

Strasbourg, le 28 mai 1998
<s:\cdl\doc(97)\cdl\59.f>
No. 41/97

Diffusion restreinte
CDL (97) 59
Or.angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

AVIS

**SUR LA POSSIBILITÉ D'UN
DROIT DE SAISINE INDIVIDUELLE
DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE D'ARMÉNIE
ET SUR
LA CONSTITUTIONNALITÉ DE L'ARTICLE 7
DU PROJET DE LOI SUR
L'ORGANISATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE
DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE**

**Note du Secrétariat
établie à partir des observations de**

**M. Sergio BARTOLE (Italie)
et
Mr Aivars ENDZI_Š**

i. Avis sur la possibilité de recours individuels devant la Cour constitutionnelle et la constitutionnalité de l'article 7 du projet de lois sur l'organisation du pouvoir judiciaire présenté à la Commission lors de sa 33^e réunion plénière

I. INTRODUCTION

1. M. Gagouk Haroutunian, président de la Cour constitutionnelle arménienne et coprésident de la Commission d'Etat pour la réforme du système judiciaire de la République d'Arménie, a soumis deux questions à la Commission de Venise, la première concernant la possibilité d'un droit de saisine individuelle de la Cour constitutionnelle arménienne, la seconde concernant la constitutionnalité de l'article 7 du projet de loi sur l'organisation du système judiciaire de la République d'Arménie.

2. Le présent avis a été rédigé à partir des notes établies de M. Endzins (Lettonie) et de M. Bartole (Italie), et tient compte, en outre, des observations formulées à ce sujet, en particulier par M. Haroutunian, lors du Séminaire international sur le contrôle constitutionnel et la protection des droits de l'homme tenu à Erevan du 22 au 24 octobre 1997.

II. LA POSSIBILITÉ D'UN DROIT DE SAISINE INDIVIDUELLE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

3. La Constitution de la République d'Arménie a été adoptée par référendum le 5 juillet 1995. Selon son article 6, elle se trouve au sommet de l'ordre juridique interne et ses normes sont directement applicables. En outre, selon ce même article, les lois jugées contraires à la Constitution et les autres actes juridiques jugés contraires à la Constitution et aux lois sont privés de toute force juridique.

4. L'article 100 de la Constitution définit les attributions de la Cour constitutionnelle et présente une liste apparemment exhaustive des questions dont peut avoir à connaître la Cour. La loi sur la Cour constitutionnelle de la République d'Arménie reprend, à son article 5, cette disposition, réaffirmant et confirmant ainsi les compétences de la Cour. L'article 100 peut donc être considéré comme exhaustif; il ne fait pas mention de la possibilité pour les citoyens de saisir, à titre individuel, la Cour pour violation de leurs droits constitutionnels.

5. Quant à l'article 101 de la Constitution, il énonce les personnes ou organes habilités à saisir la Cour constitutionnelle. Il s'agit:

1. du Président de la République;
2. d'au moins un tiers des députés;
3. des candidats à la présidence de la République et à la députation qui contesteraient les résultats des élections;
4. du gouvernement, dans les cas prévus à l'article 59 de la Constitution.

[Cet article 59 de la Constitution concerne la procédure permettant de prononcer l'incapacité du Président de la République à exercer ses fonctions de Président pour des raisons de santé ou autres.]

Une autre disposition de la Constitution, l'article 57, permet à l'Assemblée nationale de saisir la Cour constitutionnelle afin qu'elle tranche sur «la question de la destitution du Président de la République». On pourrait conclure de cette disposition que la liste figurant à l'article 101, et dans laquelle sont énumérés les personnes et organes habilités à saisir la Cour constitutionnelle, n'est pas exhaustive. Toutefois, selon l'article 57, c'est à la majorité du nombre total de députés qui la composent que l'Assemblée nationale peut, pour cette question précise, saisir la Cour constitutionnelle. Ce mode de saisine constitue en effet un cas particulier de la disposition générale de l'article 101.2 qui permet à l'Assemblée de saisir la Cour par l'intermédiaire d'au moins un tiers des députés pour toute question énumérée à l'article 101 (sauf en ce qui concerne les litiges électoraux et les cas prévus à l'article 59). Par conséquent, l'article 57 ne constitue pas un prolongement de la liste des personnes ou organes susceptibles de saisir la Cour constitutionnelle. L'article 101 de la Constitution doit donc être considéré comme exhaustif. En outre, à l'issue de cette énumération, l'article 101 conclut que la Cour constitutionnelle ne peut connaître que des affaires dont elle a été saisie dans les règles.

