



Strasbourg, le 22 juin 2006

Avis n° 376/2006

Diffusion restreinte
CDL-AD(2006)017
Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**CONCERNANT LES MODIFICATIONS DE LA LOI
SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE
D'ARMENIE**

sur la base des observations de

**M. J. CARDOSO DA COSTA (Membre, Portugal) et
M. P. PACZOLAY (Membre, Hongrie)**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 67^e session plénière
(Venise, 9-10 juin 2006)**

1. *Au cours de la 65e session plénière de la Commission de Venise (17-18 mars 2006), M. G. Harutyunian, Président de la Cour constitutionnelle d'Arménie et membre de la Commission, a demandé un avis sur le projet de modifications de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Arménie (CDL(2006)045).*
2. *La Commission a désigné MM. Cardoso da Costa et Paczolay comme rapporteurs sur la question. Leurs observations figurent dans les documents CDL(2006)047 et 046.*
3. *Le 26 avril 2006, le Chef de la Division de la justice constitutionnelle du Secrétariat de la Commission de Venise, M. Dürr a participé à Erevan à une réunion sur les modifications de la loi avec la participation des personnes suivantes : M. G. Harutyunian, M. Rafik Petrosyan, député, Président de la Commission permanente chargée des questions juridiques et d'Etat de l'Assemblée nationale, M. Hovhannes Margaryan, député, Vice-Président de la Commission permanente, M. Anatoly Matevosyan, Vice-Ministre de la Justice, Mme Liana Hakobyan, Chef de la division juridique de la Cour constitutionnelle et M. Karen Andraasyan, Conseiller auprès de la Cour constitutionnelle. Les observations formulées par les rapporteurs ont été examinées au cours de la réunion.*
4. *Le 19 mai, la Cour a transmis une version révisée du projet de modifications (CDL(2006)045 rév.). Ce texte, qui a été adopté avec quelques amendements mineurs par le Parlement le 1er juin 2006, fait l'objet du présent avis.*
5. *Celui-ci a été adopté par la Commission à sa 67e session plénière les 9-10 juin 2006 à Venise.*

Généralités

6. Il a fallu modifier la loi pour qu'elle tienne compte de l'évolution du statut et de la compétence de la Cour liée aux récents amendements constitutionnels. Le projet de modifications doit entrer en vigueur le 1er juillet 2006 pour permettre à la Cour d'assumer les nouvelles compétences qui lui sont reconnues en matière de recours individuel.
7. La version révisée du projet de loi constitue une nette amélioration par rapport au texte initial. Beaucoup de questions (dont certaines étaient dues à des problèmes de traduction) ont été résolues. Ainsi la Commission se félicite des points suivants :
 1. Si une loi est jugée inconstitutionnelle à la suite d'un recours individuel, l'examen de la décision judiciaire rendue contre le requérant est expressément prévu à l'article 69.12.
 2. Un requérant à faible revenu peut être exonéré du paiement des frais de justice (article 27.3).
 3. Certaines règles complexes relatives à l'administration de la preuve et le renversement de la charge de la preuve ont été éliminées du projet de modifications. Les règles qui subsistent semblent acceptables.

4. L'exigence qui imposait au représentant légal de faire certifier son diplôme par un notaire a été supprimée (article 46.3).
 5. Le chapitre 9, qui est consacré aux actes de la Cour, est rédigé de façon bien plus claire.
 6. L'article 77 sur la décision de la Cour concernant l'incapacité du Président de la République donne - dans la mesure du possible - au Président le droit de présenter son point de vue sur cette incapacité.
 7. L'article 80 ne prévoit plus qu'en cas de doute, un parti politique est représenté par ses anciens dirigeants plutôt que par la direction du parti *de facto*.
8. Cependant, certaines questions restent en suspens, dont deux concernant la séparation des pouvoirs :

A. Participation du Président et du Parlement à la levée de l'immunité et à la révocation de juges de la Cour constitutionnelle

9. La Constitution et le projet de modifications prévoient que la Cour constitutionnelle se prononce sur la levée de l'immunité et la révocation de ses juges. Cependant, sur la base d'une telle décision, les institutions intéressées (le Président ou le Parlement) peuvent - mais ne doivent pas - lever l'immunité ou révoquer le juge. Si elles refusaient de lever l'immunité ou de révoquer un juge pour des raisons politiques, la Cour serait contrainte de continuer de fonctionner avec un juge qu'elle a jugé impropre pour cette fonction. Ainsi pourraient être créées de graves tensions en son sein, qui pourraient être préjudiciables à son bon fonctionnement.

10. Ce problème n'est cependant pas lié au projet de modifications, mais il découle de la Constitution elle-même (articles 55.10 et 83.3). En conséquence, seul un amendement constitutionnel pourrait contribuer à le régler complètement.

