



Doc. ...

Version provisoire

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie

Rapport¹

Corapporteurs: M. Kimmo KILJUNEN, Finlande, Groupe des Socialistes, démocrates et verts, et Mme Boriana ÅBERG, Suède, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Dans ce rapport, la commission de suivi se félicite du fait que l'Arménie ait fait des progrès notables en matière de développement démocratique depuis le changement de direction politique en 2018 et qu'elle soit sortie avec succès de la grave crise politique déclenchée par l'issue du conflit du Haut-Karabakh, surmontée par des élections législatives en juin 2021.

Dans le rapport, la commission évalue les réalisations accomplies et les défis qui subsistent en ce qui concerne, entre autres, la réforme électorale, l'équilibre du pouvoir institutionnel, l'environnement politique, la réforme judiciaire et l'environnement médiatique, et formule un certain nombre de recommandations concrètes.

La commission continuera à suivre de près les développements relatifs au fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie, y compris dans le contexte du Plan d'Action du Conseil de l'Europe pour l'Arménie

¹ Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#).

A. Projet de résolution²

1. Depuis 2018, l'Arménie a fait des progrès notables en matière de développement démocratique. Dans le même temps, elle a été confrontée, en un bref laps de temps, à une série d'évènements dont chacun a exercé une grande influence sur le fonctionnement de ses institutions. L'Arménie a ainsi d'abord connu un mouvement pacifique de grande ampleur, « la révolution de velours », débouchant sur une alternance politique en mai 2018. Cette alternance a été confirmée lors d'élections parlementaires anticipées en décembre 2018, dont l'organisation et le déroulement ont été salués par les observateurs internationaux, y compris l'Assemblée. Elle a ensuite été engagée dans le conflit militaire du Haut-Karabakh de septembre à novembre 2020, à l'issue duquel le parlement, ainsi que des bâtiments gouvernementaux ont été pris d'assaut par des manifestants. Cette tentative de renversement de l'ordre constitutionnel est intervenue après l'annonce de la signature de la Déclaration Trilatérale par le Premier ministre de l'Arménie, le Président de la Fédération de Russie et le Président de l'Azerbaïdjan » dans la nuit du 9 novembre 2020. L'Arménie a alors traversé une sérieuse crise politique, la légitimité du gouvernement ayant été remise en cause, y compris par une partie des forces armées qui ont publiquement appelé à sa démission en février 2021. Elle a enfin connu des élections parlementaires anticipées en juin 2021, après qu'une réforme électorale a été adoptée en coopération avec le Conseil de l'Europe.

2. Dans ce contexte, l'Assemblée a établi un bilan d'étape pour mesurer ce qui, dans le processus de réforme démocratique entamé par l'Arménie, a perduré, malgré les épreuves récemment traversées, ce qui reste à accomplir et ce qui peut susciter des interrogations. Elle a centré ce bilan sur un nombre restreint de thématiques qui recoupent les réformes prioritaires identifiées par l'Assemblée en 2011, lors de l'adoption de la Résolution 1837 sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie », dernière en date sur l'Arménie : la réforme électorale, les équilibres institutionnels et l'enracinement d'une culture démocratique au sein de la classe politique, la réforme de la justice et la situation des médias.

3. De manière générale, l'Assemblée se félicite de ce que l'Arménie soit sortie par le haut de la grave crise politique déclenchée par l'issue du conflit du Haut-Karabakh. La crise a trouvé sa résolution dans la tenue d'élections anticipées en juin 2021, organisées de manière démocratique, dans un environnement certes très fortement polarisé.

4. L'Assemblée salue également la poursuite des réformes, le lancement de nouveaux chantiers depuis l'alternance politique de 2018 et le degré de coopération de l'Arménie avec le Conseil de l'Europe, y compris au niveau de sa délégation parlementaire. Elle salue en particulier la signature du Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 223) en octobre 2019, la ratification de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote) en mai 2020, ainsi que l'adoption du nouveau code pénal et du nouveau code de procédure pénal en 2021, tous deux nettement plus respectueux des normes européennes que les précédents codes.

5. L'Assemblée prend note du très fort impact du récent conflit sur l'Arménie, tel qu'il a été décrit dans sa Résolution 2391 (2021) sur les « Conséquences humanitaires du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan / le conflit du Haut-Karabakh ». En particulier, elle rappelle sa consternation à l'égard du nombre de personnes tuées de tous les côtés et réitère sa demande de retour de tous les prisonniers de guerre arméniens conformément au paragraphe 8 de la Déclaration Trilatérale. Elle rappelle, en outre, l'importance du patrimoine culturel et religieux et la nécessité de mettre en œuvre de manière urgente des mécanismes indispensables à sa protection et à sa rénovation. Elle déplore à nouveau la multiplication des discours ou actions qui ne créent pas les conditions d'un apaisement, ni d'une normalisation des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. L'Assemblée réitère également son appel aux autorités arméniennes pour qu'elles transmettent sans délai toutes les cartes de mines en leur possession aux autorités azerbaïdjanaises. Elle réitère également son appel à un règlement juste et durable du conflit du Haut-Karabakh, dans le cadre du Groupe de Minsk de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Elle appelle enfin à mettre en œuvre les recommandations de la Commissaire aux Droits de l'Homme contenues dans son mémorandum sur les conséquences du conflit en termes humanitaires et sur le plan des droits de l'homme.

6. L'Assemblée note également les conséquences du conflit du Haut-Karabakh sur la vie politique arménienne, qu'il s'agisse de la place qu'occupe la question de la sécurité de l'Arménie sur l'agenda politique ou de la très forte polarisation de la scène politique induite par la signature de la Déclaration Trilatérale des 9-10 novembre 2020 autour de la question de la responsabilité de la défaite.

² Projet de résolution adopté par la commission le 14 décembre 2021.

7. Concernant les élections et la réforme électorale, l'Assemblée félicite l'Arménie pour la tenue des deux derniers scrutins nationaux, en décembre 2018 et en juin 2021, qui ont été exempts des irrégularités qui avaient entaché nombre de scrutins précédents. Concernant les élections anticipées de juin 2021, elle note également avec satisfaction que l'opposition en a accepté les résultats, après avoir utilisé les moyens de droit à sa disposition pour les contester, et qu'elle n'a pas boycotté les travaux du nouveau parlement.

8. De manière générale, l'Assemblée salue la nette amélioration du cadre électoral, tant au regard de la législation sur les partis politiques et du financement des campagnes électorales, qu'au regard du mode de scrutin, selon la Commission de Venise et l'OSCE / Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (BIDDH).

8.1. Elle se félicite des efforts faits pour garantir l'intégrité du système de financement de la politique et accroître la transparence et la responsabilité des partis politiques. Elle salue également l'abaissement du seuil des voix obtenues pour qu'un parti politique puisse bénéficier du financement public, ainsi que du mode de calcul des fonds publics à attribuer qui, comme l'indique la Commission de Venise, favorise les petits partis politiques et par conséquent le pluralisme politique.

8.2. Elle se félicite également du paquet d'amendements adoptés en avril et mai 2021 qui répond à la majorité des recommandations soulevées dans les précédents avis de la Commission de Venise et les rapports finaux des missions d'observations des élections de l'OSCE / BIDDH. Elle note que ces amendements ont notamment simplifié le mode de scrutin, abaissé la prime offerte à la coalition remportant plus de 50 % des mandats à l'Assemblée nationale et réduit le seuil de participation des partis politiques à la répartition des mandats, ce qui favorise le pluralisme politique.

8.3. Elle se félicite enfin du caractère inclusif et transparent de la procédure d'adoption de ces amendements, ainsi que du fait que les amendements d'avril et mai 2021 aient été discutés et préparés de longue date, bien qu'ils aient été votés très peu de temps avant la tenue du scrutin.

9. L'Assemblée regrette cependant le climat dans lequel les élections de juin 2021 se sont déroulées, caractérisées par de profonds clivages et marquées par les propos de plus en plus incendiaires des principaux candidats. Elle regrette également la mise à l'écart des femmes pendant toute la durée de la campagne, bien qu'*in fine*, la réglementation électorale ait conduit à une augmentation de leur représentation au sein du parlement. L'Assemblée appelle en conséquence les partis politiques à opérer un changement culturel en la matière, l'égalité de représentation aux fonctions électives devant se doubler de la possibilité réelle pour les femmes de participer activement à la vie politique.

10. L'Assemblée appelle les autorités arméniennes à compléter la réforme du cadre électoral en prenant en compte les recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE / BIDDH, notamment quant à l'établissement d'une définition légale précise des dépenses de campagne, la suppression de l'interdiction faite aux bi-nationaux de se présenter aux élections; la sanction de la « calomnie » en période électorale et la possibilité pour les électeurs de contester les résultats du vote dans les circonscriptions électorales. Elle appelle en outre l'Arménie à mettre en œuvre la recommandation du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux en fixant un même jour pour la tenue de toutes les élections locales, à au moins six mois de distance des élections législatives.

11. Concernant les équilibres institutionnels et l'enracinement d'une culture démocratique au sein de la classe politique, l'Assemblée condamne les incidents physiques intervenus en août 2021 à l'Assemblée nationale entre membres de la majorité et de l'opposition. Elle appelle majorité et opposition à s'affronter de manière constructive et respectueuse sur des orientations politiques clairement identifiées et divergentes. Elle note que les mécanismes protégeant les droits de l'opposition sont en place et fonctionnels, et devraient lui permettre de jouer son rôle et de proposer des alternatives. Elle appelle la majorité parlementaire à exercer pleinement ses fonctions de contrôle et d'évaluation du Gouvernement, compte tenu de l'importante majorité de sièges qu'elle détient.

12. L'Assemblée appelle les autorités arméniennes à mettre en œuvre leur projet d'instituer à nouveau un ministère de l'Intérieur et de lui confier une partie des forces de l'ordre qui sont actuellement placées sous l'autorité directe du Premier ministre. Cette recommandation ancienne de l'Assemblée permettra d'accroître la responsabilité du gouvernement devant le parlement pour toute question relative au maintien de l'ordre. Elle recommande également aux autorités d'examiner les possibilités de rendre indépendants plusieurs organes chargés des enquêtes, actuellement placés sous l'autorité du Premier ministre.

13. L'Assemblée félicite l'Arménie pour la mise en place de certains contre-pouvoirs qui ont démontré leur efficacité, qu'il s'agisse du Président de la République d'Arménie pour son rôle de gardien de la Constitution ou du Défenseur des droits de l'Homme (Ombudsman), dont l'indépendance semble solidement établie. À cet égard, l'Assemblée appelle les autorités à suivre les recommandations de la Commission de Venise quant au renforcement de l'indépendance du Défenseur des droits de l'Homme dans les politiques de recrutement et de gestion de ses personnels.

14. L'Assemblée appelle également les autorités à s'assurer que la Commission pour la Prévention de la Corruption dispose des moyens adéquats lui permettant de conduire la vérification de la déclaration des intérêts et du patrimoine des agents publics en général et des juges en particulier, ainsi que le contrôle financier des partis politiques. Elle recommande également de profiter de la prochaine révision de la Constitution pour examiner la possibilité de renforcer l'indépendance de cette Commission en constitutionnalisant son statut.

15. L'Assemblée note le degré élevé de tension qui a existé entre les autorités arméniennes d'une part et le pouvoir judiciaire ainsi que certains membres de la Cour constitutionnelle d'autre part, depuis le changement pacifique de majorité en 2018. Elle note également la faiblesse de la confiance de la population dans le pouvoir judiciaire et la perception que celui-ci pâtit d'une forte corruption et de possibles liens avec des opposants à l'actuelle majorité. Elle regrette profondément les affrontements publics entre le Gouvernement et la majorité d'une part, et les anciens présidents du Conseil Supérieur de la Magistrature et de la Cour constitutionnelle, d'autre part. Elle rappelle que s'il appartient aux autorités de respecter la dignité de la personne des juges et de ne pas mettre leur intégrité publiquement et collectivement en cause, tant les juges que les présidents du Conseil Supérieur de la Magistrature et de la Cour constitutionnelle sont tenus à un devoir de neutralité et d'impartialité.

16. Elle salue les mesures prises pour favoriser l'indépendance des juges, qu'il s'agisse de l'augmentation de leurs indemnités, de la fixation de la rémunération des futurs juges « anti-corruption » à un niveau plus élevé que celle des juges ordinaires, et du changement de culture qui semble être à l'œuvre chez les juges de la détention préventive qui se traduirait par une très forte augmentation du rejet des demandes de placement en détention préventive du Parquet.

17. Elle note également que l'évaluation de la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature, organe autonome du judiciaire, ainsi que l'étendue de ses pouvoirs ont été jugés de manière globalement positive tant par le GRECO que par la Commission de Venise.

18. Elle appelle à poursuivre la réforme du pouvoir judiciaire:

18.1. en mettant en place une réelle possibilité d'appel à l'encontre des décisions disciplinaires du Conseil Supérieur de la Magistrature, comme c'est déjà le cas en matière de recrutement et d'avancement des juges et comme le recommandent tant le GRECO que la Commission de Venise;

18.2. en présentant des résultats tangibles en matière de sanctions à l'encontre des ingérences abusives dans l'administration de la justice, conformément aux recommandations du GRECO;

18.3. en créant un organe neutre chargé de dispenser des conseils aux juges à titre confidentiel concernant les influences inappropriées, ainsi que les conflits d'intérêt et la corruption au sein de l'appareil judiciaire, conformément aux recommandations du GRECO.

19. Concernant la crise ouverte en 2019 entre le Gouvernement et certains membres de la Cour constitutionnelle, l'Assemblée considère que la mise en œuvre du modèle de Cour constitutionnelle prévu par les amendements à la Constitution de 2015 pouvait justifier d'unifier le statut des mandats des membres de la Cour, en particulier la durée de leur mandat, afin d'éviter que certains membres ne siègent au-delà des 12 ans prévus par lesdits amendements. Elle note également que la nomination de l'ancien président de la Cour constitutionnelle est intervenue de manière à soustraire tant son mode d'élection que la durée de son mandat à une application pleine et entière des amendements de 2015.

20. L'Assemblée prend note de la tentative des autorités de trouver une solution honorable à la crise en proposant aux membres concernés la possibilité d'un départ volontaire. Elle salue le dialogue qu'elle a mené à deux reprises avec la Commission de Venise en la matière.

21. Elle regrette cependant que les autorités arméniennes n'aient pas suivi les recommandations de la Commission de Venise quant à la nécessité que tout mécanisme de départ anticipé des membres de la Cour se devait d'être volontaire et non brutal et immédiat, afin d'éviter de porter atteinte au principe d'inamovibilité

des juges. L'Assemblée rappelle que ce principe d'inamovibilité constitue une garantie de l'indépendance de la justice face au pouvoir politique qui doit absolument être respecté.

22. Concernant la situation des médias, l'Arménie a été récemment confrontée à des événements, la pandémie de Coronavirus et le conflit du Haut-Karabakh, qui ont conduit les autorités à sévèrement restreindre l'indépendance des journalistes et la liberté d'expression de manière temporaire. L'Assemblée note que, tant en matière de diffusion de fausses informations et publications de nature à causer la panique dans le contexte de la pandémie de Coronavirus, qu'en matière de restrictions imposées par la loi martiale, les autorités ont eu tendance à prendre des mesures drastiques, manifestement excessives au regard des limitations qu'elles ont imposé à la liberté d'expression, bien que le but poursuivi ait été légitime. Elles ont néanmoins été capables d'assouplir leur réglementation dans le cas de la pandémie du Coronavirus et le contrôle juridictionnel de la loi martiale, déclenché par le Défenseur des droits de l'Homme, a été effectif.

23. L'Arménie fait face à un niveau de désinformation et de discours de haine sans précédent depuis le conflit du Haut-Karabakh. Pour les combattre, les autorités arméniennes ont augmenté les amendes punissant les « insultes » et la diffamation, criminalisé les insultes « graves » de manière générale et prévu des amendes ainsi qu'une peine d'emprisonnement, lorsqu'elles concernent des personnes au titre de leurs activités publiques.

24. Réitérant sa position selon laquelle la diffamation ne devrait pas être criminalisée, l'Assemblée appelle les autorités :

24.1. à veiller à ce que l'équilibre entre, d'une part, la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, et, d'autre part, la dignité de la personne qui relève du droit à la vie privée protégé par l'article 8 de la Convention, soit respecté;

24.2. à s'assurer que la législation sur les sanctions relatives à l'insulte et à la diffamation soit appliquée de manière uniforme par le Parquet, dans un sens restrictif, afin qu'elle ne soit pas utilisée de manière arbitraire à l'encontre des personnes physiques et des médias;

24.3. à développer d'autres outils que la sanction à but préventif pour lutter contre la désinformation et les discours de haine. Elle appelle, à cet égard, à améliorer la formation et le statut des journalistes, à rendre effectifs les mécanismes d'auto-régulation, à lutter contre la polarisation de la scène médiatique en accroissant la transparence dans le domaine de la propriété des médias;

24.4. à saisir l'occasion de la réforme de la loi sur les mass médias de 2003 pour entamer une réforme globale et inclusive de ce secteur, en poursuivant la coopération entamée avec le Conseil de l'Europe en la matière.

25. L'Assemblée décide de continuer à suivre avec attention les développements concernant les équilibres institutionnels et l'enracinement d'une culture démocratique au sein de la classe politique arménienne, la réforme de la justice et la situation des médias. Elle suivra en particulier la mise en œuvre des programmes de coopération en lien avec ces thématiques contenus dans le Plan d'Action 2019-2022 du Conseil de l'Europe pour l'Arménie et veillera à ce que ces dernières soient également prises en compte dans le Plan d'Action 2023-2026.

B. Exposé des motifs par M. Kimmo Kiljunen et Mme Borianana Åberg, rapporteurs

1. Introduction

1.1. La procédure de suivi

1. L'Arménie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 25 janvier 2001 et fait l'objet depuis lors d'une procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire au cours de laquelle 11 résolutions ont été adoptées. Le dernier rapport sur les obligations et les engagements de l'Arménie a été présenté à l'Assemblée en 2007³ et cinq résolutions sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie ont été adoptées de 2008 à 2011⁴. Elles ont porté sur les événements du 1^{er} mars 2008 au cours desquels 10 personnes ont perdu la vie lors d'une manifestation spontanée à l'encontre de l'élection à la Présidence de la République arménienne de M. Serge Sarkissian.

2. Ces cinq résolutions ont démontré l'activisme de l'Assemblée. Celle-ci a régulièrement plaidé pour l'adoption de lois d'amnistie en faveur des personnes emprisonnées à l'issue des événements du 1^{er} mars, ce qu'elle a obtenu. Elle a également insisté sur la nécessité de faire toute la lumière sur ces événements, ainsi que sur la recherche des personnes responsables de ces vies perdues. Elle a enfin identifié les causes sous-jacentes de cette tragédie et indiqué les réformes prioritaires à mener (élections authentiquement démocratiques, émergence d'une classe politique solide, démocratique et pluraliste, jouissant de la pleine confiance du peuple arménien, mise en place d'un paysage médiatique ouvert et pluraliste, réformes de la police et de la justice visant à garantir son indépendance).

3. Bien qu'il ait été envisagé dans le rapport de 2011 (Doc. 12710) une remise à l'Assemblée d'un rapport complet de suivi en 2013 (§6 du rapport), celle-ci n'a pu intervenir jusqu'à ce jour. De 2011 à 2019, cependant, les différents corapporteurs pour l'Arménie ont continué la procédure de suivi en se rendant chaque année en mission dans le pays et en rendant compte de chacune de leurs visites aux membres de la commission, oralement, bien sûr, mais également à travers des notes d'information, au nombre de huit sur la période concernée⁵. Toutes ont été rendues publiques et sont disponibles sur le site internet de l'Assemblée.

1.2. Les raisons d'un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques

4. Depuis 2018, l'Arménie a été confrontée, en un bref laps de temps, à une série d'événements dont chacun a exercé, aurait pu exercer ou exercera peut-être une influence sur le fonctionnement de ses institutions. L'Arménie a ainsi d'abord connu un mouvement pacifique de grande ampleur débouchant sur une alternance politique. Cette alternance a été confirmée lors d'élections parlementaires anticipées, dont l'organisation et le déroulement ont été salués par les observateurs internationaux, y compris notre Assemblée. Elle a ensuite été engagée dans un conflit militaire, qu'elle a perdu, et à l'issue duquel le parlement, ainsi que des bâtiments gouvernementaux ont été pris d'assaut par des manifestants. Elle a traversé une sérieuse crise politique, la légitimité du gouvernement ayant été remise en cause, y compris par une partie des forces armées qui ont publiquement appelé à sa démission. Elle a enfin connu des élections parlementaires anticipées, après qu'une réforme électorale a été adoptée en coopération avec le Conseil de l'Europe, ces élections devant constituer un moyen de sortir de la crise politique née de la défaite.

5. Ces élections s'étant déroulées et un nouveau gouvernement ayant reçu la confiance du parlement, le moment nous a semblé particulièrement approprié à l'établissement d'une sorte de bilan d'étape. Ce faisant, nous avons souhaité mesurer ce qui, dans le processus de réforme démocratique entamé par l'Arménie, a perduré, malgré les épreuves récemment traversées, ce qui reste à accomplir et ce qui peut susciter des interrogations. À cet égard, il nous a semblé pertinent de nous focaliser sur les évolutions politiques intervenues depuis 2018 et les thématiques en rapport direct avec le fonctionnement des institutions démocratiques sans dresser un panorama exhaustif de la situation prévalant dans chacun des trois piliers qui font habituellement l'objet d'une procédure de suivi, à savoir, la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme. Ces thématiques recoupent les réformes prioritaires identifiées par l'Assemblée en 2011 : la réforme électorale, l'équilibre institutionnel et l'enracinement d'une culture démocratique au sein de la classe politique, la réforme de la justice et la situation des médias. Un rapport plus complet pourra être soumis à l'Assemblée dans un avenir proche qui traitera de l'ensemble des problématiques habituellement abordées dans un rapport de suivi, en particulier dans le domaine des droits de l'homme, domaine que nous avons principalement exploré à travers la situation des médias.

³ [Résolution 1532 \(2007\)](#).

⁴ [Résolution 1609 \(2008\)](#), [1620 \(2008\)](#), [1643 \(2009\)](#), [1677 \(2009\)](#) et [1837 \(2011\)](#).

⁵ Voir la liste complète dans le document de la Commission [AS/Mon/Inf \(2021\) 11](#).

1.3. La préparation du rapport

6. Désignés corapporteurs le 11 décembre 2019⁶ et le 10 septembre 2020⁷, nous avons, comme l'ensemble de nos collègues, été confrontés aux restrictions sanitaires induites par la pandémie de Covid 19. Elles ont rendu difficile l'organisation d'une mission en Arménie en 2020 et pendant le premier semestre 2021. Elles ne nous ont cependant pas empêché de suivre de près les différents développements en Arménie et d'intervenir lorsque nous l'avons jugé pertinent. Nous avons ainsi entretenu des contacts étroits avec le président de la délégation arménienne, M. Ruben Rubinyan, par ailleurs membre de la commission de suivi, ainsi que M. Edmon Marukyan, également ancien membre de notre commission, par exemple pour obtenir des précisions sur des projets d'amendements à la loi régissant le Défenseur des droits de l'Homme (Ombudsman), sur les attaques dont le parlement et certains bâtiments gouvernementaux ont fait l'objet en novembre 2020, ou sur des incidents intervenus au sein du parlement. Nous avons en outre mené plusieurs entretiens à distance, dont le rapport annuel pour 2020 sur l'évolution de la procédure de suivi donne une liste indicative et avons maintenu cette pratique en 2021⁸. Nous avons enfin gardé un contact régulier avec la représentation permanente arménienne auprès du Conseil de l'Europe. Ce travail de suivi a bien évidemment alimenté le présent rapport, de même que la dizaine de communiqués officiels que nos prédécesseurs et nous-mêmes avons fait paraître depuis 2019.