Tout comme l'article 100, l'article 101 de la Constitution est repris dans la loi relative à la Cour constitutionnelle, dont l'article 25 couvre également le cas prévu à l'article 57 de la Constitution. Le chapitre 9 de la loi relative à la Cour constitutionnelle définit les critères et particularités de l'examen des recours par la Cour constitutionnelle. Ces critères recouvrent le champ d'application défini par les dispositions précitées.

On peut donc en conclure que la Constitution de la République d'Arménie et la loi relative à la Cour constitutionnelle définissent de manière exhaustive les compétences de la Cour ainsi que les personnes et organes auxquels est reconnu un droit de saisine. De plus, lors de la procédure de recevabilité, la Cour doit rejeter tout recours dont l'auteur n'est pas habilité à la saisir (article 32, paragraphe 2).

6. En principe, lorsqu'existe un droit de saisine individuelle de la Cour constitutionnelle, celui-ci doit être prévu par la constitution et strictement organisé par le règlement de la cour. En général, tel est également le cas dans la pratique, soit que cette disposition figure dans le texte initial du projet de constitution — ce qui a été le cas des constitutions élaborées récemment — soit qu'elle résulte d'un amendement constitutionnel.

Une exception notable à cette règle empirique est constituée par l'Allemagne, où ce droit de saisine individuelle a été expressément inséré dans la *Grundgesetz* (Loi fondamentale) (article 93.1.4.a) en 1969, bien que, dans la pratique, cette possibilité de former un recours individuel devant la *Bundesverfassungsgericht* (Cour constitutionnelle fédérale) ait existé bien avant 1969. De 1949, date d'adoption de la *Grundgesetz*, jusqu'à 1969, l'article 93 ne faisait pas mention du droit des citoyens à saisir individuellement la cour, mais son paragraphe 2 stipulait que cette dernière pouvait également statuer dans d'autres affaires qui pourraient lui être confiées par la loi fédérale. La loi de 1951 relative à la Cour constitutionnelle fédérale mentionnait bien, à son article 93, le droit de saisine individuelle (*Verfassungsbeschwerde*). On peut néanmoins opérer un distinguo entre cette exception et le cadre constitutionnel de la République d'Arménie. Dans la Constitution arménienne, l'article 101 énonce explicitement les

parties susceptibles de saisir la Cour constitutionnelle, sans qu'y figurent les citoyens à titre individuel, alors que l'article 93.2 de la *Grundgesetz* de la République Fédérale d'Allemagne précisait bien que la liste des personnes ou organes disposant du droit de saisine n'était en rien exhaustive.

Il faut bien voir que si la République Fédérale a, en fin de compte, modifié en 1969 sa Constitution et le règlement de la Cour constitutionnelle pour y insérer une disposition explicite prévoyant le droit de saisine individuelle, cela ne s'est pas fait en raison de l'absence d'une base juridique pour ce mécanisme de saisine individuelle, mais dans un souci de clarté et pour prendre acte du fait qu'une telle possibilité doit normalement figurer expressément dans la Constitution.

Par ailleurs, la commission a déjà fait observer, dans son avis sur la loi relative à la Cour constitutionnelle d'Ukraine (CDL (97) 18) que, bien que l'existence d'un droit de saisine individuelle de la Cour constitutionnelle doive clairement figurer dans la Constitution, il peut, comme dans le cas de l'Ukraine, y avoir des exceptions; la Constitution de ce pays stipule en effet que l'une des attributions de la Cour constitutionnelle est de donner une interprétation officielle de la Constitution et des lois ukrainiennes (article 150.2), sans qu'il soit toutefois clairement indiqué qui est habilité à saisir la Cour constitutionnelle d'une telle question. La loi relative à la Cour constitutionnelle reconnaît le droit de demander une telle interprétation à la fois aux organes de l'Etat (article 41), sous forme d'une requête, et aux personnes physiques et morales (article 43), dans le cadre du recours constitutionnel pour violation des droits et libertés constitutionnels du requérant. Le cas de l'Ukraine apparaît toutefois ici similaire à celui de l'Allemagne, étant donné qu'on se trouve en présence d'une lacune dans la Constitution à laquelle il a ultérieurement été remédié par le biais d'une loi relative à la Cour constitutionnelle. Or, il ne semble exister aucune lacune de la sorte dans la Constitution de la République d'Arménie.