11. La Constitution arménienne est assez rigide, si bien qu'elle ne peut être amendée aisément. Au cours de la réunion d'Erevan, il a été décidé qu'au moins l'exposé des motifs du projet de modifications préciserait que les autorités responsables des nominations se devaient d'exercer leur pouvoir discrétionnaire dans le souci de garantir le bon fonctionnement de la Cour.

B. Commissions d'enquête spéciales

12. Le projet de modifications prévoit la création de commissions chargées de recueillir des preuves en cas de litiges liés aux résultats de referendums (article 73.2) et aussi en cas de litiges électoraux (article 74.8). Ces commissions d'enquête sont composées d'un membre de la Cour constitutionnelle (qui les préside) et d'employés des mêmes instances ou d'instances différentes, ainsi que de députés et d'observateurs locaux et internationaux s'ils y consentent".

13. La création de ces commissions peut créer un problème de séparation des pouvoirs. D'une part, les députés qui ont un intérêt politique dans l'affaire participent à la commission, d'autre part, la présence d'un juge de la Cour renforce la crédibilité de la commission, si bien qu'il serait difficile pour la Cour de passer outre aux conclusions de celle-ci.

14. Au cours de la discussion sur le projet de modifications, la Cour a souligné que ces commissions existaient déjà dans la pratique. Les candidats, les partis politiques etc. pouvaient légitimement demander de savoir comment les faits avaient été établis. La Cour dans son ensemble n'était pas en mesure de faire elle-même la "collecte de données".

15. Si ces commissions sont effectivement censées être indispensables, elles ne devraient du moins pas faire rapport à la Cour, mais le rapport devrait être établi uniquement par le juge de la Cour qui y participe. Les autres participants pourraient alors présenter leur avis individuellement à la Cour, mais en le distinguant du rapport du juge. Le projet actuel ne comprend pas pour l'instant de disposition en ce sens.

16. Un autre type de commission d'enquête est prévu dans le cadre de la procédure d'impeachment visée à l'article 76.9 (et par renvoi à l'article 80 sur l'interdiction de partis politiques). La Cour peut "former une commission d'enquête préliminaire, commission spéciale dotée des pouvoirs définis par la loi, qui comprend deux membres de la Cour de cassation et le Président de l'une des Chambres en tant que chef de la Commission."

17. Il a été souligné que les juges de la Cour de cassation avaient des connaissances spécialisées en matière pénale et qu'une participation de cette juridiction à la procédure de destitution du Président était utile pour entamer un procès pénal distinct à l'encontre du Président (par ex. en cas de haute trahison). En tout état de cause, la décision finale en matière de destitution revient à la Cour constitutionnelle et non à la commission. Il est clair que les juges intéressés ne doivent pas avoir à entendre d'affaires liées aux chefs d'accusation pénale visant le Président.

18. À la suite des discussions d'Erevan, la phrase "les preuves soumises seront examinées par la Cour constitutionnelle selon les modalités prévues par la loi." a été rajoutée pour préciser que les preuves soumises à la commission devaient à nouveau être examinées par la Cour constitutionnelle. Etant donné que seul le judiciaire est représenté au sein de la commission, cette solution peut être acceptable sous réserve que la Cour constitutionnelle reste la seule instance autorisée à se prononcer sur l'impeachment ou sur l'interdiction d'un parti politique.

C. Autres observations article par article

19. Certains articles (comme l'article 13 sur la tenue des juges ou l'article sur l'exigence de se lever quand les membres de la Cour entrent dans la salle d'audience), qui sont très détaillés, devraient figurer dans le règlement intérieur. Il est important, ne serait-ce que du point de vue de l'indépendance de la Cour, que celle-ci puisse adapter sa procédure sans avoir besoin d'une intervention du Parlement.

20. La **décision relative à une violation de la procédure de nomination d'un juge à la Cour constitutionnelle** (article 14.7.7) **devrait être définie par la Cour elle-même et non par une juridiction de droit commun** (sans la participation du juge intéressé). En général, les motifs justifiant la révocation d'un juge visés à l'article 14.1 devraient au moins faire l'objet d'une **décision formelle ou d'une déclaration de la Cour constitutionnelle** elle-même.

21. Une condamnation même pour une infraction mineure doit-elle automatiquement entraîner la révocation d'un juge (article 14.1.6) ?

22. Article 14.2 : dans certains pays, les sièges vacants de la Cour constitutionnelle n'ont pas été pourvus à temps pour des raisons politiques. Dans un cas, la Cour n'a pu siéger faute de quorum. Afin de **garantir le fonctionnement continu de la Cour constitutionnelle**, les membres devraient rester en fonction jusqu'à ce que leur successeur soit désigné. Outre le présent avis, la Commission de Venise adopte un avis sur les moyens éventuels de garantir le fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle d'Ukraine (CDL-AD (2006) 016), qui donne davantage d'éléments concernant une solution éventuelle.