7. Comme pour tout rapport de notre Assemblée, nous avons fait une large part aux activités et rapports des autres entités du Conseil qui exercent, dans le cadre de leur mandat, une fonction de suivi. Nous nous sommes aussi appuyés sur la documentation pertinente émanant d'autres organisations internationales et parfois d'organisations arméniennes.

8. Enfin, nous nous sommes basés sur le dialogue politique de haut niveau rendu possible à l'occasion de notre mission à Yerevan du 3 au 5 novembre 2021. Au cours de celle-ci, nous nous sommes entretenus avec différents représentants d'organisations de la société civile, des ambassadeurs, des représentants des différents groupes parlementaires de l'Assemblée nationale, les membres de la commission permanente des affaires juridiques de l'Assemblée nationale, les membres de la commission permanente de la protection des droits de l'homme de l'Assemblée nationale, le président de l'Assemblée nationale, le Président de la Cour constitutionnelle, le Président par intérim du Conseil Supérieur de la Magistrature, le Défenseur des Droits de l'Homme (Ombudsman), la Présidente de la Commission pour la Prévention de la Corruption, le Ministre des Affaires étrangères, le Ministre de la Justice et le Premier Ministre. Nous nous sommes également rendus dans la commune d'Eraskh, à la frontière avec la République autonome du Nakhitchevan, et nous sommes entretenus avec le maire. Nous tenons à remercier les autorités arméniennes pour la qualité de l'accueil qui nous a été réservé, ainsi que le secrétariat de la délégation parlementaire arménienne à l'Assemblée et l'ancien Représentant permanent de l'Arménie auprès du Conseil de l'Europe, l'Ambassadeur Paruyr Hovhannisyan, d'avoir organisé et grandement facilité cette visite.

2. Situation politique et développements récents

9. Un rappel des développements intervenus depuis 2018 permettra de mieux saisir les tenants et les aboutissants du contexte actuel. Chronologiquement, il est possible de distinguer quatre périodes différentes.

*2.1. La crise politique ouverte par la désignation de Serge Sarkissian comme premier ministre (avril-décembre 2018)*⁹

10. Adoptés par référendum en décembre 2015, les amendements à la Constitution arménienne ont notamment transformé le régime présidentiel arménien en un régime parlementaire. Leur entrée en vigueur devait intervenir à l'issue du mandat présidentiel du Président Serge Sarkissian, le 9 avril 2018. Plusieurs partis d'opposition et organisations de la société civile avaient alors affirmé que ces amendements visaient essentiellement à permettre au Président Serge Sarkissian de rester au pouvoir au-delà de la limite de ses

⁶ M. Kimmo Kiljunen (Finlande, SOC) a été désigné corapporteur en remplacement de Mme Yuliya Lovochkina (Ukraine, SOC).

⁷ Mme Boriane Åberg (Suède, PPE/DC) a été désignée corapporteuse en remplacement de M. Bernard Fournier (France, PPE/DC).

⁸ Il s'est agi d'entretiens avec le Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie, la Secrétaire a.i. de la Commission de Venise au sujet de la Constitution de l'Arménie, le président de la commission en charge des réformes constitutionnelles et représentant de la République d'Arménie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, un expert de la fondation Carnegie au sujet du conflit du Haut-Karabakh ([Doc. 15211](#), paragraphe 11 de l'exposé des motifs). Le 13 avril 2021, nous avons également eu un long entretien avec des experts arméniens sur les élections anticipées à venir.

⁹ Pour une description détaillée de cette période, voir les notes d'information [AS/Mon\(2018\) 09rev](#) et [AS/Mon \(2019\) 14](#).

deux mandats présidentiels. M. Serge Sarkissian avait en effet été élu président en 2008, puis en 2013, après avoir occupé les fonctions de Premier Ministre en 2007. Ces allégations avaient alors été démenties et le Président Sarkissian avait assuré publiquement à plusieurs reprises, y compris aux corapporteurs qui nous ont précédé, qu'il n'avait pas l'intention de briguer le poste de Premier Ministre.

11. Or, le 14 avril 2018, la formation politique de Serge Sarkissian, le Parti républicain, a proposé la candidature de ce dernier au poste de Premier Ministre, puis, le 17 avril, la majorité parlementaire élue en 2017, composée du Parti républicain et de la Fédération révolutionnaire arménienne, l'a nommé Premier Ministre à l'issue d'un vote. Cette nomination a déclenché une vague de protestations et de manifestations spontanées en Arménie. Celles-ci semblent avoir été motivées d'une part par le non-respect de la promesse faite par M. Sarkissian, et d'autre part, par ce que ce non-respect semblait signifier pour une partie des Arméniens, c'est-à-dire le maintien d'un système perçu comme largement corrompu et assis sur une légitimité électorale faible, les élections étant régulièrement marquées par des achats de votes et une intimidation des électeurs ; par voie de conséquence, les manifestants auraient ainsi protesté contre ce qu'ils assimilaient à une forme d'immobilisme et au renvoi des réformes sine die.

12. Le deuxième groupe d'opposition à l'Assemblée nationale, la coalition *Yelk* (« La sortie »), a rapidement emboîté le pas de ce mouvement de contestation. M. Nikol Pashinyan, dirigeant du parti Contrat civil, composante majoritaire de *Yelk*, et ancien détracteur de la nomination de M. Sarkissian au poste de Premier Ministre, a rapidement incarné le mouvement social de protestation, qui est devenu massif et a pris la forme d'une campagne de désobéissance civile. Après des tentatives infructueuses de négociation et une brève arrestation de M. Pashinyan, M. Serge Sarkissian a démissionné le 23 avril 2018. Deux jours plus tard, la Fédération révolutionnaire arménienne s'est retirée de la coalition gouvernementale et s'est dit prête à soutenir la candidature de Nikol Pashinyan, de même que le premier groupe politique d'opposition parlementaire, l'*Alliance Tsarukian*.

13. Un premier rejet de la candidature de M. Pashinyan au poste de Premier Ministre, dû notamment au fait que le Parti républicain conservait la majorité absolue des sièges au parlement, a provoqué un surcroît de mobilisations et l'appel à une grève générale. Le 8 mai 2018, M. Pashinyan a finalement été élu sans opposition du Parti républicain, et a pris la tête d'un gouvernement minoritaire, dont le programme a été approuvé par l'Assemblée nationale en juin.

14. La tenue d'élections anticipées, dans un cadre législatif rénové, est néanmoins restée une pierre d'achoppement entre le nouveau gouvernement et la majorité parlementaire qui lui était opposée. Un projet de réforme électorale, destiné à mettre un terme au scrutin mixte existant pour le remplacer par un scrutin proportionnel, a échoué en octobre 2018 à obtenir la majorité de 3/5^{ème} des parlementaires requise. Le Premier Ministre Pashinyan a alors démissionné, provoquant ainsi, avec l'accord tacite de la majorité des parlementaires qui se sont abstenus d'élire un successeur, des élections anticipées qui ont été organisées le 9 décembre 2018.

15. Les observateurs internationaux ont salué le déroulement démocratique des élections, notant que celles-ci s'étaient tenues dans le respect des libertés fondamentales et avaient bénéficié d'une large confiance de la population.

16. Ces élections se sont soldées par la victoire écrasante de l'*Alliance Mon pas* du Premier ministre Pashinyan qui a obtenu 70 % des suffrages et par une profonde recomposition de l'échiquier politique. En effet, les deux autres partis représentés à l'Assemblée nationale qui ont formé l'opposition au gouvernement, ont été *Arménie prospère* (8 % des voix) et *Arménie lumineuse* (6 %). Aucune autre formation politique n'a réussi à franchir le seuil électoral de 5 % requis pour entrer au parlement, ni le Parti républicain (4,8 %), ni la Fédération révolutionnaire arménienne (3,9 %).

17. Ces élections sont venues légitimer un changement pacifique de gouvernement, intervenu dans le strict respect des dispositions constitutionnelles. Qualifié de « révolution de velours », ce changement marque une étape importante dans l'histoire politique mouvementée de l'Arménie, notamment si l'on songe aux violences du 1^{er} mars 2008, et nous ne pouvons que nous en féliciter.

2.2. Le gouvernement issu des élections de décembre 2018 (décembre 2018 – novembre 2020)

18. Il 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 s'est attaché pour l'essentiel à relancer l'économie stagnante du pays en menant une « révolution économique ». Cette initiative visait à la fois à façonner le futur modèle économique de l'Arménie et à réduire le niveau de pauvreté. D'autres mesures ont

été 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 corruption.

19. À l'occasion de leur mission à Erevan en mars 2019, nos prédécesseurs ont eu l'occasion de discuter avec le Premier ministre Pashinyan des quatre priorités de son gouvernement. L'indépendance du pouvoir judiciaire figurait en tête, suivie par la nécessité d'un plan général de renforcement des institutions, principalement en réformant le système électoral. La lutte contre la corruption constituait la priorité n° 3. Enfin, il avait plaidé en faveur d'un système gouvernemental plus « proche des citoyens ». Les rapporteurs ont par ailleurs constaté que les attentes de la population à l'égard des nouvelles autorités étaient particulièrement élevées.

20. La période couvrant février 2019 à novembre 2020 a été l'occasion pour ces dernières de poursuivre certains chantiers importants engagés précédemment, telle la réforme du code pénal et du code de procédure pénal dans un sens nettement plus progressiste que les codes alors en vigueur, et ce, en coopération avec le Conseil de l'Europe¹⁰. Elle a également permis de poser les jalons des actions à venir : une stratégie globale de réforme du système judiciaire a été adoptée en octobre 2019 en même temps que celle de lutte contre la corruption ; une stratégie relative aux droits de l'Homme l'a été en décembre de la même année et, en février 2020, le Ministère de la Justice a présenté sa stratégie de réforme des forces de police, comportant la création d'un Ministère de l'Intérieur, recommandation ancienne de notre Assemblée. Parallèlement, le Gouvernement a fait adopter plusieurs réformes, telles celles du code judiciaire, dont les amendements sont entrés en vigueur en mai 2020, ou, dans le domaine électoral, celle notamment des partis politiques et en particulier de leur financement, adoptée en juin 2020.

21. Lors de leur mission de mars 2019, nos prédécesseurs avaient noté que tous leurs interlocuteurs – depuis la société civile et des représentants du pouvoir judiciaire jusqu'au bureau du Défenseur des droits de l'Homme (Ombudsman) – s'accordaient à dire que la volonté de respecter, protéger et promouvoir les droits de l'Homme était présente au plus haut niveau de l'État et qu'elle se traduisait notamment par la vaste consultation de la société civile dans le cadre de l'élaboration des projets de loi. Cette tendance positive s'est poursuivie : dans les deux avis qu'elle a émis sur la réforme du code judiciaire et celle de la loi sur les partis politiques, la Commission de Venise a fait référence aux larges consultations, publiques et inclusives, et jugées comme telles par les ONG qu'elle avait rencontrées à Erevan. Dans le cas de la réforme du code judiciaire, elle a même noté que le résultat de ce dialogue a conduit à l'abandon par le Gouvernement des éléments les plus radicaux de sa réforme et à l'adoption de solutions plus « sur-mesure »¹¹.

22. De manière générale, la coopération entre le Conseil de l'Europe et les autorités arméniennes s'est renforcée à l'issue du lancement de nombreuses réformes. Elle s'est maintenue à un niveau élevé, qu'il s'agisse de l'appui offert par le bureau du Conseil à Erevan, de la qualité du dialogue politique ou des demandes d'assistance ponctuelle des institutions arméniennes – la Commission de Venise a ainsi été saisie par ces dernières de cinq demandes d'avis sur la période concernée.

23. En mai 2020, l'Arménie est devenue le 47e pays à ratifier la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote), ce qui est à saluer.

24. En marge de l'élan réformateur des nouvelles autorités, la vie politique arménienne a été marquée par des développements moins positifs entre décembre 2018 et septembre 2020.

25. Le premier, détaillé dans la partie 5, a trait aux rapports difficiles du Gouvernement avec le système judiciaire et la Cour constitutionnelle. Le 19 mai 2019, le Premier ministre Pashinyan a appelé les citoyens à bloquer les entrées et les sorties des tribunaux à travers le pays au motif que l'appareil judiciaire n'était pas digne de confiance et restait proche l'ancien régime corrompu. Cet appel intervenait à la suite de la levée de la détention préventive de l'ancien président Robert Kotcharian, qui avait été inculpé pour son rôle dans les événements du 1er mars 2008 marqués par la mort de 10 personnes.

26. Par ailleurs, dès 2019 de très fortes tensions sont nées entre le Gouvernement et certains membres de la Cour constitutionnelle, en particulier son président, le Premier ministre accusant ce dernier d'exercer ses fonctions non de manière impartiale mais politique, le président dénonçant les pressions du Gouvernement sur les membres de la Cour pour qu'ils démissionnent. La tournure prise par cet affrontement a conduit les corapporteurs et le président de la Commission de Venise à appeler à la retenue dans des déclarations

¹⁰ Ces deux codes ont finalement été adoptés en 2021.

¹¹ Voir les paragraphes 13 de l'avis CDL-AD(2020)004 et 12 et 13 de l'avis CDL-AD(2019)024.

séparées, en 2019 et 2020¹². Ce conflit a finalement trouvé son épilogue en septembre 2020, avec le remplacement de trois membres de la Cour. Nous détaillons cet épisode dans la partie 5.2.

27. La seconde tendance observée sur la période a consisté en une dégradation du climat politique, après l'euphorie déclenchée par la « révolution de velours ». Le nouveau Gouvernement, adossé à une très forte majorité parlementaire, semble avoir eu le sentiment d'être freiné, voire contesté dans son élan réformateur par des éléments qu'il a perçus comme restés fidèles à l'ancien régime. Il a, par ailleurs, dû faire face à des critiques assez constantes de la part de plusieurs médias, dont certains avaient des liens avec cet ancien régime. Ce sentiment a pu expliquer en partie la moindre tolérance, dont certains membres de la majorité ont fait montre à l'encontre des critiques émanant d'institutions indépendantes, tel le Défenseur des droits de l'Homme. Ce dernier se serait ainsi vu reprocher de protéger les droits des Arméniens, mais non ceux des hommes et femmes politiques de la majorité ou des hauts fonctionnaires eux aussi en butte à des attaques verbales ou des campagnes de dénigrement. La présentation de son rapport annuel à l'Assemblée nationale en 2021 est intervenue dans une atmosphère plus tendue que celle de l'année précédente.

28. Cette dégradation du climat politique a été nettement perceptible le 8 mai 2020, lorsque le président du parti et groupe politique *Arménie lumineuse* de l'Assemblée nationale, M. Edmon Marukyan, a été physiquement agressé par un député de la majorité à l'issue de son intervention au perchoir, agression qui a conduit le Président de l'Assemblée à suspendre les débats et à s'interposer entre des parlementaires dont les esprits s'échauffaient. Bien que siégeant dans l'opposition, M. Marukyan avait, en 2017, été un allié de M. Pashinyan. Il avait alors présidé le groupe politique *Yelk* à l'Assemblée nationale qui regroupait à la fois le parti de M. Pashinyan, le *Contrat civil*, et le parti de M. Marukyan, *Arménie lumineuse*, ainsi qu'une troisième composante, le parti *République*. Cet évènement a été révélateur, car, alors que les réactions passionnelles, voire épidermiques, et la violence des joutes verbales font, depuis longtemps, partie de la vie politique arménienne, aucune altercation physique significative n'était intervenue au parlement depuis la « révolution de velours ».

29. Enfin, la tension s'est accrue après la levée de l'immunité parlementaire du dirigeant du premier groupe d'opposition, *Arménie prospère*, M. Gagik Tsarukian en juin 2020, puis son placement en détention préventive en septembre. M. Tsarukian, l'une des plus grandes fortunes d'Arménie, était poursuivi pour un certain nombre de délits financiers et des achats de voix lors des élections législatives de 2017 – près de 17 000 selon le procureur général – pratique par ailleurs fréquemment dénoncée par les missions d'observation électorale. L'ensemble de l'opposition parlementaire, ainsi que certains partis non représentés à l'Assemblée nationale, tel le *Parti républicain* ou la formation *Patrie* de l'ancien chef du service de la sécurité nationale (NSS), M. Artur Vanetsyan, ont condamné la levée de l'immunité comme politiquement motivée, tandis que le NSS et le procureur général ont présenté les éléments de preuve découverts lors de la perquisition du domicile de l'intéressé. Certains analystes ont défendu la thèse que l'engagement de poursuites à l'encontre de M. Tsarukian devait être vue comme la « détermination stratégique [des autorités] à mettre fin à la culture d'impunité qui prévalait sous l'ancien gouvernement pour de nombreux riches hommes d'affaires entrés en politique »¹³. M. Tsarukian a été libéré sous caution en octobre, dans le contexte de la loi martiale déclarée au début du conflit du Haut-Karabakh.

30. Déjà durement touchée par la pandémie de Covid-19 pendant l'hiver 2020, l'Arménie s'est trouvée engagée dans un conflit militaire avec l'Azerbaïdjan, soutenue par la Turquie, du 27 septembre au 9 novembre 2020. La signature de la Déclaration Trilatérale les 9-10 novembre 2020 par le Premier Ministre Pashinyan, le Président Poutine et le Président Aliyev a mis un terme à 44 jours d'opérations militaires, à l'issue desquelles environ 30 % du territoire de la République autoproclamée du Haut-Karabakh (Artsakh en arménien) sont passés sous contrôle effectif azerbaïdjanais. En outre, les sept districts d'Azerbaïdjan partiellement ou totalement occupés par les forces arméniennes depuis 1994 ont été soit reconquis par les autorités azerbaïdjanaises, soit leur ont été rétrocédés – le conflit est détaillé dans la partie 3. Pendant la durée des hostilités, l'atmosphère prévalant sur la scène politique arménienne a été celle de l'union sacrée.

2.3. De la crise politique née du conflit du Haut-Karabakh aux élections anticipées de juin 2021 (novembre 2020 – juin 2021)

31. Cette union sacrée a volé en éclats le 9 novembre 2020 à l'annonce de la signature de la Déclaration Trilatérale par le Premier Ministre Pashinyan. Dans la nuit, l'Assemblée nationale a été envahie par un groupe d'opposants à la Déclaration Trilatérale, apparemment bien organisés selon les témoignages qui nous ont été

¹² [Communiqué](#) de janvier 2020 des corraporteurscorapporteurs et [déclarations d'octobre](#) 2019 et [février](#) 2020 du président de la Commission de Venise.

¹³ [Richard Giragosian](#), cité par Raffi Eliot, Armenian weekly, 17 juin 2020, [Business tycoon Gagik Tsarukian charged with bribery, corruption](#).

transmis. Le président de l'Assemblée nationale a été violemment pris à partie à tel point que son état a nécessité une hospitalisation et des bâtiments gouvernementaux pouvant abriter le Premier Ministre ont été pris d'assaut. La gravité de la situation et l'impression qu'un renversement violent des institutions était peut-être en cours nous a conduit à faire paraître un communiqué dans lequel nous avons indiqué que quelque soient les sentiments de la population arménienne créés par les derniers développements au Haut-Karabakh, ceux-ci ne devaient pas se transformer en violences entre citoyens ou se traduire par des atteintes à l'encontre des symboles des institutions démocratiques de la République d'Arménie. Nous avons souligné que les Arméniens avaient le droit de demander des comptes à leurs dirigeants politiques, mais devaient le faire dans le cadre d'un État démocratique qui respecte la prééminence du droit¹⁴.

32. Les institutions n'ont pas été renversées, mais la défaite face à l'Azerbaïdjan a créé une polarisation assez forte au sein de la société arménienne, entre ceux qui ont tenu le Premier ministre pour personnellement responsable et souhaité son départ et les autres. À partir de novembre 2020, des manifestations régulières d'opposants se sont tenues à Erevan et dans d'autres villes. Les deux partis d'opposition représentés à l'Assemblée nationale, *Arménie Prospère* et *Arménie lumineuse*, ont appelé à la démission du Premier ministre Pashinyan, de même que le président arménien, M. Armen Sarkissian, et à la formation d'un gouvernement intérimaire chargé d'organiser des élections anticipées. Le Catholikos Karekin II, chef de l'Église apostolique arménienne d'Arménie a également appelé à la démission du Premier ministre. Les formations extraparlimentaires, le *Parti républicain* et *Patrie*, ont été particulièrement violentes dans leur critique du Premier ministre Pashinyan, certains membres n'hésitant pas à le qualifier de « traître », et actives dans l'organisation des manifestations. Ce dernier a, pour sa part, présenté la signature de la Déclaration Trilatérale comme la seule option possible compte tenu du rapport de force sur le terrain, tenu l'ancien régime pour responsable du décalage technologique entre les forces armées azerbaïdjanaises et les forces armées arméniennes, et mis en avant le risque que l'instabilité de la situation faisait peser sur les acquis de la « révolution de velours ».

33. En décembre 2020, il a engagé des discussions avec l'opposition, qui n'ont abouti à aucun résultat concret. Il a refusé de démissionner et présenté une feuille de route jusqu'en juin 2021, indiquant que des élections anticipées pourraient avoir lieu si la situation se stabilisait.

34. En février 2021, à la suite du limogeage d'un officier de haut rang des forces armées, l'État-major des forces armées arméniennes a publié successivement deux déclarations appelant à la démission du Premier ministre. Elles ont été interprétées comme une tentative de coup d'État par la majorité parlementaire et comme une prise de position publique par certains partis de l'opposition, dont *Arménie lumineuse*, malgré l'obligation constitutionnelle de neutralité s'imposant aux forces armées. En tant que corapporteurs, nous avons réagi en publiant une déclaration¹⁵ indiquant que l'appel des militaires à la démission d'un gouvernement démocratiquement élu était inacceptable. Finalement, le chef d'état-major, M. Onik Gasparian, a été démis de ses fonctions, ce qu'il a contesté devant le tribunal administratif, et le Premier ministre Pashinyan a organisé des rassemblements assez massifs pour soutenir le gouvernement.

35. Ce dernier a ensuite annoncé qu'il était prêt à démissionner en avril, afin que des élections anticipées puissent se tenir le 20 juin, dans le respect de la procédure prévue par la Constitution. Il est resté Premier ministre par intérim jusqu'à cette date, ce qui a été critiqué par l'opposition. Parallèlement, la majorité a repris à son compte plusieurs propositions du groupe de travail mis en place en 2020 pour réformer le cadre électoral, avant la tenue du scrutin. Deux paquets d'amendements au code électoral ont été adoptés, l'un le 1er avril, dont les dispositions ont été appliquées aux élections anticipées du 20 juin, l'autre le 7 mai, dont les dispositions s'appliqueront au prochain scrutin. Pour le premier paquet d'amendements, le Président de l'Assemblée nationale a demandé l'avis conjoint de la Commission de Venise et du Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (OSCE/BIDDH), selon la procédure d'urgence. Cet avis, émis le 21 avril et entériné les 2-3 juillet, a été très positif, la Commission de Venise et le BIDDH saluant le paquet d'amendements dans la mesure où il répondait à la majorité des recommandations soulevées dans les avis précédents de ces institutions. Le très bref délai séparant la modification des règles électorales de la tenue du scrutin a été noté par la Commission de Venise et le BIDDH, mais ces derniers ont estimé que la mesure principale contenue dans le paquet d'amendements, à savoir l'abandon des listes territoriales, qui faisait du scrutin alors en vigueur un scrutin mixte, au profit d'un scrutin à la représentation proportionnelle intégrale, consistait en une simplification du système électoral et qu'elle semblait bénéficier d'un large soutien de la part de la plupart des forces politiques et de la société civile ; ces changements avaient en outre été discutés et préparés depuis longtemps dans le cadre d'un processus politique inclusif et transparent¹⁶. Le Président arménien a refusé de signer ces amendements car il a considéré qu'ils avaient été adoptés à une

¹⁴ [Communiqué](#) du 10 novembre 2021.