III. LES DISPOSITIONS DES ARTICLES 38 ET 91 DE LA CONSTITUTION. LES DROITS CONSTITUTIONNELS SONT-ILS SUFFISAMMENT GARANTIS EN L'ABSENCE D'UN DROIT DE SAISINE INDIVIDUELLE?

7. Selon l'article 38.2 de la Constitution, chacun peut prétendre à faire valoir devant les tribunaux les droits et libertés qui lui sont reconnus par la Constitution. Il ne s'en suit pas que le citoyen peut saisir à titre individuel la Cour constitutionnelle. En effet, les termes «devant les tribunaux» renvoient au système judiciaire de l'Etat en général.

Selon l'article 91 de la Constitution, «la justice est rendue seulement par les tribunaux conformément à la Constitution et aux lois», alors que l'article 92 énumère les tribunaux de droit commun, puis les juridictions spécialisées, sans toutefois évoquer la Cour constitutionnelle. Lu conjointement avec l'article 91, l'article 38.2 vise l'administration de la justice par les tribunaux de droit commun. Ces deux articles doivent être considérés comme des normes générales, alors que les articles 100 et 101 constituent plutôt des normes particulières qui, au nom du principe dit *lex specialis derogat legi generali*, s'appliquent lorsqu'il y a conflit avec des normes générales. La Cour constitutionnelle ne saurait donner de son propre chef une interprétation de la Constitution, sauf si cette dernière le prévoit expressément, comme cela est le cas de l'article 149 de la Constitution de la République de Bulgarie. Aux termes des articles 100 et 101 de la Constitution, la Cour constitutionnelle ne peut interpréter la Constitution que dans le cadre

d'une affaire portée devant elle par des personnes ou organes habilités à le faire, et lorsqu'elle est appelée à se prononcer sur la conformité à la Constitution de lois, résolutions de l'Assemblée parlementaire, décrets et autres actes du Président de la République, résolutions du gouvernement et traités internationaux devant encore être ratifiés.

8. Aux termes des articles 100 et 101 de la Constitution, la Cour constitutionnelle arménienne ne peut connaître que des affaires qui lui ont été soumises dans les règles (c'est-à-dire uniquement par les personnes et organes énumérés à l'article 101); la juridiction de la Cour constitutionnelle est, en outre, limitée aux domaines visés à l'article 100.

Un citoyen ne peut, à titre individuel, saisir la Cour constitutionnelle afin que celle-ci se prononce sur la constitutionnalité de lois ou de décisions affectant ses droits. Cette absence d'un droit de saisine individuelle risque d'entraîner des problèmes du point de vue de la protection juridique que la Constitution garantit à l'exercice des libertés et des devoirs définis par elle (articles 38 et 91).

IV. L'ARTICLE 7 ET LE CONTRÔLE CONSTITUTIONNEL DIFFUS

L'article 7 du projet de loi sur l'organisation du système judiciaire est ainsi rédigé.

Les tribunaux administrent la justice conformément à la Constitution de la République d'Arménie, aux accords internationaux auxquels elle est partie et aux lois.

Lorsqu'elle constate une incompatibilité entre les actes de l'Etat ou d'autres organes et la Constitution de la République d'Arménie, des accords internationaux auxquels elle est partie ou des lois, la Cour prend sa décision conformément aux dispositions juridiques bénéficiant du statut le plus élevé.