23. Un certain nombre de **délais fixés dans le projet sont très courts**. En particulier, en cas d'afflux de recours individuels, ils pourraient être difficiles à respecter (par ex. articles 29.3, 29.4, 29.5, 31.6, 65.1 etc.).

24. Le projet d'article 29 prévoit que le personnel de la Cour peut "rejeter" une affaire s'il ne la trouve pas recevable (comme c'est le cas dans la pratique allemande). L'article 29.5 donne le droit de contester ce rejet devant le Président de la Cour. Un tel **recours devrait être examiné par une commission de trois juges** (comme à l'article 69.6) **plutôt que par le seul Président de la Cour**.

25. Selon le nouvel article 32.4, la Cour doit rejeter une requête si elle est déjà saisie d'une requête portant sur le même sujet. Cette disposition rend superflu l'article 39 relatif à la jonction d'affaires. En fait, si un tel cas se présente, la Cour ne devrait pas être contrainte de rejeter une requête sur le même sujet que l'affaire en cours, mais être autorisée à la joindre à la première.

26. Les diverses procédures du chapitre 10 ne précisent pas qui est autorisé à exercer un recours dans chaque cas. Ce point est uniquement indiqué à l'article 101 de la Constitution. Le projet serait plus lisible si ces informations étaient aussi indiquées (reprises) pour chaque procédure dans la loi sur la Cour.

27. La limitation des opinions dissidentes aux cas de contrôle constitutionnel de lois et de traités semble être une voie moyenne acceptable qui exclut les compétences plus politiques comme les litiges électoraux ou l'impeachment (article 62.7).

28. L'article 68.7 prévoit que la **Cour tient compte d'un nombre limitatif de facteurs** :

- "1) type et forme de l'instrument juridique;
- 2) date à laquelle il a été adopté et respect des modalités fixées pour son entrée en vigueur ;

- 3) nécessité de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales consacrés par la Constitution et d'en assurer le libre exercice, motifs et cadre de leur restriction régulière ;
- 4) principe de séparation des pouvoirs consacré par la Constitution ;
- 5) restrictions prévues des compétences des autorités centrales et des pouvoirs locaux, et de leurs représentants ;
- 6) nécessité d'assurer l'application directe de la Constitution."

Une telle limitation de l'approche de la Cour est inhabituelle. Etant donné que le point 6 notamment semble pouvoir couvrir tout principe qui n'est pas expressément mentionné, il appartiendra à la Cour elle-même d'éviter de donner une signification restrictive à cette liste de facteurs.

29. Les effets généraux d'une décision d'inconstitutionnalité sont précisés plus clairement aux articles 68.10, 68.12 et 68.13. Selon l'article 68.12, la Cour constitutionnelle peut exceptionnellement invalider un acte *ex tunc* si celui peut autrement avoir des "conséquences irréparables". Dans ce cas, les différentes mesures vieilles de trois ans maximum, qui étaient fondées sur l'acte reconnu inconstitutionnel peuvent être révisées par la justice et l'administration. Au lieu de la règle des trois ans, la Cour pourrait être habilitée à déterminer cette durée. (Dans le dernier paragraphe, il conviendrait sans doute de lire "reconnu inconstitutionnel et annulé").

30. Selon l'article 71.1, les tribunaux de droit commun et le Procureur général d'Arménie peuvent saisir la Cour constitutionnelle s'ils "constatent" qu'un acte légal a été appliqué de manière inconstitutionnelle. Il suffirait qu'ils aient un "doute" en matière de constitutionnalité. La Constitution (article 101.7) ne requiert pas une "constatation" d'inconstitutionnalité.

Conclusions

31. Les modifications, qui sont rédigées de façon cohérente, devraient permettre à la Cour d'assumer ses compétences élargies. Le projet révisé, qui reste très détaillé, résout un certain nombre de questions soulevées par les rapporteurs. Outre les problèmes liés aux rapports *a posteriori* entre un juge de la Cour constitutionnelle et l'autorité chargée de le nommer et aux commissions d'enquête spéciales, il reste certains problèmes spécifiques :

1. La décision relative à une violation de la procédure de nomination d'un juge à la Cour (article 14.7.7) devrait être prise par la Cour elle-même et non par une juridiction de droit commun. En général, l'ensemble des motifs autorisant la révocation d'un magistrat devrait faire l'objet d'une décision formelle ou d'une déclaration de la Cour constitutionnelle elle-même.
2. Pour garantir le fonctionnement ininterrompu de la Cour, les juges devraient rester en fonction jusqu'à ce que leur successeur soit désigné.
3. Certains délais du projet semblent très courts.
4. Le recours contre le "rejet" d'une requête décidé par le personnel de la Cour devrait être examiné par une commission de trois juges plutôt que par le seul Président de la Cour.

5. La Cour ne devrait pas être contrainte de rejeter une requête sur le même sujet qu'une affaire dont elle est saisie, mais elle devrait pouvoir la joindre à la première requête.