leurs droits les « personnes déclarées incapables par un tribunal ». Cette formulation vaste n'est pas conforme à la Recommandation CM/Rec(2011)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique⁸ ni à la déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale⁹ d'après laquelle « 1. Le suffrage universel – 2. Aucune personne handicapée ne peut être exclue du droit de vote ou empêchée de se présenter à des élections pour des raisons fondées sur son handicap physique et/ou mental, à moins que la privation de son droit de vote ou de l'éligibilité ne soit prononcée par un tribunal dans une décision individuelle fondée sur un handicap mental établi ». Le paragraphe 4 de l'article 47 devrait donc renvoyer à la possibilité de priver des personnes déclarées juridiquement incapables de leurs droits dans certains cas uniquement (prévus par la loi).

Article 53. Droit à l'asile politique ; interdiction de reconduite à la frontière ou d'extradition

26. Il conviendrait de modifier le paragraphe 3 de cette disposition pour que l'Arménie puisse ratifier le Statut de Rome.

⁴ Avis préliminaire, paragraphe 54.

⁵ Avis préliminaire, paragraphe 55.

⁶ Cour européenne des droits de l'homme, GC, Hirst c. Royaume-Uni (n° 2), n° 74025/01, 18 janvier 2011 ; Scoppola c. Italie (n° 3), n° 126/05, 22 mai 2012.

⁷ Commission de Venise, rapport préliminaire sur l'exclusion des délinquants du Parlement, CDL-AD(2015)019.

⁸ Adoptée par le Comité des Ministres le 16 novembre 2011 à la 1126^e réunion des Délégués des Ministres.

⁹ CDL-AD(2010)036.

Article 58. Droit de propriété et droit de léguer des biens ; obligations fiscales

27. Le nouveau paragraphe 3 de cette disposition énonce plus clairement la nécessité d'une base législative et d'un objectif légitime pour restreindre l'exercice du droit de propriété, ce dont il faut se féliciter.

Article 73. Effet rétroactif des lois

28. Cette disposition est désormais libellée comme suit : « la loi et les autres actes juridiques qui aggravent la situation juridique d'une personne n'ont pas d'effet rétroactif », ce qui est une amélioration qu'il faut saluer même si certaines exceptions pourraient être jugées acceptables (par exemple un certain effet rétroactif des lois fiscales peut se justifier pour éviter des actes spéculatifs de dernière minute).

C. Titre 4. L'ASSEMBLEE NATIONALE**Article 89. Composition de l'Assemblée nationale et élections****Article 201. Adoption et révision de la Constitution**

29. Il était recommandé dans l'avis préliminaire¹⁰ de ne consacrer dans la Constitution que les principes généraux du système électoral pour garantir la souplesse nécessaire du développement futur de ce système et laisser la possibilité de prévoir un deuxième tour au Code électoral.

30. Le texte des projets d'amendements approuvé par la Commission constitutionnelle le 20 août et reçu par la Commission de Venise le 22 août 2015 comportait une version révisée de l'article 89 qui comprenait des amendements ainsi qu'un paragraphe supplémentaire.

31. A la suite notamment de la réunion tenue avec la délégation de la Commission de Venise le 24 août, le paragraphe 3 de l'article 89 a été reformulé comme suit : « L'Assemblée nationale est élue au scrutin proportionnel. Le Code électoral garantit la formation d'une majorité parlementaire stable. Un deuxième tour peut être organisé en l'absence de majorité parlementaire stable à l'issue du vote ou de formation d'une coalition politique. Les restrictions, les conditions et la procédure de formation des coalitions politiques sont prévues par le Code électoral ». Les paragraphes 4 à 7 de l'article 89 ont été supprimés.

32. Par rapport au système précédent, la possibilité d'une coalition postélectorale garantissant une majorité stable a été ajoutée, ce qui ouvre la voie à des négociations entre partis politiques sur la base des résultats électoraux.