¹⁵ [Communiqué](#) du 26 février 2021.

¹⁶ [CDL-AD2021\(025\)](#), paragraphes 11 et 12.

date trop proche des élections et sans que les deux partis d'opposition représentés à l'Assemblée nationale ne les ait votés – Arménie prospère et Arménie lumineuse n'ont effectivement pas pris part au vote. Mais le Président n'a pas non plus saisi la Cour constitutionnelle pour les contester, ce qui a permis au président de l'Assemblée nationale de les signer à sa place.

36. Le caractère très tardif de cette réforme électorale, qui tout en simplifiant le système existant, a entretenu l'incertitude jusqu'à une date avancée sur le type de mode de scrutin qui s'appliquerait *in fine*, n'a pas dissuadé les différentes formations politiques de s'engager dans la campagne. La Commission Électorale Centrale (CEC) a enregistré les listes de candidats de vingt-deux partis politiques et de quatre alliances. Après le retrait d'un parti politique avant le 10 juin, 25 listes composées de 2 498 candidats, dont 925 femmes (37 %) restaient en lice. Les trois anciens présidents d'Arménie, MM. Levon Ter-Petrossian, Robert Kotcharian et Serge Sarkissian, se sont activement engagés dans la campagne électorale qui n'aura officiellement duré que 12 jours – contre 35 à 45 pour des élections ordinaires. L'une des leçons de ce scrutin est que la plupart des acteurs politiques l'ont considéré comme particulièrement ouvert et estimé qu'il valait la peine de s'y présenter au regard des enjeux du moment. Si l'on excepte les élections de décembre 2018, cela marque un changement par rapport aux scrutins antérieurs qui est à saluer. Il est à noter également que ces élections ont été réellement ouvertes : M. Robert Kotcharian a non seulement pu s'engager activement dans la campagne, à la tête de l'Alliance arménienne (*Hayastan*), mais il a encore pu se présenter à la députation, les poursuites pénales intentées contre lui au titre de sa participation aux événements du 1^{er} mars 2008 ayant été annulées en appel par la Cour d'Erevan le 1^{er} avril 2021. De même, M. Artur Vanetsyan, qui avait été brièvement interpellé en novembre 2020 et soupçonné, entre autres, d'avoir participé à une tentative d'assassinat du Premier ministre Pashinyan, a pu mener son parti, *Patrie*, à former avec le *Parti républicain* l'Alliance « *J'ai de l'honneur* » et s'est présenté à la députation.

37. La mission internationale d'observation des élections, à laquelle participait notre Assemblée, a considéré que « les élections législatives arméniennes anticipées ont été concurrentielles et bien gérées dans des délais serrés. Elles ont cependant été caractérisées par de profonds clivages et ont été marquées par les propos de plus en plus incendiaires des principaux candidats ainsi que par la mise à l'écart des femmes pendant toute la durée de la campagne »¹⁷.

38. Les résultats de l'élection ont donné une large majorité à la formation du Premier ministre sortant : près de 54 % des suffrages exprimés sont allés à son parti Contrat civil (71 sièges). L'Alliance arménienne, soutenue par Robert Kotcharian et dont la principale composante était la Fédération Révolutionnaire Arménienne (*Dachnak*), est arrivée en deuxième position avec 21 % des voix (29 sièges), suivie de l'Alliance *J'ai de l'honneur* (5 %) – 7 sièges. Aucune autre formation n'a pu dépasser les seuils fixés pour être représenté à l'Assemblée nationale. Le taux de participation s'est élevé à un peu moins de 50 % des inscrits.

39. L'Alliance arménienne, *J'ai de l'honneur*, ainsi que deux formations n'ayant pu atteindre le seuil pour être représentées à l'Assemblée nationale ont saisi la Cour constitutionnelle contestant les résultats officiels de l'élection, ainsi que la répartition des sièges. Le 17 juillet, la Cour a rejeté l'ensemble des moyens juridiques et éléments de preuve des auteurs de la saisine et confirmé les résultats annoncés par la CEC.

2.4. La prise de fonction du nouveau gouvernement issu des urnes (depuis juin 2021)

40. L'Alliance arménienne et *J'ai de l'honneur* n'ont pas, pour autant, boycotté l'Assemblée nationale et ont participé à la reprise de ses travaux. Le 2 août, Nikol Pashinyan a été investi Premier Ministre par l'Assemblée nationale issue des élections du 20 juin. Puis l'Assemblée a procédé à l'élection de son Président, de ses trois Vice-présidents, dont l'un appartient à l'opposition, en l'espèce le parti *Dachnak* membre de l'Alliance arménienne. Elle a également voté pour l'établissement de douze commissions parlementaires permanentes, dont elle a réparti les présidences, trois ayant été réservées à l'opposition¹⁸. Le 11 août, un début d'altercations physiques entre des parlementaires de la majorité et de l'opposition a conduit le Président de l'Assemblée à suspendre les débats et à faire intervenir le personnel chargé de la sécurité des bâtiments pour ramener l'ordre.

41. Le Premier Ministre Pashinyan a formé un gouvernement de 12 ministres, un effectif aussi resserré que celui issu des élections de décembre 2019. Il l'a présenté, ainsi que son programme, à l'Assemblée nationale le 24 août 2021, qui l'a adopté le 26. Ce dernier compte six volets : Sécurité et Politique étrangère, Économie, Développement des infrastructures, développement du capital humain, Droit et justice, Développement

¹⁷ Annexe 3 du rapport de M. George Katrougalos (Grèce, UEL) de la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée sur l'observation des élections législatives anticipées en Arménie (20 juin 2021).

¹⁸ Il s'agit de la commission pour la Protection des droits de l'homme et des affaires publiques, de la commission de l'Intégration régionale et eurasiatique, et de la commission des Affaires économiques.

institutionnel. On le voit, les priorités de l'action gouvernementale diffèrent de celles dont le Premier Ministre s'était entretenu avec nos prédécesseurs en mars 2019, l'exigence de sécurité dans un contexte régional tendu venant désormais en premier. Parallèlement, le Premier Ministre a relancé l'idée d'une large consultation sur la possible révision de la Constitution à l'aune de ce qu'il a perçu comme des dysfonctionnements institutionnels nés de la crise politique du 9 novembre 2020.

3. Le conflit du Haut-Karabakh et ses conséquences sur la vie politique arménienne

42. Le conflit du Haut-Karabakh ayant eu un très fort impact sur l'Arménie, il nous a paru important d'informer les membres de notre commission et de notre Assemblée des développements récents intervenus en la matière, en même temps que d'analyser les conséquences du conflit sur la vie politique arménienne. La commission de suivi et ses corapporteurs, tant pour l'Arménie que l'Azerbaïdjan ont pris position à de nombreuses reprises pendant et après les hostilités. On en trouvera le détail dans l'[Aperçu des travaux de la commission](#). La commission de suivi a également régulièrement débattu de la situation entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et soutenu la tenue d'un débat d'actualité consacré aux « Arméniens prisonniers de guerre, détenus en captivité et personnes déplacées » le 20 avril 2021, pendant la partie de session de printemps. Par ailleurs, notre collègue Paul Gavan (Irlande, GUE) a présenté un rapport très complet sur les conséquences humanitaires de ce conflit¹⁹ à l'Assemblée qu'on lira avec profit, ainsi que la résolution et la recommandation que celle-ci a adoptées²⁰.

43. Le déroulé de l'affrontement ayant été présenté par le président de notre commission, M. Michael Aastrup Jensen, dans son rapport sur l'évolution de la procédure de suivi (janvier-décembre 2020)²¹, nous nous bornerons à résumer son contenu et à le compléter par les événements intervenus depuis janvier 2021.

3.1. La fin du conflit militaire et ses suites après les 9-10 novembre 2020

44. Le conflit militaire opposant l'Arménie et l'Azerbaïdjan, parfois qualifié de deuxième guerre du Haut-Karabakh en référence à celui de 1991 à 1994, a débuté le 27 septembre le long de la ligne de contact qui séparait depuis le cessez-le-feu de 1994 les positions azerbaïdjanaises et arméniennes au Haut-Karabakh et dans les sept districts azerbaïdjanais limitrophes. Il s'est achevé le 9 novembre 2020. À cette date, le Premier Ministre Pashinyan et les Présidents Aliyev et Poutine ont signé, à l'initiative de la Russie, une déclaration dite « trilatérale », instaurant un cessez-le-feu. En 44 jours d'affrontements, le nombre de victimes militaires a dépassé les 6 000 : 3 773 du côté arménien²² et 2 881 du côté azerbaïdjanais²³. Le nombre de victimes civiles a été évalué à 163 du côté arménien et 548 du côté azerbaïdjanais²⁴. Le nombre de personnes déplacées pendant le conflit a été évalué à près de 140 000, dont 90 000 à 100 000 Arméniens, soit 70 % de la population de la République auto-proclamée du Haut Karabakh, et 40 000 Azerbaïdjanais. À ces chiffres s'ajoute le nombre d'Arméniens ayant quitté les districts repris par / ou rétrocédés à l'Azerbaïdjan aux termes de la Déclaration Trilatérale, qu'il est difficile d'estimer – le journal Eurasianet a évalué entre 34 000 et 40 000 le nombre d'Arméniens résidant dans ces territoires. Les autorités russes ont déclaré en décembre 2020 que 40 000 personnes déplacées étaient retournées, sous protection russe, au Haut-Karabakh²⁵. Pour mémoire, les autorités azerbaïdjanaises estimaient qu'à l'issue de la première guerre du Haut-Karabakh, en 1994, l'Azerbaïdjan comptait 600 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays originaires du Haut-Karabakh ou des districts limitrophes²⁶. Le rapport Gavan précise qu'environ 65 % d'entre eux seraient concernés par un possible retour dans les sept districts reconquis ou rétrocédés, ainsi que dans la partie du Haut-Karabakh prise par les autorités azerbaïdjanaises²⁷.

¹⁹ [Doc. 15363](#).

²⁰ [Résolution 2391 \(2021\)](#), [Recommandation 2209 \(2021\)](#).

²¹ [Doc. 15211](#), paragraphes 160 et suivants.

²² Selon le Premier Ministre Pashinyan, lors de la présentation de son programme de gouvernement à l'Assemblée nationale le 24 août 2021. Voir [Armenpress](#), 24 août 2021. Le rapport Gavan (§14) mentionne un chiffre légèrement différent de 3 945 victimes parmi les forces armées arméniennes.

²³ Voir les chiffres du [Ministère de la défense azerbaïdjanais](#) publiés le 2 mars 2021. Le rapport Gavan (§14) indique 2 907 victimes parmi les forces armées azerbaïdjanaises.

²⁴ Ces chiffres fournis au rapporteur Gavan d'une part par le Défenseur des droits de l'homme arménien et d'autre part par les autorités azerbaïdjanaises, diffèrent assez largement de ceux établis par le think tank [International Crisis Group](#) qui se montent à 77 victimes civiles du côté arménien et 92 du côté azerbaïdjanais.

²⁵ Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides, [Le conflit du Haut-Karabakh du 27 septembre au 10 novembre 2020](#), 12 décembre 2020, p. 17 et suivantes. Le rapport Gavan avance une estimation de 650 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, [Doc. 15363](#), paragraphe 98.

²⁶ Source : [Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations-Unies](#), 2009, p. 1.

²⁷ [Doc. 15363](#), paragraphe 101.

45. Le rapport Jensen a fait état de plusieurs violations du droit humanitaire pendant ce conflit (non-respect du principe de distinction entre objectifs civils et militaires ou du principe de proportionnalité, usage d'armes à sous-munitions ne discriminant pas entre les civils et les combattants, exécutions de prisonniers et utilisation de mercenaires syriens par l'Azerbaïdjan, avec l'aide de la Turquie, pour appuyer ses opérations militaires dans la zone de conflit du Haut-Karabakh) et rappelé que les autorités turques avaient affirmé en de multiples occasions qu'elles soutiendraient l'Azerbaïdjan « sur le terrain » et « à la table des négociations²⁸ ».

46. Il est à noter que tant l'Arménie que l'Azerbaïdjan ont introduit pendant et après le conflit des requêtes interétatiques auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme, l'une d'entre elles étant également dirigée contre la Turquie. Le 29 septembre 2020, se fondant sur l'article 39 de son règlement lui permettant d'enjoindre des mesures provisoires, la Cour a demandé à l'Azerbaïdjan et à l'Arménie de s'abstenir de prendre toute mesure, en particulier des actions militaires, qui pourrait entraîner des violations des droits des populations civiles garantis par la Convention, notamment en mettant en danger leur vie et leur santé. Elle leur avait aussi demandé de se conformer à leurs engagements au titre de la Convention, notamment à l'article 2 (droit à la vie) et à l'article 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants) de la Convention (lien vers le communiqué de presse). Le 6 octobre, elle a étendu ces mesures à tous les États directement ou indirectement impliqués dans le conflit, y compris la Turquie.

47. Au-delà de son paragraphe 1^{er} qui établissait un cessez-le-feu le long des positions arméniennes et azerbaïdjanaises au 10 novembre, la Déclaration Trilatérale a organisé le déploiement de forces militaires russes de maintien de la paix pour une durée initiale de cinq ans, créé un centre de maintien de la paix et de contrôle du cessez-le-feu, défini un calendrier pour la restitution à l'Azerbaïdjan des trois districts encore sous le contrôle de l'Arménie, à l'exclusion du corridor de Latchin²⁹, et prévu l'ouverture de toutes les voies de communication, notamment celle entre les régions occidentales de la République d'Azerbaïdjan et la République autonome du Nakhitchevan sous la supervision de la police des frontières du Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie. L'accord trilatéral prévoyait également le retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, sous le contrôle du Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies, au Haut-Karabakh et dans les districts voisins, ainsi que l'échange des prisonniers de guerre, des otages et autres personnes détenues, et des dépouilles.

48. De novembre 2020 à mai 2021 a débuté la mise en œuvre de la Déclaration Trilatérale. 2 000 soldats de la Fédération de Russie ont été déployés. Les districts d'Agdam, de Kalbajar et de Latchin, encore détenus par les forces arméniennes, ont été rétrocédés à l'Azerbaïdjan de novembre à décembre, la recherche et la remise des corps des soldats tombés ont été entamées et des échanges de prisonniers sont intervenus à partir du mois de décembre sous l'égide du Comité international de la Croix-Rouge. Par ailleurs, sur proposition de la Fédération de Russie, une seconde Déclaration Trilatérale a été signée le 11 janvier 2021 par le Premier Ministre Pashinyan et les Présidents Poutine et Aliyev. Elle visait à mettre en œuvre le paragraphe 9 de la déclaration des 9-10 novembre 2020 sur le déblocage de toutes les liaisons économiques et de transport dans la région. Elle prévoyait pour ce faire, la création d'un Groupe de travail tripartite dirigée par les vice-premiers ministres de la République d'Arménie, de la Fédération de Russie et de la République d'Azerbaïdjan, chargé d'établir une liste des principaux domaines de travail découlant du paragraphe 9 de la déclaration du 9 novembre 2020 en fixant les communications ferroviaires et routières comme priorités. Il appartenait également au Groupe de travail d'établir une liste et un calendrier de mise en œuvre des mesures prévoyant la remise en état et la construction de nouvelles infrastructures de transport nécessaires à l'organisation, à la mise en œuvre et à la sécurité du trafic international transitant par la République d'Azerbaïdjan et la République d'Arménie, ainsi que les transports effectués par la République d'Azerbaïdjan et la République d'Arménie, qui nécessitent la traversée des territoires de la République d'Azerbaïdjan et de la République d'Arménie. Le Groupe de travail devait être épaulé par plusieurs sous-groupes d'experts. Le Groupe de travail a effectivement débuté ses travaux et procédé à la création des sous-groupes d'experts.

49. La situation s'est cependant tendue à partir du 12 mai 2021, date à laquelle les troupes azerbaïdjanaises ont pénétré sur une profondeur de 3,5 kilomètres en territoire arménien, dans deux localités, l'une située dans la province de Syunik, l'autre dans la province de Gegharkunik, le gouvernement azerbaïdjanais pointant l'absence de délimitation claire des frontières en cet endroit et le fait que, selon certaines cartes datant de l'époque soviétique, les localités concernées étaient situées sur le territoire azerbaïdjanais. À la date d'impression du rapport, les troupes azerbaïdjanaises ne s'étaient pas retirées de ces localités. En dépit de la

²⁸ [Doc 15211](#), paragraphe 163.

²⁹ La modification au paragraphe 47 est effectuée conformément aux dispositions de la Déclaration Trilatérale du 9 novembre 2020.

"La République d'Arménie restituera le district de Kalbajar à la République d'Azerbaïdjan d'ici le 15 novembre 2020, et le district de Lachin d'ici le 1er décembre 2020. Le corridor de Lachin (5 km de large), qui assurera une connexion entre le Haut-Karabakh et l'Arménie tout en ne passant pas par le territoire de Choucha, restera sous le contrôle des forces de rétablissement de la paix de la Fédération de Russie."

médiation russe et des prises de position de la Fédération de Russie pour une accélération des opérations de démarcation des frontières, les zones frontalières entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont désormais l'objet d'incursions, de captures de militaires³⁰ et d'échanges de tirs sporadiques, certains mortels pour les soldats des parties prenantes. Néanmoins, le Groupe de travail tripartite s'est à nouveau réuni le 17 août et a tenu la première partie de sa 8^{ème} réunion le 20 octobre 2021. À cette situation de tension renouvelée, s'ajoutent cinq sujets d'inquiétudes.

50. Le premier concerne le retour des prisonniers ou personnes détenues. À la date d'impression de ce rapport, cet aspect n'est malheureusement pas encore réglé, l'Azerbaïdjan détenant encore plus de 150 Arméniens et ce, alors même que la Cour européenne des droits de l'Homme, dans une décision sans précédent du 9 mars 2021, avait notifié au Comité des Ministres, les mesures provisoires qu'elle avait ordonnées à l'Azerbaïdjan à propos de 188 Arméniens qui auraient été capturés par cette dernière, « eu égard au non-respect par le Gouvernement azerbaïdjanais des délais fixés par la Cour pour la communication d'informations sur les personnes concernées, et des informations assez générales et limitées fournies par celui-ci. » La Cour n'a en revanche pas ordonné de mesures provisoires à l'encontre de l'Arménie, malgré une demande de l'Azerbaïdjan en ce sens, l'Arménie ayant remis à cette dernière 12 de ses 16 citoyens qu'elle détenait et soutenu qu'elle ne détenait pas les quatre autres. La question des personnes détenues est compliquée par deux éléments. En premier lieu, les autorités azerbaïdjanaises estiment que les combattants arméniens capturés après la signature de la Déclaration Trilatérale des 9-10 novembre ne sont pas couverts par les stipulations du paragraphe 8 de la déclaration qui vise l'échange de toutes les personnes détenues. Par ailleurs, elles ont engagé des actions pénales à l'encontre de certains prisonniers arméniens, notamment pour être « entrés illégalement sur le territoire azerbaïdjanais »³¹. Certains de ces condamnés ont pu, par la suite, être remis aux autorités arméniennes, comme cela a été le cas en juin 2021 pour 15 d'entre eux, contre la fourniture par l'Arménie de cartes des mines disséminées dans les anciens districts azerbaïdjanais occupés, ce qui a fait dire à certains analystes que les procès intentés par Bakou pouvaient être motivés par des considérations autres que la recherche de la justice³². Le 3 juillet 2021, 15 autres personnes ont été libérées par l'Azerbaïdjan et cinq personnes qui avaient été préalablement condamnées l'ont été le 19 octobre³³. Le 31 août 2021, le Ministre des Affaires Étrangères russe, M. Lavrov, a, pour la première fois, appelé les autorités azerbaïdjanaises à libérer tous les prisonniers arméniens sans conditions³⁴.

51. Le deuxième sujet d'inquiétude concerne la préservation du patrimoine culturel arménien dans les zones reconquises par l'Azerbaïdjan ou qui lui ont été rétrocédées. Ce patrimoine compte des dizaines d'édifices religieux, dont certains datent du V^{ème} siècle. L'Unesco avait rappelé dès novembre 2020 l'obligation de protection des biens culturels en vertu de la Convention de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé à laquelle tant l'Arménie que d'Azerbaïdjan sont parties. Elle avait ainsi proposé d'effectuer une mission d'expertise indépendante sur le terrain pour dresser un inventaire préliminaire des biens culturels les plus significatifs, comme préalable à une protection effective du patrimoine de la région, dans et autour du Haut-Karabakh. En décembre de la même année, elle a constaté que les autorités azerbaïdjanaises avaient été sollicitées à plusieurs reprises pour permettre l'envoi d'une telle mission sans succès³⁵. Le Ministère des affaires étrangères azerbaïdjanais a répondu par un communiqué indiquant que l'Unesco était restée silencieuse lors de la destruction du patrimoine culturel azerbaïdjanais au cours des 30 dernières années par les forces d'occupation arméniennes, que le Ministère de la culture avait transmis les premiers résultats d'une évaluation de l'ampleur de cette destruction à l'Unesco et qu'il espérait que cette dernière la prendrait en compte³⁶. Quel que soit le bien-fondé de l'argumentation azerbaïdjanaise³⁷, les craintes que le patrimoine culturel arménien ne fasse les frais d'un affrontement mémoriel, destiné à ré-écrire l'histoire, sont réelles. Le

³⁰ [Déclaration](#) des coprésidents du Groupe de Minsk de l'OSCE du 28 mai 2021, constatant notamment la détention de six soldats arméniens le 27 mai.

³¹ Au 30 juillet 2021, le site d'information [Open Caucasus](#), estimait à une quarantaine le nombre de combattants arméniens déjà condamnés pour un franchissement illégal de la frontière azerbaïdjanaise, tandis qu'une vingtaine d'autres étaient en attente de jugement, soit une soixantaine au total. Voir également : [Azerbaijan jails 13 Armenian military personnel for six years -court](#), 23 juillet 2021, Reuters.

³² Eurasianet, [Armenian soldiers on trial in Azerbaijan](#), 1er juillet 2021.

³³ Jamnews, [Five Armenian prisoners returned from Azerbaijan to Yerevan](#), 19 octobre 2020.

³⁴ TASS, [Moscow calls on Baku to release all Armenian prisoners without any conditions — Lavrov](#), 31 août 2021.

³⁵ Unesco, [communiqué](#) du 21 décembre 2021.

³⁶ [Communiqué n° 479/20](#) du 23 décembre 2021.

³⁷ Au paragraphe 18.1. de la [résolution 2391 \(2021\)](#) sur les conséquences du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan / le conflit du Haut-Karabakh, l'Assemblée a condamné « les dommages et destructions causés par l'Arménie dans les anciennes zones de conflit rendues à l'Azerbaïdjan et, en particulier, la destruction presque totale et le pillage d'Aghdam, de Fuzuli et d'autres zones survenus au cours des 30 dernières années, ainsi que le transfert d'éléments du patrimoine culturel. »

précédent du Nakhitchevan où, selon des sources crédibles³⁸, le patrimoine culturel arménien a souffert d'importantes dégradations, peut légitimement susciter la crainte d'une répétition.

