



**DECLASSIFIÉ<sup>1</sup>**

**AS/Mon (2016)16**

27 juin 2016

fmondoc16\_2016

Original anglais

## **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 (10 – 12 mai 2016)**

Corapporteurs: M. Alan Meale (Royaume-Uni, Groupe socialiste) et M. Giuseppe Galati (Italie, Groupe du Parti populaire européen)

### **I. Introduction**

1. Cette visite fait suite à l'adoption de la nouvelle Constitution de l'Arménie par référendum, qui a modifié le système politique arménien en le faisant passer d'une république présidentielle, caractérisée par un système électoral mixte, à une république parlementaire, dont le système électoral est proportionnel. Au cours de notre visite, nous avons mis l'accent sur la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle, en particulier la rédaction du nouveau code électoral qui était en cours au Parlement arménien à ce moment là<sup>2</sup>. Nous avons également examiné la question de la lutte constante que l'Arménie mène contre la corruption, notamment dans le cadre des recommandations formulées dans le quatrième Rapport d'évaluation sur l'Arménie, publié le 25 février 2016 par le Conseil du Groupe des États de l'Europe contre la corruption (GRECO), qui est axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. La déclaration que nous avons faite à la suite de notre visite est publiée à l'annexe 1.

2. Au cours de notre visite, nous avons rencontré, entre autres, le Président de la République, le Premier ministre, le ministre responsable de la coordination du Conseil des ministres, le Vice-Président de l'Assemblée nationale, le président de la Commission des Affaires juridiques et de l'Etat de l'Assemblée nationale, la présidente de la Commission d'éthique pour les hauts fonctionnaires, le procureur général adjoint, les chefs de divers groupes siégeant à l'Assemblée nationale, le président et les membres de la délégation arménienne auprès de l'APCE, des membres de la communauté diplomatique d'Erevan ainsi que des représentants de groupes de réflexion et d'organisations de la société civile en Arménie. Le programme de notre visite fait l'objet de l'annexe 2 à la présente note.

3. Nous tenons à remercier l'Assemblée nationale arménienne pour la qualité de son programme et de son accueil ainsi que le chef du Bureau du Conseil de l'Europe et son personnel pour le soutien apporté à notre délégation, notamment dans l'organisation du programme.

### **II. Développement politique et processus de réforme constitutionnelle**

4. Notre visite a eu lieu après la quasi-interruption du régime de cessez-le feu dans le conflit du Haut-Karabakh et l'escalade sans précédent des hostilités militaires le long de la ligne de contact au début d'avril 2016. Le déclenchement de ces hostilités a eu un impact profond sur le climat politique en Arménie. Toutes les forces politiques que nous avons rencontrées ont souligné qu'elles partageaient la même position sur

<sup>1</sup> Document déclassifié par la Commission de suivi lors de sa réunion du 21 juin 2016.

<sup>2</sup> Suite à notre visite, l'Assemblée nationale a adopté, le 25 mai 2016, le Code électoral en troisième et dernière lecture par 102 voix pour, 17 contre et 3 abstentions.

cette question et qu'elles avaient convenu que les désaccords politiques internes ne devraient pas se développer au point de nuire à la stabilité et à la sécurité de leur pays. Le conflit du Haut-Karabakh et son règlement ne fait pas partie de la procédure de suivi pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Cette question relève de la compétence du Groupe de Minsk de l'OSCE, qui a intensifié ses efforts depuis la guerre de quatre jours en avril. Cependant, l'Arménie et l'Azerbaïdjan se sont engagés, lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, à régler de façon pacifique tout conflit avec d'autres pays, notamment entre eux. Rappelons qu'il s'agit d'une obligation qui incombe à tous les États membres<sup>3</sup>. En outre, l'Arménie s'est engagée à «*utiliser l'influence considérable qu'elle a sur les Arméniens du Haut-Karabakh pour encourager la résolution du conflit*<sup>4</sup>». Le déclenchement des hostilités militaires semble contredire clairement l'engagement pris par les deux pays et l'enchaînement exact des événements et la responsabilité de l'escalade des hostilités militaires sont des points de vifs désaccords entre les belligérants. Ces différends montrent qu'il est urgent de mettre en place un mécanisme d'enquête indépendant et impartial sur les incidents, qui permettrait d'enquêter sur les violations du régime de cessez-le-feu le long de la ligne de contact. À cet égard, nous nous félicitons vivement de l'annonce faite par les coprésidents du Groupe de Minsk de l'OSCE selon laquelle les présidents de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan ont tous deux accepté la mise en place, sous l'égide de l'Organisation, d'un tel mécanisme d'enquête sur les incidents, qui sera un instrument essentiel de renforcement du régime de cessez-le-feu.

5. En ce qui concerne le déclenchement des hostilités le long de la ligne de contact en avril, nous avons eu connaissance d'allégations répétées et persistantes d'atrocités et de crimes de guerre qui auraient été commis à ce moment-là. Ces informations doivent faire l'objet d'une enquête impartiale et indépendante, de préférence dans le cadre du Groupe de Minsk. Si elles sont avérées, les auteurs des faits devront être tenus pleinement responsables et poursuivis au titre de la législation nationale pertinente ainsi que du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Faute d'enquête, ces informations continueront de susciter la méfiance et de créer des tensions entre les parties au conflit. À notre avis, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pourrait fournir un service inestimable à cet égard et toutes les parties devraient être invitées à lui faciliter l'accès sans restriction à la région.

6. Nous avons présenté succinctement la réforme constitutionnelle dans notre précédente note d'information. Conformément aux dispositions constitutionnelles, les amendements à la Constitution ont été adoptés par référendum constitutionnel le 6 décembre 2015.

7. Malheureusement, le référendum a été entaché par des allégations d'irrégularités, notamment des achats de votes et des pressions sur des électeurs. Des cas isolés de bourrage d'urnes ont également été rapportés. Les autorités ont, quant à elles, souligné que plusieurs des ONG observant les élections ont participé à la campagne («Non!») contre les modifications constitutionnelles proposées, et s'interrogeaient sur l'objectivité et la véracité de leurs constatations et conclusions. Le ministère public a annoncé qu'il avait commencé à enquêter sur la base des allégations rapportées et que des irrégularités avaient bien été constatées. Il estimait cependant que leur ampleur et leur impact étaient mineurs. Aucune mission d'observation électorale internationale n'a été déployée pour ce référendum. L'OSCE/BIDDH a envoyé une mission d'experts limitée à deux personnes pour ce scrutin, et l'Assemblée a déployé une présence de trois personnes, mais l'équipe était trop réduite pour confirmer ou rejeter les allégations d'irrégularités électorales. Elle a cependant déploré que les autorités n'aient pas pu accroître la confiance du public dans l'intégrité du processus référendaire, et regretté que le climat politique polarisé en Arménie ait pesé sur l'organisation du référendum. Sans vouloir se prononcer sur le fond et la véracité des allégations, force est de constater que le processus référendaire n'a pas renforcé la confiance du public dans le système électoral et que le référendum n'a pas donné aux réformes constitutionnelles la crédibilité démocratique sans équivoque à laquelle on pouvait s'attendre.

8. La transition entre le régime présidentiel et le régime parlementaire aura lieu lorsque le mandat du président actuel prendra fin en 2018. Le premier événement marquant de ce changement sera l'élection du nouveau parlement au système proportionnel en 2017. Le nouveau Président, dont le bureau deviendra essentiellement honorifique, sera élu par le nouveau Parlement. Le président actuel conservera les pouvoirs considérables qui lui sont accordés par l'ancienne Constitution jusqu'à ce qu'il quitte ses fonctions.

9. En raison du changement de système politique et de la façon dont le Parlement sera élu, le processus de réforme constitutionnelle a porté essentiellement sur l'élaboration d'un nouveau code électoral, des travaux qui ont également beaucoup attiré l'attention du public. Toutefois, la ministre de la Justice nous a informés que son ministère collaborait avec le Parlement en vue d'élaborer plusieurs nouvelles lois, ainsi

<sup>3</sup> Avis 221 (2001) § 13.2 et Avis 222 (2001) § 14.2.

<sup>4</sup> Avis 221 (2001) § 13.2-b.

qu'un nombre considérable d'amendements à la législation existante, afin de mettre en œuvre la nouvelle Constitution et d'aligner la législation actuelle sur ses dispositions.

### III. Réforme électorale

10. Suite à l'adoption par référendum, le 6 décembre 2015, des amendements constitutionnels, le gouvernement a commencé la rédaction du code électoral, dont l'avant-projet a été adopté par le Comité des ministres de l'Arménie le 3 mars 2016. Ce projet a ensuite été présenté aux divers acteurs politiques. De l'avis du gouvernement, l'avant-projet qu'il proposait devait servir de base de discussions pour un projet final. Toutefois, certains acteurs ont regretté de ne pas avoir été consultés lors de la préparation de l'avant-projet et craignaient que ce manque de concertation ne restreigne la portée des débats.

11. Après la publication de l'avant-projet de code électoral, l'opposition a proposé qu'un groupe de travail spécial, composé de quatre membres de la coalition gouvernementale, de quatre membres de l'opposition et de quatre membres de la société civile (le groupe dit 4+4+4), soit constitué en vue de convenir d'un code électoral qui aurait le soutien de la plupart, voire de la totalité, des acteurs politiques. Les autorités ont accepté cette proposition et le groupe a été créé sous la présidence de M. Davit Harutyunyan, ministre chargé de la coordination du Conseil des ministres et ancien président de la délégation arménienne auprès de notre Assemblée.

12. Lors de notre visite, nous avons été informés que les discussions menées au sein du groupe 4+4+4 à l'initiative des partis d'opposition avaient mis l'accent sur les mécanismes qui devraient être inclus dans le code électoral pour rendre le système électoral plus robuste et plus résistant aux activités frauduleuses. Des représentants de partis d'opposition et d'ONG ont formulé conjointement un certain nombre d'exigences à cet égard, notamment la publication des listes électorales signées après les élections, l'installation de caméras reliées en temps réel à Internet dans tous les bureaux de vote, le nettoyage des listes électorales et la mise en place d'une procédure d'encrage des doigts des électeurs.

13. Le 15 février 2016, les autorités ont demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de code électoral. Suite aux négociations menées dans le groupe «4+4+4», des révisions du code électoral ont été envoyées à la Commission de Venise le 6 et le 18 avril 2016. Pour contribuer au processus de rédaction au parlement, la Commission de Venise a publié son avis<sup>5</sup>, produit conjointement avec l'OSCE/BIDDH, le 10 mai 2016, lors de notre visite à Erevan. L'avis final a été adopté par la Commission de Venise à sa 107e session plénière du 9 au 10 juin 2016.

14. Dans son avis préliminaire, la Commission de Venise a conclu que le nouveau code pourrait constituer une base adéquate pour la conduite d'élections démocratiques. Elle a souligné également que la mise en place d'élections véritablement démocratiques dépend essentiellement de la volonté de tous les acteurs électoraux d'appliquer le code électoral, pleinement et intégralement, en respectant l'esprit et la lettre de la loi.

15. La Commission de Venise a fait remarquer que le temps avait manqué pour rédiger la loi, ce qui a parfois nuit à l'ouverture du processus d'élaboration. Elle a rappelé que le code électoral est très complexe, du fait notamment de la présence de nombreuses innovations dans la loi. Certes, celles-ci existent souvent dans d'autres pays mais leur combinaison est ici sans équivalent. Bon nombre de ces aspects innovants visent à assurer une majorité gouvernementale stable, un objectif d'autant plus compréhensible que le contexte géopolitique du pays est fragile.

16. Afin d'obtenir une majorité stable, le nouveau code électoral propose un certain nombre de mécanismes, notamment la possibilité d'organiser un second tour de scrutin entre les deux partis, ou coalitions de partis, qui ont remporté la majorité des sièges au premier tour.

17. Aucun deuxième tour n'est organisé si un parti ou une coalition remporte la majorité absolue des sièges au premier tour (53 sur 105). Les parties ont la possibilité de former des coalitions après le premier tour. Cependant, le nombre de partis ou de coalitions préélectorales qui peuvent former une alliance gouvernementale est limité à trois. Aucun second tour de scrutin n'a lieu si une coalition détenant une majorité de sièges peut être créée. Si aucune majorité ne peut être formée, un second tour sera organisé entre les deux partis ou coalitions de partis qui ont à eux deux remporté la plupart des sièges au premier tour. Les partis et coalitions peuvent former de nouvelles alliances afin de pouvoir participer au second tour. Il n'y a pas de limite au nombre de partis et de blocs qui peuvent former une alliance afin de participer au second tour. Les parties qui ne participent pas au second tour conserveront les sièges qu'ils ont remportés

<sup>5</sup> CDL-PI(2016)004.

au premier tour et les parties qui participent au second tour ne perdront pas de sièges par rapport à ceux qu'elles ont gagnés au premier tour<sup>6</sup>. La loi prévoit un mécanisme supplémentaire qui vise à assurer une majorité stable. En effet, tout parti ou coalition qui dispose d'une majorité bénéficie d'une prime qui lui accorde automatiquement au moins 54 % des sièges au parlement. En outre, l'opposition obtiendra automatiquement 1/3 des sièges après les élections si les parties qui forment le gouvernement détiennent plus de 2/3 des sièges à eux seuls. Il s'agit d'une caractéristique unique destinée à renforcer le rôle de l'opposition qui, ainsi, dispose toujours d'au moins un tiers des voix au parlement.

18. La Commission de Venise se félicite dans son avis qu'un certain nombre de ses recommandations précédentes et de recommandations de l'OSCE/BIDDH aient été prises en compte dans le code électoral. Elle note également que le projet de code électoral continue de soulever plusieurs préoccupations importantes, telles que l'insuffisance des mesures visant à renforcer la confiance des parties prenantes dans les listes électorales, le manque de clarté en ce qui concerne les procédures de recours et les garanties contre l'utilisation abusive de ressources administratives.

19. Nous partageons pleinement les préoccupations de la Commission de Venise au sujet de la complexité du code. En effet, ce problème pourrait avoir une incidence sur la confiance du public dans le système électoral, qui est une condition essentielle de la conduite d'élections véritablement démocratiques. Nous nous sommes donc félicités de la volonté des autorités de continuer à coopérer avec la Commission de Venise en vue de répondre aux préoccupations exprimées dans l'avis préliminaire.

20. Selon nous, le nouveau système politique introduit en Arménie pourrait récompenser les partis qui sont prêts à coopérer et à conclure des coalitions politiques, et donc contrebalancer la mentalité à somme nulle qui a malheureusement prédominé dans l'environnement politique arménien, souvent au prix de sa consolidation démocratique. À cet égard, nous avons déjà exprimé dans notre note précédente que nous étions préoccupés par certains des mécanismes mis en place pour obtenir une majorité stable en Arménie (souvent désigné comme le modèle italien). Nous craignons également que, dans le climat de suspicion créé par un certain nombre de forces politiques qui estiment que les changements constitutionnels et électoraux ont été introduits dans le seul but de perpétuer le pouvoir de la majorité au pouvoir, le modèle italien puisse avoir un effet sur la confiance des parties prenantes dans le nouveau système électoral. En particulier, nous nous inquiétons au sujet des dispositions qui ne donnent que trois jours aux partis ou coalitions pour former une majorité de gouvernement avant qu'un second tour de scrutin ne soit prévu. Nous accueillons donc avec satisfaction les éléments qui indiquent que la période de formation d'une coalition sera prolongée. Cela étant, nous sommes préoccupés par le fait que le nombre de partis pour former une majorité de gouvernement après le premier tour de scrutin soit limité à trois. Nous recommandons vivement aux autorités de supprimer cette limite dans le code électoral.

21. Les partis d'opposition ont demandé que les listes électorales signées soient publiées après les élections, mais la publication sans restriction de ces listes après les élections serait contraire aux normes de la Commission de Venise. On pourrait cependant considérer comme acceptable que ces listes soient mises à disposition pendant une durée limitée dans un environnement contrôlé, par exemple en les confiant à des scrutateurs habilités d'un bureau de vote en cas de réclamations justifiées ou dans le cadre d'une ordonnance du tribunal, voire à ces mêmes scrutateurs ou représentants en cas de recours liés aux élections. Nous avons été informés qu'un compromis avait été trouvé entre les autorités et les partis d'opposition, selon lequel, sur la liste électorale, le numéro de chaque électeur ayant voté serait publié pendant un temps limité après les élections. Nous sommes favorables à tous les compromis qui pourraient renforcer la confiance dans le déroulement du scrutin tout en respectant la protection des données et le secret des principes de vote. Dans le même temps, nous tenons à souligner que d'autres méthodes existent pour lutter efficacement contre le vote des absents ou le vote multiple (par exemple, l'encrage des doigts des électeurs avec de l'encre indélébile) sans pour autant nuire au secret du vote. Les acteurs politiques pourraient envisager de les étudier.

22. Au lieu de l'encrage des doigts, les autorités ont proposé un nouveau système d'identification électronique qui enregistre les empreintes digitales de chaque électeur. Les autorités affirment que ce système rend difficile, voire impossible, le vote multiple, et qu'il permet, en cas de litige électoral, de comparer toutes les empreintes digitales à l'échelle nationale<sup>7</sup>. Nous comprenons d'après sa description que le système pourrait apporter une contribution importante à la lutte contre le vote multiple, mais son efficacité

---

<sup>6</sup> Conformément aux dispositions constitutionnelles, le nombre exact de sièges au Parlement est flexible. Le nombre minimum est de 105: 101 sièges normaux et 4 sièges supplémentaires réservés aux représentants des minorités.

<sup>7</sup> Nous ne savons pas si, le jour du scrutin, ce système permettra de vérifier en ligne une empreinte digitale par rapport à une base de données nationale ou un ensemble de données local, et s'il sera possible d'établir une comparaison à l'échelle nationale après les élections en cas de plaintes électorales.

dans ce domaine dépendra des spécifications finales ainsi que de sa capacité à effectuer des vérifications par rapport à une base de données qui contient des informations provenant de plusieurs bureaux de vote. Nous constatons cependant que les systèmes électroniques sont souvent considérés avec suspicion par le grand public et que leur déploiement suppose des investissements financiers considérables. La certification et la robustesse dont feront preuve ces systèmes au cours du processus électoral seront donc des facteurs qui renforceront la confiance du public dans les nouveaux modes de scrutin.

23. L'opposition a également demandé que des caméras vidéo soient installées dans tous les bureaux de vote, et que la transmission se fasse directement sur Internet et puisse être visionnée par le public. Bien que cette question ne soit pas abordée dans l'avis de la Commission de Venise sur le projet de code électoral, nous notons que la Commission s'est opposée à l'installation de caméras dans les bureaux de vote dans d'autres pays.

24. Dans le projet de code électoral, les autorités ont proposé un mécanisme qui permet de contrôler la liste électorale deux fois par an afin de vérifier son exactitude. L'opposition a proposé que la liste électorale soit «nettoyée» et vérifiée avant les prochaines élections dans le cadre d'une initiative conjointe des parties et des autorités, analogue à celle qui a eu lieu en Géorgie avant les élections de 2012. En Géorgie, le processus de vérification n'a pas été sans problèmes mais il a néanmoins contribué à renforcer la confiance des électeurs dans les listes électorales et a permis de veiller à ce que les autorités et l'opposition assument la responsabilité conjointe de leur exactitude. La liste électorale a donc été un sujet de préoccupation beaucoup moins important pour les parties prenantes que lors des scrutins précédents en Géorgie. C'est pourquoi nous recommandons que les autorités étudient la possibilité d'une vérification conjointe de la liste électorale en se fondant sur les meilleures pratiques utilisées dans d'autres pays. Les partis d'opposition, pour leur part, devraient assumer publiquement la coresponsabilité de l'exactitude des listes afin qu'une telle initiative se traduise par un net renforcement de la confiance du public dans ces listes et dans le processus électoral qui s'appuient sur elles.

25. La nouvelle Constitution prévoit l'entrée en vigueur du nouveau code électoral le 1er juillet 2016 afin de laisser suffisamment de temps avant les prochaines élections législatives. Il est à noter également que les directives de la Commission de Venise recommandent qu'aucune modification du code électoral ne soit effectuée durant l'année qui précède la tenue des élections. Les rédacteurs n'ont donc pas disposé de beaucoup de temps pour élaborer et adopter le code électoral, ce qui n'a pas permis d'ouvrir à tous le processus de consultation, en particulier dans les premières phases de l'élaboration du code, lorsque le groupe 4+4+4 n'était pas encore créé. Le Parlement a adopté le projet de code électoral en première lecture le 29 avril 2016 et en dernière lecture le 25 mai 2016. L'opposition et la majorité au pouvoir se seraient engagées à continuer de rechercher un consensus sur certains aspects du code<sup>8</sup>.

#### **IV. Lutte contre la corruption**

26. Le 25 février 2016, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a publié son quatrième Rapport d'évaluation sur l'Arménie, qui met l'accent sur la prévention de la corruption des membres du Parlement, des juges et des procureurs. Il est à noter que ce rapport a été rédigé avant l'adoption des modifications apportées à la Constitution. Lors de notre visite, nous avons été informés qu'un certain nombre de recommandations du GRECO avaient été prises en compte par des amendements constitutionnels, en particulier en ce qui concerne l'indépendance des juges et des procureurs.

27. Le GRECO a noté que la lutte contre la corruption est une question de première importance pour les autorités et se félicite des nombreuses réformes qui ont été engagées ces dernières années dans ce domaine. Cependant, la corruption endémique continue d'être un problème grave dans le pays et les citoyens estiment que la corruption, en particulier de la justice, reste très élevée. À cet égard, le rapport du GRECO montre que la magistrature continue de ne pas être indépendante, que les pouvoirs du Président sont très étendus et que l'Assemblée nationale est relativement faible. Un certain nombre de ces facteurs fondamentaux ont été pris en compte par les amendements à la Constitution, mais leurs effets sur la corruption, et la perception de celle-ci, ne peuvent pas encore être évalués.

28. L'adoption en 2011 de la loi sur la fonction publique constitue une évolution importante de la lutte contre la corruption. Cette loi a introduit des règles d'éthique, des mesures de prévention de la corruption ainsi que l'obligation de déclaration de patrimoine pour les agents publics et certaines catégories de fonctionnaires, notamment les juges, les procureurs et les députés. Le rapport du GRECO note également que des mesures positives ont été prises, telles que les réformes du système judiciaire de 2014, mais aussi

<sup>8</sup> <https://www.armenianow.com/en/news/politics/2016/05/25/armenia-electoral-code-vote-parliament-harutyunyan/3862/>.

les changements apportés au Code pénal et au Code de procédure pénale, qui améliorent l'indépendance et la responsabilité du ministère public.

29. Concernant les membres du Parlement, le rapport du GRECO indique que la loi prévoit que les députés ne peuvent pas participer à des entreprises ou d'autres activités économiques et commerciales, et qu'un ensemble de règles d'éthique, notamment la réception de dons, sont désormais en place. Le respect de ces règles est contrôlé par une commission d'éthique parlementaire composée de députés de tous les partis politiques siégeant au Parlement. Elle est présidée à tour de rôle par un membre du principal parti de la majorité au pouvoir et un membre du principal parti de l'opposition. Toutefois, le GRECO a également constaté que les règles sont assez vagues et souvent ignorées, qu'elles ne sont pas appliquées avec efficacité, et qu'aucune sanction n'existe en réalité en cas de violation des règles d'éthique<sup>9</sup>. Plusieurs observateurs internationaux ont noté qu'un chevauchement considérable existe en Arménie entre les élites et les intérêts économiques et politiques, et que cette confusion sape la confiance du public dans le système politique.

30. En ce qui concerne la transparence de la procédure parlementaire, qui est un outil important pour lutter contre la corruption et les conflits d'intérêts, le GRECO note que le gouvernement est tenu d'organiser des consultations publiques avant d'envoyer un projet de loi au Parlement. Cependant, cette obligation ne s'applique pas aux projets de loi présentés par un parlementaire. Les séances de l'Assemblée nationale et de la commission sont généralement publiques<sup>10</sup>, mais le GRECO note que l'ordre du jour et les procès-verbaux de celle-ci ne sont pas rendus publics, ce qui porte atteinte à la transparence de ses travaux et limite les possibilités d'intervention publique. Le GRECO fait également remarquer que les lois sont régulièrement examinées dans le cadre de la procédure d'urgence et que, de ce fait, la société civile manque de temps pour se préparer ou réagir aux nouveaux projets de loi. Le GRECO a invité instamment les autorités à trouver une solution à ces problèmes.

31. L'immunité des députés est souvent mentionnée comme étant un obstacle à la lutte contre la corruption en Arménie, mais le GRECO a déclaré dans son rapport que ses constatations ne confirment pas ce point de vue.

32. Les autorités reconnaissent que la corruption au sein de la magistrature, et la perception du public que la corruption est endémique dans ce secteur, représente un problème majeur en Arménie. La Constitution garantit l'indépendance de la magistrature, et les juges sont tenus de déclarer toute ingérence injustifiée dans leur travail, mais cette indépendance continue d'être problématique et les juges sont soumis à des pressions internes et externes (de leur hiérarchie) qui s'apparentent souvent à des instructions de fait. Il s'agit d'un problème fondamental qui doit être résolu, notamment pour être en mesure de lutter globalement contre la corruption en Arménie. Dans ce pays, le pouvoir autonome judiciaire est un système élaboré dont les divers aspects ont parfois tendance à se recouper. Il donne par ailleurs des pouvoirs considérables à la présidence de la Cour de cassation, notamment en ce qui concerne les nominations, les promotions et les procédures disciplinaires. Cette centralisation du pouvoir est un problème auquel les autorités doivent s'attaquer.

33. L'ancienne Constitution accordait au Président de l'Arménie des pouvoirs considérables en matière de nomination et de révocation des juges, mais son pouvoir de nomination disparaîtra lorsque la nouvelle Constitution entrera en vigueur. Lors de notre visite, nous avons demandé instamment aux autorités de veiller à ce que les nouvelles procédures de nomination, de promotion et de révocation des juges soient en conformité avec les normes et garanties du Conseil de l'Europe, et de renforcer l'indépendance (*de jure* et *de facto*) du pouvoir judiciaire. À cet égard, le GRECO a recommandé de prévoir la possibilité d'interjeter appel devant un tribunal de toute décision relative à une nomination et un renvoi. Les juges bénéficient d'une très large immunité contre les poursuites criminelles mais elle est disproportionnée par rapport aux besoins d'un système judiciaire indépendant. Cette immunité nuit à la lutte contre la corruption dans la magistrature. Le GRECO a également demandé instamment aux autorités de mettre prioritairement en place un cadre juridique et politique efficace de lutte contre les pressions illicites exercées sur les juges et les ingérences dans leur travail, aussi bien par des acteurs internes qu'externes.

34. Le ministère public est autonome et indépendant de tout autre organe de l'État. Il s'agit d'un des organes les plus puissants du pouvoir judiciaire et beaucoup le considèrent comme dominant dans ce secteur, un héritage des années du système soviétique de la «*prokuratora*» (parquet général). Le ministère public est un système hiérarchique dirigé par le procureur général, qui est nommé par le Parlement sur

<sup>9</sup> Un député peut être privé de son siège parce qu'il est engagé dans des activités économiques ou commerciales pendant son mandat, mais force est de constater que la définition de ces activités est plutôt vague.

<sup>10</sup> Les rares exceptions concernent principalement les questions touchant la sécurité nationale.

proposition du Président. Le GRECO a recommandé que les règles qui encadrent le processus de nomination soient renforcées afin d'établir un processus, fondé sur le mérite, qui puisse résister à l'influence politique et donc renforcer la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. Le GRECO a recommandé également d'accroître la représentation des procureurs au Conseil de la magistrature (ou collège) et de renforcer son rôle dans la nomination et la promotion des procureurs en vue de renforcer l'indépendance du ministère public. A l'instar de ce qui a été recommandé pour les juges, il faudrait prévoir la possibilité d'interjeter appel devant un tribunal d'une décision liée à une nomination et un renvoi.

35. Les règles d'éthique applicables aux députés, aux juges et aux procureurs doivent être renforcées. La loi sur la fonction publique a porté création d'une Commission d'éthique pour les hauts fonctionnaires. Elle dispose que les fonctionnaires de haut niveau visés par la loi doivent déclarer leurs biens et ceux de leur famille la plus proche, ainsi que leurs activités économiques et commerciales, si elles sont autorisées, et signaler les éventuels conflits d'intérêts. Toutefois, comme indiqué dans le rapport du GRECO, la procédure de déclaration de patrimoine et de réception de cadeaux doit être renforcée et mise en œuvre de façon rigoureuse. Il conviendrait également de mettre en place des sanctions efficaces pour des manquements tels que les présentations volontairement erronées ou les omissions. Lors de notre visite, nous avons été informés que suite aux recommandations du GRECO, les autorités sont en train d'élaborer une loi qui renforcerait la réglementation et donnerait à la Commission d'éthique pour les hauts fonctionnaires des moyens concrets qui lui permettraient d'appliquer des sanctions, notamment des sanctions crédibles en cas de manquements. En outre, nous avons recommandé que les autorités élargissent les catégories de personnes visées par les dispositions relatives à l'éthique et aux actifs dans la loi sur la fonction publique. À cet égard, nous nous félicitons des réformes mises en œuvre par le ministère public au cours de ces dernières années, qui ont permis d'augmenter le nombre de procureurs qui sont soumis aux règles d'éthique prévues dans la loi relative à la fonction publique et la loi relative au ministère public.

## Annexe 1 – Déclaration des corapporteurs publiée le 23 mai 2016

### **Les corapporteurs du suivi de l'Arménie encouragent les forces politiques à trouver un consensus sur le code électoral**

Après une visite à Erevan, les corapporteurs pour le suivi de l'Arménie par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Alan Meale (Royaume-Uni, SOC) et Guiseppe Galati (Italie, PPE/DC), ont exhorté toutes les forces politiques d'Arménie à poursuivre leur dialogue sur le nouveau code électoral et à rechercher un compromis pour parvenir à un consensus aussi large que possible.

«S'ils sont mis en œuvre correctement, le nouveau système électoral et le nouveau code électoral pourraient marquer l'ouverture d'une nouvelle phase importante du développement démocratique de l'Arménie», ont déclaré les corapporteurs. «Cependant, nous partageons pleinement les préoccupations de la Commission de Venise au sujet de la complexité du code, qui pourrait avoir un effet sur la confiance du public à l'égard du système électoral.» Or, selon les corapporteurs, cette confiance est indispensable à la tenue d'élections véritablement démocratiques. «Nous nous réjouissons donc que les autorités aient clairement exprimé la volonté de continuer à travailler en étroite collaboration avec la Commission de Venise pour suivre ses recommandations et remédier aux problèmes qu'elle a identifiés, comme cela avait été le cas lors de l'adoption des modifications de la Constitution».

De l'avis des corapporteurs, l'instauration du nouveau système politique en Arménie pourrait récompenser les partis qui veulent coopérer et former des coalitions. Cela permettrait de lutter contre la tendance à considérer la politique comme un jeu à somme nulle, qui prévaut malheureusement en Arménie, souvent au détriment de la consolidation démocratique du pays. A cet égard, les corapporteurs ont constaté avec inquiétude que des dispositions du projet de code électoral interdisent aux coalitions de plus de trois partis de former un gouvernement après le premier tour du scrutin et laissent très peu de temps aux partis pour former une coalition de gouvernement avant l'organisation d'un deuxième tour. En conséquence, ils saluent que soit étudiée la possibilité de prolonger le délai laissé aux partis pour former une coalition et ont appelé la majorité au pouvoir à envisager d'abandonner l'idée de limiter à trois le nombre de partis pouvant former un gouvernement après le premier tour.

Concernant le conflit du Haut-Karabakh, les corapporteurs se sont déclarés préoccupés par les tensions qui persistent le long de la ligne de contact après l'escalade des hostilités militaires en avril. Ils ont donc pris note avec satisfaction de l'annonce faite par les coprésidents du groupe de Minsk de l'OSCE, selon laquelle les Présidents de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan avaient accepté d'établir, sous l'égide de l'OSCE, un mécanisme d'enquête sur les incidents, qui contribuerait utilement à renforcer le cessez-le-feu. Les rapporteurs ont ajouté: «Nous avons été informés que des atrocités et des crimes de guerre pourraient avoir été commis lors de la récente flambée de violence. Il faut que ces allégations donnent lieu à des enquêtes complètes et indépendantes, de préférence dans le cadre du groupe de Minsk. Si les allégations se révèlent fondées, les responsables devront rendre des comptes et faire l'objet de poursuites conformément aux dispositions nationales et internationales relevant du droit humanitaire et du droit des droits de l'homme. En l'absence d'enquête, ces allégations continueront d'alimenter la méfiance et les tensions entre les parties au conflit».

Au cours de la visite, les corapporteurs ont aussi soulevé la question de la corruption, qui reste un problème grave en Arménie. Ils ont salué l'élaboration actuellement d'une nouvelle loi qui autoriserait la commission d'éthique compétente à imposer des sanctions aux hauts fonctionnaires, y compris aux membres du parlement et du gouvernement, qui omettraient de déclarer des biens, des cadeaux ou des conflits d'intérêts, ou feraient intentionnellement de fausses déclarations. Cette loi irait ainsi dans le sens des recommandations du GRECO. Les corapporteurs ont cependant appelé les autorités à soumettre davantage de fonctionnaires aux dispositions sur l'éthique, les biens et les conflits d'intérêts dans la fonction publique, ainsi qu'aux lois connexes.

Les corapporteurs présenteront une note d'information sur cette visite à la commission de suivi, en juin. Ils prévoient de retourner dans le pays à l'automne 2016.



## **Annexe 2 – Programme de la visite d'information à Erevan (11-12 mai 2016)**

M. Alan Meale, Royaume-Uni, SOC  
M. Giuseppe Galati, Italie, PPE/DC

### **Mercredi 11 mai 2016**

*Rencontres organisées par le bureau du Conseil de l'Europe à Erevan*

- 08:00 Briefing sur la situation actuelle par le Chef du bureau du Conseil de l'Europe
- 09:00 Table ronde avec des représentants de la société civile et des groupes de réflexion sur les développements politiques récents et la réforme constitutionnelle :
- Table ronde avec des experts et des représentants de la société civile sur la réforme électorale
- 12:30 Déjeuner

*Rencontres organisées par l'Assemblée nationale de la République de l'Arménie*

- 14:00 Rencontre avec la faction « Héritage »
- 14:35 Rencontre avec la faction « Fédération révolutionnaire arménienne »
- 15:10 Rencontre avec la faction « Etat de droit »
- 15:45 Rencontre avec la faction « Congrès national arménien »
- 16:20 Rencontre avec la faction « Arménie prospère »
- 16:55 Rencontre avec la faction « Républicain » (RPA)
- 17:25 Rencontre avec M. Hovhannes Sahakyan, Président de la commission permanente des affaires publiques et juridiques de l'Assemblée nationale
- 18:00 Rencontre avec Mme Hermine Naghdalyan, Présidente de la délégation arménienne auprès de l'APCE et des membres
- 18:00 Dîner au nom de Mme Hermine Naghdalyan, Vice-présidente de l'Assemblée nationale de l'Arménie

### **Jeudi 12 mai 2016**

- 09:00 Rencontre avec des représentants de la communauté internationale à Erevan
- 11:00 Rencontre avec Mme Siranush Sahakyan, Présidente de la Commission d'éthique pour les hauts fonctionnaires
- 12:30 Déjeuner de travail avec M. Davit Harutyunyan, Ministre - Chef du personnel du Gouvernement
- 14:00 Rencontre avec M. Hovik Abrahamyan, Premier ministre de la République d'Arménie
- 15:00 Rencontre avec le Procureur général adjoint de la République d'Arménie
- 17:00 Rencontre avec Mme Arpine Hovhannisyanyan, Ministre de la Justice de la République d'Arménie
- 18:00 Rencontre avec S.E. M. Serzh Sargsyan, Président de la République d'Arménie
- 19:00 Dîner