33. Le deuxième tour des élections n'est plus considéré comme une caractéristique nécessaire du système électoral : il « peut être » (et non « est ») organisé (si le Code électoral le prévoit). Cette solution est conforme à la recommandation formulée dans l'avis préliminaire et doit être saluée.

34. De plus, il est désormais proposé de supprimer la mention de l'article 89 des dispositions de l'article 201 qui ne peuvent être modifiées que par référendum. Cette mesure supplémentaire contre l'inscription du système électoral dans la Constitution est à saluer.

35. Le Code électoral devra définir avec précision le système électoral ; s'il prévoit un deuxième tour, il devra donner en particulier la définition de « majorité parlementaire stable », condition pour ne pas organiser un deuxième tour.

¹⁰ Avis préliminaire, paragraphes 78 à 81.

Article 105. Groupes de l'Assemblée nationale

36. Il était recommandé dans l'avis préliminaire¹¹ de supprimer l'interdiction de constituer de nouveaux groupes pendant une législature (paragraphe 2, deuxième phrase). Dans la dernière version en date de l'article 105, cette interdiction expresse a été supprimée. La première phrase du paragraphe 2 de l'article 105 est désormais libellée comme suit : « Les groupes *ne* comptent des parlementaires *que* [italiques ajoutées] du même parti ou de l'alliance préélectorale des partis ». S'il n'est donc guère possible de constituer de nouveaux groupes, il semble possible de le faire en cas de scission de partis politiques par exemple. Les autorités arméniennes ont en outre souligné que conformément à l'article 115, en cas de motion de censure, la décision est prise à la majorité des voix du nombre total de députés ; les groupes parlementaires n'ont donc aucun rôle.

37. La dernière version en date de l'article 105 est une amélioration dont il faut se féliciter.

D. Titre 5. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

38. Comme indiqué précédemment, les projets d'amendements examinés marquent le passage d'un régime semi-présidentiel à un régime parlementaire. Les pouvoirs du Président de la République ont été radicalement réduits et ne sont quasiment plus qu'honorifiques par comparaison avec d'autres régimes parlementaires européens où le Président est le garant de la Constitution.

Article 124. Mandat et qualités du Président de la République

39. Il est proposé de restreindre le critère de la nationalité arménienne exclusive aux candidats à la présidence de la République aux « six années précédentes » et de ramener l'obligation de résidence de sept à six ans (dix ans selon l'article 50 de la Constitution arménienne en vigueur), ce qu'il faut saluer.

E. Titre 6. LE GOUVERNEMENT

Article 151. Programme du Gouvernement

40. Le paragraphe 2 de l'article 151 a été modifié et l'approbation parlementaire du programme soumis par le Premier ministre exige désormais un vote à la majorité du nombre total de députés. L'approbation sans cette majorité renforcée (comme c'est le cas pour l'adoption du budget de l'Etat - voir l'article 110) aurait pu apporter une certaine souplesse dans le développement des relations entre le Gouvernement et l'Assemblée même si le refus du Parlement d'approuver le programme implique en tout état de cause une dissolution anticipée de l'Assemblée.

Article 154. Forces armées

41. Les propositions d'amendements de l'article 154 renforcent considérablement la position du Premier ministre. Il convient de relever à cet égard que contrairement au Président de la République, le Premier ministre ne représente pas la nation, mais une majorité politique.

¹¹ Avis préliminaire, paragraphes 96 et 97.

Article 156. Question de confiance au Gouvernement

42. Pour qu'une motion de censure soit adoptée, il faut la majorité du nombre total de députés¹². La motion de censure et le vote de confiance exigent donc les mêmes majorités au Parlement. Etant donné que le vote de confiance vise à renforcer la stabilité du Gouvernement, il semblerait approprié d'exiger la majorité simple faute de quoi l'adoption d'une loi deviendrait non pas plus facile mais plus difficile par rapport à la procédure ordinaire ce qui pourrait faire plus de tort que de bien au Gouvernement.