52. Le troisième sujet d'inquiétude a trait à la multiplication des discours ou actions, qui ne créent pas les conditions d'un apaisement, ni d'une normalisation des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. À cet égard, nous ne pouvons que regretter la position publiquement exprimée et répétée des plus hautes autorités azerbaïdjanaises, soit le Ministre de la Culture et le Président Aliyev³⁹, consistant à nier le caractère « arménien » de la majorité des édifices religieux construits avant le XIX^e siècle et à les qualifier de « caucasien-albanais », selon une thèse en vogue à l'époque soviétique. Cette thèse vise en effet à contester la présence arménienne, pourtant bien attestée, sur le territoire azerbaïdjanais antérieurement au XIX^e siècle et laisse à penser que la qualification du patrimoine culturel revêt un aspect plus politique qu'historique⁴⁰. De même, les déclarations ambiguës du Président Aliyev, notamment celles du 14 juillet 2020⁴¹, faisant référence à la province occidentale de Zangazur, c'est-à-dire la province arménienne de Syunik, comme « terre ancestrale » où les Azerbaïdjanais doivent retourner sans que personne ne puisse les arrêter et où ils « reviendront », une fois « toutes les voies de communication ouvertes », [cad en accord avec la Déclaration Trilatérale des 9-10 novembre], de même qu'ils retourneront vers leur « terre natale », le district de Goycha, Iravan, ancien nom persan de l'actuelle capitale arménienne Erevan, ces déclarations ne contribuent pas à créer un climat propice à la paix. Le rapport Jensen indiquait que, pendant le conflit, la manipulation de l'information et les discours de haine avaient été massivement utilisés⁴². Si l'Arménie et l'Azerbaïdjan veulent sortir de 30 années de défiance, il nous paraît indispensable qu'un terme soit mis à ces phénomènes et que les classes politiques de ces pays montrent l'exemple et inversent la tendance observée depuis 30 ans.

53. Le quatrième sujet d'inquiétude a trait aux questions, parfois liées, du déminage des anciennes zones azerbaïdjanaises occupées et des réfugiés. Si le président Aliyev a annoncé le lancement d'un grand plan d'investissement pour les zones reconquises ou libérées, le retour des Azerbaïdjanais déplacés dans les sept districts et la partie de la République autoproclamée du Haut-Karabakh conquise sera, de toute façon, conditionnée par la mise en œuvre d'une vaste opération de déminage, comme le démontre le fait que ces mines font régulièrement des victimes⁴³. Du côté arménien, l'accueil et la gestion des réfugiés qui ont quitté les territoires reconquis ou rétrocédés et qui ne souhaitent pas y retourner constitueront un enjeu pour les autorités. Le rapport Gavan détaille les questions relatives à la nécessaire coopération pour effectuer des opérations de déminage, ainsi qu'au sort des personnes déplacées et des réfugiés. On lira avec intérêt les paragraphes 65 à 103 qui y sont consacrés.

54. Le dernier sujet de préoccupation a trait aux visions, pour l'instant différentes, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan quant au règlement global du conflit. Au-delà de la question de la démarcation des frontières déjà abordée, des garanties sécuritaires sur le corridor entre la République autoproclamée du Haut-Karabakh

³⁸ Voir The Guardian, [Monumental loss : Azerbaijan and 'the worst cultural genocide of the 21st century'](#), 1er mars 2019 ; Thomas de Waal, [Unfinished business in the Armenia-Azerbaijan conflict](#), in Carnegie Europe, 11 février 2021 ; et l'étude détaillée du journal Hyperallergic, [A regime conceals its erasure of indigenous Armenian culture](#), 18 février 2019.

³⁹ Anadolu, [Azerbaijan will restore, revive all liberated lands](#), 25 novembre 2020.

⁴⁰ Pour un exposé approfondi des arguments à visée nationaliste utilisés tant du côté arménien que du côté azerbaïdjanais sur la question des « Albanais du Caucase », voir Eurasianet, [Who were the Caucasian Albanians?](#), 7 juin 2021.

⁴¹ Selon le discours reproduit [en anglais sur le site du groupe de presse azerbaïdjanais APA](#), le Président Aliyev aurait indiqué :

« Le gouvernement soviétique a arraché le Zangazur à l'Azerbaïdjan et l'a remis à l'Arménie. Il s'agit d'une date relativement récente – il y a 101 ans. Alors pourquoi devrions-nous dire que cela ne s'est pas produit ? Pourquoi ? Nous disons la vérité. C'est la terre de nos ancêtres : tout le Zangazur – le Zangazur de l'Est et le Zangazur de l'Ouest. On dit maintenant en Arménie qu'Ilham Aliyev fait des revendications territoriales. S'il y a le Zangazur oriental, alors il y a aussi le Zangazur occidental. Oui, le Zangazur occidental est notre terre ancestrale. J'ai dit qu'il fallait y retourner. Je l'ai dit il y a 10 ans. Tous mes discours sont disponibles dans les médias. J'ai dit que c'est la terre de nos ancêtres, que nous devons y retourner, nous y retournerons et nous y retournons déjà. Personne ne peut nous arrêter. Nous y reviendrons, c'est sûr, car il n'y a pas d'autre moyen.

Lorsque toutes les voies de communication seront ouvertes, nous, le peuple azerbaïdjanais, reviendrons bien sûr sur notre terre ancestrale. La Déclaration Trilatérale du 10 novembre stipule : tous les réfugiés doivent retourner dans leur pays d'origine. Notre terre natale est Zangazur, notre terre natale est le district de Goycha, Iravan. Nous y retournerons, c'est certain. »

Pour une analyse de cette rhétorique, voir Eurasianet, [What's the future of Azerbaijan's « ancestral lands » in Armenia?](#), 16 juillet 2020.

⁴² [Doc. 15211](#), paragraphe 164.

⁴³ Au 6 juin 2021, les autorités azerbaïdjanaises indiquaient que, depuis le cessez-le-feu du 9 novembre 2020, sept militaires et quinze civils avaient été tués par des mines et plus de 100 avaient été blessés. Source : Radio Free Europe Radio Free Liberty, [Mine Kills Two Azerbaijani Journalists, Village Official In Areas Recaptured From Armenian Forces](#), 4 juin 2021.

et l'Arménie d'une part, et une liaison de transport⁴⁴ entre le Nakhitchevan et le reste de l'Azerbaïdjan d'autre part, au-delà de la question des enclaves dont les Azerbaïdjanais et, dans une moindre mesure, les Arméniens réclament le retour⁴⁵, la pierre d'achoppement est, pour l'heure, le statut de la République autoproclamée du Haut-Karabakh. À ce jour, la position azerbaïdjanaise est que le conflit avec l'Arménie a désormais pris fin, qu'un accord de paix avec l'Arménie est nécessaire et que l'essentiel consiste à se concentrer sur le développement économique de la région sub-caucasienne. Aucune mention n'est faite d'un quelconque statut particulier qui pourrait être octroyé à l'ancien oblast autonome du Haut-Karabakh, selon la dénomination de l'époque soviétique⁴⁶. Les autorités arméniennes insistent au contraire pour que la question du statut soit pleinement abordée et ce, sur l'ensemble de l'ancien oblast, y compris la partie sous contrôle azerbaïdjanais. Elles en font une condition d'un accord de paix. Le risque, en cas d'absence d'un règlement global, est qu'après avoir été gelé pendant trente ans, puis réchauffé pendant 44 jours, le conflit du Haut-Karabakh ne connaisse une nouvelle glaciation.

55. Au regard de ces inquiétudes, il nous semble que l'esprit de la [déclaration](#) publiée par la commission de suivi le 22 avril 2021 sur le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan demeure d'actualité. La commission indiquait que le paragraphe 8 de la Déclaration Trilatérale visait clairement l'échange de toutes les personnes détenues, quel que soit le statut affecté à ces personnes par l'une ou l'autre partie, et appelait l'Azerbaïdjan à s'assurer que tous les détenus arméniens soient libérés et remis sans tarder aux autorités arméniennes. Elle considérait que la mise en place d'une mission internationale indépendante chargée d'enquêter sur le conflit et les allégations de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire au cours des récentes hostilités était essentielle pour instaurer un environnement propice à la réconciliation et une paix véritable. Elle affirmait l'importance du patrimoine culturel pour toutes les parties au conflit et réclamait la mise en œuvre urgente des mécanismes indispensables à sa protection et à sa rénovation. Enfin, la commission appelait les deux parties à s'engager de manière constructive avec les institutions internationales compétentes, en particulier le Groupe de Minsk de l'OSCE, afin de mettre en œuvre pleinement la Déclaration Trilatérale et d'amorcer les négociations de paix.

56. L'esprit et le contenu de la déclaration de la commission de suivi du 22 avril 2021 ont, en outre, été confortés par la publication récente d'un mémorandum de la Commissaire aux Droits de l'Homme sur les conséquences du conflit en termes humanitaires et sur le plan des droits de l'homme⁴⁷. Ce mémorandum formule huit recommandations pour une protection urgente des droits de l'homme. Pour chacune de ces recommandations, les vues de la Commissaire rejoignent complètement celles de notre commission, les nôtres, en tant que corapporteurs, ainsi que celles exprimées dans le rapport Gavan.

57. Notre déplacement dans la commune d'Eraskh, à la frontière avec la République autonome du Nakhitchevan, et nos discussions avec les autorités municipales, nous ont rappelé, s'il en était besoin, qu'en l'absence d'un accord de paix global, l'insécurité perdure à la frontière. Les militaires sont les premiers à en payer le prix, mais les populations civiles en subissent également les conséquences⁴⁸. En l'occurrence, la description qui nous a été faite de la situation à Eraskh est édifiante : des deux côtés de la frontière, les forces armées des deux pays ont aménagé leurs positions qui surplombent deux villages, l'un arménien, l'autre azerbaïdjanais. Alors que les incidents étaient inexistant dans cette localité avant le conflit de septembre 2020, ils seraient devenus sporadiques depuis l'été 2021, d'après ce qui nous a été rapporté. Les populations civiles ne semblent pas délibérément visées, mais doivent vivre avec le risque constant qu'elles puissent le devenir et avec celui que représentent les balles ou obus perdus, en cas d'échanges de tir entre les positions militaires arméniennes et azerbaïdjanaises, ce qui s'est déjà produit.

⁴⁴ Les modifications au paragraphe 54 sont effectuées conformément aux dispositions de la Déclaration Trilatérale du 9 novembre 2020.

Toutes les connexions économiques et de transport dans la région doivent être débloquées. La République d'Arménie garantit la sécurité des liaisons de transport entre les régions occidentales de la République d'Azerbaïdjan et la République autonome du Nakhitchevan afin d'organiser la circulation sans entrave des personnes, des véhicules et des marchandises dans les deux sens. Le Service des gardes-frontières du Service fédéral de sécurité russe est chargé de surveiller les liaisons de transport."

⁴⁵ Pour les Azerbaïdjanais, il s'agit de sept villages du district de Kazakh et du village de Kerki, près du Nakhitchevan ; pour les Arméniens, de l'enclave d'Artsvashen. Source : Thomas de Waal, [Unfinished business in the Armenia-Azerbaijan conflict](#), préc.

⁴⁶ Le président Aliyev a déclaré qu'une proposition de statut autonome avait été faite avant la guerre, qu'elle avait été rejetée, et que la question du statut était maintenant enterrée. Voir Eurasianet, [Down with Nagorno-Karabakh – long live Karabakh](#), 2 avril 2021.

⁴⁷ Commissaire aux Droits de l'Homme, [memorandum](#), 8/11/2021.

⁴⁸ Azatutyun, [Armenian village chief wounded in border skirmish](#), 20 juillet 2021.

3.2. Les conséquences du conflit sur la vie politique arménienne

58. Des entretiens que nous avons eus et des informations qui ont été portées à notre connaissance, nous tirons trois conclusions.

59. La première est que le conflit a, bien évidemment, fait de la sécurité de l'Arménie et des Arméniens, la priorité numéro 1 du débat politique. La sécurité a été le principal thème de la campagne des élections anticipées de juin 2021, dans un contexte de défaite militaire et, à partir du 12 mai, d'avancée des forces armées azerbaïdjanaises en territoire arménien, en l'absence, selon elles, de délimitation claire de la frontière. Le retour des sept districts antérieurement occupés à l'Azerbaïdjan a également rendu plus aiguë le sentiment d'insécurité dans les provinces de Syunik et Gegharkunik. Ces provinces bénéficiaient autrefois du glacis constitué par lesdits districts, mais sont depuis redevenues limitrophes de l'Azerbaïdjan, et concentrent la majorité des incidents depuis lors. Il n'est donc pas surprenant que la province de Syunik ait pu connaître une certaine agitation, notamment en avril 2021, lorsque des élus locaux ont violemment pris le Premier Ministre Pashinyan à partie lors d'un déplacement⁴⁹, ou qu'elle ait revêtu une importance symbolique notable pendant la campagne électorale, le Premier Ministre Pashinyan y ayant menacé, le 15 juin, de « couper la main » de ceux qui chercheraient à opposer la province de Syunik au reste de l'Arménie⁵⁰. Cette recherche de sécurité est évidemment à apprécier au regard de la place qu'occupe le génocide arménien de 1915-1916 dans la psychée et l'identité arméniennes. Les responsables politiques arméniens n'ont ainsi pas manqué d'établir un lien entre ce génocide et le conflit armé de septembre-novembre avec l'Azerbaïdjan soutenue par la Turquie⁵¹. Au-delà du fait que la « sécurité » est devenue la priorité du gouvernement issu des élections de juin 2020, le Premier ministre Pashinyan a annoncé une profonde réforme des forces armées, l'achat d'armes modernes à la Russie, le renforcement des liens avec l'Organisation du Traité de Sécurité Collective (OTSC), dont l'Arménie est membre, et le déploiement de gardes-frontières russes sur des portions de la frontière arméno-azerbaïdjanaise, notamment dans la province de Tavush au nord. De manière générale, l'ensemble de la classe politique perçoit la Russie comme le premier et seul garant de la sécurité dont l'Arménie a besoin et plaide pour un renforcement des liens avec celle-ci.

60. Le deuxième effet tangible du conflit a été une très forte polarisation de la scène publique à partir de la signature de la Déclaration Trilatérale des 9-10 novembre 2021 autour de la question de la responsabilité de la défaite. L'Alliance arménienne et *J'ai de l'honneur* ont tenu le Premier ministre pour responsable exclusif et lui ont dénié le droit de signer la Déclaration Trilatérale, l'ancien président Kotcharyan allant jusqu'à le qualifier de « traître »⁵². Le Premier Ministre a, lui, rejeté la faute sur les membres des gouvernements passés. Le sujet reste extrêmement sensible : le 26 août 2021, la mise en cause, par un membre du parti majoritaire, des anciens ministres de la défense dans la défaite et leur qualification de « traître » a déclenché des affrontements physiques au sein de l'Assemblée nationale et conduit à une suspension de la séance.

61. La crainte d'une détérioration des relations de l'Arménie avec certaines organisations internationales, telles l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a été évoquée lors de nos entretiens. Elle se fonde sur la déception des responsables politiques arméniens face à ce qu'ils auraient perçu comme une inaction ou une réaction de faible portée de ces organisations et d'une partie de leurs membres, lorsqu'un pays appartenant à l'OTAN, la Turquie, s'est engagée « sur le terrain » et « à la table des négociations » aux côtés de l'Azerbaïdjan, et qu'il a été accusé d'avoir assisté les autorités azerbaïdjanaises à employer des mercenaires venus de Syrie pendant le conflit⁵³. Cette déception a d'ailleurs été mentionnée par des membres de la délégation arménienne. Des entretiens que nous avons eus et des informations qui nous sont parvenues, nous tirons la conviction que, si cette crainte d'une détérioration des relations de l'Arménie avec certaines organisations internationales peut faire l'objet de débats dans la vie politique arménienne, elle est, à l'heure actuelle, infondée en ce qui concerne le Conseil de l'Europe et, *a fortiori*, en ce qui concerne les engagements et les obligations pris par l'Arménie lors de son adhésion à notre Organisation.

⁴⁹ RFE/RL, [Arrests Made After Anti-Pashinian Protests](#), 22 avril 2021.

⁵⁰ The Armenian mirror spectator, [Pashinyan Promises to 'Cut off the Hand' that Would Try to Oppose Syunik to Rest of Armenia](#), 15 juin 2021.

⁵¹ Voir notamment Thomas de Waal, [Unfinished business in the Armenia-Azerbaijan conflict](#), préc., où le Président Sarakissian utilise l'expression de « second génocide » et le Premier Ministre Pashinyan fait référence à l'agression « azerbaïdjanaïso-turque ».

⁵² Paragraphe 38 du rapport de M. George Katrougalos précité.

⁵³ [Doc. 15211](#), paragraphe 163 : « l'utilisation de mercenaires syriens par l'Azerbaïdjan, avec l'aide de la Turquie, pour appuyer ses opérations militaires dans la zone de conflit du Haut-Karabakh, y compris sur la ligne de front, a été mentionnée notamment par la France et la Fédération de Russie, ainsi que par les [Nations Unies](#) ».

4. La réforme électorale

62. Il s'agit d'une recommandation ancienne de l'Assemblée et des différentes missions internationales d'observation des élections. Lors des élections parlementaires du 2 avril 2017, l'OSCE/BIDDH et la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée avaient tous deux noté que la campagne électorale avait été ternie par des allégations crédibles et récurrentes faisant état de l'achat de voix, de l'intimidation d'électeurs, notamment des fonctionnaires dans les écoles et les hôpitaux et des salariés d'entreprises privées incités à voter pour certaines formations et de l'abus de fonctions⁵⁴. Mme Liliane Maury Pasquier, cheffe de la délégation de l'Assemblée chargée d'observer les élections, avait résumé le constat des organisations internationales en pointant « les soupçons de longue date sur la fiabilité et l'intégrité des processus électoraux dans le pays » et en indiquant que « le recours à de nouvelles techniques de vote [alors mises en place] ne peut à lui seul rétablir la confiance dans les élections (cruciale dans une véritable démocratie), de même qu'une meilleure loi n'est efficace que si elle est mise en œuvre de bonne foi »⁵⁵.

63. L'organisation et la tenue des élections anticipées de décembre 2018 ont cependant rompu, dans un sens favorable, avec les pratiques antérieures, ce qui a été salué par les observateurs internationaux. L'absence générale de pratiques électorales frauduleuses, comme l'achat de voix et les pressions sur les électeurs, avait alors permis une réelle concurrence. M. Aleksander Pocij, chef de la délégation de l'Assemblée chargée d'observer les élections, a résumé cette nouvelle dynamique électorale de la manière suivante : « 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 »⁵⁶. Ce constat des observateurs internationaux semble avoir été confirmé par les électeurs arméniens. L'enquête la plus récente du Baromètre du Caucase, publiée en 2020, a montré une amélioration remarquable du sentiment de ces derniers à l'égard des élections législatives de décembre 2018 par rapport au vote de 2017 : 63 % des personnes ayant répondu à l'enquête ont perçu les élections de 2018 comme « tout à fait équitables » et seulement 3 % comme « pas du tout équitables », contre respectivement 10 % et 41 % en réponse aux élections de 2017⁵⁷.

64. La question était donc de savoir d'une part, si le cadre électoral allait être réformé en prenant en compte les recommandations des observateurs internationaux et, d'autre part, si cette dynamique allait se poursuivre dans la pratique.

4.1. Un cadre électoral nettement amélioré

65. Le gouvernement minoritaire de Nikol Pashinyan avait tenté de faire adopter une réforme électorale en octobre 2018, dont l'enjeu principal était de mettre un terme au système électoral mixte, instauré par les amendements constitutionnels de 2015. Ce système, jugé très complexe par les observateurs internationaux, prévoyait qu'au moins 101 députés étaient élus selon un système proportionnel à deux niveaux avec des candidats élus à partir d'une liste nationale bloquée et de 13 listes ouvertes de circonscription (système dit « des circonscriptions territoriales »). Le bulletin de vote comprenait à la fois la liste nationale et la liste de circonscription concernée, et les électeurs pouvaient marquer leur préférence pour un candidat de circonscription. Ce système avait été critiqué par l'opposition et Nikol Pashinyan en ce qu'il permettait dans les faits la constitution de fiefs électoraux facilitant les manœuvres frauduleuses et limitait le caractère proportionnel du scrutin. En octobre 2018, la majorité du Parti républicain de l'époque avait cependant rejeté le projet de réforme.

66. À la suite des élections de décembre 2018, le Premier ministre Pashinyan a réaffirmé la nécessité de réformer le cadre électoral, la réforme étant vue, comme nous l'avons indiqué, comme un moyen de renforcer les institutions en restaurant la confiance des citoyens. Le cadre électoral, régi par la Constitution, le code électoral de 2016 dans sa version modifiée, la loi sur le financement des partis politiques et d'autres textes, notamment le code pénal pour la répression des infractions, a été modifié de façon continue jusqu'en mai 2021. Le mandat de la commission pour la révision de la Constitution créée par le Gouvernement en février 2020 incluait également la rédaction de propositions dans le domaine électoral. La réforme s'est opérée en deux étapes, le Conseil de l'Europe et l'OSCE/BIDDH y étant la plupart du temps associés.

67. Dans un premier temps, le parlement a profondément modifié la législation relative aux partis politiques, l'objectif poursuivi étant d'accroître la transparence dans le financement de ces derniers. Ont ainsi été interdits les dons aux partis politiques émanant des personnes morales, tandis que le montant annuel des dons

⁵⁴ [Doc. 14325](#), annexe 5 et [rapport final](#) de l'OSCE/BIDDH, p. 2.

⁵⁵ [Doc. 14325](#), annexe 5.

⁵⁶ [Doc. 14801](#), Annexe 3 - Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE).

⁵⁷ Caucasus Research Resources Center, 21 février – 15 mars 2020, [Caucasus Barometer 2019 Armenia](#).

émanant d'une personne physique était considérablement abaissé, passant de 10 000 fois à 250 fois le salaire minimal. Par ailleurs, le mode de financement public a été rénové : le nombre de voix qu'un parti doit avoir remportées aux dernières élections législatives pour bénéficier de ce financement a été abaissé de 3 % à 2 % ; a été établi un mécanisme échelonné selon lequel le montant des fonds publics alloué représente un salaire minimal par voix pour les partis ayant obtenu entre 2 % et 5 % des voix. Il diminue ensuite lorsque le nombre de voix augmente, ce qui, comme l'a remarqué la Commission de Venise, favorise particulièrement les petits partis, et par conséquent, le pluralisme politique⁵⁸ ; enfin, le versement des fonds publics est assujéti à l'établissement d'un rapport trimestriel, ce qui était une recommandation antérieure de l'OSCE/BIDDH, vue comme une mesure essentielle pour garantir l'intégrité du système de financement de la politique et pour accroître la transparence et la responsabilité⁵⁹. Cette réforme transfère également le contrôle des activités financières des partis du service de contrôle et d'audit (OAS) de la Commission électorale centrale (CEC) à la Commission pour la prévention de la corruption, ce qui est partiellement conforme à une ancienne recommandation de l'OSCE/BIDDH, et assouplit la réglementation en matière de création et d'enregistrement des partis politiques et de leur gestion interne. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont salué un grand nombre de ces mesures, qui, si elles étaient convenablement mises en œuvre, pourraient contribuer à renforcer le pluralisme politique. Les derniers amendements relatifs à la réforme du cadre régissant les partis politiques ont été adoptés en décembre 2019.

68. Comme cela a été indiqué précédemment, la seconde étape de la réforme électorale est intervenue en avril et en mai 2021, à la veille des élections anticipées de juin 2021. Si le principal changement a consisté en une simplification du système de vote, avec l'abandon des circonscriptions territoriales au profit d'un scrutin à la représentation proportionnelle intégrale, c'est-à-dire avec une circonscription unique, les amendements de 2021 ont représenté une réforme de grande ampleur. Dans leur avis conjoint sur le paquet d'amendements du 1^{er} avril, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont ainsi indiqué que ce paquet devait être « largement salué car il répond à la majorité des recommandations soulevées dans les avis précédents (...), ainsi que dans les rapports finaux des missions d'observation des élections du BIDDH⁶⁰ ». Parmi les neuf points cités par la Commission de Venise⁶¹, l'on peut retenir les mesures suivantes. En premier lieu, la prime offerte à la coalition qui a remporté plus de 50 % des mandats a été abaissée de 2 points, la coalition se voyant attribuer 52 % des sièges au lieu de 54 % précédemment. Ce faisant, la majorité parlementaire a respecté les dispositions de la Constitution qui prévoit une « majorité stable au Parlement », tout en réduisant l'impact de cette exigence. Par ailleurs, les amendements d'avril ont réduit le seuil de participation des partis politiques à la répartition des mandats de 5 % à 4 %, ce qui doit être salué, bien que le seuil pour être représenté à l'Assemblée nationale ait été légèrement relevé en cas d'alliance électorale. Ils ont également défini de manière exhaustive ce que sont les ressources administratives et interdit leur utilisation pendant l'organisation et le déroulement des campagnes électorales.

69. Qu'il s'agisse des amendements à la législation relative aux partis politiques ou des amendements du 1^{er} avril, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont salué leur caractère inclusif et transparent, ainsi que le fait que ces changements aient été discutés et préparés depuis longtemps.

4.2. Des aménagements complémentaires possibles

70. Tant l'OSCE/BIDDH que la Commission de Venise dans son avis ont pointé un sujet de préoccupation relatif au financement des campagnes électorales, qui a été partiellement pris en compte par les autorités arméniennes. Une recommandation de longue date vise à ce que la loi fournisse une définition légale des dépenses de campagne, afin que tous les coûts liés aux campagnes électorales soient inclus. Cette recommandation n'a été que partiellement suivie par les autorités arméniennes, puisque les amendements du 1^{er} avril se sont limités à énumérer un nombre non exhaustif de dépenses qui doivent être effectuées uniquement à partir du fonds de campagne. Or, dans ses conclusions préliminaires sur les élections anticipées du 20 juin 2021, l'OSCE/BIDDH a noté que cette nouvelle définition légale des dépenses de campagne n'englobait pas les frais de logistique, ce qui avait permis aux candidats d'utiliser ces dépenses pour

⁵⁸ CDL-AD(2020)004, paragraphe 36.

⁵⁹ Ibid., paragraphe 37.

⁶⁰ [CDL-AD\(2021\)025](#), paragraphe 12.

⁶¹ « Permettre la formation de coalitions gouvernementales en prolongeant les délais requis et en supprimant la restriction du nombre de partis pouvant former une coalition ; réduire la caution électorale pour les partis politiques, facilitant ainsi le droit d'être élu ; augmenter le type et la quantité d'informations fournies à l'électorat via le site web de la Commission électorale centrale ; exiger la publication de la liste électorale sur le site web de la Commission électorale centrale ; prévoir une couverture plus large des activités qui constituent les campagnes électorales et une transparence accrue des campagnes sur les médias ; offrir des clarifications sur l'utilisation des ressources administratives ; renforcer les dispositions relatives aux rapports et aux audits sur le financement des campagnes électorales afin d'accroître la transparence ; renforcer le mécanisme de quotas pour promouvoir la participation des femmes en tant que candidates ; inclure des dispositions supplémentaires pour faciliter la participation des personnes handicapées en tant qu'électeurs ».

contourner les plafonds imposés. En outre, certains partis ont eu recours à des organisations caritatives et à la publicité personnelle pour contourner les plafonds de dépenses de campagne⁶². Ces lacunes semblent avoir été prises en compte par les autorités arméniennes, puisque les amendements du 1er avril ont prévu de nouvelles sanctions en cas de violation des règles de financement des campagnes, en particulier pour les dons et les manifestations de bienfaisance, sanctions applicables à partir de 2022⁶³. Les autorités arméniennes auraient cependant intérêt à suivre la recommandation initiale de l'OSCE/BIDDH quant à l'établissement d'une définition légale précise des dépenses de campagne.

71. L'OSCE/BIDDH a également rappelé dans ses conclusions préliminaires que l'interdiction faite aux binationaux par la Constitution issue des amendements de 2015 de se présenter aux élections n'était pas conforme aux normes européennes et regretté que des amendements récents du code pénal criminalise la dissimulation de la double nationalité, y compris pour se présenter aux élections, en la rendant passible d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 5 ans. Comme l'indique l'OSCE/BIDDH, cette interdiction est contraire, selon la Commission de Venise, à l'article 3 (droit à des élections libres) du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt *Tănase c. Moldova* de 2010⁶⁴.

72. Dans leur avis conjoint urgent sur les projets d'amendements du 1er avril, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé de clarifier une disposition sanctionnant, en période électorale, la « publication (...) de fausses informations ou de calomnies via les technologies de l'information et de la communication, de source anonyme, sur un parti politique (une alliance de partis politiques) ou un candidat aux élections, dans le but de porter atteinte à sa réputation ». Étaient surtout visées la notion de « calomnie », jugée subjective par les auteurs de l'avis et le risque que cette disposition, qui représente une restriction à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention européenne, n'interfère avec des objectifs légitimes, ceux par exemple poursuivis par les médias d'investigation⁶⁵.

73. Enfin, dans leur avis conjoint, la Commission de Venise et l'OSCE/ODIHR rappelaient qu'en matière de contentieux électoral, si la qualité pour agir dans les procédures de recours était large et qu'elle avait été étendue aux ONG, les électeurs ne pouvaient toujours pas contester les résultats du vote dans les circonscriptions électorales. Ils en déduisaient que le droit à un recours effectif n'était pas garanti⁶⁶.

74. En tant que corapporteurs, nous estimons que le volet local de la réforme électorale ne doit pas être oublié, compte tenu de l'importance de l'échelon municipal dans les enjeux politiques de proximité et de son rôle en matière de formation des consciences politiques. Nous avons noté les réformes effectuées par les autorités, notamment en mai 2020, lorsqu'un système proportionnel a remplacé le système électoral majoritaire dans les municipalités de plus de 4 000 habitants, et leur approfondissement en avril 2021, lorsque le bonus qu'un parti recevait, s'il remportait au moins 40 % des voix, a été supprimé. En revanche, les scrutins municipaux ne se déroulent toujours pas de manière simultanée à une date unique. En 2016 et 2017, le Congrès des pouvoirs locaux avait déclaré dans ses rapports d'observation des élections locales partielles en Arménie et des élections au Conseil des anciens d'Erevan, que l'éparpillement des scrutins locaux partiels était peu pratique, contribuait à réduire l'attention accordée à chaque scrutin, était source de confusion pour les électeurs et, de manière générale, nuisait à l'attention accordée par le public aux élections locales. Il proposait que les élections locales aient lieu le même jour et au moins à six mois de distance des élections législatives, afin de sensibiliser l'opinion publique aux questions qui présentent une importance sur le plan local⁶⁷. Nous ne pouvons que recommander aux autorités arméniennes de faire leur cette recommandation.

4.3. Les limites à la réforme du cadre électoral

75. De manière générale, la réforme du cadre électoral a été réelle et profonde, bien que des améliorations soient toujours possibles. L'on peut donc espérer qu'elle contribuera à restaurer la confiance des électeurs dans le processus électoral. Pour autant, les dernières élections législatives, certes organisées dans un contexte bien particulier, tendent à montrer que certaines pratiques électorales demeurent, malgré les modifications législatives.

⁶² OSCE/ODIHR, International Election Observation Mission – Republic of Armenia – Early Parliamentary Elections, 20 June 2021, [Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#), p. 10.

⁶³ [CDL-AD\(2021\)025](#), paragraphes 89 et 91.

⁶⁴ La Cour dit au paragraphe 172 de son arrêt que « lorsque la plurinationalité est autorisée, la possession de plus d'une nationalité ne doit pas être un motif d'inéligibilité à la charge de député ».

⁶⁵ [CDL-AD\(2021\)025](#), paragraphes 73 et s.

⁶⁶ [CDL-AD\(2021\)025](#), paragraphe 101.

⁶⁷ [CPL31\(2016\)02](#), para. 12 et 51 et [CPL33\(2017\)04](#), para. 8 et 58.

76. Ainsi, alors que les dispositifs visant à améliorer l'égalité de représentation entre les hommes et les femmes ont été renforcés pour le dernier scrutin, l'effet de ces renforcements n'est pratiquement pas tangible. Le quota de candidates devant être présenté par chaque liste est en effet passé de 25 % à 30 %. L'abandon du système mixte et le passage à un système exclusivement proportionnel devaient également favoriser le nombre des femmes sur les listes électorales. Enfin, obligation était faite aux partis politiques de prévoir une candidate femme tous les trois candidats pour éviter que l'imposition d'un quota ne se traduise par l'inscription des femmes en position difficilement éligible, en bas de liste. Le constat des observateurs n'est malheureusement pas entièrement positif, puisqu'ils ont indiqué que les femmes ont été mises à l'écart pendant toute la durée de la campagne, bien que le résultat des votes ait permis une amélioration de leur représentation. La nouvelle Assemblée nationale compte en effet 36 députées, ce qui représente 33 % de l'ensemble des parlementaires, contre 24 % en 2018 et 17 % en 2017. Le pourcentage actuel de 33 % est légèrement supérieur au quota imposé pour les listes et s'inscrit dans une tendance positive, constante depuis 2017, ce qui est à saluer. Cependant, comme l'a indiqué Mme Kari Henriksen, cheffe de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, en référence à la mise à l'écart des femmes pendant la campagne électorale, « il est important que les femmes bénéficient d'une égale représentation, mais aussi qu'elles aient la possibilité de participer activement à la vie publique et politique. »

77. Une autre limite, qui tient plus à la pratique qu'au cadre juridique lui-même, est que, lors des dernières élections, des allégations d'intimidations à l'encontre d'employés des secteurs public et privé, ainsi que des allégations d'achat de voix ont été enregistrées⁶⁸. En ce qui concerne les achats de voix, des enquêtes ont été ouvertes dans 14 affaires, selon le rapport de la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée, ce qui est un chiffre très proche de celui des élections de 2018 considérées comme exemptes des mauvaises pratiques fréquemment observées en Arménie. Les intimidations à l'encontre d'électeurs sont plus inquiétantes, car elles semblaient avoir disparu lors des élections précédentes. Gageons que la tendance amorcée en 2018 se poursuivra et que le renforcement des sanctions viendra progressivement à bout de ces pratiques, certes limitées et en recul, mais qui entachent néanmoins le scrutin.

78. Durant notre visite dans le pays, nous avons été informés que la majorité à l'Assemblée nationale arménienne prévoyait d'entamer, dès 2022, une réforme du cadre électoral, afin, notamment, de tenir compte des recommandations des organisations internationales, et de présenter cette réforme suffisamment en amont de la tenue des prochaines élections législatives prévues pour 2026. Nous suivrons avec intérêt le lancement de ce processus.

5. Gouvernance et rapports entre les institutions

79. Après leur visite en mars 2019 à Erevan, nos prédécesseurs avaient indiqué que tant la majorité que l'opposition de l'époque s'accordaient sur le fait, qu'au-delà des réformes, l'Arménie avait besoin d'une nouvelle culture politique. Lors de leur entretien avec le Premier ministre Pashinyan, celui-ci avait présenté le renforcement des institutions comme une réponse à la « démocratie affective » souvent pratiquée en Arménie. En outre, la plupart de leurs interlocuteurs politiques, dont ceux de la majorité d'alors, avaient reconnu l'absence de freins et contrepoids dans le système institutionnel, ainsi que la nécessité de les mettre en place. Enfin, les plus hautes autorités de l'État avaient souligné le fait que la culture de la « verticalité du pouvoir », héritée des périodes tsariste et communiste, imprégnait encore la vie politique et administrative du pays⁶⁹.

80. Au regard des classements annuels établis par l'ONG *Freedom House*, la tendance, depuis les élections de décembre 2018, est celle d'une amélioration assez nette dans le domaine des droits politiques et des libertés publiques et d'une progression plus mesurée dans le domaine du fonctionnement démocratique. Ainsi, *Freedom House* attribuait à l'Arménie un score de 45 points sur 100 en 2018 pour ce qui relève des droits politiques et des libertés publiques. En 2021, ce score est passé à 55. À ce titre, l'Arménie est considérée comme un pays « partiellement libre »⁷⁰. Concernant le fonctionnement démocratique, *Freedom House* attribuait 26 points sur 100 à l'Arménie en 2018 et 33 en 2021. Au regard de cet agrégat, *Freedom House* considère l'Arménie comme un « régime autoritaire semi-consolidé ».

81. Comme nous l'avons déjà indiqué, le régime démocratique issu des élections de décembre 2018 a traversé les épreuves qu'ont représentées la pandémie de Coronavirus, le conflit armé avec l'Azerbaïdjan soutenue par la Turquie, la crise politique qui s'en est suivie, ainsi que la crise économique – en 2020, le Produit Intérieur Brut a reculé de plus de 7 %, conduisant les autorités à procéder à des coupes budgétaires dans l'administration. À la différence de ce qui a pu se produire dans certains États membres dans des conditions similaires, les institutions arméniennes n'ont pas été renversées. La crise politique née de la défaite

⁶⁸ Voir le rapport de M. Katrougalos précité, paragraphes 43, 44, 69 et 79.

⁶⁹ Note d'information [AS/Mon \(2019\)](#) 14, paragraphes 15 et 20.

⁷⁰ *Freedom House*, [Freedom in the world 2018 Armenia](#), [Freedom in the world 2021 Armenia](#).

a même trouvé son aboutissement dans la re-légitimation de la majorité, à travers les urnes, lors des élections de juin 2021. Cela, en tant que tel, mérite d'être souligné et salué.

82. Pour autant, des institutions démocratiques nécessitent une coopération entre les différents pouvoirs, l'obligation pour la majorité de rendre des comptes, la capacité pour celle-ci de gouverner sans être entravée par des institutions ne bénéficiant pas de la légitimité démocratique mais en respectant les contre-pouvoirs mis en place. Au regard de ces exigences et du contexte actuel, nos conclusions varient selon les domaines concernés.

5.1. Des équilibres institutionnels en train de se construire

5.1.1. L'Assemblée nationale

83. En ce qui concerne le pouvoir législatif, le règlement de l'Assemblée nationale garantit un certain nombre de droits à l'opposition. Nous avons indiqué qu'un des trois vice-présidents appartenait à cette dernière et que trois présidences de commission permanente lui avaient été réservées. Lors de la législature précédente, avant que le climat politique ne se détériore à partir du mois de mai 2020, la majorité avait créé plusieurs groupes de travail chargés de préparer des réformes d'ampleur, au sein desquels l'opposition était représentée. Le rôle de l'opposition avait alors pu être constructif, comme cela a été le cas lors de la modification de la législation relative aux partis politiques et à leur financement : de nombreuses propositions d'*Arménie lumineuse*, seconde formation d'opposition, ont été reprises et le groupe parlementaire a voté les différents textes avec la majorité. La question qui se pose est de savoir si la majorité issue des élections de 2021 et la nouvelle opposition seront à même de jouer leurs rôles, de manière constructive et non confrontationnelle, alors que la campagne électorale a été caractérisée par des déclarations incendiaires. À l'heure actuelle, force est de constater que, si les groupes Alliance arménienne et « *J'ai de l'Honneur* » n'ont pas boycotté les travaux du parlement, quatre incidents physiques d'une certaine ampleur se sont déroulés dans l'hémicycle en l'espace de quinze jours, pendant le mois d'août⁷¹. Nous espérons qu'ils ne préfigurent pas des relations qu'entreprendront la majorité et l'opposition.

84. À cet égard, notre visite en Arménie nous a donné des raisons d'espérer, bien qu'elle ait également permis de confirmer un état de fait moins positif. Tout d'abord, le niveau de tension qui a prévalu au sein du parlement pendant l'été 2021 a baissé. Il semble qu'à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, les différents groupes politiques se soient entendus pour user d'un langage plus respectueux des personnes et s'y tiennent tant bien que mal. En outre, les mécanismes permettant à l'opposition d'exercer une réelle influence sont respectés. Ainsi, l'actuelle présidente de la Commission pour la Prévention de la Corruption (CPC), une institution indépendante aux pouvoirs étendus, a vu sa candidature présentée par l'opposition. La majorité ne l'a pas écartée, alors même que la CPC occupe une place centrale dans le dispositif de lutte anti-corruption, lutte qui a été l'une des priorités des gouvernements de Nikol Pashinyan.

85. En revanche, un constat dressé par des experts que nous avons rencontrés et qu'ont partagé nos collègues parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, a retenu notre attention : sur le plan politique, le problème de l'Arménie ne résiderait pas ou plus dans son système électoral, mais dans son système de partis. En d'autres termes, l'affiliation politique ne reposerait qu'imparfaitement sur des convictions idéologiques assumées et partagées, tendance qui serait favorisée par la réglementation sur les alliances électorales, ces dernières ne visant qu'à accroître le nombre de sièges aux élections, la question du programme politique étant reléguée loin derrière. L'une des conséquences en serait que l'affrontement sur la scène politique ne permettrait pas toujours de faire émerger des options politiques concurrentes, correspondant à des choix clairement divergents. Notre sentiment est que cette faiblesse idéologique des partis doit être prise en considération. Lors de nos discussions avec nos collègues parlementaires, une partie non négligeable des débats a porté sur les tentatives présumées de la majorité pour réduire l'opposition au silence, qu'il s'agisse de son non-respect de la liberté des médias ou d'une forme de persécution qu'elle exercerait à l'encontre des membres de l'opposition, certains d'entre eux faisant l'objet de mesures restrictives de liberté, malgré leur immunité parlementaire. Nous avons bien évidemment discuté de ces accusations avec la majorité et les autorités. Elles nous ont répondu que l'opposition détenait près de 90 % du paysage médiatique, proportion également citée par certains experts que nous avons rencontrés et qui confirme le diagnostic qu'un journal international indépendant semble indiquer⁷², ce qui rendrait vaine toute tentative pour la réduire au silence. Concernant les mesures restrictives de liberté, elles ont indiqué que les poursuites intentées l'avaient été avant les élections et que ceux des parlementaires de l'opposition actuellement privés de liberté l'avaient été, non pas à la suite de l'intervention des autorités, mais après que la Commission

⁷¹ En plus de l'incident du 11 août 2021, trois autres sont intervenus les 24 et 25 août : Radio Free Europe Radio Free Liberty, [Three brawls broke out in two days in Armenian parliament](#), 25 août 2021.

⁷² Eurasianet, [Media polarization rising in Armenia](#), 30 octobre 2019.

Électorale Centrale, un organe indépendant, avait souverainement considéré que les intéressés ne pouvaient se voir octroyer le statut de membre du parlement, les privant indirectement de la possibilité de se prévaloir de l'immunité parlementaire. Elles ont rappelé qu'en 2020, la majorité avait voté la levée de l'immunité du président du premier groupe d'opposition, M. Gagik Tsarukian, dans le cadre de poursuites relatives à divers délits fiscaux et à des achats de voix, et ce, dans le strict respect des procédures parlementaire et pénale. La majorité parlementaire a enfin souligné que dans le cas d'un membre de l'opposition de la délégation arménienne auprès de notre Assemblée qui avait été interdit, par décision judiciaire, de quitter le territoire arménien, une lettre avait été adressée par la présidence au juge concerné demandant à ce que l'intéressé puisse se rendre à Strasbourg pendant la durée de la partie de session d'octobre 2021⁷³. Pour autant, lorsque nous avons cherché à connaître les alternatives qu'envisageaient les partis d'opposition à l'action du gouvernement, notamment dans le domaine de la justice ou des médias, les réponses obtenues ont été très peu nombreuses et assez peu élaborées. Par ailleurs, nos collègues parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, nous ont indiqué que, compte tenu du contexte actuel et du poids du passé, il était peu probable que le débat politique devienne plus constructif et moins confrontationnel, à court terme. Bien que nous soyons conscients de cette réalité, nous appelons néanmoins à ce que les méthodes de travail utilisées sous l'ancienne législature qui ont permis de mener des réformes dépassant les clivages partisans trouvent à nouveau leur place à l'Assemblée nationale et que se développe une solide culture parlementaire. Le développement de celle-ci ne saurait faire l'économie d'une opposition prête à jouer un rôle constructif et à proposer des politiques alternatives.

86. Parallèlement, nous avons saisi l'occasion de cette mission pour rappeler à nos collègues parlementaires et, notamment au Président de l'Assemblée nationale, l'importance de prendre en compte les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) en matière de prévention de la corruption des élus nationaux. Le GRECO considère notamment que ses recommandations ii et iv relatives d'une part à l'adoption d'un code de déontologie pour les parlementaires, et, d'autre part, au renforcement du dispositif de suivi des règles d'éthique et de déontologie au sein de l'Assemblée nationale n'ont que partiellement été mises en œuvre⁷⁴. Un groupe de travail informel avait été mis en place en 2020 par l'ancienne majorité et celui-ci avait notamment transmis aux groupes politiques de l'opposition d'alors un projet de code d'éthique à l'usage des parlementaires. Nous appelons à la reprise de ses travaux le plus rapidement possible.

5.1.2. Le Gouvernement

87. Concernant le pouvoir exécutif, les experts que nos prédécesseurs ont rencontrés avaient indiqué que le régime arménien demeurait moins un régime parlementaire que « primo-ministériel », caractérisé par une forte concentration des pouvoirs et un contrôle limité de l'action du gouvernement par le parlement. À cet égard, nous avons noté que le nouveau gouvernement issu des élections de juin 2021 ne compte toujours pas de Ministre de l'Intérieur, ce qui est, comme nous l'avons indiqué, une recommandation ancienne de notre Assemblée. Tant la police que le Service de sécurité nationale (NSS) sont en effet directement rattachés au Premier Ministre. La création d'un Ministère de l'Intérieur, qui existait jusqu'en décembre 2002, permettrait d'accroître la responsabilité gouvernementale, le Ministre concerné devant répondre devant l'Assemblée nationale des actions de son administration, alors qu'à l'heure actuelle, cette responsabilité incombe théoriquement au Premier ministre. Le rétablissement d'un Ministère de l'Intérieur a été proposé en février 2020 par le Ministre de la Justice dans sa stratégie de réforme des forces de police. La guerre avec l'Azerbaïdjan et la crise politique qui en a découlé ne semblent pas avoir infléchi la volonté gouvernementale en la matière, alors que l'on aurait pu craindre une certaine réticence du Premier ministre à passer la main dans le domaine de la sécurité : en avril 2021, le gouvernement a approuvé un projet de texte regroupant différentes administrations, dont les services de police, sous l'autorité d'un « Ministre des Affaires intérieures ». Le Premier ministre nommerait les directeurs des administrations composant ce nouveau ministère sur proposition du Ministre des Affaires intérieures. En revanche, le directeur en charge des forces de police serait nommé par le Président de la République. Tel qu'il est actuellement présenté, ce schéma mérite d'être salué et nous appelons le nouveau gouvernement à le mettre en œuvre le plus vite possible.

88. Dans le même ordre d'idées, des représentants de la société civile que nous avons rencontrés ont plaidé pour que les différents organes chargés des enquêtes, notamment dans le domaine pénal, ne soient plus placés sous l'autorité du Premier ministre, mais deviennent indépendants. Si la justification avancée porte sur la légitimité qu'une telle indépendance donnerait aux enquêtes réalisées par ces organes, une telle proposition contribuerait également à redistribuer certains pouvoirs, actuellement détenus par le Premier ministre. Elle mérite donc d'être examinée à terme.

⁷³ M. Armen Gevorgyan a, par ailleurs, saisi le Président Daems de son cas dans des courriers en date du 30 septembre et 10 octobre 2021 que nous avons pu consulter et auxquels une réponse a été apportée le 16 novembre 2021.

⁷⁴ Voir GRECO, 22 septembre 2021, Quatrième Cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, [Rapport intérimaire de conformité](#).

89. En matière de responsabilité également, nous avons discuté avec les experts de la relation directe qu'entretient le Premier ministre avec les électeurs à travers les réseaux sociaux et ses fréquentes interventions en direct sur Facebook. Nous saluons l'amélioration de la transparence que cette pratique a entraînée, ce qu'a relevé l'ONG *Freedom House*⁷⁵. Nous sommes également conscients qu'elle a joué un rôle important dans le maintien des institutions à des moments cruciaux : à la suite de l'appel à la démission du Premier ministre lancé par l'état-major des forces armées arméniennes en février 2021, perçu comme une tentative de coup d'État par les autorités arméniennes, le Premier ministre Pashinyan a organisé des manifestations de soutien au gouvernement de grande ampleur en utilisant directement les réseaux sociaux, démontrant ainsi le soutien dont disposaient les institutions démocratiquement élues. Ce rapport direct avec la population, que le Premier ministre a promu, a donc de réels avantages. Il a aussi pour effet un renforcement de la personnalisation du pouvoir et soulève la question de la place qu'il laisse aux représentants élus à l'Assemblée nationale. À cet égard, le gouvernement Pashinyan a fait l'objet de critiques pour avoir dissimulé des informations sur le nombre de personnes tuées pendant le conflit du Haut-Karabakh, ainsi que pour la décision de signer la Déclaration Trilatérale sans consultation préalable. Néanmoins, après la signature de celle-ci, le Premier ministre s'est exprimé devant l'Assemblée nationale, le 16 novembre 2020, à l'occasion d'un débat public.

5.1.3. Contre-pouvoirs et autorités indépendantes

90. Le 18 août 2021, le Premier ministre Pashinyan a évoqué le lancement d'une large consultation sur la possible révision de la Constitution. Son précédent gouvernement avait créé en février 2020 une commission ad hoc pour la révision de la Constitution, dont le champ était relativement large et dépassait les aspects institutionnels. Les travaux de cette commission furent interrompus par le conflit avec l'Azerbaïdjan sans qu'elle ait pu présenter ses conclusions. La déclaration d'août 2021 vise une éventuelle réforme du système institutionnel. Nikol Pashinyan a notamment indiqué que les événements qui avaient suivi la défaite avaient révélé des problèmes touchant « les structures constitutionnelles » et il a fait référence à la tentative de coup d'État menée par le chef de l'état-major des forces armées arméniennes, dont la situation personnelle n'avait été réglée qu'au bout d'un mois. Sans entrer dans les détails, il a considéré que la question était de savoir si le « système de gouvernement » devait être réformé ou changé⁷⁶. Nous suivrons avec attention les débats qu'il a appelé de ses vœux et serons attentifs au renforcement des contre-pouvoirs.

91. En ce qui concerne les contre-pouvoirs, deux institutions méritent d'être mentionnées : le Président de la République et le Défenseur des droits de l'Homme (Ombudsman), car l'un comme l'autre ont pleinement joué leur rôle en la matière.

92. Le Président de la République, M. Armen Sarkissian, a été élu pour un mandat de sept ans, en 2018, par un parlement alors dominé par la majorité du Parti républicain. Les amendements constitutionnels de 2015 ont fait de la Présidence une fonction en grande partie cérémoniale, dotée cependant d'un certain nombre de prérogatives. Selon la Constitution, le Président se doit d'être impartial et ses décisions doivent être exclusivement guidées par les intérêts de l'État et du pays. Nos prédécesseurs ont eu l'occasion de saluer son rôle lors la « révolution de velours », en indiquant qu'il avait bien assumé sa fonction constitutionnelle de rassembleur de la nation, indépendant des partis, et joué, pendant les événements, un rôle déterminant de médiateur entre les contestataires et la majorité au pouvoir. Ils avaient noté qu'il existait un large consensus de part et d'autre pour saluer sa contribution au règlement pacifique et constitutionnel de la crise d'avril 2018⁷⁷. Le Président a, par la suite, continué à prendre des positions publiques sur des sujets sensibles, où il semble avoir voulu apaiser la situation, tout en se démarquant assez nettement des positions du Gouvernement. Tel a été le cas lors des débats particulièrement polarisés sur la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote), violemment critiquée par une partie de l'opposition parlementaire et extra-parlementaire. La Convention représentait à leurs yeux une ingérence étrangère dans les « valeurs arméniennes » (l'éducation des enfants) et le fait que la protection des victimes devait être garantie sans discrimination fondée sur « l'orientation sexuelle », était vivement dénoncé. La ratification votée, le Président Sarkissian a minoré l'importance de celle-ci et valorisé celle des mesures à venir pour mettre en œuvre la Convention. Il a également indiqué qu'il appartenait aux Arméniens de décider comment ils allaient traiter cette Convention – comme une déclaration (de principes) ou un document contraignant⁷⁸.

⁷⁵ *Freedom House, Freedom in the World 2021*, «Le gouvernement Pashinyan s'est également efforcé d'élargir l'accès du public à l'information, en s'adressant plus fréquemment à la presse et à la population en général, notamment via la diffusion vidéo en direct sur les réseaux sociaux ».

⁷⁶ Armenpress, [Government open for holding debates on Constitutional changes with various circles – PM Pashinyan](#), 18 août 2021.

⁷⁷ Voir [AS/Mon \(2018\)06 rév.](#)

⁷⁸ Site de la Présidence de la République, [déclaration](#) du 6 juin 2020.

93. Il a, par ailleurs, pleinement fait usage de ses pouvoirs en matière de signature des lois et décrets et de saisine de la Cour constitutionnelle. En effet, en tant que gardien de la Constitution, il a la faculté, lorsqu'une loi votée par le Parlement ou certains textes administratifs lui sont soumis pour signature, soit de les signer, soit de saisir la Cour constitutionnelle pour qu'elle exerce un contrôle de constitutionnalité, soit de ne pas les signer sans saisir la Cour, laissant alors le soin au Président de l'Assemblée nationale de le faire. Or, le Président Sarkissian n'a pas hésité à recourir aux trois options. Il a par exemple déféré en avril 2021 à la Cour constitutionnelle un paquet législatif sur l'Enseignement supérieur et la Science, qui modifiait notamment la composition et le mode de sélection des conseils des Universités, permettant au Gouvernement de nommer la majorité de ses membres et donc du recteur appelé à diriger les universités concernées. La Cour constitutionnelle a déclaré les dispositions contestées inconstitutionnelles en août. Il a également fait de même en mars 2021, lorsque le projet de décret révoquant le Chef d'état-major des forces armées arméniennes qui avait appelé à la démission du Premier Ministre, lui a été soumis et il a saisi la Cour à propos de la constitutionnalité de la loi sur le service militaire de 2017 sur la base de laquelle le décret avait été pris⁷⁹. Au contraire, il a refusé de signer le projet de loi nommant de nouveaux juges à la Cour constitutionnelle en juillet 2020 ou le paquet législatif d'avril 2021 modifiant le mode de scrutin pour les élections de juin 2021, sans pour autant saisir la Cour constitutionnelle et en laissant le soin au Président de l'Assemblée nationale de le faire.

94. Enfin, il a joué un rôle actif à la suite de la guerre contre l'Azerbaïdjan en appelant le Premier ministre à la démission et à la tenue d'élections anticipées, en menant des consultations avec les partis politiques et en se rendant à Moscou.

95. Le Président Sarkissian a donc une conception extensive de ses pouvoirs et n'hésite pas à les utiliser, quitte à s'opposer aux choix du Gouvernement et de sa majorité, et à être critiqué par l'opposition, comme cela a été le cas à propos de ses décisions sur la Cour constitutionnelle ou sur le changement du mode de scrutin. C'est donc avec une certaine surprise que nous avons appris qu'un groupe de 53 avocats avait engagé des procédures pénales, en mars 2021, au motif qu'il n'aurait pas abandonné sa nationalité britannique suffisamment tôt avant d'être élu Président en 2018, comme le prescrit la Constitution et, qu'à ce titre, il n'était pas éligible à la Présidence de la République d'Arménie⁸⁰.

96. Élu par le parlement pour un mandat de six ans, le Défenseur des droits de l'Homme (Ombudsman) constitue un autre contre-pouvoir qui bénéficie d'une forte légitimité. En tant qu'ombudsman et institution nationale des droits de l'homme, il s'est vu reconnaître le statut international « A » par l'*European Network of National Human Rights Institution*, c'est-à-dire l'accréditation la plus élevée attestant que le Défenseur des droits exerce sa fonction conformément aux principes de Paris. Par ailleurs, l'actuel Défenseur des droits, M. Arman Tatoyan, indique que selon de récentes enquêtes d'opinion, 63 % des Arméniens font confiance à son institution qui est la plus appréciée en Arménie, après les forces armées⁸¹. Le Défenseur des droits dispose d'un mandat assez large en matière de violations de droits et libertés par les collectivités publiques (État et collectivités locales), mais également par les délégataires de service public. Il est aussi chargé du suivi de la mise en œuvre d'un certain nombre de stipulations conventionnelles dans le pays et dispose à ce titre d'un mandat concernant le Mécanisme national de prévention de la torture (Protocole facultatif du 18 décembre 2002 à la Convention des Nations Unies de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants). Dans le cadre de ses fonctions, il a régulièrement pris position sur des sujets d'importance : il a par exemple critiqué un projet de loi augmentant les amendes pour les auteurs d'insultes publiques à l'encontre d'agents publiques ; il a également critiqué le paquet législatif sur l'Enseignement supérieur et la Science ; pendant la campagne électorale de juin 2021, il a condamné la violence des propos tenus lors de plusieurs rassemblements et a appelé tous les candidats, notamment le Premier ministre, à s'abstenir d'employer un tel langage. C'est parce que nous estimons qu'il joue à plein son rôle de défenseur des droits et libertés et de contre-pouvoir, que nous nous sommes émus d'un projet visant à supprimer une disposition législative le protégeant contre une baisse trop drastique de ses ressources en avril 2021. Nous avons bien noté que ce projet de suppression était motivé par l'état très difficile des finances publiques arméniennes, mais avons considéré que la suppression de la disposition litigieuse réduisait les garanties d'indépendance budgétaire du Défenseur. La qualité du dialogue que nous entretenons avec la délégation arménienne a permis de maintenir le dispositif de protection budgétaire sans changement.

97. La visite que nous avons effectuée nous a conforté dans l'idée qu'en plus de remplir sa fonction, le Défenseur des droits était parfaitement à même de se faire respecter. Il n'a ainsi pas hésité à saisir la Commission de Venise d'un avis sur la législation qui avait été adoptée en janvier 2020 concernant son

⁷⁹ Le 2 novembre, la Cour constitutionnelle a conclu que les dispositions contestées de la loi sur le service militaire de 2017 étaient conformes à la Constitution.

⁸⁰ Azatunyun, [Armenian President Investigated Over British Citizenship](#), mars 2021.

⁸¹ [Déclaration](#) du 13 juin 2021.

personnel et qu'il percevait comme pouvant porter atteinte à son indépendance. La Commission de Venise lui a largement donné raison et invité les autorités arméniennes à réviser le cadre législatif du Défenseur des droits afin de clarifier et garantir sa pleine indépendance dans les politiques du personnel⁸².

98. Enfin, nous avons eu l'occasion de rencontrer les membres de la Commission de Prévention de la Corruption (CPC), une institution indépendante dont la composition et le mandat résultent d'une réforme intervenue en novembre 2019 et complétée en 2020 et 2021. Ses compétences sont assez larges. Elle est ainsi en charge d'un bon nombre de procédures devant garantir l'intégrité des hauts fonctionnaires, y compris des magistrats, et de certains agents publics, parmi lesquels des élus. À ce titre, elle a par exemple en charge la vérification des déclarations financières (déclarations de patrimoine, de revenus et d'intérêts), la mise en œuvre du code de conduite de l'ensemble des fonctionnaires, le contrôle de l'intégrité des juges devant être nommés... Par ailleurs, elle s'est vu octroyer à l'occasion de la réforme de la législation relative aux partis politiques, le contrôle du financement des campagnes électorales, lors des législatives, ainsi que les déclarations de dépenses effectuées par les partis politiques. Dans son rapport intérimaire de conformité de 2021, le GRECO considère qu'en matière de déclaration de patrimoine, « dans l'ensemble, les mesures prises jusqu'à présent vont dans la bonne direction, mais le système est relativement récent et il faudra plus de temps pour qu'il génère des résultats crédibles⁸³ ». De manière générale, c'est également notre sentiment. Nous avons en particulier noté que les autorités arméniennes avaient pris en compte le risque de politisation qu'impliquait l'ancien système de nomination des cinq membres de la CPC par l'Assemblée nationale, l'avait réformé dans un sens conforme aux attentes du GRECO et que cette réforme avait produit ses effets pour le cinquième membre, nommé en septembre 2021, selon la nouvelle procédure⁸⁴. En revanche, tant le GRECO, pour ce qui relève du système de vérification de la déclaration des intérêts et du patrimoine, que la Commission de Venise, pour ce qui a trait au contrôle financier des partis politiques, ont indiqué que les ressources de la CPC ne semblaient pas avoir été accrues au regard de la charge de travail supplémentaire que ces compétences représentent⁸⁵. Nous ne pouvons qu'encourager les autorités arméniennes à suivre également les recommandations du GRECO et de la Commission de Venise en la matière. De même, un renforcement supplémentaire des garanties d'indépendance pourrait être envisagé, par exemple en constitutionnalisant le statut de la CPC. La révision de la Constitution à venir en fournirait l'occasion.

5.2. Relations difficiles avec le pouvoir judiciaire et la Cour constitutionnelle et réforme de ceux-ci

5.2.1. Le pouvoir judiciaire

99. Dans son rapport annuel *Nations in Transit 2020*, *Freedom House* a indiqué que le niveau de confiance de la population arménienne en Arménie dans l'appareil judiciaire restait à un niveau faible. Dans son rapport de 2021, *Freedom House* constatait que les tribunaux comptaient parmi les institutions inspirant le moins de confiance à la population, alors que la confiance de celle-ci s'était améliorée à l'égard de plusieurs autres administrations. Ainsi, l'étude du *Barometer Caucasus 2019* pour l'Arménie indiquait que 22 % des personnes interrogées faisaient complètement ou plutôt confiance au système judiciaire, contre 48 % qui ne lui faisaient pas du tout ou plutôt pas confiance⁸⁶. Dans une autre étude citée par *Freedom House*, les personnes interrogées ne considérant pas le système judiciaire comme indépendant estimaient à 51 % que le système n'était pas protégé contre les interférences extérieures, à 41 % que le système était corrompu et à 35 % que le système dépendait de l'ancien régime⁸⁷. Cette question de la confiance en l'institution judiciaire est une préoccupation ancienne de l'Assemblée. Dans le cadre du cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) avait d'ailleurs conclu, dans son [deuxième rapport de conformité](#) du 12 décembre 2019, que quatre de ses cinq recommandations ayant trait aux juges restaient partiellement mise en œuvre, c'est-à-dire sans amélioration notable depuis le précédent rapport. Ce constat a été réitéré dans son [rapport intérimaire de conformité](#) du 22 septembre 2021.

100. C'est dans ce contexte que le Premier ministre Pashinyan a appelé, le 19 mai 2019, les citoyens à bloquer les entrées et les sorties des tribunaux à travers le pays au motif que l'appareil judiciaire n'était pas digne de confiance et qu'il était en outre perçu comme l'un des restes de l'ancien régime corrompu, ainsi que nous l'avons indiqué dans la partie 2.2. Cet appel faisait suite à la levée de la détention préventive de l'ancien président Robert Kotcharian, qui avait été inculpé pour son rôle dans les événements du 1er mars 2008

⁸² [CDL-AD\(2021\)035](#), paragraphes 92 et 93.

⁸³ GRECO, 22 septembre 2021, Quatrième Cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, [Rapport intérimaire de conformité](#), paragraphe 73.

⁸⁴ GRECO, *ibid.*, paragraphes 72 et 73.

⁸⁵ Voir GRECO, *ibid.*, paragraphe 73 et l'avis [CDL-AD\(2020\)004](#) de la Commission de Venise, paragraphes 41 et suivants.

⁸⁶ [Caucasus Barometer 2019 Armenia](#).

⁸⁷ [Public Opinion Survey: Residents of Armenia](#), Center for Insights in Survey Research, International Republican Institute, September-October 2019.

marqués par la mort de 10 personnes. Cette libération, ordonnée par un juge de première instance d'Erevan, intervenait après que d'anciens responsables politiques arméniens et d'anciens responsables de la République autoproclamée du Haut-Karabakh s'étaient portés garant de Robert Kotcharian et avaient réglé sa caution. Cet appel a suscité des protestations, notamment du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), l'organe autonome de la magistrature, ou du Défenseur des droits de l'Homme (Ombudsmen) et nos prédécesseurs ont publié un communiqué dans lequel ils réaffirmaient la nécessaire indépendance de la justice tout en constatant le manque de confiance des Arméniens dans leur système judiciaire⁸⁸. Le lendemain de l'appel au blocage, le 20 mai, le Premier Ministre Pashinyan a indiqué qu'une procédure de *vetting* (de vérification) devrait obligatoirement s'appliquer aux juges, l'un des éléments de cette procédure à prendre compte étant les décisions qui auraient constitué des violations flagrantes des droits de l'homme reconnues comme telles par la CEDH. Cette procédure devait faire partie d'un train plus large de réformes de l'appareil judiciaire et de la Cour constitutionnelle, incluant une modification du code judiciaire, de différents textes législatifs, ainsi qu'une révision de la Constitution. Le Conseil de l'Europe a joué une part active dans cette réforme, après que, les 30 et 31 mai 2019, une délégation de haut niveau s'est rendue à Erevan. Dans leur avis conjoint rendu le 14 octobre 2019 à la demande des autorités arméniennes, la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe ont globalement salué ce train de réformes. Ils ont indiqué que « le Gouvernement arménien a préparé la réforme de façon responsable et réfléchie et a démontré son ouverture au dialogue avec l'ensemble des interlocuteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. La grande majorité des propositions figurant dans la série de réformes sont conformes aux normes européennes et contribuent à lutter contre la corruption sans pour autant porter atteinte à l'indépendance de la justice⁸⁹. » En lieu et place de la procédure de *vetting*, était notamment prévu un net renforcement de la procédure de vérification des déclarations financières des juges, de leur responsabilité disciplinaire et de leurs évaluations périodiques. Si la situation a semblé s'apaiser après la démission du Président du CSM, M. Gagik Haruntyunyan, le 24 mai 2019, elle est redevenue conflictuelle après l'audition du nouveau Président du CSM, M. Ruben Vardazaryan, en mars 2021 par l'Assemblée nationale, pendant laquelle il a été critiqué par la majorité pour s'ingérer dans le fonctionnement des tribunaux. Était notamment en cause une déclaration publique qu'il avait donnée le 15 novembre 2020, soit cinq jours après la fin du conflit avec l'Azerbaïdjan et l'attaque de l'Assemblée nationale et de bâtiments gouvernementaux. Dans cette déclaration, il appelait les juges arméniens à prouver qu'ils étaient « d'honnêtes professionnels » et non des « juges qui gémissent sous les murs ». Il faisait ainsi directement référence à une expression employée par le Premier ministre Pashinyan en 2019, lorsque ce dernier avait dénoncé les liens existants entre une partie de la magistrature et l'ancien régime⁹⁰. Cette déclaration a été interprétée comme une prise de position politique par la majorité d'alors et un appel aux magistrats à s'opposer au gouvernement. L'audition de M. Vardazaryan est en outre intervenue dans un contexte où les juges avaient annulé de nombreuses mises en détention préventive de manifestants protestant contre la signature de la Déclaration Trilatérale, responsables politiques de l'opposition compris, et où M. Artur Vanetsyan, ancien chef du Service de la sécurité nationale et président de la formation politique *Patrie*, qui avait été incarcéré dans le cadre d'une enquête sur une tentative d'assassinat du Premier ministre Pashinyan, avait également vu sa détention annulée⁹¹. Le déroulement de ces faits et l'importance du contexte d'alors nous ont été confirmés pendant notre mission à Erevan. Le 15 avril 2021, M. Vardazaryan a été suspendu de ses fonctions par le CSM, au motif que le bureau du Procureur général avait confirmé que des poursuites pénales étaient engagées contre lui en lien avec les critiques émises par les parlementaires lors de son audition. Par ailleurs, l'Assemblée nationale a voté en février 2021 une série d'amendements au code judiciaire et autres textes législatifs, accroissant les pouvoirs du CSM, notamment pour remplacer des juges présidant les débats publics d'une affaire, augmentant le nombre de juges en première instance et en appel et créant des juges de la détention préventive. Ces amendements ont fait l'objet de vifs débats à l'Assemblée nationale, certains élus de l'opposition considérant qu'ils affaiblissaient l'indépendance des juges en permettant au CSM un contrôle plus strict sur les juges d'instance et mettant en cause le processus de nomination des nouveaux juges recrutés. Le 24 février, le Président Armen Sarkissian a refusé de signer les amendements et les a déférés à la Cour constitutionnelle⁹². L'indépendance du pouvoir judiciaire demeure, on le voit, un fort enjeu politique.

101. Pour autant, plusieurs mesures ont été prises, depuis plusieurs années, pour favoriser l'indépendance des juges et ainsi renforcer la confiance de la population arménienne dans le pouvoir judiciaire.

⁸⁸ [Communiqué](#) des corapporteurs.

⁸⁹ [CDL-AD\(2019\)024](#), paragraphes 61 et 62.

⁹⁰ Azatutyun, [Head Of Judicial Watchdog Under Fire From Ruling Bloc](#), 3 mars 2021.

⁹¹ Jamnews, [Ex-head of Armenian state security service released following charges of plot to assassinate PM](#), 15 novembre 2020.

⁹² Panorama, [President Sarkissian refuses to sign Judicial Code amendments into law](#), 24 février 2021. Azatutyun, [Armenian President Objects To 'Unconstitutional' Bill On Courts](#), 12 avril 2021.

