

Strasbourg, le 18 juin 1998

<s:\cdl\doc(98)\cdl\58.f>

Restricted

CDL (98) 58

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

**SERIE DE REUNIONS AVEC LES AUTORITES ARMENIENNES
SUR L'INTRODUCTION DE REQUETES INDIVIDUELLES AUPRES DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE**

22-26 Mai 1998

Rapport de synthèse

A la suite d'une invitation par la Cour constitutionnelle d'Arménie, une délégation de la Commission de Venise composée de MM. Bartole et Endzins ainsi que de M. Dürr (pour le Secrétariat) s'est rendue en Arménie du 22 au 26 mai 1998. M. Schwartz (American University, Washington) a participé aux réunions en tant que représentant d'USAID. La visite de ces conseillers internationaux avait pour principal objet d'examiner avec les autorités arméniennes la question de la saisine de la Cour constitutionnelle par des particuliers.

Des réunions ont été tenues avec le Président de la Commission présidentielle sur la révision de la Constitution, le Ministre de la justice et des représentants de la Cour constitutionnelle, du Parlement, du Syndicat des juges et de la Faculté de droit de l'Université d'Etat d'Erevan. Outre la question des requêtes individuelles, d'autres points concernant la réforme constitutionnelle générale entreprise par le Président nouvellement élu ont été examinés. Le Président a exposé les objectifs de cette réforme à l'occasion d'une des réunions entre les conseillers et la Cour constitutionnelle.

Les principaux points de la réforme constitutionnelle sont les suivants:

1. réduction des pouvoirs du Président au profit du Parlement;
2. attribution de pouvoirs supplémentaires à la Cour constitutionnelle;
3. institution d'un bureau du médiateur;
4. double citoyenneté pour les Arméniens de la diaspora;
5. élection (au lieu de nomination) des présidents des administrations régionales.

Les trois premiers points semblent faire l'unanimité; pour les deux derniers, en revanche, les avis sont partagés au sein de la commission présidentielle chargée de proposer des amendements à la Constitution.

D'après les propres termes de la Constitution en vigueur, toute modification de ses dispositions doit être soumise à référendum. Afin de simplifier la procédure de révision, la partie arménienne proposait de ne faire porter le référendum, dans un premier temps, que sur les articles régissant les modalités de révision de la Constitution (Chapitre 8 de la Constitution). Selon cette nouvelle disposition, les futurs amendements pourraient être adoptés par le Parlement à la majorité des deux tiers, sous réserve de l'approbation du Président et de la Cour constitutionnelle. Cette procédure ferait intervenir les trois pouvoirs.

Les conseillers internationaux ont fait observer que cette façon de procéder était tout à fait inhabituelle; l'approbation par le Président soulèverait des problèmes de séparation des pouvoirs; néanmoins, l'examen d'une révision constitutionnelle par la Cour constitutionnelle conformément aux principes fondamentaux établis aux Chapitres 1 et 2 de la Constitution (fondements de l'ordre constitutionnel et droits de l'homme) pourrait être un élément positif, qui n'est pas sans rappeler l'homologation de la Constitution finale de l'Afrique du Sud par la Cour constitutionnelle de ce pays.

Concernant l'adoption d'une nouvelle loi électorale, les interlocuteurs arméniens ont souligné qu'il était difficile de garantir une représentation équitable des électeurs tout en assurant une majorité stable au Parlement. Les conseillers internationaux ont répondu que l'un des objectifs les plus importants d'une législation électorale devait être de permettre la mise en place d'un

Parlement efficace et viable.

Cependant, les discussions ont principalement porté sur l'instauration de la possibilité du recours individuel à la Cour constitutionnelle. En vertu de l'article 101 de la Constitution, la Cour constitutionnelle peut être saisie par le Président, au moins un tiers des députés, les candidats à la Présidence de la République et à la députation au sujet des litiges liés aux résultats des élections et le Gouvernement dans certains cas particuliers. Il s'agissait avant tout de déterminer si cette liste était exhaustive ou si la Constitution permettait également à d'autres requérants d'accéder directement à la Cour constitutionnelle.

