



AS/Mon(2011)12 rev.

14 avril 2011

fmondoc12r_2011

**Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du
Conseil de l'Europe (Commission de suivi)**

Respect des obligations et engagements de l'Arménie

**Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Erevan
(16-17 mars 2011)¹**

Corapporteurs : M. John PRESCOTT, Royaume-Uni, Groupe socialiste, et M. Axel FISCHER, Allemagne,
Groupe du Parti populaire européen

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission de suivi en date du 14 avril 2011.

I. Introduction

1. Nous nous sommes rendus à Erevan du 16 au 17 mars 2011. C'était là la première visite officielle dans le cadre de la procédure de suivi depuis l'amnistie générale proclamée en Arménie après les événements de mars 2008 et l'adoption par l'Assemblée parlementaire de la Résolution 1677 (2009). Notre visite portait notamment sur :

- l'état d'avancement des questions en suspens relatives aux événements de mars 2008 ;
- les progrès de la mise en œuvre du train de réformes annoncé par les autorités, notamment en relation avec la réforme électorale, la réforme de la police et celle de la justice ;
- l'environnement médiatique au lendemain de la récente procédure de délivrance de licences de radiodiffusion.

2. Pendant notre visite, nous avons notamment rencontré le Président arménien, le Président de l'Assemblée nationale, le ministre de la Justice, le directeur et le directeur adjoint de la police nationale, les présidents et membres de la Commission des questions juridiques, de la Commission des médias et de la Commission pour la réforme électorale de l'Assemblée nationale, le Président de la Commission nationale de la télévision et de la radio et le Défenseur des droits de l'homme nouvellement élu (médiateur). Nous souhaitons remercier le Parlement arménien et la Représentante Spéciale du Secrétaire général du Conseil de l'Europe à Erevan pour l'excellence du programme, ainsi que pour l'hospitalité et l'aide offertes à notre délégation. Le programme figure en annexe 1 et la déclaration prononcée à la fin de notre visite en annexe 2.

II. Questions en suspens relatives aux événements de mars 2008

3. Les deux principales questions en suspens relatives aux événements de mars 2008 concernent les personnes toujours privées de liberté en relation avec ces événements, ainsi que l'absence d'une enquête en bonne et due forme sur les causes sous-jacentes et les responsabilités dans la mort de 10 personnes. Ces deux questions figurent toujours parmi les priorités politiques et empoisonnent l'atmosphère politique du pays. Principaux obstacles à la normalisation de l'environnement politique, elles risquent d'avoir des répercussions négatives sur les élections législatives à venir, prévues en mai 2012.

i. Enquête sur les 10 décès survenus lors des événements de mars 2008

4. Sur les dix décès –deux policiers et huit civils– survenus lors des événements des 1^{er} et 2 mars 2008, une personne (un policier) est morte touchée par un engin explosif, cinq personnes ont été tuées par balles, trois par des grenades à gaz « Cheremukha-7 » tirées à bout portant et une personne de blessures à la tête causées par un objet contondant non précisé. Deux des balles meurtrières provenaient d'armes similaires aux armes de protection utilisées par la police, et une autre d'un fusil AK-47. Il convient de noter que la police a admis avoir tiré avec des AK-47 au-dessus de la foule pour la disperser. Pour deux personnes, les balles n'ont pu être récupérées sur les cadavres.

5. Le parquet et le service spécial d'investigation de la police n'ont pas été en mesure d'identifier les victimes et les responsables de ces dix morts. Jusqu'à nouvel ordre, les autorités sont d'avis que l'ouverture d'une enquête est impossible par manque de preuves irréfutables qui permettraient d'identifier les individus directement responsables des 10 décès.

6. Nous avons insisté auprès des autorités pour qu'elles admettent que l'objectif d'une enquête demandée par notre Assemblée n'est pas seulement d'identifier, si possible, les individus responsables des 10 décès. Il est en effet tout aussi important de déterminer comment ces morts ont pu survenir pendant une manifestation publique, afin d'enquêter sur d'éventuelles responsabilités du commandement et de recommander des mesures pour éviter qu'une telle situation se reproduise lors de manifestations ou de mouvements sociaux. De plus, si aucune responsabilité individuelle ne peut être établie, il faut enquêter pour déterminer pourquoi. Nous avons informé les autorités que d'autres pays avaient mené ce type d'enquêtes lorsque l'action de la police s'était soldée par des accidents mortels, comme par exemple pour la mort d'un citoyen brésilien tué par balles par les forces de police dans le métro de Londres ou pour le conflit en Irlande du Nord. C'est pourquoi l'incapacité du Procureur général à établir une responsabilité individuelle n'est pas un argument recevable pour ne pas mener d'enquête dans les règles.

7. Les autorités maintiennent que divers organes gouvernementaux ont procédé à des enquêtes –bien que partielles– sur les causes des 10 décès. De plus, la question aurait également été abordée par les enquêtes de la commission ad hoc de l'Assemblée nationale arménienne sur les événements des 1^{er} et 2 mars 2008 et leurs « causes ». Les autorités admettent cependant qu'aucun organe indépendant n'a

recoupé ou analysé les conclusions de ces enquêtes. Le Président de la République nous a donc informés qu'il solliciterait une enquête recoupant et analysant les conclusions des diverses enquêtes menées à ce jour.

8. Il faut encore définir la forme que prendra cette enquête. L'opposition demande le rappel du groupe d'enquête indépendant créé à la suite des événements de mars 2008. Il convient de mentionner que ce groupe a été dissout après avoir été rendu inopérant en raison de la politisation permanente de son travail par les représentants des autorités comme ceux de l'opposition. Il est plus que probable que toute enquête sur les dix décès qui prendrait la même forme serait vouée à l'échec pour les mêmes motifs ; c'est pourquoi cette forme est déconseillée. Par ailleurs, il est clair que le public arménien ne considérerait pas comme crédible une enquête conduite par la police et le parquet. Nous suggérons donc que cette enquête se déroule avec l'appui du médiateur d'Arménie, eu égard au rôle globalement positif et impartial de cette institution durant l'après-mars 2008.

ii. Personnes toujours privées de liberté à la suite des événements de mars 2008

9. À la suite de la déclaration d'amnistie, en juin 2009, les autorités ont libéré la plupart des personnes détenues pour leur participation aux événements de mars 2008 –mais pas toutes–. L'Assemblée a toujours affirmé que toutes les personnes détenues en relation avec ces événements –à l'exception de celles qui avaient personnellement commis des infractions violentes– devaient être relâchées afin de normaliser l'environnement politique et de remédier au schisme provoqué par ces événements tragiques.

10. Après la déclaration d'amnistie, plusieurs autres prisonniers ayant obtenu la grâce présidentielle ont été libérés. Cependant, en vertu de la législation arménienne, une grâce ne peut être accordée lorsque la personne concernée reconnaît sa culpabilité, ce que refusent certains détenus pour des raisons compréhensibles.

11. Une autre occasion de libérer les prisonniers s'est présentée en été 2010, lorsque plusieurs personnes emprisonnées à la suite des événements de mars 2008 ont été habilitées à bénéficier d'une libération conditionnelle². Cette question a été soulevée par M. Prescott au cours de sa visite à Erevan où il s'est rendu pour assister au Forum pour l'avenir de la démocratie en octobre 2010. Depuis lors, plusieurs prisonniers ont été libérés, dont deux pendant notre séjour à Erevan.

12. Grâce à ces libérations, le nombre de personnes emprisonnées pour leur participation aux événements de mars 2008 est aujourd'hui de moins de cinq³, en fonction des condamnations considérées comme relatives aux événements de mars 2008. Pourtant, la détention prolongée de ces personnes, et notamment de deux membres éminents de l'opposition, M. Nikol Pashinyan et M. Sasun Mikayelyan, continue d'être un obstacle de taille à la normalisation de la situation politique.

13. L'opposition nous a informés que la libération des prisonniers restants supprimerait le dernier écueil empêchant l'ouverture d'un dialogue entre l'opposition et les autorités, ainsi que la normalisation du climat politique. Il est néanmoins clair que les autorités considèrent MM. Pashinyan et Mikayelyan comme les principaux meneurs des événements de mars 2008 et qu'elles n'entendent témoigner d'aucune clémence envers eux. Nous pensons que leur détention prolongée est très problématique à divers autres titres. Les motifs de la condamnation de M. Pashinyan, ainsi que la manière dont sa peine lui a été signifiée, soulèvent de graves questions⁴. Quant à M. Mikayelyan, sa santé se détériorerait rapidement et il devrait donc pouvoir bénéficier d'une libération anticipée pour raisons humanitaires, comme l'a suggéré le Commissaire aux droits de l'homme lors de sa récente visite à Erevan en janvier 2011. Nous avons-nous aussi pressé les autorités de relâcher M. Mikayelyan pour raisons humanitaires. M. Pashinyan doit normalement pouvoir bénéficier d'une libération conditionnelle en juin 2011. Tout obstacle qui s'opposerait alors à sa libération soulèverait de sérieux doutes quant à la volonté politique des autorités de résoudre la question de manière satisfaisante.

² Selon la législation arménienne, une personne peut prétendre à la libération conditionnelle après avoir purgé la moitié de sa peine.

³ Sur la base d'une liste de prisonniers diffusée par le Congrès national arménien, et qui contient également le nom de plusieurs personnes dont la condamnation n'a pas de lien avec les événements de mars 2008.

⁴ M. Pashinyan a été condamné en vertu de l'article 225 (soulèvements de masse) du Code pénal. L'Assemblée a considéré qu'invoquer cet article dans le cadre des événements de mars 2008 était très discutable. M. Pashinyan a en outre été condamné à sept années de prison, une de plus que ce qu'avait demandé le parquet. Tous les autres dirigeants de l'opposition pour lesquels le procureur avait requis des peines de six ans ont été condamnés à cinq ans et libérés en vertu de la loi d'amnistie (seules les personnes condamnées à cinq ans ou moins pouvaient prétendre à une libération immédiate aux termes de l'amnistie).

III. Train de réformes

14. En réponse aux recommandations formulées dans le rapport de la commission ad hoc de l'Assemblée nationale arménienne sur les événements des 1^{er} et 2 mars 2008 et leurs « causes », ainsi qu'à celles énoncées dans les résolutions de l'Assemblée sur le sujet, les autorités ont annoncé un train complet de réformes centré sur la réforme de la justice et de la police et la réforme électorale.

15. Au cours de notre visite, nous avons été mis au fait d'un grand nombre de concepts et de stratégies visant à appliquer ces réformes. Tout en nous félicitant de ces initiatives, nous avons fait savoir aux autorités que les nombreux concepts développés devaient désormais se traduire en projets de lois et en politiques concrètes permettant de mettre en œuvre les réformes nécessaires au pays.

16. Plusieurs propositions visent à modifier la législation en vigueur ou à introduire de nouvelles lois. Cependant, changer la législation ne suffira pas à réaliser les réformes souhaitées. Nombre de nos interlocuteurs, qu'ils fassent partie du pouvoir ou de l'opposition, admettent que bien que la législation actuelle soit souvent adaptée, elle n'est pas vraiment mise en œuvre de manière cohérente et en toute bonne foi. Les propositions de réforme ne doivent donc pas se focaliser sur un changement législatif mais aussi tendre à faire évoluer les pratiques et les mentalités. Nous réalisons que de tels changements ne seront pas faciles à accomplir et qu'ils rencontreront des résistances. Nous sommes toutefois convaincus que, grâce à une volonté politique proportionnée, il sera possible de mener à bien les changements de pratiques et de mentalités qui s'imposent.

17. Nous nous félicitons des nombreuses réformes de la police mises en œuvre sous la houlette du dynamique nouveau directeur adjoint de la police. L'un des principaux aspects de ces réformes est l'instauration d'un mécanisme indépendant chargé d'examiner des plaintes à l'encontre des forces de l'ordre. Les autorités ont demandé au Conseil de l'Europe d'étudier un projet de proposition pour la création d'un tel mécanisme. L'étude menée par les experts du Conseil de l'Europe a été globalement très positive et plusieurs recommandations ont été formulées pour renforcer plus avant ce mécanisme, et notamment son indépendance. Nous avons malheureusement été informés que les autorités hésitent actuellement à le mettre en place. Si elles devaient persister dans ce sens, ce serait là un grave revers qui affaiblirait les réformes de la police proposées.

18. La réforme électorale est un élément fondamental du train de réformes dirigé par les autorités. Cette réforme est particulièrement importante en raison des élections législatives prévues pour mai 2012. Comme nous l'avons signalé dans de précédents rapports et notes, des élections libres et équitables, permettant de constituer un parlement qui reflète les diverses forces et opinions cohabitant au sein de la société arménienne, sont indispensables à la normalisation de la situation politique et à la consolidation démocratique dans le pays.

19. Les autorités ont organisé une conférence internationale sur le thème de la réforme électorale. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et l'OSCE/BIDDH, ainsi que plusieurs experts indépendants, ont pris part à cette conférence, tout comme la plupart des courants politiques arméniens, à l'exception regrettable du Congrès national arménien de M. Levon Ter Petrossyan. Les autorités ont ensuite rédigé un projet de texte pour un nouveau code électoral qu'ils ont transmis au groupe de travail sur les élections constitué après les événements de 2008 afin qu'il en débattenne. Ces débats ont cependant été boycottés par les membres de l'opposition, y compris ceux qui avaient participé à la conférence, parce qu'ils estimaient que le projet conçu par les autorités ne reflétait aucunement les avis et suggestions que l'opposition avait exprimés lors de la conférence internationale. L'opposition pensait donc tout à fait improbable que le nouveau code tienne compte de ses opinions, et craignait que sa participation ne serve qu'à légitimer un texte sur lequel elle ne pourrait avoir aucune influence concrète. Aussi, au lieu de se joindre au groupe de travail, l'opposition a-t-elle préparé son propre projet de code.

20. La commission de suivi a décidé de demander à la Commission de Venise son avis sur le code électoral élaboré par l'opposition, afin que les deux versions bénéficient de son savoir-faire et de son appréciation. Pour éviter que la question s'enlise, le président du groupe de travail sur les élections a décidé de présenter les deux projets au Parlement pour débat, afin de s'assurer que tous les avis et suggestions seront entendus et discutés. Cette solution est la bienvenue, mais doit également s'accompagner de la volonté politique des autorités d'étudier sérieusement les variantes présentées par l'opposition. Nous l'avons déjà maintes fois répété, tout code électoral qui ne serait pas fondé sur un consensus aussi large que possible au sein des diverses forces politiques du pays n'aidera pas à inspirer la confiance de l'opinion publique envers le système électoral.

21. Si elle était appliquée de manière cohérente, la loi actuelle relative à la tenue de réunions, d'assemblées, de rassemblements et de manifestations pourrait garantir les droits à la liberté de réunion en Arménie. Cependant, un nombre assez important de demandes de manifestations continuent d'être rejetées pour des raisons techniques, notamment concernant le choix des lieux de rassemblement. Le défenseur des droits de l'homme (médiateur) d'Arménie a suivi la mise en œuvre de la loi en vigueur. Il y a observé certains manquements, dont des inégalités dans son application. Fort de ces constatations, le défenseur des droits de l'homme, conjointement avec le bureau du Président de l'Arménie, a rédigé un nouveau projet de loi relative aux réunions. Ce projet a été élaboré en étroite coopération avec des représentants de la société civile et de la communauté internationale, y compris la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Dans leur avis commun sur ce projet de loi, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se sont félicités de la formulation de ce texte qui, de leur point de vue, améliorera le cadre juridique de la protection du droit à la liberté de réunion.

22. Les évolutions récentes qu'a connues l'environnement médiatique ont donné lieu à une controverse, notamment en relation avec la récente procédure de délivrance de licences de radiodiffusion, qui s'est une fois de plus soldée par le rejet la demande de la chaîne de télévision A1+. Tout en ne souhaitant pas commenter le bien-fondé de cette décision, notamment parce qu'elle est encore pendante, nous avons souligné en toute occasion que l'organisme délivrant les licences ne tenait pas suffisamment compte du critère du pluralisme en prenant ses décisions. Aussi la procédure n'a-t-elle pas favorisé un plus grand pluralisme de l'environnement médiatique, ce qui était pourtant l'une des recommandations de notre Assemblée. Il est urgent que les autorités règlent cette question.

23. L'un des principaux problèmes concernant le cadre réglementaire et les dispositions régissant l'octroi des licences est la composition de la Commission nationale de la télévision et de la radio. Alors que la législation récemment modifiée s'efforce de garantir l'indépendance de chacun de ses membres, elle n'exige pas que l'ensemble des membres de la Commission soit véritablement représentatif ou reflète les différents avis qui s'expriment dans la société arménienne. A l'évidence, la composition actuelle de la Commission –50 % des membres nommés par le Président de la République et 50 % par le parlement (au sein duquel la coalition au pouvoir jouit d'une confortable majorité)– ne favorise pas une composition hétérogène et impartiale sur un plan politique. Il convient de remédier à ce manquement.

IV. Conclusions

24. Tout en nous félicitant des nombreux concepts et initiatives conçus pour la mise en œuvre de la réforme, nous estimons qu'il convient désormais de les traduire dans la pratique. Il est important à cet égard de noter que les changements législatifs seuls ne suffisent pas et qu'ils doivent s'accompagner de politiques visant à faire évoluer les pratiques et les mentalités. Ceci vaut tout spécialement pour la réforme de la justice.

25. La détention prolongée de certaines personnes pour leur rôle dans les événements de mars 2008, ainsi que l'absence d'enquête en bonne et due forme sur les causes des 10 décès survenus à cette époque, continuent d'empoisonner l'environnement politique en Arménie et risquent d'avoir des répercussions regrettables sur les élections de l'année prochaine.

26. Un bon déroulement des élections est essentiel à la normalisation de la situation et à la consolidation démocratique de l'Arménie. Le *statu quo* actuel concernant les réformes, associé à la polarisation politique et à la dégradation de l'environnement social et économique, pourrait provoquer de nouveaux mouvements sociaux si l'on négligeait de s'en occuper ou s'il ne débouchait pas sur des élections véritablement démocratiques. Tous les courants politiques, la coalition au pouvoir et l'opposition, ont pour responsabilité d'éviter une telle situation. Les déclarations de certains dirigeants de l'opposition, qui évoquent des fraudes lors des prochaines élections avant même le début de la campagne, ne sont pas d'une grande aide à cet égard.

27. Les prochains mois seront cruciaux pour résoudre les questions en suspens relatives au événements de mars 2008, mettre en œuvre les réformes et préparer les futures élections. Nous entendons donc rédiger un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie pour la partie de session d'automne 2011 de l'Assemblée.

ANNEXE 1

Programme de la visite d'information à Erevan (16-17 mars 2011)

M. John PRESCOTT, membre du Parlement

M. Axel FISCHER, membre du Parlement

M. Bastiaan KLEIN, Secrétaire de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire

Mercredi 16 mars 2011

- 10h00 Briefing avec la Représentante Spéciale du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en Arménie, Mme Silvia ZEHE (petit-déjeuner de travail)
- 11h00 Rencontre avec la délégation nationale d'Arménie auprès de l'Assemblée parlementaire
- 12h00 Rencontre avec le groupe de travail sur la réforme électorale
- 13h00 Déjeuner de travail avec M. Vartan OSKANIANIS, Président du conseil d'administration de la fondation Civilitas et ancien ministre des Affaires étrangères
- 14h30 Rencontre avec des représentants des médias (A1+, Club de presse d'Erevan, Radiodiffuseur public)
- 15h30 Rencontre avec des groupes de réflexion (Centre international pour le développement humain, *Open Society Institute Assistance Foundation Armenia*)
- 17h00 Rencontre avec la communauté diplomatique d'Erevan
- 18h30 Rencontre avec M. Levon TER-PETROSSYAN et la présidence de HAK
- 20h00 Dîner offert par le Président de la délégation arménienne auprès de l'APCE

Jeudi 17 mars 2011

- 08h30 Rencontre avec les familles des 10 personnes décédées lors des événements de mars 2008
- 09h00 Rencontre avec des ONG défendant les droits de l'homme
- 10h00 Rencontre avec le ministre de la Justice
- 11h00 Rencontre avec le directeur de la police nationale
- 12h00 Rencontre avec le Président de la Commission nationale de la télévision et de la radio
- 13h00 Déjeuner de travail avec le médiateur d'Arménie
- 14h30 Rencontre avec la Commission des questions juridiques
- 15h30 Rencontre avec la Commission des médias de l'Assemblée nationale
- 16h30 Rencontre avec le Président de l'Assemblée nationale
- 17h30 Rencontre avec le Président de la République
- 20h00 Dîner offert par le Président de l'Assemblée nationale

ANNEXE 2

Arménie : des progrès ont été accomplis, mais les réformes annoncées doivent se traduire par des mesures concrètes

Strasbourg, 23.03.2011 – A l'issue de leur visite de deux jours à Erevan, les co-rapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi des obligations et engagements de l'Arménie, John Prescott (Royaume-Uni, SOC) et Axel Fischer (Allemagne, PPE/DC), ont salué le nombre considérable de réformes concernant la police, le système judiciaire et les dispositions électorales que les autorités ont engagées en réponse aux recommandations formulées à la suite des événements de mars 2008, notamment par l'APCE et l'Assemblée nationale arménienne.

Dans le même temps, ils ont souligné que les nombreux concepts qui ont été développés doivent maintenant se traduire par des projets de lois et des politiques concrètes, pour que les réformes dont le pays a besoin puissent être mises en œuvre.

« Il est essentiel de mener à bien un certain nombre de réformes, notamment la réforme électorale, si l'on veut que les élections législatives de 2012 soient véritablement démocratiques », ont indiqué les rapporteurs, en soulignant l'importance de ce scrutin pour l'évolution démocratique du pays.

Tout en saluant les progrès accomplis depuis leur dernière visite, les rapporteurs ont constaté que certaines questions liées aux événements de mars 2008 devaient encore être traitées. « Le maintien en détention de personnes en raison de leur implication dans les événements de mars 2008 et l'absence d'enquête véritable sur les causes des 10 décès survenus lors de ces événements continuent d'envenimer le climat politique en Arménie », ont-ils déclaré.

« Cette situation risque d'être préjudiciable aux élections de l'an prochain », ont-ils ajouté. « C'est pourquoi nous appelons les autorités à manifester la volonté politique nécessaire pour que ces questions puissent enfin être réglées de manière satisfaisante ».

Les rapporteurs ont l'intention de présenter un rapport sur les progrès réalisés par l'Arménie en ce qui concerne ces questions lors de la partie de session de septembre de l'Assemblée.