F. Titre 7. LES TRIBUNAUX ET LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

Article 163. Statut du juge

43. Il était recommandé dans l'avis préliminaire¹³ de ne donner aucun rôle à l'Assemblée nationale dans la procédure de révocation des juges (y compris ceux de la Cour de cassation).

44. La nécessité d'une décision de l'Assemblée nationale est désormais supprimée et le paragraphe 9 de l'article 163 dispose que « il est mis fin au mandat d'un juge sur décision du Conseil supérieur de la magistrature en cas de violation des règles d'incompatibilité ; de maladie empêchant le juge de s'acquitter de ses fonctions et en cas de faute disciplinaire grave ». Cet amendement mérite d'être fermement appuyé.

45. Pour préserver l'indépendance de la justice, il était recommandé dans l'avis préliminaire¹⁴ d'énumérer dans la Constitution (et non dans la loi) les motifs de révocation des juges. Les paragraphes 8 et 9 de l'article 163 énumèrent désormais les motifs de révocation des juges, ce qui mérite un soutien.

46. L'ancien paragraphe 9 prévoyait le principe selon lequel la rémunération des juges devait correspondre à la rémunération des personnes exerçant des fonctions publiques correspondantes. Il était estimé dans l'avis préliminaire qu'il était positif de laisser un certain pouvoir à la Cour constitutionnelle pour annuler la législation prévoyant des niveaux insuffisants de rémunération mais que cette formule était excessivement vague. Le paragraphe a été supprimé et le paragraphe 10 de l'article 163 dispose uniquement que « le montant de la rémunération des juges est prévu par la loi ». Il n'est donc pas question du niveau suffisant de la rémunération, ce qui est regrettable. Il est recommandé de reformuler ce paragraphe.

Article 164. Procédure de nomination (ou d'élection) et mandat des juges et des présidents de tribunaux (Chambres de la Cour de cassation)

47. Il était aussi recommandé dans l'avis préliminaire¹⁵ de ne donner aucun rôle à l'Assemblée nationale dans la procédure de nomination des juges et des présidents de la Cour de cassation. En ce qui concerne l'élection des juges de la Cour de cassation, la majorité requise a été portée à trois cinquième, ce qui est une amélioration. S'agissant de la nomination des présidents de Chambres, le Parlement n'a plus de rôle à jouer, ce qu'il faut saluer.

Article 165. Cour constitutionnelle

48. Il conviendrait d'insérer au paragraphe 2 de l'article 165, outre la Constitution, la loi sur la Cour constitutionnelle.

¹² La majorité absolue est requise par exemple en Allemagne - article 68, en Moldova - article 98, en Roumanie - article 103, en Hongrie – article 21, en Croatie – article 110, en Albanie – article 104.

¹³ Avis préliminaire, paragraphes 152 et 153.

¹⁴ Avis préliminaire, paragraphe 156.

¹⁵ Avis préliminaire, paragraphe 158.

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

49. La mise en place d'une nouvelle exigence de majorité qualifiée d'au moins trois cinquièmes du total du nombre de voix des députés pour l'élection des juges de la Cour constitutionnelle au paragraphe 2 est accueillie avec la plus grande satisfaction¹⁶.

50. L'article 166 prévoit que trois des neuf membres de la Cour constitutionnelle sont élus sur proposition du Président de la République, trois sur proposition du Gouvernement et trois sur proposition de l'Assemblée générale des juges. La version révisée du paragraphe 3 de l'article 166 précise désormais à juste titre, comme les rapporteurs l'ont recommandé, que les trois personnes proposées par l'Assemblée générale des juges doivent être choisies « parmi les juges ». Cette disposition pourrait figurer au paragraphe 2.

Article 167. Compétences de la Cour constitutionnelle

51. La compétence de « rendre des décisions sur la cessation de fonctions d'un député » a été ajoutée à l'article 167, ce dont il faut se féliciter. Cette compétence impliquerait toutefois une évaluation des faits, qui pourrait être confiée à la Cour de cassation.

52. La Cour constitutionnelle devrait pouvoir annuler un mandat parlementaire ou présidentiel ou une élection générale s'il est prouvé qu'ils sont contraires à la Constitution ou *contra extra legem*.

Article 169 – Actes de la Cour constitutionnelle

53. Il pourrait sembler d'après le libellé des paragraphes 2 et 3 que la Cour constitutionnelle ne peut prononcer l'inconstitutionnalité *ab initio* ni prendre des décisions ayant un effet rétroactif. Or ces dispositions existent déjà dans la Constitution actuelle et les paragraphes 12 et 13 de l'article 68 de la loi sur la Cour constitutionnelle prévoient un effet *ex-tunc*. La possibilité de l'effet *ex-tunc* des décisions de la Cour constitutionnelle est donc garantie.

G. Titre 8. LE MINISTERE PUBLIC ET LES ORGANES D'ENQUETE

Article 175. Ministère public

54. Le caractère hiérarchique du ministère public pourrait apparaître à l'article 175. Le caractère unifié du ministère public empêchera la mise en place de procureurs spécialisés (par exemple dans les questions liées à la lutte contre la corruption) comme le font plusieurs pays européens.

55. Le paragraphe 2 de l'article 175 devrait préciser que les fonctions énumérées aux alinéas 2 à 5 concernent uniquement les fonctions de poursuite du ministère public. Le point 4 (« saisir la justice pour la protection des intérêts de l'Etat ») est désormais atténué par la formule (dans certains cas). Cette amélioration est saluée et pourrait être complétée par l'ajout de « exceptionnels ».

Article 176. Le procureur général

56. L'article 176 prévoit au maximum deux mandats consécutifs de six ans pour le procureur général. Le paragraphe 5 de l'article 164 prévoit un seul mandat de six ans pour le président de la Cour de cassation. Les autorités arméniennes ont expliqué que cette différence s'expliquait

¹⁶ Avis préliminaire, paragraphe 163.

par le fait que le président de la Cour de cassation ne quitte pas le système judiciaire à la fin de son mandat contrairement au procureur général.

H. Titre 9. LES ORGANES DE L'AUTONOMIE LOCALE

Article 180. Organes de l'autonomie locale

57. Le paragraphe 1 de l'article 180 devrait préciser que les conseils locaux sont élus directement¹⁷.

58. Le paragraphe 3 de l'article 180 dispose que « le maire de la commune est responsable devant le conseil ». On ne sait toutefois comment cette responsabilité est supposée s'exercer. Comprend-t-elle par exemple le droit du conseil de révoquer le maire ?

Article 181. Compétences des organes de l'autonomie locale

59. Le paragraphe 1 de l'article 181 divise les fonctions et les compétences des communes en trois catégories : fonctions obligatoires propres, fonctions facultatives propres et compétences déléguées par l'Etat. La distinction entre les fonctions obligatoires propres et les compétences déléguées par l'Etat n'est pas claire et sa justification est douteuse. En ce qui concerne le contrôle opéré par l'Etat (article 187), la nécessité d'aller au-delà d'un simple contrôle juridique même pour les tâches désormais qualifiées d'obligatoires pourrait se justifier.

Article 185. Financement des compétences locales

60. On ne sait pas au juste d'après le paragraphe 3 de l'article 184 et le paragraphe 1 de l'article 185 si les collectivités locales sont libres de fixer les impôts locaux ou si elles sont tenues par ce que détermine la législation nationale.

I. Titre 10. LE DEFENSEUR DES DROITS DE L'HOMME

61. Le défenseur des droits de l'homme est une institution prévue à l'article 83.1 de la Constitution arménienne actuelle. Les amendements examinés consacrent un titre entier à cette institution et prévoient de vastes garanties tout en définissant la base des activités du défenseur.

