



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 16 octobre 2015
Publication: 25 février 2016

Public
Greco Eval IV Rep (2015) 1F

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION

ARMENIE

Adopté par le GRECO lors de sa 69^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 12-16 octobre 2015)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIERES

RESUME	4
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	6
II. CONTEXTE	8
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	11
APERÇU DU REGIME PARLEMENTAIRE	11
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	12
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	15
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE DEONTOLOGIE	15
CONFLITS D'INTERETS	17
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	18
<i>Cadeaux</i>	<i>18</i>
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation de fonctions</i>	<i>19</i>
<i>Intérêts financiers, contrats signés avec les autorités publiques de l'Etat, utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>21</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et relations avec les tiers</i>	<i>21</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIFS ET D'INTERETS	22
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	24
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	28
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	29
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	29
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	32
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	38
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE DEONTOLOGIE ET CONFLITS D'INTERETS	39
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	40
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation de fonctions</i>	<i>40</i>
<i>Récusation et retrait normal</i>	<i>41</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>42</i>
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	<i>43</i>
<i>Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</i>	<i>43</i>
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	43
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	49
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	51
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	51
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	54
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	57
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE DEONTOLOGIE ET CONFLITS D'INTERETS	58
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	59
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>59</i>
<i>Révocation et retrait</i>	<i>60</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>61</i>
<i>Contacts avec les tiers, information confidentielle</i>	<i>61</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	61
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	62
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	64
VI. QUESTIONS TRANSVERSALES	66
VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	70

RESUME

1. Depuis des années la lutte contre la corruption est un objectif politique prioritaire en Arménie, comme en témoignent plusieurs réformes juridiques concernant la corruption, l'intégrité et le renforcement de l'appareil judiciaire. Les observateurs s'accordent néanmoins à reconnaître que la corruption reste un problème important pour la société arménienne¹. L'appareil judiciaire passe pour y être particulièrement exposé. Par ailleurs, plusieurs rapports nationaux et internationaux jugent que l'indépendance de la justice – vis-à-vis des acteurs à la fois extérieurs comme l'exécutif et intérieurs à l'appareil judiciaire – est insuffisante. L'absence, dans la pratique, d'une séparation nette des pouvoirs et les carences de l'Assemblée nationale (le Parlement national) et de l'appareil judiciaire ; la « concentration excessive des pouvoirs » ; et l'opacité de la prise de décision publique suscitent également des préoccupations.

2. Dans ce contexte, il est capital de poursuivre avec détermination le processus de réforme en cours. En ce qui concerne l'appareil judiciaire, les réformes lancées sur la base du Programme stratégique 2012-2016 de réformes juridiques et judiciaires – dans le but de garantir une justice équitable et efficace – profitent du soutien du projet conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne visant à renforcer l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilité du corps judiciaire. De manière plus générale, une nouvelle stratégie anti-corruption et une vaste réforme constitutionnelle sont en cours de préparation. Cette dernière prévoit entre autres choses d'instaurer un régime parlementaire, de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement et le rôle de l'opposition, ainsi que d'établir un « pouvoir judiciaire indépendant, autonome et responsable ».

3. Le présent rapport contient des recommandations et autres propositions concernant les principaux défis à relever pour améliorer la prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs. Il est recommandé en particulier de prendre des mesures pour accroître la transparence du processus parlementaire ; adopter un code de déontologie à l'usage des parlementaires, complété par des conseils dispensés dans le cadre de la formation et de services d'orientation ; empêcher les parlementaires de contourner les restrictions concernant les activités économiques ; renforcer le contrôle et la mise en œuvre des règles existantes. En ce qui concerne les juges, il faut à l'évidence modifier la structure des organismes judiciaires autonomes, les procédures de recrutement, de promotion et de révocation des juges ainsi que les procédures disciplinaires. De la même manière, les méthodes de recrutement et de promotion des procureurs doivent être réformées, ainsi que le mode de sélection, de nomination et de destitution du Procureur général. Il est aussi recommandé de mener une politique volontariste en vue d'empêcher les influences abusives sur les juges et les procureurs ainsi que les conflits d'intérêts et la corruption au sein de l'appareil judiciaire et du ministère public, en prenant notamment des mesures concrètes comme la formation, les conseils et la sensibilisation.