9. Les deux questions soumises à la Commission de Venise sont liées, puisque l'article 7 du projet de loi relatif à l'organisation du système judiciaire ne serait pas libellé de la même façon si le droit de saisine individuelle était reconnu. Si ce droit de saisine existait, l'article 7 présenterait alors des problèmes de rédaction. Si, en revanche, la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle n'est pas ouverte aux citoyens individuels de la République d'Arménie, ce qui semble sans aucun doute être le cas dans le cadre de l'actuel système constitutionnel, alors l'article 7 constitue la base d'un système de contrôle constitutionnel «diffus».

10. Le modèle des Etats-Unis constitue un exemple de système diffus de justice constitutionnelle, dans lequel tous les juges ont compétence pour examiner la conformité des lois avec la Constitution dans le cadre des affaires dont ils sont saisis, et ce, en net contraste avec le modèle européen de justice constitutionnelle, dans lequel un organe central de l'Etat, la Cour constitutionnelle, détient une compétence exclusive en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois. Ce type de juridiction est souvent doté de pouvoirs spécifiques relevant du droit constitutionnel, notamment en ce qui concerne les rapports entre les organes supérieurs de l'Etat.

La portée de ces décisions n'est pas la même dans les deux systèmes. Dans le système européen, les décisions sont d'application générale, alors que dans le système américain, les juges se prononcent au cas par cas. Alors qu'en Europe, un constat d'inconstitutionnalité rend

généralement une disposition nulle et non avenue, de telle sorte qu'elle ne peut plus être invoquée par une autre juridiction, la décision du juge américain de ne pas appliquer une loi à un cas particulier n'affectera que celui-ci.

11. L'article 7 du projet de loi relatif à l'organisation du système judiciaire semble constituer une tentative de répondre à la volonté manifestée par la Constitution, à ses articles 38 et 91, de voir garantie la protection juridique et juridictionnelle des libertés, droits et devoirs du citoyen. Cette disposition concerne l'administration de la justice par les tribunaux et exige de ces derniers qu'ils observent la hiérarchie des lois, hiérarchie dont le sommet est occupé par la Constitution, suivie par les accords internationaux, puis par les lois de la République. Lorsqu'un tribunal refuse de reconnaître la valeur juridique d'un acte de l'Etat ou d'un autre organe, il doit prendre sa décision en s'appuyant sur la hiérarchie des lois. L'article 7 apporte effectivement une garantie à la protection des droits et libertés prévue par la Constitution dans la mesure où il permet à chaque juge d'appliquer directement la Constitution au détriment d'un acte de l'Etat s'il estime celui-ci contraire à un droit constitutionnel. Cette interprétation est conforme à l'article 6 de la Constitution, qui affirme la suprématie de celle-ci et l'application directe de ses normes, en même temps qu'elle prive de leur force juridique les actes jugés contraires à la Constitution.

V. LA QUESTION DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DE L'ARTICLE 7 DU PROJET DE LOI SUR L'ORGANISATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE

12. C'est ici la constitutionnalité de l'article 7 qui est en jeu, celui-ci permettant à des juridictions autres que la Cour constitutionnelle de se prononcer sur des questions de conformité à la Constitution. Il est en effet possible de considérer cet article 7 comme entrant en conflit avec l'article 100 de la Constitution, lequel donne pour mission à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la conformité des lois à la Constitution.

Toutefois, cet article 7 du projet de loi relative à l'organisation du système judiciaire n'autorise pas les tribunaux à exercer un contrôle de la constitutionnalité des lois de l'Etat. Ce qu'il permet en revanche aux tribunaux de droit commun de faire, c'est, lorsqu'ils examinent une affaire spécifique et estiment qu'une norme est contraire à la Constitution, aux obligations découlant d'un traité international ou aux lois, d'appliquer directement la norme constitutionnelle, le traité international ou la loi en question. L'article 7 ne permet pas à ces tribunaux de déclarer nul et non avenue l'acte jugé ainsi contraire à la Constitution.

13. Le système arménien de justice constitutionnelle semble associer des traits propres à la fois au modèle européen et au modèle américain. Il dispose en effet d'un côté d'une Cour constitutionnelle dotée de compétences spécifiques, avec un certain nombre de personnes et d'organes habilités à saisir cette Cour conformément aux articles 100 et 101, ce qui l'apparente au modèle européen, alors que, d'un autre côté, la compétence en matière de contrôle de la constitutionnalité n'est pas exclusivement réservée à la Cour constitutionnelle, puisque chaque fois que la question de la conformité d'une loi avec la Constitution se pose dans le cadre d'une affaire portée devant un tribunal, le juge peut refuser d'appliquer une loi s'il l'estime contraire à la Constitution et directement appliquer cette dernière.