Article 191 – Indépendance du défenseur des droits de l'homme

62. La disposition selon laquelle le défenseur des droits de l'homme ne peut être révoqué, ce qui garantit très fortement son indépendance a été saluée dans l'avis préliminaire. Une disposition sur la révocation (exceptionnelle) du mandat du défenseur semblait toutefois faire défaut. L'article 191 dispose désormais que « il est mis fin aux compétences du défenseur des droits de l'homme prématurément à partir du moment où une décision judiciaire le condamnant entre en vigueur ». Cette disposition semble beaucoup trop large : la condamnation disqualifiante ne devrait avoir trait qu'à un nombre restreint d'infractions extrêmement graves définies par la Constitution.

J. Observations générales sur les titres 11 à 14

63. Les titres 11 à 14 prévoient que la Constitution consacre la Commission électorale centrale, la Commission de télévision et de radiodiffusion, la Chambre de contrôle et la Banque centrale. La constitutionnalisation de ces institutions devrait être considérée de manière positive car leur

¹⁷ Voir l'article 7.

existence et leurs fonctions ont été garanties et des majorités parlementaires pourraient les régler dans les limites de la Constitution.

64. Il est compréhensible, voire positif, que le projet insiste sur le caractère professionnel non politique des membres et de la présidence de la Commission électorale centrale, de la Commission de télévision et de radiodiffusion, de la Chambre de contrôle et de la Banque centrale. Cette condition est liée à une exigence plus forte d'indépendance et de neutralité. Cela étant, l'interdiction de se livrer à des activités politiques et l'obligation de faire preuve de réserve lors de discours publics, proposées pour les membres ou les présidents de tous les organes visés risquent de se traduire par un flou juridique créant un nouveau risque pour l'indépendance, en particulier parce qu'une violation de l'interdiction ou de l'obligation risque de déboucher sur la révocation.

K. Titre 11. LA COMMISSION ELECTORALE CENTRALE

Article 194. Procédure de formation et composition de la Commission électorale centrale

65. Il semblerait approprié de prévoir dans la Constitution la procédure de nomination des candidats au poste de président de la Commission électorale centrale et des membres de cette dernière ainsi que d'indiquer qui a le droit de nommer les candidats.

L. Titre 12. LA COMMISSION DE TELEVISION ET DE RADIODIFFUSION

Article 195. Fonctions et compétences de la Commission de télévision et de radiodiffusion

66. Il pourrait être précisé au paragraphe 2 que les décisions rendues par la Commission nationale de télévision et de radiodiffusion sont motivées conformément au constat fait par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Meltex Ltd et Mesrop Movsesyan c. Arménie*¹⁸.

67. Conformément au paragraphe 5, la Commission de télévision et de radiodiffusion adopte des actes normatifs réglementaires dans les cas et selon la procédure prévue par la loi. Il est recommandé d'indiquer dans la Constitution que ces actes doivent être rendus publics.

Article 196. Procédure de formation et composition de la Commission de télévision et de radiodiffusion

68. L'article 196 comprend un certain nombre de garanties visant à assurer la protection contre l'influence des forces politiques et des intérêts économiques. Des critères analogues se retrouvent dans la législation applicable d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, dont l'Allemagne et l'Autriche. On peut aussi conclure que les lignes directrices énoncées dans la Recommandation R (2000) 23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion sont respectées. Il va sans dire que la législation infraconstitutionnelle devra prévoir un cadre juridique supplémentaire. Le libellé de la deuxième phrase du paragraphe 5 ne peut servir que d'orientation et doit être développé dans la pratique et en fonction de la culture politique arménienne.

69. Il semblerait approprié de prévoir dans la Constitution la procédure de nomination des candidats au poste de président de la Commission nationale de la télévision et de la radiodiffusion et de ses membres et d'indiquer qui a le droit de nommer les candidats.

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Meltex Ltd et Mesrop Movsesyan c. Arménie*, n° 32283/04, 17 juin 2008.

M. Titre 13. LA CHAMBRE DES COMPTES

Article 197. Procédure de formation et composition de la Chambre des comptes

70. Il semblerait approprié de prévoir dans la Constitution la procédure de nomination des candidats au poste de président de la Chambre des comptes et des membres de cette dernière et d'indiquer qui a le droit de nommer les candidats.

71. Un système de conclusions intérimaires est courant dans les Etats et peut être nécessaire dans certaines circonstances. Il semble opportun de déléguer cette décision au corps législatif.

72. La Chambre des comptes est chargée d'inspecter les personnes morales uniquement lorsque l'Etat a une participation importante dans ces entités ou lorsque ces dernières ont reçu des ressources financières de l'Etat ou que l'Etat garantit leurs engagements. Les mots « participation importante » sont vagues. On ne sait pas non plus pourquoi le pouvoir d'inspection serait limité en fonction de la participation de l'Etat uniquement étant donné que la Chambre des comptes supervise l'utilisation légale et efficace non seulement des crédits inscrits au budget de l'Etat mais aussi des fonds des collectivités locales.

N. Titre 14. LA BANQUE CENTRALE

73. Il semblerait approprié de prévoir dans la Constitution la procédure de nomination des candidats au poste de président de la Banque centrale et d'indiquer qui a le droit de nommer les candidats.

O. Titre 15. L'ADOPTION ET LA REVISION DE LA CONSTITUTION ; LE REFERENDUM

Article 201. Adoption et révision de la Constitution

74. En vertu de l'article 201, un référendum ne serait plus nécessaire pour tous les amendements constitutionnels mais uniquement pour certains titres et dispositions, outre pour une nouvelle constitution (voir le paragraphe 34 ci-dessus). Cela conférerait plus la souplesse pour une révision de la constitution, ce dont il faut se féliciter¹⁹.

75. Il est proposé dans le projet de mettre en place une initiative populaire en cas de révision de la constitution à la fois pour ceux qui demandent un référendum et pour ceux qui relèvent de l'Assemblée nationale. Le nombre de signatures nécessaires est relativement élevé – 200.000 contre 150.000 – et même dans le cas d'un référendum, il est nécessaire d'obtenir une majorité qualifiée à l'Assemblée nationale en faveur de l'initiative, ce qui réduit le risque d'instabilité politique souvent lié aux initiatives populaires fréquentes.

Article 202. Articles de la Constitution non modifiables

76. L'article 202 dispose que les articles 1, 2, 3 et 202 de la Constitution ne peuvent être modifiés. Le système de « loi constitutionnelle non modifiable » existe dans d'autres systèmes comme celui de l'Allemagne (article 79 paragraphe 3 de la Loi fondamentale).

Article 203. Référendum sur le projet de loi relatif à l'initiative populaire

70. Un nouvel article 203 (dont la version anglaise doit être revue) prévoit un référendum au cas où un projet de loi soumis à l'initiative populaire serait rejeté par l'Assemblée nationale. Cet article ne s'intègre pas dans le titre 15 (« révision de la Constitution ») car il est exprimé indiqué que ce régime ne s'applique pas aux lois constitutionnelles (paragraphe 3 n° 1).

¹⁹ Sur la nécessité d'une plus grande souplesse, voir Commission de Venise, CDL-AD(2004)044, paragraphe 70.

Article 204. Référendum sur l'adhésion de la République d'Arménie à des organisations internationales supranationales et sur des questions concernant l'intégrité territoriale de la République d'Arménie

77. L'adjectif « supranational » employé à l'article 204 pourrait devoir être défini.

Article 205. Référendum décidé par le Président de la République

78. Conformément à l'article 205, le Président ne peut appeler à un référendum plus de 50 jours avant l'adoption de la décision respective et plus de 65 jours après cette adoption. Il faudrait indiquer clairement que ce délai est non seulement applicable en cas de « décision » mais aussi en cas de projet (article 206). Par ailleurs, les conditions de majorité s'appliquent aussi en cas de « décision » d'adhérer à une organisation internationale supranationale.