102. Plusieurs éléments distincts ont été portés à notre attention pendant notre mission à Erevan. Ainsi, la question de la rémunération des juges a été partiellement prise en compte par les autorités. En 2018, les indemnités qu'ils percevaient ont été augmentées de 30 %, ce qui correspond à une hausse substantielle dont la distribution dépend apparemment des cours elles-mêmes qui peuvent être contraintes sur le plan budgétaire. De même, il nous a été indiqué que les juges appelés à siéger dans de nouvelles cours « anti-corruption », qui devraient être fonctionnelles à partir de 2023, bénéficieront d'une rémunération plus élevée que les juges ordinaires. Au-delà de la question financière, il a été souligné que le comportement des juges commençait à changer dans certains contentieux. Dans le domaine de la détention préventive, le taux de rejet des demandes présentées par le Parquet était, paraît-il très faible, de l'ordre de 0,2%. Il serait aujourd'hui, selon le CSM, d'environ 40 %, ce qui attesterait d'une réelle prise d'indépendance des juges du siège à l'égard des procureurs. Cette tendance ne devrait qu'aller en s'amplifiant dans la mesure où les autorités ont mis en place des juges spécialisés en matière de détention préventive.

103. De manière plus systémique et structurelle, il est important de noter que le CSM, l'organe autonome de la magistrature, est considéré comme une instance dotée de pouvoirs étendus qu'elle exerce de manière particulièrement indépendante. Sa composition, telle qu'elle résulte des amendements de 2015 à la Constitution et du code judiciaire de 2018 modifié, est paritaire : le CSM compte dix membres, cinq étant des juges élus par leurs pairs et cinq « universitaires spécialistes du droit et autres juristes réputés » élus par l'Assemblée nationale à la majorité qualifiée des 3/5èmes des votes. Ces cinq membres non-juges sont en outre proposés par le Barreau, les institutions de l'Enseignement Supérieur et des ONG. Les dix membres du CSM sont nommés pour un mandat unique de cinq années, son président étant élu en son sein pour un mandat non reconductible d'une année, ce qui permet une présidence tournante. Cette composition a été saluée par la Commission de Venise dans ses avis de 2016 sur le projet d'amendements à la Constitution et de 2017 sur le projet de code judiciaire. Elle avait ainsi indiqué que la « parité des juges et des membres extérieurs à la justice garantit l'inclusion de la société, ce qui devrait prévenir la politisation du Conseil supérieur de la justice et le corporatisme en son sein », noté que cette composition était « assez équilibrée » et souligné que la méthode d'élection du président « donne au CSM une légitimité démocratique aux yeux du public »⁹³. Les compétences du CSM englobent à la fois le déroulement de la carrière des juges, depuis sa nomination jusqu'à sa fin de fonction en passant par la promotion et les éventuelles procédures disciplinaires, et les fonctions dites de « support », cad relatives au budget des tribunaux, aux achats, à l'entretien des bâtiments des tribunaux, à la gestion du personnel non judiciaire, tel que les huissiers et les secrétaires, à l'organisation des services informatiques et aux publications... L'exercice de cette fonction de support peut amener le CSM à connaître de questions qui sont directement en lien avec l'indépendance de la justice. Pendant notre mission à Erevan, il a été porté à notre attention que depuis le mois de juillet 2021, le système électronique de répartition aléatoire des affaires utilisé par les tribunaux n'était plus en place, celui-ci ayant été saisi pour vérification de son intégrité dans le cadre d'une enquête criminelle. La conséquence en a été un retour à un système de répartition manuelle effectuée par les présidents de cour, avec les risques d'influence que cela implique. Le Défenseur des droits a pris position sur ce sujet, en rappelant notamment la nécessité de fixer des critères objectifs pour cette répartition manuelle, pendant le temps qu'elle durera. Cette question est actuellement traitée par le CSM, dans le cadre de ses attributions de support.

104. Les compétences du CSM ont été précisées en 2018 et 2020, dans un sens plutôt positif, ainsi qu'en 2021. Il demeure cependant un certain nombre de points d'achoppement tant pour le GRECO que pour la Commission de Venise.

105. En premier lieu, si la Commission de Venise considère, en matière disciplinaire, que la procédure existante est globalement conforme à la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)12 (paragraphe 9) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, selon laquelle une procédure disciplinaire « devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable », elle estime « nécessaire » de mettre au point un mécanisme de recours en appel contre les décisions du CSM⁹⁴. Elle ne se satisfait pas de la faculté de ce dernier de reconsidérer une décision de révocation en cas de faits nouveaux qui a été introduite en 2020. Dans son rapport intérimaire de conformité de 2021, le GRECO rappelle qu'il partage la même position. Il l'énonce clairement dans le ii) de sa recommandation viii⁹⁵ et conclut dans sa recommandation vii que les mécanismes d'appel appropriés ont été mis en place pour contester les décisions du CSM relatives au recrutement et à la promotion des juges mais pas celles ordonnant une révocation⁹⁶. Nous avons évoqué cette question avec les autorités arméniennes qui ont semblé ouvertes à une évolution en la matière.

⁹³ Voir respectivement, [CDL-AD\(2015\)037](#), paragraphe 179, [CDL-AD\(2017\)019](#), paragraphes 88 et 90.

⁹⁴ [CDL-AD\(2019\)024](#), paragraphe 62.

⁹⁵ GRECO, 22 septembre 2021, Quatrième Cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, [Rapport intérimaire de conformité](#), paragraphe 43.

⁹⁶ GRECO, *ibid.*, paragraphe 38.

106. En revanche, elles ont été plus fermes quant à la suppression de la possibilité, pour le Ministre de la Justice, d'initier des procédures disciplinaires, suppression demandée par le GRECO dans le i) de sa recommandation viii. À l'heure actuelle, trois autorités peuvent initier des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un juge : le Ministre de la Justice, la commission d'éthique et de discipline qui relève de l'Assemblée des juges et la Commission de prévention de la corruption (CPC) en cas d'irrégularité des déclarations financières d'un juge. La décision finale appartient au CSM. Les autorités arméniennes nous ont rappelé que le Ministre de la Justice n'est pas juge et partie en la matière, mais seulement l'initiateur des procédures. Le fait que 90 % des demandes de sanctions disciplinaires qu'il adresse au CSM sont rejetés en attesterait. Elles ont par ailleurs indiqué que la CPC ne dispose qu'un pouvoir d'initiation de la procédure restreint, puisqu'il ne concerne que les déclarations financières des juges. Elles ont également mis en avant le fait que le nombre de procédures ouvertes tant par la CPC que par la commission d'éthique était très faible et qu'il n'était donc pas envisageable de laisser à ces deux organes seulement l'initiative des procédures disciplinaires. Elles ont également rappelé que la Commission de Venise, dans son avis d'octobre 2017, n'avait pas vu de difficulté à confier l'engagement de poursuites disciplinaires au Ministre de la Justice, à la différence du GRECO. Enfin, elles ont nous fait comprendre qu'elles avaient renoncé à l'idée de soumettre les juges à une procédure de *vetting* à la suite d'un dialogue avec leurs partenaires internationaux, ce qui ne signifiait pas limiter les possibilités de lutte contre la corruption des juges, qui passent aussi par les sanctions disciplinaires. Si la Commission de Venise a quelque peu modifié sa position dans son avis de 2019 par rapport à celui d'octobre 2017, puisqu'elle considère désormais que la nouvelle composition de la commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée des juges induite par la réforme du Code judiciaire de 2020 devrait permettre, à terme, de se passer du pouvoir d'engagement des procédures disciplinaires du Ministre de la Justice, la position des autorités arméniennes nous a paru non dénuée de cohérence.

107. Concernant sa recommandation ix visant à instaurer des règles et des mécanismes efficaces pour déceler les ingérences abusives dans l'administration de la justice par des juges et sanctionner ceux d'entre eux qui pratiquent ou sollicitent de telles ingérences, le GRECO s'est félicité de l'adoption de mesures préventives (sous forme d'activités de sensibilisation), mais a invité les autorités à aller plus loin en matière de sanctions. Il a notamment fait référence à l'habitude des juridictions inférieures consistant à consulter leurs homologues des juridictions supérieures, de crainte de voir leur jugement réformé et de faire l'objet d'une action disciplinaire pour avoir rendu une « décision illicite » et estimé qu'en la matière, les autorités arméniennes n'étaient pas en état de fournir des résultats tangibles. En effet, selon ces dernières, dans seulement deux affaires, des juges se sont adressés au CSM pour signaler les ingérences dans leurs activités.

108. Enfin, le GRECO a noté des progrès dans la mise en œuvre de sa recommandation xi, aux termes de laquelle il avait appelé les autorités arméniennes à mener une politique volontariste pour empêcher des influences inappropriées sur les juges, les conflits d'intérêts et la corruption au sein de l'appareil judiciaire. Il avait considéré en 2019 que le volet i) de la recommandation consistant en la mise en place d'une formation permanente et obligatoire des juges couvrant ces domaines avait été traitée. En 2021, il a salué un début de mise en œuvre du volet ii) portant sur la mise en place des services de conseil confidentiels au sein du corps judiciaire de manière à sensibiliser les juges et les conseiller dans les domaines du volet i). Il a en effet noté que la commission d'éthique et de déontologie, qui est un organe disciplinaire, n'est désormais plus habilitée à émettre des interprétations consultatives des règles de conduite judiciaire à la demande d'un juge, respectant ainsi une norme du GRECO. Il était cependant dans l'attente de l'établissement d'un organe neutre chargé de dispenser des conseils aux juges à titre confidentiel.

109. Notre évaluation dans le domaine judiciaire est que de nombreuses réformes ont déjà été conduites ou engagées. Elles mettront quelque temps avant de donner des résultats d'une certaine ampleur, mais les fondations d'un appareil judiciaire plus indépendant sont en train d'être posées. Les mesures prises pour renforcer la transparence et l'indépendance des processus de recrutement et d'avancement des juges ont été jugées satisfaisantes tant par le GRECO que la Commission de Venise. La question de la procédure disciplinaire reste encore en débat, car elle est perçue par les autorités arméniennes comme un levier fondamental pour garantir un comportement plus vertueux des juges en place. Celle de la qualité de la justice également. Certains de nos interlocuteurs ont soulevé la longueur des délais de jugement en première instance qui serait due à un nombre insuffisant de juges. Or, une justice efficace est certainement à même de redorer le blason des magistrats auprès de la population. Les réformes doivent donc être poursuivies dans un contexte que nous espérons plus assaini que celui qui a prévalu entre la fin du conflit du Haut-Karabakh en novembre 2020 et le mois de mars 2021. Les prises de position politique ne sauraient avoir leur place dans un appareil judiciaire indépendant. De même, le respect dû à la fonction des magistrats par les politiques et les pouvoirs exécutif et législatif fait partie intégrante de l'état de droit. En outre, nous ne doutons qu'il faciliterait grandement la poursuite des réformes de l'appareil judiciaire. Nous espérons à cet égard que l'apaisement des tensions entre d'une part le gouvernement et l'Assemblée nationale et, d'autre part, le CSM et les juges, que nos interlocuteurs nous ont dit avoir observé depuis le mois de mars 2021, se poursuive.

5.2.2. La Cour constitutionnelle

110. Le conflit qui a opposé à partir de la mi-2019 et jusqu'à la mi-juin 2020, la majorité à une partie des membres de la Cour constitutionnelle en est une autre illustration. La raison du conflit provient du fait que la majorité issue de la « révolution de velours » a perçu la Cour constitutionnelle comme un outil aux mains de l'ancienne majorité, verrouillée dans sa composition, et destinée à entraver le programme de réformes établi par un gouvernement bénéficiant d'une forte légitimité démocratique. En retour, celle-ci a dénoncé les pressions et attaques qui l'ont visée et critiqué la volonté de la majorité de mettre un terme à l'indépendance de la Cour.

111. Sur le plan juridique, le débat a principalement porté sur trois questions.

112. La première concernait la différence de statut entre les juges composant la Cour, notamment en termes de durée de mandat. La Constitution arménienne adoptée en 1995 a fait l'objet de révisions en 2005 et 2015 qui, toutes deux, ont modifié les règles en matière de nomination des membres de la Cour constitutionnelle. Les dispositions de 1995 établissaient une Cour composée de neuf membres, nommés par l'Assemblée nationale et le Président de la République, dont le mandat courait jusqu'à l'âge de leur retraite, soit 70 ans. Les amendements de 2005 ont légèrement modifié la manière dont les membres étaient nommés et ont raccourci leur mandat en fixant un nouvel âge de départ à la retraite de 65 ans. Enfin, les amendements de 2015, tirant les conséquences du passage d'un régime présidentiel à un régime parlementaire, ont confié à l'Assemblée nationale le pouvoir de nomination des membres de la Cour par un vote à la majorité des trois cinquièmes des voix. Trois d'entre eux sont désormais élus sur recommandation du Président de la République, trois sur recommandation du gouvernement et trois sur recommandation de l'Assemblée générale des juges. Le mandat de ces membres est désormais limité à 12 ans et une même personne ne peut être élue qu'une fois à un siège de juge constitutionnel. Les amendements de 2005 et 2015 n'ont pas eu d'effet rétroactif et les dispositions transitoires de la révision de 2015 ont prévu que les membres de la Cour constitutionnelle nommés avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles de 2015 étaient maintenus dans leurs fonctions jusqu'à expiration de leur mandat. Les amendements de 2015 sont entrés en vigueur le 9 avril 2018, date de la prise de fonction du nouveau Président de la République. Pratiquement, l'application de ces règles transitoires a eu pour effet qu'à la mi-2019, la Cour constitutionnelle comptait deux membres nommés selon la procédure mise en place en 2015, avec un mandat de 12 ans non renouvelable, tandis que les sept autres membres, nommés par les majorités antérieures, étaient régis soit par les dispositions de 1995 (départ à l'âge de la retraite fixé à 70 ans) qui s'appliquaient à deux d'entre eux, soit par celles de 2005 (départ à l'âge de la retraite fixé à 65 ans) qui concernaient cinq d'entre eux. Dans les faits, deux juges occupaient leur siège depuis plus de 12 ans et l'un d'entre eux en était à son second mandat sans avoir atteint la limite de 12 ans. Comme le faisait remarquer le gouvernement, alors que la révision constitutionnelle de 2015 était entrée en vigueur en 2018, sa pleine application ne serait, du fait de ces différents âges de départ à la retraite, « atteinte que dans très longtemps, puisque le président en fonction atteindrait l'âge de la retraite en 2035, et un autre membre en 2037, soit plus de 20 ans après l'adoption de la révision⁹⁷. »

113. La deuxième question concernait le statut du président de la Cour constitutionnelle. La révision de 2005 avait disposé que l'Assemblée nationale choisisse le président de la Cour parmi les membres de la Cour sur recommandation du président de l'Assemblée. La révision de 2015 a prévu que le président de la Cour est élu non plus par l'Assemblée nationale, mais par les membres de la Cour pour un mandat de six ans sans possibilité d'être réélu. Comme pour les autres membres, cependant, tout président élu avant l'entrée en vigueur des amendements constitutionnels de 2015, restait régi par les dispositions antérieures, y compris pour la durée de son mandat. Or, l'ancien président de la Cour constitutionnelle, M. Gagik Harutyunyan⁹⁸, avait démissionné le 5 mars 2018, permettant à l'Assemblée nationale d'élire le 21 mars, soit à peine trois semaines avant l'entrée en vigueur des dispositions de 2015, un nouveau président en la personne de M. Hrayr Tovmasyan, dont le mandat courait jusqu'à l'âge de la retraite de 65 ans, selon la procédure de 2005. Pratiquement, son mandat de président devait s'achever seize plus tard, et ne pas être limité aux six ans prévus par les dispositions de 2015. La nouvelle majorité élue après la « révolution de velours » a interprété cette nomination comme un détournement de procédure destiné à éviter l'application des amendements de 2015 et ce d'autant plus que M. Tovmasyan était une figure connue du parti républicain autrefois au pouvoir, ancien ministre de la Justice, député depuis 2017, et qu'il avait largement inspiré la révision constitutionnelle de 2015.

⁹⁷ [CDL-AD\(2020\)016](#), paragraphes 42.

⁹⁸ Il s'agit du même M. Harutyunyan devenu président du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) précité et qui a démissionné du CSM le 24 mai 2019.

114. La troisième question a revêtu des formes différentes, mais portait, pour le gouvernement, sur les moyens d'éviter que la Cour constitutionnelle n'exerce un contrôle *a priori* sur une éventuelle révision initiée par la majorité visant à instaurer un statut unique pour l'ensemble des juges constitutionnels. La Cour considérait qu'elle tenait de la Constitution ce pouvoir de contrôle *a priori* sur le contenu de toute révision constitutionnelle, tandis que le gouvernement estimait que ce contrôle, selon la Constitution, ne s'exerçait que sur quatre articles de la loi fondamentale dits « immuables », en l'espèce les articles 1 à 3 et 203.

115. Dans un premier temps, l'Assemblée nationale a voté, en octobre 2019, la révocation de M. Tovmasyan, vote censuré par la Cour constitutionnelle qui a considéré que l'Assemblée ne disposait pas de cette prérogative. Les autorités arméniennes ont alors saisi la Commission de Venise et deux directions du Conseil de l'Europe d'une demande d'avis conjoint sur un projet de texte permettant, sur la base du volontariat, aux membres de la Cour constitutionnelle nommés antérieurement à l'entrée en vigueur des amendements constitutionnels de 2015 de démissionner avant la fin de leur mandat en bénéficiant de plusieurs avantages. Cette proposition était présentée comme une porte de « sortie honorable » pour ceux des juges que les autorités associaient à « l'ancien régime ». La Commission de Venise a fait droit à l'argument du gouvernement selon lequel tous les juges de la Cour constitutionnelle devraient avoir le même statut, qu'ils aient été nommés avant ou après la révision constitutionnelle de 2015. Elle a, cependant, rappelé que tout mécanisme de départ anticipé se devait d'être volontaire et ne pas se traduire par un nombre de départs massifs de juges de nature à entraver le bon fonctionnement de la juridiction⁹⁹. L'imposition d'un tel mécanisme porterait en effet atteinte au principe d'inamovibilité des juges, qui est une garantie de l'indépendance de la justice face au pouvoir politique. Les autorités arméniennes ont suivi cet avis et l'Assemblée nationale a adopté une loi permettant aux membres de la Cour constitutionnelle qui le souhaitaient de prendre leur retraite anticipée tout en bénéficiant d'une compensation financière mensuelle équivalente au salaire qu'ils auraient perçu en tant que juges constitutionnels et ce, jusqu'à l'âge prévu de leur retraite (65 ou 70 ans). Cette possibilité était ouverte jusqu'au 31 janvier 2020. Aucun des membres nommés avant le 9 avril 2018 n'a souhaité bénéficier de ce dispositif et la composition de la Cour est restée inchangée. Parallèlement, les rapports entre le président de la Cour et la majorité se sont nettement tendus¹⁰⁰. En février 2020, l'Assemblée nationale a amendé les dispositions transitoires relatives au mandat des juges constitutionnels de telle sorte que le président de la Cour et les sept juges nommés avant l'entrée en vigueur des amendements de 2015 devaient quitter leurs fonctions. Elle a également soumis l'adoption finale de cette modification à référendum, ce dernier échappant au contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour. Par décret présidentiel, la tenue du référendum était prévue le 5 avril. Son organisation a cependant été reportée du fait de la déclaration de l'état d'urgence, dans le sillage de la pandémie de Covid-19. Les autorités ont alors demandé un second avis à la Commission de Venise sur les moyens de mettre en œuvre le modèle de Cour constitutionnelle tel qu'il était prévu par les amendements de 2015. Les autorités arméniennes ont également interrogé la Commission de Venise sur l'étendue du contrôle exercé par la Cour en matière de révision constitutionnelle et sur la faculté de l'Assemblée nationale d'annuler la tenue du référendum prévu. La Commission de Venise a rappelé la position de principe qu'elle avait adoptée en 2019 sur l'inamovibilité des juges, ainsi que le caractère légitime du désir des autorités arméniennes de faire en sorte que la composition de la Cour constitutionnelle se conforme, dans un délai raisonnable, aux dispositions de la Constitution amendée en 2015. Elle a alors prôné une reconstitution graduelle de la Cour afin d'éviter « un changement brutal et immédiat qui menacerait l'indépendance de l'institution ». Concernant le président de la Cour, elle a plaidé pour une période transitoire « plutôt que de mettre fin au mandat du président actuel ». Quant aux questions de procédure, elle a considéré d'une part que la Cour ne disposait pas d'une compétence générale de contrôle de constitutionnalité *a priori* des révisions constitutionnelles au-delà des articles dits « immuables », et, d'autre part, que l'Assemblée nationale disposait de la faculté d'annuler la tenue d'un référendum. Les autorités arméniennes n'ont qu'imparfaitement suivi cet avis. Le 22 juin 2020, l'Assemblée nationale a annulé la tenue du référendum et modifié les dispositions transitoires de 2015 permettant de mettre un terme aux mandats de trois membres de la Cour ayant déjà siégé 12 ans, ainsi que de mettre fin au mandat du président de la Cour, son titulaire, M. Tovmasyan, demeurant cependant juge. Le statut de la Cour prévu par les amendements de 2015 a donc été appliqué à l'ensemble de ses membres, sans période transitoire. En septembre 2020, l'Assemblée a voté à la majorité des 3/5èmes la nomination de trois nouveaux membres, mettant un point final au conflit ouvert en 2019.

⁹⁹ [CDL-AD\(2019\)024](#), paragraphes 57 et s.

¹⁰⁰ Le Premier ministre a notamment indiqué que M. Tovmasyan avait tenté à plusieurs reprises de se faire adouber comme président légitime de la Cour constitutionnelle par le Premier ministre lui-même et que son arrivée à la présidence de la Cour était le résultat d'une fraude. M. Tovmasyan a dénoncé les mensonges du Premier ministre et indiqué avoir demandé à ses avocats d'engager des poursuites à l'égard de ce dernier. Par ailleurs, M. Tovmasyan a fait l'objet de poursuites et d'enquêtes pénales, d'une part pour « abus de pouvoir », d'autre part pour des détournements de fonds datant de l'époque où il était Ministre de la justice.

Voir Eurasianet, [Armenian government gathers forces against senior judge](#), 22 Octobre 2019 et Caucasus watch, [New developments in the Pashinyan-Tovmasyan conflict](#), 27 janvier 2020.

116. Nous avons bien noté que les autorités arméniennes ont essayé, dans un premier temps, de trouver une solution honorable à la crise qui respecte intégralement le principe d'inamovibilité des juges et l'indépendance de la justice. Nous considérons également, comme les autorités arméniennes et la Commission de Venise, qu'il n'était pas normal que les dispositions transitoires des révisions constitutionnelles aient *de facto* fait obstacle à l'application des amendements de 2015. Nous sommes aussi conscients de ce que les autorités arméniennes ont dialogué avec le Conseil de l'Europe, notamment en saisissant la Commission de Venise à deux reprises. Nous regrettons cependant qu'elles n'aient pas suivi les préconisations de cette dernière, ce qui aurait rendu possible un changement graduel des membres de la Cour régis par les dispositions antérieures aux amendements de 2015, sans porter atteinte au principe d'inamovibilité, qui est une garantie de l'indépendance de la justice. Il ne nous a cependant pas échappé que la Cour, après que trois de ses juges ont été remplacés, a rendu une décision présentée par la majorité comme une preuve solide de son indépendance. Le 26 mars 2021, la Cour constitutionnelle a déclaré que l'article 300.1 du code pénal arménien, qui régit le crime de « renversement de l'ordre constitutionnel » et qui avait constitué la base juridique des poursuites intentées à l'encontre de l'ancien président Robert Kotcharian pour son rôle dans les événements du 1^{er} mars 2008, était inconstitutionnel. Or, cette affaire tenait les autorités arméniennes particulièrement à cœur. Pour mémoire, le Premier ministre Pashinyan avait appelé au blocage des tribunaux après qu'un juge d'instance avait accordé à l'ancien président Kotcharian la levée de sa détention préventive sous caution en mai 2019. De même, la décision rendue en septembre 2019 par la Cour constitutionnelle, dans son ancienne composition, déclarant illégale la détention préventive dont l'ex-président avait fait l'objet, avait contribué à accroître les tensions entre la Cour et les autorités arméniennes. La Cour, dans sa nouvelle composition, n'a donc pas hésité à se placer sur le terrain du droit, sans prendre en compte les possibles récriminations des autorités arméniennes, ce qui est, effectivement, la démonstration qu'elle n'a pas perdu son indépendance. Pour autant, nous espérons que le départ non volontaire de trois de ses membres ne constitue pas un précédent appelé à se répéter au sein du pouvoir judiciaire.

6. La situation des médias

117. Selon le Classement mondial de la liberté de la presse 2021 établi par Reporters Sans Frontières (RSF), l'Arménie occupe la 63^{ème} place sur 180. La presse y est décrite comme « diverse » mais non encore indépendante. Dans son rapport *Freedom in the World 2021*, *Freedom House* considère que les médias indépendants et d'investigation opèrent relativement librement en Arménie et publient généralement en ligne. De petits médias indépendants ont assuré une couverture solide des manifestations pendant la « révolution de velours » en 2018, remettant en cause les récits des radiodiffuseurs d'État et d'autres médias de l'establishment. En comparaison, la plupart des médias imprimés et audiovisuels sont affiliés à des intérêts politiques ou commerciaux plus importants. En ce qui concerne la liberté d'Internet, l'Arménie est considérée comme un pays « libre » par *Freedom House*.

118. De manière générale, tant les ONG internationales que les experts locaux estiment que la diversité du paysage médiatique s'est épanouie depuis la « révolution de velours ». Ainsi, en 2019, l'Arménie a fait un bond de 19 places dans le classement de RSF en passant de la 80^{ème} à la 61^{ème} place. Le souci des autorités de l'époque de ne pas restreindre de manière disproportionnée la liberté d'expression, y compris pour combattre les discours de haine, avait été clairement exprimé par les interlocuteurs rencontrés par nos prédécesseurs lors de leur visite à Erevan en 2019¹⁰¹. Dans son rapport *Freedom and Media 2019: A Downward Spiral*, *Freedom House* estimait que les autorités arméniennes d'alors étaient plus enclines à accepter les critiques d'une presse libre que les précédentes¹⁰². En dépit de ces progrès réels, la scène médiatique arménienne demeure très polarisée. Comme l'indiquent tant RSF que *Freedom House*, cette polarisation tient beaucoup au fait que la ligne éditoriale des principales chaînes de télévision ou de titres de la presse écrite coïncident avec les intérêts de leurs propriétaires. Cette polarisation se traduit notamment par le fait qu'une grande partie de la presse arménienne demeure contrôlée par des personnes fidèles aux autorités qui occupaient le pouvoir avant « la révolution de velours », tandis qu'une minorité des médias est « farouchement fidèle [au Premier ministre] Pashinyan », avec un nombre limité de titres sans forte inclination partisane¹⁰³.

119. En 2020, l'Arménie a été confrontée à des événements qui ont conduit les autorités à sévèrement restreindre l'indépendance des journalistes et la liberté d'expression, certes de manière temporaire. Ainsi, le 16 mars 2020, le gouvernement a adopté un décret visant à éviter la diffusion de fausses informations et de publications de nature à causer la panique dans le contexte de la pandémie du Coronavirus. Ce décret a suscité de vives critiques de la part des représentants des médias et a été retiré. À la place, un paquet d'amendements modifiant le code pénal et le code administratif a été examiné par l'Assemblée nationale le

¹⁰¹ [AS/Mon \(2019\) 14](#), paragraphe 38.

¹⁰² *Freedom House*, [Freedom and Media 2019: A Downward Spiral](#).

¹⁰³ Eurasianet, [Media polarization rising in Armenia](#), 30 octobre 2019.

24 mars. Ces textes prévoyaient que toute organisation exerçant des activités de journalisme ne pouvait publier d'information relative au Coronavirus qu'après que cette information avait été publiée par des sources officielles, cad émanant des autorités. Le non-respect de cette obligation était considéré comme une violation de l'état d'urgence qui avait été déclaré au début de la pandémie, les contrevenants s'exposant à des amendes. Les représentants de la presse, ainsi que le Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE, ont critiqué le caractère disproportionné de cette atteinte à la liberté d'expression et rappelé le rôle des organes de presse dans la lutte contre la diffusion de fausses informations. Le 13 avril, les dispositions litigieuses ont été retirées et aucun média ne s'est vu imposer d'amendes. Tel n'a pas été le cas, lors du conflit du Haut-Karabakh. Le gouvernement a pris un décret le 27 septembre déclarant la loi martiale sur le territoire de la République d'Arménie, complété par des amendements législatifs qui imposaient aux journalistes de ne diffuser que des informations officielles en matière d'opérations militaires. Par ailleurs, le code pénal et le code administratif ont été amendés afin de prévoir des sanctions en cas de violation des restrictions imposées par la loi martiale. Était notamment punie d'une amende de 2 000 à 3 000 fois le montant du salaire nominal et d'une peine d'emprisonnement de deux à trois ans, toute action violant les règles de publication ou de diffusion d'information pendant la durée de la loi martiale, cette action étant définie comme « causant un dommage aux droits ou aux intérêts légitimes d'individus ou d'organisations ou causant un dommage aux intérêts légitimes du public ou de l'État ». La police était en charge de l'application de cette législation, ce qui l'a conduit à interdire 401 publications parmi lesquelles 196 provenaient des médias et à imposer des amendes dans 76 cas. Les représentants des organes de presse ont jugé les sanctions prévues par ces dispositions disproportionnées et de nature à mettre financièrement en danger certains médias. Ils ont également contesté le fait que la police soit la mieux placée pour déterminer si une publication portait ou non atteinte aux intérêts de l'État. Le Défenseur des droits de l'Homme a saisi la Cour constitutionnelle des dispositions de la loi martiale restreignant la liberté d'expression et obtenu leur suspension le 20 novembre¹⁰⁴.

120. Dans ces deux cas, celui de la lutte contre les fausses informations pouvant créer la panique en pleine pandémie de Coronavirus, et celui de la loi martiale, nous avons noté les mêmes schémas. Les autorités ont tendance à prendre des mesures drastiques, manifestement excessives au regard des restrictions qu'elles imposent à la liberté d'expression, même si le but poursuivi est légitime. Elles sont néanmoins capables d'entendre les critiques et d'assouplir, dans le cas de la pandémie de Coronavirus, leur réglementation. Enfin, le recours juridictionnel est effectif et peut permettre d'obtenir gain de cause, même si, dans le cas de la loi martiale, la décision de la Cour constitutionnelle n'est intervenue qu'après la signature de la Déclaration Trilatérale qui a mis aux hostilités.

121. On retrouve cette manière de procéder dans la lutte contre les discours de haine et la désinformation. Ainsi que l'indique le Comité pour la protection de la liberté d'expression, une ONG arménienne, « la presse, la télévision et les médias sociaux sont envahis de discours de haine, de désinformation et de manipulations manifestes, en particulier dans le contexte de l'après-guerre [avec l'Azerbaïdjan]¹⁰⁵ ». Ce constat est également partagé par le Défenseur des droits de l'Homme qui a déclaré en 2020 que la hausse des discours de haine avait atteint des proportions « alarmantes » en Arménie¹⁰⁶. Les autorités sont intervenues à deux reprises en la matière. Une proposition de loi a été déposée en septembre 2020 prévoyant de multiplier par cinq le montant maximal des amendes punissant les « insultes » et la diffamation. La loi adoptée en mars 2021 n'a finalement que « triplé » ces montants pour les porter respectivement à 3 et 6 millions de drams, soit environ 5 150 € et 10 300 €, sans doute à cause des réactions que la proposition initiale avait suscitées. Cette loi semble néanmoins avoir été votée malgré les réserves du Ministre de la Justice et des droits de l'Homme, ainsi que celles du Défenseur des droits de l'Homme et des représentants de la société civile. Elle a notamment été critiquée pour ses effets potentiels en matière d'autocensure des médias et pour l'encouragement qu'elle donnerait implicitement aux personnalités refusant la critique et usant de cette menace financière pour dissuader toute mise en cause. En l'espèce, la question du bon équilibre à trouver entre d'une part la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme et, d'autre part, la dignité de la personne, qui fait partie du droit à la vie privée protégé par l'article 8 de la Convention, se pose. Par ailleurs un amendement au code pénal a été adopté en juillet 2021 visant principalement les réseaux sociaux. Il criminalise les insultes « graves » de manière générale et prévoit des amendes allant de 1 à 3 millions de drams (2 575 € à 5 150 €), ainsi qu'une peine d'emprisonnement maximal de trois mois, lorsqu'elles concernent des personnes au titre de leurs activités publiques (agents publics, politiques, militants et autres personnes publiques). Ces changements sont intervenus dans un pays où la diffamation a été décriminalisée en 2010, mais où les poursuites intentées contre les journalistes fondées sur l'insulte ou la calomnie demeurent. Le Comité pour la protection de la liberté d'expression en a recensé 89 en 2019 et 61 en 2020. Tant la loi de mars 2021 que l'amendement de juillet 2021 ont été soumis par le Président de la République à la Cour constitutionnelle. Au début du mois d'octobre 2021, la Cour a considéré que les

¹⁰⁴ Source : Rapport [annuel](#) du Comité pour la protection de la liberté d'expression, ONG arménienne, pp. 3-5.

¹⁰⁵ Ibid., p. 8.

¹⁰⁶ Azatutyun, [Armenian Ombudsman Alarmed By Online Hate Speech](#), 11 mai 2020.

dispositions concernées de la loi de mars 2021 n'étaient pas contraires à la Constitution. La constitutionnalité de l'amendement au code pénal est actuellement examinée par la Cour constitutionnelle.

122. Nous avons discuté de ces deux séries d'amendements avec les représentants de la société civile, mais également avec les autorités. Ces dernières considèrent que ces modifications législatives étaient nécessaires, compte tenu du niveau des discours de haine dans les médias et sur les réseaux sociaux, et proportionnées. En outre, l'amendement de juillet 2021 ne constituerait qu'une mesure temporaire, dont la validité courrait jusqu'en juillet 2023, date à laquelle la question de reconduire ce dispositif serait tranchée en fonction de l'évolution de la situation. À cet égard, il nous a été indiqué que les mesures votées avaient eu un réel impact sur les réseaux sociaux et contribué à réduire le nombre de discours de haine. À l'inverse, les représentants de la société civile ont estimé que ces mesures risquaient de provoquer une forme d'auto-censure des médias et représentaient une menace financière réelle, en ce qui concerne les amendements de mars 2021, pour les contrevenants. L'un de nos interlocuteurs nous a présenté une opinion mesurée. Il a estimé que l'amendement de juillet 2021 proposait une définition solide de la nouvelle incrimination, que le champ de la mesure était restreint et son objet proportionné au but recherché. Il a craint en revanche que la mise en application des amendements de mars 2021 ne laisse une marge d'appréciation trop grande aux procureurs, certains pouvant avoir tendance à interpréter largement les notions d'insulte et de diffamation, ce qui serait préjudiciable pour les individus autant que pour les médias. Le suivi de leur mise en œuvre est donc d'importance. En ce qui concerne l'amendement de juillet 2021, il nous a été indiqué que dix poursuites avaient été engagées sur la base de cette nouvelle incrimination et qu'aucune, pour l'heure, n'avait ciblé des médias ou des journalistes. Là encore, il importera de suivre l'application de ce nouveau dispositif.

123. De manière générale, les représentants de la société civile ont regretté que les autorités ne partagent pas leur vision d'une réforme globale avec elles et qu'elles soient moins consultées qu'à l'issue de « la révolution de velours ». Ils ont également indiqué que le journalisme d'investigation contribuait à la lutte contre la corruption et, à ce titre, qu'il ne devait pas être exposé à des critiques ou des risques financiers disproportionnés dans le cadre ses activités.

124. Si le défi de la lutte contre les discours de haine et la désinformation est réel en Arménie, nous pensons qu'il existe d'autres outils que la sanction à but préventif. Ainsi, la question de la formation des journalistes est importante et mériterait d'être abordée par les autorités arméniennes, ainsi que la précarité de leur statut. Le renforcement des mécanismes d'auto-régulation également. Si la loi sur les mass médias de 2003 comporte des dispositions en la matière, l'auto-régulation n'est pas considérée comme efficace en Arménie. Enfin, la polarisation de la scène médiatique est en partie responsable du degré élevé des discours de haine et de désinformation. À cet égard, on pourrait attendre d'un accroissement de la transparence dans le domaine de la propriété des médias un effet dissuasif en matière de discours de haine ou de désinformation. Les autorités arméniennes développent depuis 2018 une approche dite de « propriétaire véritable » (beneficial ownership), qui vise, à travers l'établissement d'un registre unique, à identifier le ou les personnes physiques détenant réellement la propriété d'une entreprise. Ce registre est censé inclure les entreprises de presse.

125. De manière générale, la réforme du cadre législatif des médias, qui est nécessaire, est en cours en Arménie. Le 16 juillet 2020, l'Assemblée nationale a adopté la loi sur les médias audiovisuels, qui remplace la loi sur la télévision et la radio dont les dispositions étaient largement dépassées. Elle a fait l'objet d'une analyse assez critique de la part de l'OSCE¹⁰⁷. En outre, le Comité pour la protection de la liberté d'expression a regretté que tant la loi que les procédures d'appels d'offre pour l'attribution des licences de diffusion télévisuelle mises en place par la loi du 16 juillet n'aient pas réellement permis de réduire les discours de haine, les manipulations, les insultes et les cas de diffamation ou les partis pris extrêmes qui continuent à être répandus sur les ondes¹⁰⁸. Par ailleurs, les autorités arméniennes préparent actuellement une réforme d'ampleur de la loi sur les mass médias de 2003 et ont demandé une assistance au Conseil de l'Europe en la matière. Nous appelons les autorités arméniennes à adopter une approche globale de la réforme du secteur des médias et à utiliser l'ensemble des outils à leur disposition pour lutter contre les discours de haine, sans privilégier, de manière exclusive, celui de la sanction administrative ou pénale. Nous les appelons également à ne pas porter d'atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et à mettre la protection de celle-ci en balance avec la préservation d'autres libertés ou droits fondamentaux.

7. Conclusions

126. L'Arménie a su sortir par le haut de la grave crise politique qu'elle a connue suite aux hostilités dans le cadre du conflit du Haut-Karabakh. Elle a résolu la crise par la tenue d'élections législatives anticipées en juin

¹⁰⁷ OSCE, [Legal Analysis of the Law of the Republic of Armenia "On Audiovisual Media"](#), as adopted on 16 July 2020, 22 juillet 2021.

¹⁰⁸ Comité pour la protection de la liberté d'expression, [1^{er} rapport trimestriel \(janvier-mars\) 2021](#).

2021, organisées de manière démocratique malgré un climat politique fortement polarisé. Il s'agit d'une réalisation importante, d'autant plus remarquable qu'elle est intervenue dans le contexte de la pandémie de covid-19 et d'une crise économique généralisée.

127. Des quatre thèmes qui ont fait l'objet de notre rapport, la réforme électorale est sans doute celui où les résultats obtenus sont les plus appréciables. Selon les termes de la Commission de Venise, les réformes ont répondu à la majorité de ses recommandations et de celles du BIDDH de l'OSCE. Elles ont été préparées de manière inclusive depuis 2018 et sont entrées en vigueur peu avant les élections. L'enjeu est désormais que le nouveau cadre législatif soit également appliqué avec rigueur dans le domaine des financements de campagne et des partis politiques et que ces réformes produisent des effets positifs sur la culture des partis en favorisant des affiliations davantage fondées sur l'idéologie politique que sur des considérations personnelles, historiques ou opportunistes.

128. La polarisation observée pendant les élections de juin 2021 est malheureusement présente au sein de l'Assemblée nationale. Elle pourrait compromettre l'enracinement d'une vraie culture parlementaire où majorité et opposition s'affrontent de manière constructive et respectueuse sur des orientations politiques clairement identifiées. À cet égard, si l'ensemble des mécanismes permettant à l'opposition de jouer son rôle doit évidemment être maintenu, il incombe également à cette dernière d'apporter de réelles alternatives et de contribuer à l'apaisement du climat de tension qui prévaut au parlement. Enfin, la majorité parlementaire disposant d'un nombre élevé de sièges, il lui appartient d'exercer de manière effective ses fonctions de contrôle et d'évaluation de l'action gouvernementale.

129. De manière générale, il apparaît clairement que les équilibres institutionnels sont en train de se construire et que certains contre-pouvoirs, comme le Défenseur des Droits de l'Homme, sont bien installés. Au sein de l'Exécutif, le Président de la République n'a pas manqué d'utiliser l'intégralité des pouvoirs que la Constitution lui confère, même si cela lui a valu d'essayer les critiques de l'opposition comme de la majorité au pouvoir. Nous ne pouvons qu'encourager les autorités arméniennes à conforter ces équilibres et contre-pouvoirs institutionnels en espérant que la révision annoncée de la Constitution sera l'occasion de les renforcer, y compris en garantissant une véritable indépendance des institutions pertinentes, comme la Commission pour la Prévention de la Corruption.

130. Les rapports existants entre les autorités et le pouvoir judiciaire ainsi que la Cour constitutionnelle ont été marqués par de sérieuses tensions depuis le changement pacifique de majorité en 2018. Nous avons bien conscience que la confiance de la population arménienne dans le pouvoir judiciaire est faible depuis plusieurs années, et des positions politiques publiquement prises par divers représentants de ce pouvoir judiciaire. Cela confirme certes que des réformes supplémentaires s'imposent dans le système judiciaire, mais elles doivent être menées dans un total respect des normes européennes, énoncées par le GRECO et la Commission de Venise, et en particulier le principe d'inamovibilité des juges. Il faut également que ces réformes préservent la dignité de la magistrature et que leur intégrité ne soit pas collectivement mise en cause. C'est important parce que les fondements d'une justice plus indépendante et aux modalités de fonctionnement plus transparentes ont déjà été posés.

131. Concernant la situation des médias, nous comprenons que la société et les autorités arméniennes sont confrontées à un niveau de désinformation et de discours de haine sans précédent, surtout depuis le conflit du Haut-Karabakh. Les autorités y ont réagi par un durcissement de l'encadrement de la liberté d'expression, une augmentation du montant des amendes en cas d'insultes ou la requalification des « insultes graves » en infractions pénales en mars et en juillet dernier, respectivement. Nous souhaitons toutefois rappeler la position claire de l'Assemblée contre la pénalisation de la diffamation. Il existe d'autres outils conformes aux normes européennes que les seules sanctions préventives. Nous invitons les autorités arméniennes à élaborer une stratégie globale de moyen et long terme où la transparence de la propriété des médias, leur éventuelle concentration, la précarité du statut des journalistes et les mécanismes d'auto-régulation seraient traités, car ces questions sont directement liées à la prolifération des discours de haine dans le secteur médiatique.

132. Nous continuerons de suivre avec attention les événements en Arménie, en particulier : les équilibres et contre-pouvoirs institutionnels, la promotion d'une culture et d'un environnement politiques véritablement démocratiques, la réforme de la justice et la situation des médias. Nous suivrons également avec attention la mise en œuvre des programmes de coopération en lien avec ces thématiques contenus dans le Plan d'Action 2019-2022 du Conseil de l'Europe pour l'Arménie et veillerons à ce qu'elles soient également prises en compte dans le Plan d'Action 2023-2026.

133. S'agissant du conflit du Haut-Karabakh, notre déplacement dans la localité frontalière d'Eraskh nous a rappelé, une fois de plus, que sans un accord de paix global l'insécurité perdure, et que ce sont les populations civiles qui en paient le prix. Pour autant, l'Arménie a été capable, dans un contexte difficile, de continuer à progresser sur le chemin de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme, et cela mérite d'être salué.

Annexe I

Opinion dissidente présentée par la délégation de l'Azerbaïdjan sur le rapport de M. Kimmo Kiljunen et de Mme Boriána Åberg, corapporteurs de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), intitulé « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie »

La délégation de l'Azerbaïdjan exprime son vif mécontentement à l'égard des dispositions du rapport sur la situation d'après-conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Il est des plus regrettable que le rapport contienne de graves approximations sur plusieurs questions importantes et utilise une terminologie erronée.

Avant tout, il est totalement inacceptable que l'exposé des motifs mentionne une entité inexistante sur le territoire souverain de l'Azerbaïdjan et parle de la soi-disant « République autoproclamée du Haut-Karabakh », qui n'a jamais été citée dans aucun document officiel des organisations internationales concernées, y compris l'APCE. L'emploi de ces termes est tout simplement en contradiction avec la position de principe du Conseil de l'Europe sur le plein respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de ses États membres à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues. L'Assemblée doit se conformer strictement à cette position bien établie dans ses activités. Par conséquent, nous protestons vigoureusement contre cette atteinte, de la part des corapporteurs, à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de l'Azerbaïdjan.

De plus, il est regrettable que le rapport ne tienne pas suffisamment compte des nouvelles réalités sur le terrain après la guerre de 44 jours entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Par exemple, parler encore et toujours du prétendu « conflit du Haut-Karabakh » ne peut que compromettre les fragiles perspectives de paix qui se dessinent dans la région du Caucase du Sud. Il convient de souligner que la guerre de 44 jours entre les deux pays a entraîné la libération des territoires azerbaïdjanais illégalement occupés et la restauration de l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan conformément au droit international et, plus particulièrement, aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies de 1993. Nul ne doit oublier que l'Arménie est directement responsable d'un conflit qui a duré plus d'une trentaine d'années en raison de sa politique agressive et de ses revendications territoriales. Étant donné que des centaines de milliers d'Azerbaïdjanais ont été victimes d'un nettoyage ethnique et qu'environ 20 % du territoire azerbaïdjanais internationalement reconnu a été occupé par l'Arménie, la victime de ce conflit est de toute évidence l'Azerbaïdjan. Le pays est tourné malgré tout vers l'avenir, comme l'a rappelé son Président, Ilham Aliyev, le 14 décembre 2021 : « L'Azerbaïdjan est déterminé à œuvrer pour la paix, la stabilité et la prévisibilité, et nos efforts visent à réduire au minimum les risques de toute nouvelle guerre dans la région. Pour cela, la meilleure solution consiste à établir la communication, à nouer un dialogue actif et à réapprendre à être voisins. Notre politique est à la fois très ouverte et franche, alors s'il y a une bonne volonté du côté arménien, j'espère que nous pourrions commencer, comme nous l'avons proposé, à travailler à l'établissement d'un accord de paix entre les deux pays et mettre fin aux hostilités ».

Dans ce contexte, au lieu d'encourager l'Arménie à prendre des mesures constructives pour mettre en place un processus de coopération et de coexistence pacifique dans la région, l'approche biaisée des corapporteurs risque malheureusement d'alimenter des appels revanchistes en Arménie et de dangereux malentendus quant à la légalité des revendications sur les territoires internationalement reconnus de l'Azerbaïdjan, ne faisant qu'attiser davantage l'animosité à l'égard des Azerbaïdjanais dans la société arménienne.

Enfin, la façon dont les amendements concernés ont été votés et dont le rapport a été adopté sème le doute quant à la procédure de suivi et aux activités des corapporteurs.