



Venise, 15 décembre 2001

<cdl\doc\2001\cdl-inf\025_inf_f>

CDL-INF(2001)25
traduit de l'anglais

**AVIS SUR LA RATIFICATION
DE LA CONVENTION EUROPÉENNE
DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME
ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES
EN VERTU DE LA CONSTITUTION
DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE DE 1995**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 49^e Session plénière
(Venise, 14-15 décembre 2001)
sur la base des commentaires
de M. G. Batliner (membre, Liechtenstein)**

I. Introduction

1. A la suite des discussions qui ont lieu lors des 47^e et 48^e réunions plénières de la Commission de Venise (Venise, 6-7 juillet 2001 et 19-20 octobre 2001), les autorités arméniennes ont demandé à la Commission de Venise d'examiner la possibilité, pour la République d'Arménie, de ratifier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la Convention européenne ») et ses protocoles au regard de sa Constitution de 1995 (ci-après « la constitution » ou « la constitution arménienne »). Une rencontre a eu lieu à Venise, le 15 décembre 2001, entre les rapporteurs, MM. G. Batliner, A. Endzinš et K. Tuori et MM. G. Haroutounian, Président de la Cour constitutionnelle et membre de la Commission de Venise, T. Torossian, Vice-président de l'Assemblée nationale arménienne et A. Haroutounian, Professeur de droit constitutionnel et international et Représentant du Président de la République à l'Assemblée nationale arménienne. Lors de cette rencontre, le projet d'avis préparé par M. G. Batliner a été examiné et approuvé. Cet avis a ensuite été adopté par la Commission de Venise, lors de 49^e réunion plénière, qui a eu lieu le même jour.

2. Le but de cet avis est de déterminer s'il y a des contradictions irréductibles entre la convention européenne et ses protocoles, d'une part, et la constitution arménienne, d'autre part, ce qui interdirait à l'Arménie de ratifier ces instruments internationaux avant la réforme constitutionnelle prévue pour 2002. Toutefois, si la conclusion devait être que la convention européenne peut être ratifiée en vertu de la constitution arménienne en vigueur, sans réforme préalable de cette dernière, cela ne signifie pas que son application effective et satisfaisante soit possible sans que la constitution soit modifiée en temps voulu. A ce propos, la Commission de Venise renvoie à son avis sur la Constitution arménienne révisée (CDL-INF(2001)17).

II. La constitution de 1995 et les traités internationaux

3. L'article 6 de la Constitution arménienne établit, au paragraphe 1, que « *la suprématie de la loi est garantie en République d'Arménie* ». « *La Constitution a la force juridique suprême et ses normes s'appliquent directement* » (paragraphe 2). Le paragraphe 6 du même article dispose que « *si un traité international contrevient à la Constitution, il peut être ratifié après modification correspondante de la Constitution* ». Cela implique que les dispositions d'un traité international doivent être comparées à celles de la Constitution avant que le traité soit ratifié. Si des « contradictions » sont relevées, la Constitution devra être modifiée pour permettre la ratification.

4. Dans ce contexte, il faut s'interroger sur le sens du terme « contradiction ». Une interprétation large imposerait la modification du texte de la constitution à chaque fois qu'il ne coïncide pas avec une disposition du traité concerné ou ne correspond pas à sa formulation. Cette interprétation semble cependant aller trop loin. Il paraît plus raisonnable de considérer comme « contradiction » une incompatibilité stricte entre les deux dispositions, ce qui ne peut se produire, dans la pratique, que lorsque la Constitution exclut expressément un droit que le traité prévoit explicitement ou lorsque la Constitution impose une pratique explicitement prohibée par le traité.

5. Une révision constitutionnelle sera donc nécessaire à la ratification d'un traité lorsque celui-ci contredit la Constitution. Aucun organe de l'Etat, pas même le Parlement, n'a compétence pour modifier la Constitution : conformément à son article 111.1, les modifications ne peuvent être introduites que par référendum, organisé à l'initiative du Président de la République ou de l'Assemblée nationale.

III. La Constitution de 1995 et la Convention européenne

6. La Convention européenne dispose, en son article 1, que « *les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention.* » Les droits consacrés par la Convention européenne, énumérés au titre I, correspondent pour l'essentiel à ceux garantis par la Constitution arménienne.

7. Dans les faits, cette dernière accorde une large protection aux libertés et droits fondamentaux. Son article 4 dispose que « *l'Etat assure la défense des libertés et des droits de l'homme conformément à la Constitution et aux lois, aux normes et principes juridiques internationaux.* ». Son chapitre II (articles 14 – 48) constitue un catalogue des droits protégés. De plus, l'article 43 établit que « *les droits inscrits dans la Constitution ne sont pas exhaustifs et ne restreignent pas l'exercice des autres droits et libertés individuels.* »

8. Il ressort néanmoins de l'analyse de la Constitution qu'elle comporte certaines « contradictions » avec la Convention européenne et ses protocoles. Ces contradictions, qui méritent un examen attentif, concernent, d'une part, le fait que certains droits soient réservés aux seuls citoyens et, d'autre part, la peine de mort.

a) *Limitation de certains droits aux seuls citoyens*

9. Comme l'a souligné *l'Etude de la compatibilité du droit de la République d'Arménie avec les exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, réalisée par la Direction générale des Droits de l'Homme en 2000¹, certains droits énoncés par la Constitution arménienne ne sont reconnus qu'aux seuls citoyens, en dépit de l'article 16 de la Constitution, en vertu duquel « *Tous sont égaux devant la loi et ont le droit, sans distinction aucune, à une égale protection de la loi* ».

10. Les droits reconnus aux seuls citoyens sont le droit de n'être soumis à aucune discrimination (article 15), le droit à la liberté de circulation (article 22), le droit de fonder des partis politiques et d'y adhérer (article 25 § 2), le droit de se rassembler pacifiquement (article 26), le droit de vote actif et passif (article 27), le droit à la propriété foncière (article 28), le droit au libre choix de l'emploi (article 29), le droit à un niveau de vie et à un logement décent (article 31), le droit à la sécurité sociale (article 33), le droit à l'éducation (article 35) et à la protection des traditions (article 37).

11. Dans la mesure où les droits fondamentaux consacrés par la Convention européenne ne sont pas reconnus aux seuls citoyens mais bien à toute personne et où l'article 14 interdit – en ce qui concerne les droits énoncés par la Convention – toute différence de traitement injustifiée entre des personnes se trouvant dans une situation identique, par exemple en raison de leur origine nationale, il semble qu'il y ait contradiction entre la Convention et la Constitution arménienne.

12. Cependant, la contradiction ne peut être réelle que lorsque la Constitution dénie expressément aux personnes n'ayant pas le statut de citoyen la faculté de jouir des droits consacrés par la Convention européenne.

¹ Doc. H(2000)12.

13. Dans tous les autres cas, le libellé de la Constitution n'empêche pas que les mêmes droits soient reconnus aux personnes n'ayant pas le statut de citoyen par des dispositions relevant d'un degré inférieur de la hiérarchie des normes juridiques.

14. A cet égard, il faut rappeler que la Constitution arménienne prévoit que les traités internationaux une fois ratifiés forment partie intégrante de l'ordre juridique interne et qu'ils priment sur les lois ordinaires (article 6 § 5). En conséquence, lorsqu'elle aura été ratifiée, la Convention européenne sera *ipso facto* incorporée à l'ordre juridique arménien.

15. Par conséquent, après cette ratification, les personnes n'ayant pas le statut de citoyen jouiront des droits en question par effet direct de la Convention européenne, qui – il faut le souligner – n'exige pas que les droits qu'elle garantit bénéficient d'une protection de rang constitutionnel.

16. Parmi les dispositions énumérées au paragraphe 10 ci-dessus, une seule établit une différence de traitement explicite pour les personnes n'ayant pas le statut de citoyens. Il s'agit de l'article 28 § 2, qui prévoit que « *les étrangers et les apatrides ne jouissent pas du droit de propriété foncière, sauf exceptions prévues par la loi* ».

17. L'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne dispose que « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.* »

18. Cette disposition ne s'applique qu'aux « possessions existantes » et ne reconnaît donc pas le droit à devenir propriétaire de biens fonciers (voir n° 23131/93, décision du 4 mars 1996, non publiée, et n° 25497/94, décision du 17 mai 1996, D.R. 85, p. 126). De plus, l'article 1 ne garantit aucun droit de succession potentiel (voir Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt *Marckx c/ Belgique* de 1979, § 50). Ce n'est que lorsqu'il est acquis que le droit d'héritage peut constituer une « possession » au sens de ladite disposition (voir n° 8695/79, décision du 5 décembre 1984, D.R. 39, p. 26).

19. Dans la mesure où des étrangers, ou apatrides, n'ont pu, à cette date, acquérir des biens fonciers en Arménie, soit directement, soit par voie de succession, en raison des dispositions existantes qui les en empêchent, ils ne peuvent invoquer la protection garantie par l'article 1 du Protocole n° 1, considéré isolément ou en relation avec l'article 14.

20. Par contre, dans la mesure où l'article 28 § 2 de la Constitution arménienne restreint la possibilité pour les citoyens arméniens de disposer de leurs biens (dans l'éventualité où ils souhaiteraient vendre ou céder une partie de leurs terres à un étranger ou à un apatride), il peut constituer une atteinte au droit de ces citoyens à jouir pacifiquement de leurs biens au sens du premier paragraphe de l'article 1 (voir par exemple n° 21632/93, décision du 30 novembre 1994, non publiée). Cependant, au vu du but légitime poursuivi par cette disposition (à savoir la nécessité de préserver la richesse nationale que constituent les ressources foncières limitées de l'Arménie) et de la grande marge d'appréciation dont disposent les Etats dans ce domaine, la Commission estime qu'il n'y a, à première vue, pas de contradiction entre la Constitution arménienne et l'article 1 du Protocole n° 1, considéré isolément ou en relation avec l'article 14

de la Convention européenne, qui puisse *a priori* empêcher l'Arménie de ratifier ces instruments internationaux.

b) *Peine de mort*

21. L'article 17 de la Constitution dispose, au deuxième paragraphe, que « *Jusqu'à son abolition, la peine de mort peut être prévue par la loi, comme punition extrême, pour des crimes d'une gravité exceptionnelle.* »

22. L'article 1 du Protocole n° 6 stipule que « *La peine de mort est abolie. Nul ne peut être condamné à une telle peine ni exécuté.* »

23. De l'avis de la Commission de Venise, ces deux dispositions ne sont pas incompatibles. L'article 1 du Protocole n° 6 exige l'abolition de la peine de mort. L'article 17 de la Constitution anticipe cette abolition et constitue une sorte de disposition provisoire visant à limiter les cas dans lesquelles la peine de mort peut être infligée pendant le temps où elle reste en vigueur. Cette clause (« jusqu'à son abolition ») serait dépourvue de sens si l'abolition nécessitait une révision constitutionnelle en vertu de l'article 111 de la Constitution.

24. La Constitution ne prescrivant pas les modalités de cette abolition, elle peut intervenir par ratification du Protocole n° 6²: du fait de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique arménien (voir paragraphes 14 et 15 ci-dessus), cette ratification interdira au législateur de réintroduire la peine de mort. D'un point de vue formel, il ne sera donc pas nécessaire de modifier le libellé de l'article 17 de la Constitution lorsque la peine de mort aura été abolie.

IV. Révision constitutionnelle

25. Bien qu'une révision de la Constitution ne soit pas nécessaire pour ratifier la Convention européenne, il est nécessaire de l'harmoniser avec les normes de la Convention afin de lever les éventuelles ambiguïtés relatives à l'étendue et à l'application effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telles que définies dans la Constitution et la Convention européenne. Une constitution doit énoncer des règles claires, prévisibles et accessibles aux individus et aux autorités. Il faut notamment que le contenu des garanties relatives aux droits fondamentaux soit évident et compréhensible sans qu'il soit nécessaire de se livrer à des analyses juridiques complexes de normes légales concurrentes.

26. En outre, l'application effective de la Convention européenne passe par l'existence de voies de recours dans le système juridique interne. Ces voies de recours doivent être accessibles à toute partie qui s'estime victime d'une violation de ses droits fondamentaux et doivent être susceptibles de leur permettre d'obtenir juste réparation. Ainsi, la possibilité pour tout individu de saisir directement la Cour constitutionnelle facilite grandement la réalisation des garanties fondamentales et le respect de l'article 13 de la Convention européenne.

V. Conclusion

27. Aucune disposition de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses protocoles ne peut être tenue pour « incompatible » avec la Constitution actuelle de la République d'Arménie. L'Arménie peut en conséquence ratifier ces instruments internationaux sans révision constitutionnelle préalable.

² Une réforme du code pénal arménien est en cours. La peine de mort ne devrait pas figurer dans le nouveau code.

28. Toutefois, pour permettre l'application effective de la Convention européenne, il est impératif que la réforme constitutionnelle prévue (CDL-INF (2001) 17) intervienne sans retard excessif.