VI. PROBLÈMES LIÉS AU CONTRÔLE DIFFUS DE LA CONSTITUTIONNALITÉ EN ARMÉNIE

14. On peut imaginer que cette coexistence entre deux formes de justice constitutionnelle s'accompagne de quelques difficultés. C'est ainsi que des conflits risquent de surgir entre la Cour constitutionnelle et d'autres tribunaux si elle ne parvient pas à la même conclusion que ces derniers quant à la constitutionnalité d'une loi. On peut toutefois supposer que cette éventualité a déjà été prévue par les dispositions actuellement en vigueur en Arménie.

Seul le Président de la République ou un tiers des membres de l'Assemblée nationale peuvent demander à la Cour constitutionnelle d'examiner la constitutionnalité des lois, résolutions de l'Assemblée nationale, décrets et autres textes signés par le Président de la République ainsi que des décrets du gouvernement. Aucun délai n'est fixé pour ces formes de saisine; par conséquent, le Président de la République et les membres de l'Assemblée nationale peuvent contester la constitutionnalité de lois bien après leur entrée en vigueur. Cette absence de limite dans le temps n'est pas un hasard, puisque de tels délais existent pour deux autres types de saisine de la Cour, prévus aux articles 57 et 58 de la loi relative à la Cour constitutionnelle.

L'article 64 de la loi relative à la Cour constitutionnelle rend les décisions de cette dernière obligatoirement applicables sur tout le territoire de la république, ce qui, de fait, écarte toute possibilité de conflit entre la Cour constitutionnelle et d'autres tribunaux quant à la conformité d'une loi avec la Constitution. Les autres tribunaux sont en effet liés par les décisions de la Cour constitutionnelle et ne sont pas autorisés à appliquer une loi que celle-ci a jugée contraire à la Constitution.

VII. CONCLUSIONS

15. Si la volonté d'instituer un droit de saisine individuelle de la Cour constitutionnelle d'Arménie est parfaitement louable, puisqu'il s'agirait là d'un pas en direction d'une meilleure protection des droits et libertés garantis par la Constitution, il ne semble pas possible de mettre en œuvre ce droit de saisine à moins de procéder à une modification de la Constitution de façon à l'y faire figurer.

Aux termes de l'article 7 du projet de loi relative à l'organisation du système judiciaire, les droits constitutionnels des citoyens peuvent être défendus devant les tribunaux de droit commun, et, selon l'article 6 de la Constitution, les normes de cette dernière sont directement applicables. L'article 7 du projet introduit un système de contrôle diffus qui permet de garantir la protection juridique des droits et libertés des citoyens tel que l'exige la Constitution.

16. Bien que le système arménien de justice constitutionnelle s'inspire de deux modèles différents, il pourrait fort bien fonctionner de façon satisfaisante. Il réserve en effet à la Cour constitutionnelle la tâche, importante, de résoudre les conflits intéressant la constitutionnalité des lois. Il est essentiel, dans certains systèmes, de prévoir une juridiction dont la mission est d'examiner d'un œil critique les lois, surtout lorsque la partie lésée est un citoyen.

En l'occurrence, toutefois, la Cour ne peut être saisie de telles affaires que par le Président de la République ou un tiers des membres de l'Assemblée nationale, en conséquence de quoi son intervention est subordonnée à une volonté politique. Il serait préférable que la Cour

constitutionnelle, censée être la garante suprême de la Constitution, soit invitée à se prononcer sur des points très importants ou lorsque les droits constitutionnels des citoyens sont en jeu. L'Arménie devrait par conséquent modifier sa Constitution de façon à permettre une saisine individuelle de la Cour constitutionnelle ou à reconnaître à celle-ci une compétence accrue, de telle sorte que, chaque fois que se pose devant un tribunal la question de la constitutionnalité d'une loi, celui-ci puisse suspendre la procédure et poser la question de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle.