



DECLASSIFIE¹

AS/Mon (2019) 14

2 juillet 2019

fmondoc14_2019

original : anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des États 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 (12-14 mars 2019)

Corapporteurs : Mme Yuliya Lovochkina, Ukraine, Groupe des Socialistes, démocrates et verts, et M. Andrej Šircelj, Slovénie, Groupe du Parti populaire européen.

1. Introduction

1. Notre visite s'est déroulée après les élections générales de décembre 2018, qui ont considérablement modifié l'environnement politique en Arménie. Elles ont parachevé le changement de pouvoir amorcé en mai 2018² avec la révolution pacifique dite « révolution de velours ». Le nouveau gouvernement bénéficie aujourd'hui du soutien d'une vaste majorité au sein de l'Assemblée nationale arménienne, ce qui n'était pas le cas auparavant. Son programme a été soumis à l'Assemblée nationale pour discussion le 12 février et adopté deux jours plus tard, soit un mois avant notre visite.

2. Le but de notre mission était de nous faire une idée de l'état d'avancement du processus de réforme dans le pays et de mieux comprendre les priorités et objectifs des nouvelles autorités à cet égard. Nous avons fait en sorte que nos entretiens portent non seulement sur les réformes démocratiques et de l'État de droit, mais également sur celles relatives à des questions sociétales liées aux droits de l'homme, comme la lutte contre la discrimination et la violence domestique.

3. Cette mission d'information nous a permis de recueillir des éléments factuels et concrets et nous a donné un bon aperçu du contexte général. De toute évidence, février 2019, et non mai 2018, marque le point de départ du processus de réforme. La visite nous a également permis d'engager le dialogue avec les nouvelles autorités et de leur transmettre certains messages.

4. Au cours de notre visite, nous avons entre autres rencontré le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le ministre de la Justice, le vice-ministre arménien des Affaires étrangères, les dirigeants de toutes les factions parlementaires de l'Assemblée nationale, le président et les membres de la délégation arménienne auprès de l'APCE, ainsi que des représentants de groupes de réflexion et d'organisations de la société civile en Arménie. Le programme de notre visite figure à l'annexe de la présente note.

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

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 25 juin 2019.

² Ce changement de pouvoir a été décrit dans la précédente note d'information : voir [AS/Mon\(2018\)09rev.](#)

2. Contexte préalable à la visite des rapporteurs et conclusions générales

2.1. Les élections générales du 9 décembre 2018

6. À la suite d'un vif désaccord politique entre le Premier ministre Pachinian et le parlement dominé par le Parti républicain, des élections législatives anticipées ont été organisées le 9 décembre 2018. Les tentatives du gouvernement visant à modifier le code électoral juste avant les élections - afin notamment de supprimer le système de classement des candidats qui avait suscité de nombreuses critiques lors de scrutins précédents – n'ont pas été suivies par le parlement. Ce fut dans une certaine mesure un soulagement, car selon les normes européennes, aucune modification ne devrait normalement être apportée à la législation électorale si peu de temps avant le jour du scrutin. Il convient également de noter que certains partis qui étaient membres de la coalition alors au pouvoir (Arménie lumineuse) avaient fait part de leurs préoccupations quant au principe d'apporter des modifications au code électoral en dernière minute.

7. Les observateurs internationaux ont vivement salué le déroulement démocratique des élections, notant que celles-ci se sont tenues dans le respect des libertés fondamentales et ont bénéficié d'une large confiance de la population. L'absence générale de pratiques électorales frauduleuses, comme l'achat de voix et les pressions sur les électeurs, a permis une réelle concurrence. Si le climat postrévolutionnaire n'était sans doute pas propice aux partis qui s'opposaient aux nouvelles autorités, les observateurs ont relevé que le débat politique ouvert, y compris dans les médias, a contribué à rendre la campagne très animée. Cependant, les propos incendiaires relevés dans les médias en ligne ont suscité des inquiétudes.

8. M. Aleksander Pocij, chef de la délégation de l'APCE chargée d'observer les élections, a résumé comme suit la dynamique électorale « L'APCE, qui observe toutes les élections en Arménie depuis 1995, constate que [...] cette élection est exempte des irrégularités qui avaient entaché nombre des scrutins précédents »³. Il importe de noter que la légitimité des résultats du scrutin a également été reconnue par la grande majorité des acteurs politiques arméniens que nous avons rencontrés en notre qualité de rapporteurs, notamment par les représentants de l'opposition extraparlamentaire actuelle qui formait la précédente majorité parlementaire, même si les élections législatives anticipées ont empêché les petits partis d'avoir suffisamment de temps pour se préparer et participer à ces élections.

9. La Mission internationale d'observation des élections (MIOE) à laquelle l'APCE a participé, a fait la déclaration suivante : « il est nécessaire de préserver la large confiance de la population dans les élections en poursuivant les réformes électorales »⁴. Lors de notre visite, les autorités nous ont clairement fait savoir que la réforme électorale restait l'une de leurs priorités (voir le point 3 ci-après).

10. Les élections se sont soldées par la victoire écrasante de l'*Alliance « Mon pas »* du Premier ministre Pachinian qui a obtenu 70 % des suffrages et 88 des 132 sièges au nouveau parlement. Le Parti *Arménie prospère* est devenu le deuxième parti du pays avec 8 % des voix (26 sièges), suivi par le Parti *Arménie lumineuse* qui a recueilli 6 % des suffrages (18 sièges). Ce dernier faisait auparavant partie de la coalition *Yelk* de M. Pachinian, mais les membres ont décidé de se présenter sur des listes individuelles. Tous les autres partis n'ont pas réussi à franchir le seuil électoral lors de ce scrutin. Issus de la précédente coalition au pouvoir, le Parti républicain a obtenu 4,8 % des voix et la Fédération révolutionnaire arménienne 3,9 %, soit moins que le seuil des 5 % requis pour entrer au parlement.

11. Les sociétés de diffusion suivies par le BIDDH / IEOM ont, dans l'ensemble, couvert tous les candidats aux élections. Cependant, de nombreux titres privés ont semblé être fortement associés aux partis politiques, certains manifestant clairement leurs préférences.

12. Ces élections ont témoigné du large soutien dont bénéficient les nouvelles autorités au sein de la population. La majorité des deux tiers obtenue par la majorité au pouvoir lui donne une occasion unique de mettre

³ [Doc. 14801](#), Annexe 3 - Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE).

⁴ « Sans confiance, pas de démocratie. Je me réjouis donc de constater que cette élection a principalement été caractérisée par une large confiance de la population », explique Peter Osusky, coordonnateur spécial et chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE. « Maintenant que les électeurs se sont exprimés, il appartient aux responsables politiques arméniens d'entretenir cette dynamique et de poursuivre les réformes pour confirmer l'évaluation positive de l'élection ». [Doc. 14801](#), Annexe 3.

en œuvre son programme. Dans le même temps, comme l'a également fait remarquer le chef de la délégation de l'APCE qui a observé les élections, cette majorité constitue aussi un énorme défi et fait peser une lourde responsabilité sur les épaules des nouvelles autorités, qui devraient éviter de faire adopter des politiques en l'absence d'un véritable débat et d'une consultation appropriée de la minorité parlementaire, comme ce fut souvent le cas dans le passé.

2.2. Le nouveau gouvernement et son programme

13. Le nouveau gouvernement a été officiellement formé avec l'adoption de son programme par le nouveau parlement le 14 février 2019, à l'issue de trois jours de débats. Le programme gouvernemental a réduit le nombre de ministères à 17 et s'attache pour l'essentiel à relancer l'économie stagnante du pays⁵ en menant une « révolution économique »⁶. Cette initiative vise à la fois à façonner le futur modèle économique de l'Arménie et à réduire le niveau de pauvreté. D'autres mesures sont explicitement mentionnées dans le programme, notamment : la reprise des pourparlers de paix concernant le Haut-Karabakh (en présence de ses représentants), le renforcement de la coopération avec la Russie, l'intensification des relations avec l'Union européenne et la lutte contre la corruption⁷.

14. Il est intéressant de noter que ce programme a fait l'objet de débats animés au sein de l'Assemblée nationale, mais aussi de nombreux commentaires dans la presse arménienne qui s'est fait l'écho des débats parlementaires ou a proposé à ses lecteurs une analyse des principales mesures. Les deux partis d'opposition, *Arménie prospère* et *Arménie lumineuse*, ont voté contre le programme dont ils ont critiqué le manque de détails et/ou la non prise en compte de plusieurs domaines⁸. Cette dynamique est importante car elle est signe de l'émergence d'une opposition active (voir le point 3 ci-après).

2.3. Conclusions générales

15. Lors de notre entretien avec le Premier ministre Pachinian, celui-ci nous a exposé en détail quatre priorités du gouvernement. L'indépendance du pouvoir judiciaire figurait en tête, suivie par la nécessité sur un plan général de renforcer les institutions, principalement en réformant le système électoral. La lutte contre la corruption serait la priorité n° 3, le pays devant disposer d'institutions de lutte contre la corruption qui soient fortes, mais pas plus que ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs gouvernementaux. Dans le même temps, aucun cadre conceptuel propre à la réforme anti-corruption, aucune feuille de route précisant les étapes de la transformation n'ont pour l'heure été définis. Le Premier ministre a également souligné l'importance de la réforme de la police, une question que nous suivrons de près lors d'une prochaine mission. Enfin et surtout, il a plaidé en faveur d'un système gouvernemental plus « proche des citoyens ».

16. En dehors de cet aspect programmatique, nous avons observé les tendances générales suivantes. En premier lieu, tant la majorité actuelle que l'opposition parlementaire sont d'avis que l'Arménie a besoin de réformes, mais aussi d'une nouvelle culture politique, ce qui corrobore assez largement le diagnostic posé par les rapporteurs et se veut, dans l'ensemble, encourageant. Par ailleurs, après leur victoire aux élections de décembre 2018 avec 70 % des suffrages, les membres du gouvernement et de la majorité parlementaire sont conscients de la lourde responsabilité qu'ils ont envers leurs électeurs, compte tenu des attentes extrêmement élevées d'un profond changement. La priorité accordée aux différentes réformes et l'établissement de calendriers de mise en œuvre conditionneront donc, dans une certaine mesure, la réalisation du programme gouvernemental. Enfin, alors que les représentants de la société civile n'étaient pas unanimes dans leur évaluation des premiers mois du mandat du gouvernement, ils ont tous fait état d'un important changement de ton et d'attitude des autorités, à l'égard notamment des questions sociétales. Dans le même temps, les représentants de la société civile ont noté que de nombreuses discussions s'étaient tenues sur ces questions, mais qu'aucune action n'avait été entreprise et qu'aucun calendrier n'avait encore été établi.

17. Outre ces commentaires généraux, les principaux constats tirés de notre visite sont détaillés ci-après.

⁵ Voir le document de 70 pages : <https://www.gov.am/files/docs/3133.pdf> (en arménien).

⁶ Avant notre visite, l'adoption d'un nouveau code des impôts a fait l'objet d'un débat approfondi en Arménie.

⁷ Voir <https://jam-news.net/armenian-parliament-backs-govt-programme-to-revolutionize-the-economy/>.

⁸ Voir <https://eurasianet.org/armenia-adopts-plan-for-economic-revolution> et <https://jam-news.net/armenian-parliament-backs-govt-programme-to-revolutionize-the-economy/>.

3. Réformes démocratiques

3.1. Réforme électorale

18. Les observateurs internationaux ont qualifié de « complexe » la législation électorale actuelle, qui associe un système proportionnel à deux niveaux avec des candidats élus à partir d'une liste nationale bloquée et de 13 listes ouvertes de circonscription. Cette législation avait également essuyé les critiques de l'opposition précédente qui lui reprochait son manque de clarté pour les électeurs et sa « vocation » à assurer des sièges à la majorité au pouvoir. Cependant, tant la majorité actuelle que l'opposition semblent convenir de la nécessité de réformer ce système en modifiant le Code électoral de 2016 et la Constitution.

19. Les caractéristiques précises du nouveau système électoral ne nous ont pas été présentées. Celui-ci pourrait cependant s'inspirer du système unifié à représentation proportionnelle proposé à l'Assemblée nationale en novembre 2018, mais qui avait à l'époque été rejeté par le parlement. Bien qu'aucun calendrier n'ait été défini au moment de notre visite en Arménie, nous recommandons d'organiser la consultation la plus large possible avant d'engager une telle réforme. Par ailleurs, nous avons fait savoir aux autorités qu'il est préférable d'adopter les réformes le plus rapidement possible et leur avons rappelé qu'en vertu des normes européennes, leur adoption doit intervenir au plus tard un an avant les prochaines élections générales. Cette réforme devrait également être l'occasion de prendre en considération les recommandations formulées par l'APCE⁹ et le BIDDH¹⁰ au sujet de la conduite des élections en Arménie.

3.2. Contrepouvoirs

20. La deuxième priorité du gouvernement, à savoir le renforcement des institutions, nous a été présentée comme une réponse à la « démocratie affective » souvent exercée en Arménie. La plupart de nos interlocuteurs politiques, dont ceux de la majorité au pouvoir, ont reconnu l'absence de freins et contrepoids dans le système politique et institutionnel, ainsi que la nécessité de les mettre en place. Les plus hautes autorités de l'État ont également souligné le fait que la culture de « verticale du pouvoir », héritée des périodes tsariste et communiste, imprégnait encore la vie politique et administrative du pays. Selon nos interlocuteurs, il faudra du temps pour modifier cette relation avec les autorités, même si des changements sont déjà en cours. Il convient de saluer tout particulièrement cette prise de conscience de la réalité politico-institutionnelle arménienne et la volonté de la transformer.

21. Malgré l'engagement du Premier ministre de mettre en place un système de gouvernance plus « proche des citoyens », bien qu'il ait souligné dans le cadre de la campagne électorale de 2018 l'importance de la « démocratie directe », et qu'il appelle parfois les citoyens à descendre dans la rue pour exprimer leur point de vue (voir le point 4), aucun projet d'élargissement des mécanismes de démocratie directe déjà prévu par la Constitution ne semble se dessiner.

22. En ce qui concerne la répartition des pouvoirs au sein de la branche exécutive, deux éléments majeurs méritent d'être notés. Avant notre visite, le Congrès national arménien de l'ancien Président Levon Ter-Petrossian a appelé à un retour au système présidentiel en place en Arménie avant la révision de sa Constitution. Le Premier ministre Nikol Pachinian s'est clairement opposé à cette proposition, rejetant par la même l'idée d'un nouvel équilibre des pouvoirs en faveur du Président de la République, assorti du transfert à ce dernier de quelques compétences supplémentaires. Dans le même temps, nous avons évoqué avec d'autres interlocuteurs l'absence de poste de ministre de l'Intérieur. Les forces de police, ainsi que le service de sécurité nationale, sont directement sous la tutelle du Premier ministre. D'où la question du contrôle et de la responsabilité politiques, puisque la remise en cause des actions des forces de police engage la responsabilité politique du Premier ministre. À plusieurs reprises¹¹, l'Assemblée a recommandé de placer les services de police sous la responsabilité d'un ministre spécifique, lui-même soumis à un contrôle parlementaire. Cette recommandation semble d'autant plus appropriée dans le contexte des enquêtes actuellement menées sur des allégations d'activités criminelles visant des personnalités de haut rang de gouvernements précédents. Quoi qu'il en soit, l'Arménie a eu dans le passé des ministres de l'Intérieur, cette fonction ayant été abolie en 2002. À ce jour, le gouvernement actuel n'a pas choisi de la rétablir : la loi relative à la structure du gouvernement, promulguée le 16 mai 2019, qui a fusionné certains

⁹ [Doc. 14801](#), Conclusions et recommandations.

¹⁰ Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées (9 décembre 2018) en République d'Arménie, Varsovie, 7 mars 2019.

¹¹ Voir la [Résolution 1609 \(2008\)](#), §8.6, la [Résolution 1677 \(2009\)](#), §14 et la [Résolution 1837 \(2011\)](#), §9.2.

ministères et réduit l'effectif du gouvernement de 17 à 12 ministres, n'a malheureusement pas réintroduit le poste de ministre de l'Intérieur, ni rattaché les forces de police et de sécurité à un autre ministre spécialisé.

23. Nos discussions avec les groupes politiques de l'Assemblée nationale arménienne et avec son Président ont fait ressortir les points suivants :

- certaines factions souhaiteraient le passage d'un système placé sous l'autorité du premier ministre à un véritable système parlementaire,
- le groupe majoritaire était favorable à une redistribution des compétences, sans toutefois remettre en cause le pouvoir pyramidal,
- tous nos interlocuteurs étaient déterminés à renforcer le contrôle du parlement sur le gouvernement. Nous avons vivement abondé en ce sens, en particulier dans un contexte où la majorité parlementaire a recueilli 70 % des suffrages.

24. Outre les futures relations entre le parlement et le gouvernement, il est important qu'un changement de perception s'opère au sein du corps législatif vis-à-vis de l'opposition et que cette dernière soit considérée comme légitime en soi : quoique minoritaire, l'opposition fait partie intégrante du système démocratique.

25. Des tendances positives peuvent être observées en ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs, le contrôle du gouvernement et le rôle de l'opposition. La présidence de la commission chargée de la protection des droits de l'homme et celle de la commission des questions financières ont été attribuées à l'opposition. Les deux groupes d'opposition, *Arménie prospère* et *Arménie lumineuse*, ont tous les deux joué leur rôle en tant qu'opposition en condamnant l'appel du Premier ministre à bloquer les tribunaux après la libération de l'ex-Président Kotcharian (voir le point 4), ce qu'a également fait le Défenseur des droits de l'homme.

4. L'État de droit

4.1. Réforme du pouvoir judiciaire

26. Au moment de notre visite, le gouvernement n'avait pas encore adopté la Stratégie et le Plan d'action pour les réformes juridiques et judiciaires pour 2019-2024, qui étaient en phase de révision finale. Nous avons cependant appris que les réformes structurelles suivantes avaient été engagées, à savoir l'élaboration de nouveaux Code des infractions administratives, Code pénal, Code de procédure pénale et Code pénitentiaire. Les amendements au Code judiciaire, adoptés au début de l'année 2018, étaient en cours d'élaboration ou avaient déjà été rédigés et transmis à l'Assemblée nationale. Le Conseil de l'Europe apporte son concours aux autorités dans le cadre de l'élaboration de la plupart de ces textes. À la demande du ministère de la Justice, une évaluation du projet de stratégie et de plan d'action a été réalisée par des experts dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe « Soutien à la mise en œuvre de la réforme judiciaire en Arménie »¹².

27. Selon des avis concordants, dont celui du Défenseur des droits de l'homme, le nouveau Code pénal (CP), le nouveau Code de procédure pénale (CPP) et le nouveau Code pénitentiaire sont très respectueux des normes internationales¹³. Le projet de dispositions du CPP a été salué et qualifié de « très progressiste » ; il nécessitera, une fois adopté, une période transitoire de six à douze mois avant d'être pleinement mis en œuvre. Nous espérons que les autorités solliciteront l'expertise du Conseil de l'Europe avant son adoption en dernière lecture.

28. Le Code pénal et le Code de procédure pénale ne seront pas adoptés simultanément car la finalisation de ce dernier semble plus proche. Ils devraient toutefois entrer en vigueur en même temps. Cette solution permettrait d'éviter que le Code de procédure pénale ne soit adopté avant le Code pénal, privant ainsi plusieurs de ses dispositions de tout effet. Les prévisions de nos interlocuteurs quant à la date d'adoption du CP varient de l'automne 2019 à mai 2020.

29. S'agissant du pouvoir judiciaire proprement dit et de son fonctionnement, notre entretien avec le président du Conseil supérieur de la magistrature s'est avéré très instructif. La situation a toutefois changé après que le

¹² Les résultats de cette évaluation n'ont pas encore été rendus publics.

¹³ Il semble, par exemple, que beaucoup de changements concerneraient les mesures préventives, la détention n'étant utilisée qu'en dernier recours.

Premier ministre Pachinian a déclaré le 20 mai 2019 que « le temps est venu pour une intervention chirurgicale dans le système judiciaire »¹⁴.

30. Cette annonce fait suite à la décision prise le 18 mai 2019 par le tribunal d'Erevan de libérer sous caution l'ex-Président Kotcharian qui était en détention préventive, en se fondant sur les garanties personnelles offertes par l'ancien et l'actuel président de facto de la région du Haut-Karabakh. Les accusations portées contre l'ex-Président Kotcharian étaient en lien avec son rôle en tant que Président durant les événements du 1^{er} mars 2008 qui sont encore perçus comme un traumatisme national¹⁵. Les faits reprochés couvrent trois aspects : la responsabilité de la flambée de violence qui a conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; le recours présumé à l'armée pour réprimer les manifestations (ce qui constituerait une violation des dispositions de la Constitution interdisant explicitement toute utilisation des forces armées dans des conflits internes) ; et la responsabilité dans la série d'événements qui s'est soldée par la mort de dix personnes. Le Premier ministre Pachinian a tout d'abord appelé la population à bloquer le lendemain l'entrée des tribunaux du pays (susitant ainsi des controverses), avant d'aller ensuite à la rencontre des manifestants. Le 20 mai, il a déclaré que « le peuple n'a pas confiance dans le système judiciaire » et s'est demandé si le système judiciaire était en mesure de mener « une enquête objective sur l'affaire du 1^{er} mars ». Il a également souligné que le manque de confiance de l'opinion publique dans le pouvoir judiciaire nuisait à l'efficacité des organes d'investigation chargés de la lutte contre la corruption¹⁶, qui est une priorité absolue pour le gouvernement. Afin de mettre en place un système judiciaire véritablement indépendant et impartial, il a demandé à l'Assemblée nationale de définir un programme comprenant les objectifs suivants : l'établissement d'un processus de réévaluation de l'intégrité applicable à tous les juges ; la révocation des juges qui ont été reconnus par la Cour européenne des droits de l'homme comme ayant commis de graves violations des droits de l'homme ; et l'introduction de mécanismes de justice transitionnelle. Toutes ces mesures doivent être mises en œuvre en étroite coopération avec les organisations internationales, le Conseil de l'Europe étant spécifiquement mentionné.

31. Le 21 mai, nous avons publié une déclaration dans laquelle nous faisons part de nos préoccupations face aux actions susmentionnées, soulignant que l'indépendance du pouvoir judiciaire est une condition préalable à la primauté du droit et que la primauté du droit est donc mieux servie par l'absence de toute ingérence des acteurs politiques. Nous avons appelé instamment les acteurs politiques à s'abstenir d'actions et de déclarations qui pourraient être perçues comme faisant pression sur le pouvoir judiciaire. Dans le même temps, nous avons reconnu que la réaction du public à cette décision de justice souligne le niveau encore faible de confiance des citoyens dans le système judiciaire¹⁷. Nous avons également salué le souhait exprimé par le Premier ministre de réformer en profondeur le système judiciaire en coopération avec le Conseil de l'Europe. Le 22 mai, le Secrétaire Général Jagland a proposé le soutien de l'Organisation dans le cadre de la réforme de la justice et une délégation d'experts a été dépêchée à Erevan du 28 au 30 mai, afin d'examiner la meilleure façon d'apporter cette aide. En tant que rapporteurs, nous sommes heureux que le Premier ministre Pachinian ait demandé au Conseil de l'Europe de contribuer à la réforme du système judiciaire, mais aussi d'y participer activement et nous suivrons de près les évolutions dans ce domaine.