Article 206. Adoption de projets soumis à référendum

79. En vertu de l'article 206, un projet (un texte ?) soumis à référendum est adopté « si plus de moitié des participants au référendum mais pas moins d'un quart des citoyens qui ont le droit de participer aux référendums votent en sa faveur ».

80. Conformément au Code de bonne conduite en matière référendaire²⁰, « sont déconseillés : a) le quorum (taux minimal) de participation, car il assimile les abstentionnistes aux partisans du non ; b) le quorum d'approbation (acceptation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits), car il risque de créer une situation politique difficile si le projet est adopté par une majorité simple inférieure au quorum exigé ». L'article 206 n'est pas conforme à ces recommandations.

P. Titre 16. DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Article 208. Entrée en vigueur de différentes dispositions sur la Constitution

81. Il semble délicat de prévoir au paragraphe 4 de l'article 208 que l'entrée en vigueur d'un article de la Constitution dépend d'une loi (non constitutionnelle). Compte tenu du paragraphe 2 de l'article 209, la date d'entrée en vigueur devrait être le 1^{er} juin 2016.

Article 209. Harmonisation des lois avec la révision constitutionnelle

82. Au paragraphe 1 de l'article 209, un délai clair est préférable à la notion de « durée raisonnable », par exemple « un an ».

83. Le paragraphe 4 de l'article 209 devrait-il renvoyer à des « lois organiques » et non à des « lois constitutionnelles » ? Il ne semble pas approprié de renvoyer l'entrée en vigueur d'une disposition constitutionnelle à la prise de fonction du nouveau président.

84. Il en va de même des paragraphes 5 et 6.

IV. Conclusions

85. Les travaux de la Commission constitutionnelle arménienne sont de très grande qualité et méritent d'être appuyés et salués. L'atmosphère de dialogue véritable et d'échanges fructueux avec la Commission de Venise s'est maintenue et a permis à la Commission constitutionnelle d'élaborer un texte qui est désormais conforme aux normes internationales.

²⁰ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière référendaire, CDL-AD(2007)008, point 7.

86. Le premier avis préliminaire comprenait trois grandes recommandations qui ont toutes été suivies, en tout ou en partie, par la Commission constitutionnelle :

- En ce qui concerne la suppression des restrictions du droit d'être candidat à l'Assemblée nationale (article 47 paragraphe 2), l'obligation de résidence est tombée de cinq à quatre ans, ce qui représente une amélioration ; cela étant, les doubles ressortissants n'ont toujours pas le droit de se porter candidat à l'Assemblée nationale.
- L'article 89 ne prévoit plus d'un deuxième tour *doit* se tenir mais seulement qu'il *peut* se tenir. De plus, l'article 89 ne figure plus dans la liste dressée à l'article 201 des dispositions constitutionnelles appelant un référendum pour être révisées. La recommandation formulée dans l'avis préliminaire à ce sujet a donc été suivie, ce qui mérite d'être salué.
- L'interdiction expresse de constituer de nouveaux groupes pendant toute la durée d'une législature a été supprimée à l'article 105, ce qui est une amélioration même si la possibilité de constituer de nouveaux groupes demeure limitée.
- Le rôle de l'Assemblée nationale dans la procédure de nomination des présidents des Chambres de la Cour de cassation a été dûment supprimé. En ce qui concerne l'élection des juges de la Cour de cassation, la majorité requise est désormais passée à trois cinquièmes, ce qui est une amélioration.

87. Le présent deuxième avis préliminaire comporte certaines recommandations d'amélioration supplémentaire qui, il faut l'espérer, seront prises en considération par la Commission constitutionnelle et par l'Assemblée nationale.

88. La Commission de Venise souligne une nouvelle fois l'importance d'un dialogue ouvert et continu avec toutes les forces politiques et avec la société civile d'Arménie pour que ces amendements constitutionnels soient adoptés par le parlement, puis par référendum, ce qui représenterait un nouveau pas important sur la voie de la transition de l'Arménie vers la démocratie.