Cette question doit être examinée à la lumière de l'article 6 de la Constitution, qui précise que les lois contrevenant à la Constitution n'ont pas force juridique. Cela tend à indiquer que tout organe de l'Etat, y compris les tribunaux de droit commun, devraient vérifier que les lois applicables sont conformes à la Constitution. En pratique, il semble qu'en Arménie les tribunaux de droit commun ne sont pas encore prêts à assumer cette fonction. En conséquence, la Cour constitutionnelle est favorable à la saisine individuelle, qui permettrait de remédier à l'inaction des tribunaux de droit commun dont les juges n'ont pas la formation nécessaire pour procéder à une telle évaluation. Même si les tribunaux de droit commun se chargeaient de cette tâche et refusaient d'appliquer les lois qu'ils jugent non constitutionnelles, il manquerait un mécanisme qui fasse le lien entre ces tribunaux et la Cour constitutionnelle. Les tribunaux de droit commun ne figurent pas dans la liste des requérants possibles énumérés à l'article 101 de la Constitution.

Afin de surmonter rapidement le problème de l'application de lois anticonstitutionnelles par les tribunaux de droit commun, le Ministre de la justice a présenté un projet de mécanisme d'accès indirect à la Cour constitutionnelle, qui serait mis en œuvre pendant une période transitoire en attendant l'entrée en vigueur d'une révision de la Constitution. Ce mécanisme serait le suivant: en cas de doutes sur la constitutionnalité d'une loi, le tribunal de droit commun en informe un nouvel organe, le Conseil des Présidents de tribunal; si ce dernier est du même avis, il soumet la question au Président, lequel saisit à son tour la Cour constitutionnelle s'il estime également que ces doutes sont fondés. Pour rationaliser cette procédure complexe, les conseillers internationaux ont proposé que les tribunaux de droit commun soient tenus de s'adresser directement au Président lorsqu'un particulier soulève un problème de constitutionnalité qui apparaît fondé. Le Président saisirait alors la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne la possibilité d'introduire des recours individuels pendant la période transitoire, M. Schwartz a estimé qu'elle pourrait être instaurée par une simple loi. Les membres de la Commission de Venise ont souligné qu'il valait mieux légiférer sur cette question au niveau de la Constitution. Si les participants se sont accordés pour dire que la solution constitutionnelle était préférable, ils ont toutefois admis que l'urgence d'une protection des droits de l'homme par la Cour constitutionnelle pourrait justifier que la possibilité du recours individuel soit instaurée, à titre provisoire, par une simple loi qui deviendrait caduque lors de l'entrée en vigueur d'une révision de la constitution et d'une nouvelle loi fondée sur cette révision.

Concernant une solution durable passant par une révision de la Constitution, les membres de la Commission de Venise ont appelé l'attention sur trois grands mécanismes de protection constitutionnelle des droits de l'homme:

1. Questions préliminaires soumises par les tribunaux de droit commun à la Cour constitutionnelle (les procédures en cours devant le tribunal sont suspendues en attendant la décision de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de la règle que doit appliquer le tribunal).
2. Introduction d'une requête individuelle auprès de la Cour constitutionnelle. Dans ce cas, c'est un particulier qui décide de demander à la Cour de procéder à un contrôle de constitutionnalité. Pour que la Cour constitutionnelle ne soit pas surchargée, des filtres doivent être mis en place (par exemple, épuisement des voies de recours, requêtes limitées aux griefs relatifs aux droits de l'homme, délais pour l'introduction du recours à partir de la décision administrative ou judiciaire contestée, obligation de se faire assister par un avocat, limites financières concernant le montant des réparations, non-recevabilité des questions ne présentant pas une importance fondamentale - les deux derniers filtres ne sont pas jugés appropriés dans un pays en transition).
3. Compétence d'appel auprès de la Cour constitutionnelle (modèle américain).

La révision de la Constitution arménienne pourrait concilier les modèles 1 et 2, en vue de faciliter l'accès des particuliers à la protection des droits de l'homme. Le médiateur qu'il est prévu d'instituer pourrait également avoir accès à la Cour constitutionnelle.

Les membres de la Commission de Venise indiquent que cette dernière est disposée à continuer d'apporter son concours, tant en ce qui concerne la question des requêtes individuelles que d'autres points touchant la réforme constitutionnelle.