4.2. Justice transitionnelle

32. En ce qui concerne la justice transitionnelle, nous avons appris que les acteurs politiques en sont encore à définir ce concept qui - comme l'a dit récemment le Président de l'Assemblée nationale¹⁸ - fait l'objet d'opinions

¹⁴ <https://www.primeminister.am/en/statements-and-messages/item/2019/05/20/Nikol-Pashinyan-Speech/>

¹⁵ Pour une présentation détaillée des événements, voir le rapport de M. Colombier et de M. Prescott : [Doc. 11579](#). Pour une présentation détaillée des suites, voir leurs rapports : [Doc. 11656](#), [Doc. 11786](#), [Doc. 11962](#), ainsi que le rapport de M. Prescott et de M. Fischer : [Doc. 12710](#). Il convient de noter, que dans l'introduction de leur premier rapport ([Doc. 11579](#)), publié juste après le démarrage de la crise du 1^{er} mars 2008, M. Colombier et M. Prescott ont évoqué l'incapacité du pouvoir judiciaire comme l'une des causes du profond mécontentement : « *la commission de suivi considère que les causes sous-jacentes de la crise ont des racines plus profondes dans l'incapacité des institutions principales de l'État, y compris le parlement et les tribunaux, à remplir leurs fonctions en pleine conformité avec les normes démocratiques ainsi que les principes de la prééminence du droit et de la protection des droits de l'homme* ».

¹⁶ <https://www.primeminister.am/en/statements-and-messages/item/2019/05/20/Nikol-Pashinyan-Speech/>

¹⁷ Il convient de noter qu'il y a plus de dix ans, M. Colombier et M. Prescott ont évoqué l'incapacité du pouvoir judiciaire comme l'une des causes de profond mécontentement dans l'introduction de leur premier rapport ([Doc. 11579](#)), publié juste après le démarrage de la crise du 1^{er} mars 2008 : « *la commission de suivi considère que les causes sous-jacentes de la crise ont des racines plus profondes dans l'incapacité des institutions principales de l'État, y compris le parlement et les tribunaux, à remplir leurs fonctions en pleine conformité avec les normes démocratiques ainsi que les principes de la prééminence du droit et de la protection des droits de l'homme* ».

¹⁸ <https://hetq.am/en/article/103983>.

divergentes. Les objectifs et la portée d'un éventuel système de justice transitionnelle font actuellement débat, et devraient, selon certains, couvrir également la corruption et la fraude électorale, ainsi que les événements du 1^{er} mars 2008¹⁹.

33. En tant que rapporteurs, nous reconnaissons que certaines formes de justice transitionnelle ont aidé des pays ayant souffert dans le passé à panser leurs plaies et à promouvoir l'établissement de la vérité et la réconciliation, ce qui est compréhensible pour un pays marqué par un faible niveau de confiance dans le système judiciaire. Nous convenons également qu'il n'y a pas de modèle universel dans ce domaine, comme l'ont mentionné nos interlocuteurs. Dans le même temps, nous ne sommes pas complètement convaincus qu'il conviendrait de remédier aux faiblesses actuelles du système judiciaire par le biais de mécanismes de justice transitionnelle, car la lutte contre la corruption et le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire en vue de rétablir la confiance des citoyens dans la justice peuvent s'opérer par d'autres moyens, notamment en renforçant le système judiciaire actuel.

4.3. Lutte contre la corruption

34. Comme évoqué précédemment, la lutte contre la corruption est une priorité absolue pour le gouvernement. Tout en ayant recours aux outils ordinaires (parquet, organes administratifs...), le gouvernement a annoncé son intention de mettre en place une instance spéciale chargée de la lutte contre la corruption. Au moment de notre visite, sa forme n'avait pas encore été définie et le parlement venait juste d'entamer les consultations à cet égard. L'objectif est l'adoption, d'ici janvier 2020, d'une loi anticorruption complète. Nos interlocuteurs ont souligné l'importance de ne pas adopter un « modèle importé » et les débats actuels s'attachent à déterminer la structure sous-jacente de l'instance de lutte contre la corruption : doit-elle être créée sous la forme d'une entité unique unifiée (répondant ainsi audit « modèle universel ») ou être scindée en plusieurs entités, chacune étant spécialisée dans un domaine particulier.

35. Parallèlement à ces débats, la lutte contre la corruption menée depuis mai 2008 par le pouvoir judiciaire et l'administration a déjà produit des résultats, selon le procureur général et le chef du Service d'enquête spécial (SES). Ce dernier a déclaré qu'au cours des 12 derniers mois, 3,2 millions USD d'argent public ont été remboursés et que 7 millions USD susceptibles d'être liés à la corruption ont été gelés sur des comptes bancaires. Il s'agit des montants les plus élevés jamais enregistrés au cours des douze années d'existence du SES. Depuis sa création, le remboursement et le gel de capitaux illicites liés à la corruption s'élèveraient à 10 % des montants actuels.

5. Droits de l'homme, réformes relatives à des questions sociétales : liberté des médias, égalité entre les femmes et les hommes, violence domestique, droits des personnes LGBTI et protection des enfants

36. Tous nos interlocuteurs - depuis la société civile et le pouvoir judiciaire jusqu'au bureau du Défenseur des droits de l'homme - se sont accordés à dire que la volonté de respecter, protéger et promouvoir les droits de l'homme est présente aux plus hauts niveaux de l'État. Cette volonté de protéger les droits fondamentaux se traduit notamment par la vaste consultation de la société civile dans le cadre de l'élaboration de projets de loi sur des questions de société, comme l'égalité de genre ou la violence domestique. Selon les représentants de la société civile, l'administration apporte désormais son soutien aux initiatives des organisations de la société civile qui œuvrent dans les domaines susmentionnés.

37. Comme les autorités l'ont expliqué, elles s'entourent de la plus grande prudence et adoptent une approche progressive de ces questions car elles craignent d'éventuelles tentatives d'exploitation politique de ces enjeux sociétaux, sous prétexte que toute mesure en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ou contre la violence domestique menace les « valeurs arméniennes » et le conservatisme de la société arménienne (voir le point 5. 4.). Tout en notant des progrès et une réelle volonté de soutenir les évolutions positives, nous avons clairement fait savoir aux autorités que plus le temps passe, plus il sera difficile de mettre en œuvre des réformes rigoureuses et impopulaires. Nous avons été informés que le budget et le personnel du bureau du Défenseur des droits de l'homme avaient été augmentés.

¹⁹ À titre d'exemple, certains de nos interlocuteurs ont établi une distinction entre deux types de justice : la justice transitionnelle, c'est-à-dire un mécanisme ayant pour vocation de se substituer aux juridictions ordinaires lorsque celles-ci sont défaillantes ; et la justice « réparatrice », dont l'objectif serait à la fois de trouver des peines de substitution pour les personnes placées en détention et de rétablir les droits des personnes qui ont été mis à mal. Un débat sur les outils à utiliser a également été mené (un comité ad hoc, une commission parlementaire ...). Nombre de nos interlocuteurs ont plaidé pour la mise en place d'un mécanisme au sein d'une commission parlementaire.

5.1. Liberté des médias

38. Plusieurs représentants de la société civile, des responsables politiques, des magistrats et le Défenseur des droits de l'homme ont souligné une tendance inquiétante, également observée dans d'autres pays, à savoir la multiplication des propos haineux sur les médias sociaux et des campagnes de diffamation ciblant des acteurs politiques, des militants de la société civile et des journalistes. La majorité parlementaire avait parfaitement conscience de ce problème mais a refusé jusqu'à présent de déposer un projet de loi punitive qui, selon elle, restreindrait de manière disproportionnée la liberté d'expression. Le ministère de la Justice a entamé des travaux sur la criminalisation du discours de haine et un projet de loi sur la liberté de conscience est en cours d'élaboration.

39. En ce qui concerne les médias, nos interlocuteurs ont attiré notre attention sur la nécessité persistante de modifier la réglementation du secteur de la radiodiffusion afin de tenir compte des conséquences de la révolution numérique et d'imposer la transparence sur la propriété des médias. Selon certains, ce point ne figurait toutefois pas à l'ordre du jour du gouvernement, pas plus que l'amélioration du statut des journalistes dont la situation financière est très précaire. Bien que l'environnement des médias soit diversifié, de nombreux titres privés couvrent l'actualité de manière biaisée.

5.2. Égalité entre les femmes et les hommes

40. Dans son rapport établi en 2018, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déclaré que les femmes arméniennes continuent d'être victimes d'inégalités flagrantes dans la vie politique, sociale et économique. Elles sont ainsi nettement sous-représentées aux postes de direction dans le secteur public. S'il convient de noter une réelle augmentation de leur effectif au sein du parlement à la suite des élections du mois de décembre (dont la composition est passée de 17 à 24% de députées), et bien que le code électoral énonce l'obligation de porter à 30% le quota actuel de représentation des femmes de 25 % pour tout scrutin national organisé après le 1^{er} janvier 2021, le rapport sur l'Observation des élections législatives anticipées en Arménie (9 décembre 2018) a fait le constat suivant : « les partis politiques mettaient rarement des candidates en avant dans leur campagne ; seules quelques femmes faisaient campagne pour elles-mêmes et elles étaient très peu nombreuses à prendre la parole lors des réunions publiques qui ont été observées ». Au niveau local, seuls 4,4 % des conseillers municipaux actuels sont des femmes. Avant les élections de décembre 2018, deux des 18 ministres du gouvernement de M. Pachinian étaient des femmes, soit le même nombre que dans le gouvernement formé en 2014. Depuis la réduction des effectifs opérée en juin 2019, un seul des 12 ministres que compte le gouvernement est une femme.

41. La situation dans le domaine de l'emploi pourrait aussi être améliorée. Alors qu'en Arménie, les femmes bénéficient de l'égalité d'accès à l'éducation et parviennent à des niveaux d'études comparables, voire souvent supérieurs à ceux des hommes, d'après le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies, elles gagnent en moyenne 35,9% de moins que les hommes. En 2018, leur taux de chômage moyen s'élevait à 17,3 %, soit le taux de chômage des femmes le plus élevé des pays postsoviétiques.

42. Les critiques formulées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe au sujet du cadre juridique portaient essentiellement sur l'absence de dispositions juridiques complètes interdisant la discrimination à l'égard des femmes, en raison notamment de la préférence accordée par l'Arménie à des politiques et programmes qui ne font pas de distinctions entre les femmes et les hommes. Par exemple, selon la Commissaire aux droits de l'homme, l'article 143 du Code pénal arménien qui sanctionne les violations des droits fondamentaux fondées sur la discrimination (lesdites « atteintes à l'égalité juridique des citoyens ») ne génère aucune jurisprudence notable en matière de discrimination fondée sur le genre. Lors de notre entretien avec les vice-ministres des Affaires sociales, il nous a été confirmé que la politique neutre du point de vue du genre ne serait pas abandonnée.

43. Cependant, le gouvernement prépare actuellement un plan d'action global et une stratégie sur l'égalité des chances pour la période 2019-2023, qui sont censés aborder les questions d'égalité entre les femmes et les hommes. Par ailleurs, une loi antidiscrimination – « sur le respect de l'égalité » - élaborée par le ministère de la Justice a été publiée sur son site web pour commentaires. Elle a ensuite été adressée au BIDDH pour évaluation, révisée puis soumise au gouvernement pour examen par des experts. Au moment de notre visite, la loi n'avait pas encore été inscrite à l'ordre du jour du gouvernement pour discussion et approbation. Les représentants de la société civile rencontrés par les rapporteurs en mai 2018 avaient critiqué une précédente version du projet de loi à qui ils reprochaient de ne pas mentionner l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les motifs interdits de discrimination. Le ministre de la Justice de l'époque avait toutefois précisé aux rapporteurs que ces questions

seraient abordées dans une version révisée du projet de loi. Lors de l'examen de la loi antidiscrimination, les représentants de la société civile étaient d'avis que ce n'était pas le Défenseur des droits de l'homme, mais une entité distincte qui devait faire office d'instance indépendante chargée de faire respecter la loi.

44. Pendant notre visite, nous avons rappelé à nos interlocuteurs certaines des recommandations formulées par la Commissaire aux droits de l'homme, dont celle concernant l'adoption d'une loi globale interdisant la discrimination fondée sur le sexe dans tous les aspects de la vie et incluant une vaste définition de la discrimination à l'égard des femmes. La Commissaire a également préconisé l'adoption de sanctions effectives et une modification du décret de 2005 fixant la liste des professions jugées dangereuses pour les femmes. Ce décret avait également été dénoncé par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes pour ses dispositions qui ne s'appliquent qu'aux femmes.

5.3. Violence domestique

45. En décembre 2017, les autorités arméniennes ont adopté une loi sur la prévention de la violence au sein de la famille, la protection des victimes de violence au sein de la famille et le rétablissement de la paix dans la famille (loi sur la violence domestique). En janvier 2018, le pays a signé la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). Malheureusement, la loi nationale telle qu'elle a été adoptée est loin d'être conforme à toutes les dispositions de la Convention d'Istanbul. À titre d'exemple, l'un de ses articles est peu explicite quant à l'obligation pour la victime d'engager d'abord une phase de conciliation avec l'auteur des actes de violence, ce qui est strictement interdit par la Convention d'Istanbul. Des progrès ont été réalisés dans d'autres domaines, la loi confère par exemple à la police et aux magistrats une série de pouvoirs destinés à protéger la victime de l'auteur des actes commis à son encontre.

46. Les autorités envisageaient d'adopter les sept décrets d'application nécessaires à la mise en œuvre pleine et entière de la loi, mais d'attendre ensuite un an avant de procéder à leur examen et de prendre enfin au besoin des mesures correctives. La ratification de la Convention d'Istanbul ne semble donc pas être à l'ordre du jour dans un avenir proche.

47. Il est toutefois encourageant de noter que la loi sur la violence domestique est sur le point d'être mise en œuvre. Les vice-ministres des Affaires sociales nous ont informés de la signature prochaine d'un protocole d'accord avec des donateurs et la société civile. Celui-ci prévoit la création de quatre nouveaux refuges pour femmes en plus des six structures déjà en place, dont l'insuffisance constitue un sérieux problème en Arménie. Le Procureur général a publié des directives concernant la possibilité qu'ont désormais les procureurs de poursuivre les auteurs d'actes de violence en l'absence d'une plainte privée ; depuis décembre 2018, 70 affaires ont fait l'objet de poursuites sans que la victime ait préalablement intenté une action en justice. Il convient de saluer cette modification apportée à la législation, mais les représentants de la société civile doutent qu'elle suffise à vaincre la réticence générale des femmes à se tourner vers les tribunaux.

5.4. Droits des personnes LGBTI

48. Comme l'a indiqué la Commissaire aux droits de l'homme, outre le projet de loi antidiscrimination susmentionné, le vice-ministre de la Justice a reconnu que, même si le Code pénal érige déjà en infraction pénale les discours de haine, l'ajout de dispositions spécifiques incriminant explicitement ceux motivés par l'orientation sexuelle pourrait s'avérer nécessaire. Il semble que les sentiments anti-LGBTI largement répandus au sein de la société puissent parfois constituer un élément de rivalité entre des groupes politiques opposés. L'élaboration de projets de lois par des parlementaires, comme le projet de loi « P-379 » qui définit ce que l'on entend par « rapport sexuel traditionnel », en est un parfait exemple.

5.5. Protection des enfants

49. Nous avons demandé aux vice-ministres des Affaires sociales quand l'Arménie envisageait de ratifier la Convention de Lanzarote, qu'elle a déjà signée. Il nous a été dit que le ministre y était favorable, sans toutefois nous préciser de délai pour sa ratification. Selon les représentants de la société civile, la loi sur la protection de l'enfance est de nature extrêmement déclarative et doit être modifiée, en particulier les dispositions relatives à la maltraitance infantile. La situation démographique et la faiblesse du taux de natalité dans le pays constituent les enjeux actuels.

6. Conclusions

50. Le nouveau gouvernement vient juste d'engager plusieurs réformes structurelles. Il bénéficie d'un vaste soutien et a suscité beaucoup d'attentes. Le changement de ton, d'état d'esprit et d'attitude à l'égard de nombreuses questions a été largement reconnu, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Après une transition démocratique pacifique, le temps est venu de produire des résultats tangibles. Accroître le rôle du Parlement est essentiel au succès de la préparation et de la mise en œuvre de mesures visant à consolider la démocratie dans le pays.

51. En outre, nous appelons le nouveau gouvernement à mettre au point un programme complet, une feuille de route et un cadre juridique, et à l'envoyer au parlement. Ce programme devrait inclure des projets de loi visant à réformer tous les systèmes de base mentionnés dans ce rapport. Les rapporteurs tiennent à souligner que des changements sont nécessaires dans tous les domaines fondamentaux : lutte contre la corruption, système judiciaire, pouvoir exécutif, liberté des médias et égalité de genre pour que l'Arménie respecte pleinement les normes européennes en matière de protection des droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie.

52. Comme l'ont montré les événements de mai dernier, l'assistance du Conseil de l'Europe revêt désormais une importance majeure : les principes ont été réaffirmés, une proposition de soutien dans le cadre de la réforme judiciaire a été avancée et saluée par les autorités. Ainsi que l'a déclaré la Présidente, Mme Maury-Pasquier, lors de sa visite en Arménie du 27 au 29 mars 2018, le Conseil de l'Europe reste à la disposition de l'Arménie pour l'aider à honorer les promesses faites dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme. Compte tenu de l'importance de notre institution paneuropéenne aux yeux de l'Arménie, comme l'a rappelé le Premier ministre Pachinian dans le discours prononcé en séance plénière en avril 2018, nous sommes convaincus que le pays n'hésitera pas à solliciter notre aide dès lors que cela s'avère utile.

**Programme de la visite d'information à Erevan
(12-14 mars 2019)**

Corapporteurs : Mme Yuliya Lovochkina, Ukraine, SOC et
M. Andrej Šircej, Slovénie, PPE/DC

Secrétariat : M. Alexis Salanson, Secrétaire de la commission de suivi de l'APCE

Interprètes: M. Artashes Emin et M. Aram Bayanduryan

Mardi 12 mars 2019

12:30 Séance d'information sur la situation actuelle par le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe.
Déjeuner de travail (*)

14:00 Réunion avec des experts indépendants sur les développements politiques (*)

- M. Alexander Iskandaryan, Directeur, Institut de recherche du Caucase
- M. Stepan Grigoryan, Président du Conseil d'administration, Centre d'analyse sur la mondialisation et la coopération régionale

15:30 Table ronde avec des ONG sur les réformes démocratiques et judiciaires (*)

- Mme Larisa Minasyan, Directrice exécutive, *Open Society Foundation*
- M. Boris Navasardyan, Président, Club de la presse d'Erevan
- M. Varuzhan Hochtanyan, Responsable de projet et M. Kima Khachatryan, Coordinateur de la communication, *Transparency International*

17:00 Table ronde avec des ONG sur les réformes et les politiques sociales (*)

- M. Mamikon Hovsepyan, Directeur exécutif, *PINK Arménie*
- Mme Lara Aharonian, Co-Directrice, *Women's Resource Centre*
- M. Ashot Gevorgyan, Responsable de programme, *The Right side*
- Mme Elen Sahradyan, Coordinatrice de programme et Mme Lusine Simonyan, Directrice, *Child Development Foundation*

18:30 Représentants de la communauté internationale (*)

Les ambassades du Royaume-Uni, des Etats-Unis d'Amérique et de l'Union européenne étaient représentées

Mercredi 13 mars 2019

09:00-10:30 Réunion avec Sa Sainteté Garegin II, Patriarche suprême et Catholikos de tous les Arméniens

11:00-11:45 Réunion avec Dr Arman Tatoyan, Défenseur des droits de la République d'Arménie

- 12:30-13:15 Réunion avec M. Nikol Pashinyan, Premier ministre de la République d'Arménie
- 13:30-14:15 Réunion avec M. Gemafin Gasparyan, M. Arman Udumyan et Mme Zhanna Andreasyan, Vice-ministres en charge du travail et des affaires sociales de la République d'Arménie
- 14:15-15:15 Déjeuner avec M. Ruben Rubinyan, président de la délégation arménienne de l'APCE
- 15:30-16:15 Réunion avec M. Gagik Harutyunyan, président du Conseil supérieur de la magistrature de la République d'Arménie
- 16:30-17:15 Réunion avec M. Sasun Khachatryan, Chef du Service spécial d'enquête de la République d'Arménie
- 17:30-18:15 Réunion avec M. Artak Zeynalyan, ministre de la Justice de la République d'Arménie
- 18:45 Réunion avec des représentants légaux de l'ancien Président Kocharian
- 20:00 Dîner

Jeudi 14 mars 2019

- 09:00-10:00 Réunion avec des représentants des partis extra-parlementaires : Parti républicain d'Arménie, Fédération révolutionnaire arménienne-Dashnaksutyun (ARF-D), Démocrates libres, parti Hanrapetutyun
- 10:15-10:55 Réunion avec le groupe parlementaire «Bright Armenia»
- 11:00-11:40 Réunion avec le groupe parlementaire «Prosperous Armenia»
- 11:45-12:25 Réunion avec le groupe parlementaire «My Step Alliance»
- 12:30-13:10 Réunion avec Mme Ani Samsuyan, vice-présidente de la commission permanente de la Protection des droits de l'homme de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie
- 13:15-13:55 Réunion avec M. Vladimir Vardanyan, président de la commission permanente des Questions étatiques et juridiques de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie
- 14:00-14:30 Réunion avec M. Ararat Mirzoyan, président de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie
- 14:45-15:50 Déjeuner
- 16:00-16:45 Réunion avec M. Zohrab Mnatsakanyan, ministre des Affaires étrangères de la République d'Arménie
- 17:00-17:45 Réunion avec M. Armen Sargsyan, Président de la République d'Arménie
- 18:00 – 18:45 Réunion avec M. Artur Davtyan, procureur général de la République d'Arménie
- 19:30 Dîner officiel au nom de M. Ruben Rubinyan, président de la délégation arménienne de l'APCE

Vendredi 15 mars 2019

Départ des membres de la délégation

(*) organisé par le Bureau du Conseil de l'Europe à Erevan