4. En ce qui concerne toutes les catégories de personnes publiques et fonctionnaires examinées, les règles relatives à l'acceptation de cadeaux, à l'obligation de présenter régulièrement des déclarations de patrimoine, leur contrôle et leur mise en œuvre – notamment par la Commission d'éthique des agents publics de haut rang – doivent être étoffées et rendues plus efficaces dans la pratique. Enfin, la réglementation sur les immunités semble insuffisante et il est recommandé de limiter l'immunité des juges aux activités touchant à leur participation à l'administration de la justice.

¹ Voir par exemple la « Vue d'ensemble de la corruption et de lutte contre la corruption en Arménie » de 2013 de Transparency International (http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Overview_of_corruption_in_Armenia_1.pdf) et son évaluation du système national d'intégrité 2014 pour l'Arménie (<http://transparence.h/files/publications/1430407572-0-563326.pdf>) ; le rapport 2014 du pays sur l'Arménie par Bertelsmann Stiftung (http://www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Armenia.pdf) ; l'étude de Freedom House « Nations en transit 2014 – Arménie » (https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT14_Armenia_final.pdf).

5. Pour conclure, il faut garder à l'esprit que l'on ne pourra répondre aux préoccupations générales concernant l'actuel régime de gouvernement et la gouvernance publique que par un processus de réforme plus approfondi. Il est essentiel de mener à bien les réformes nécessaires sans plus attendre, avec le soutien des diverses forces politiques et sociales, et d'obtenir des résultats concrets et durables.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

6. L'Arménie a adhéré au GRECO en 2004. Depuis son adhésion, le pays a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints (en mars 2006) et du Troisième Cycle d'évaluation (en décembre 2010) du GRECO. Les Rapports d'évaluation, ainsi que les Rapports de Conformité correspondants peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO (www.coe.int/greco).

7. Le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO, lancé le 1er janvier 2012, est axé sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. En même temps, ce thème a un lien évident avec le travail antérieur du GRECO, notamment le Premier Cycle d'évaluation qui mettait l'accent sur l'indépendance de la justice, le Deuxième Cycle d'évaluation, qui examinait en particulier la branche exécutive de l'administration publique, et le Troisième Cycle d'évaluation, qui était axé sur les incriminations de la corruption (y compris en ce qui concerne les parlementaires, les juges et les procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement politique.

8. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation, un ensemble de questions prioritaires sont couvertes pour toutes les personnes/fonctions examinées :

- principes éthiques, règles de déontologie et conflits d'intérêt ;
- interdiction ou limitation de certaines activités ;
- déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- application des règles en vigueur ;
- sensibilisation.

9. Pour ce qui est des assemblées parlementaires, l'évaluation se concentre sur les membres des Parlements nationaux (toutes chambres parlementaires confondues), que les parlementaires soient désignés ou élus. En ce qui concerne la justice et les autres acteurs de la procédure préliminaire et de la procédure judiciaire à proprement parler, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges (qu'il s'agisse de juges professionnels ou non professionnels), indépendamment du type de tribunal où ils siègent, qui sont soumis aux lois et règlements nationaux. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO a exploité les réponses de l'Arménie au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2012) 2E) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») s'est rendue en Arménie du 13 au 17 avril 2015. L'EEG se composait de M. Dražen JELENIĆ, Substitut du procureur général (Croatie), Mme Diāna KURPNIECE, ancienne chef du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption à la Division de la prévention de la corruption (Lettonie), M. Frank RAUE, Chef adjoint de Division, Division PM1, Rémunération des membres et des agents du Bundestag (Allemagne) et M. Tibor KATONA, Juge à la cour d'appel régionale de Szeged, département de droit pénal (Hongrie). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec le ministre de la Justice et son adjoint, le ministre – chef d'Etat major, les représentants du Bureau du défenseur des droits de l'homme et de la Commission d'éthique des agents publics de haut rang. L'EEG a aussi interrogé les membres de l'Assemblée nationale (Parlement national) et des commissions compétentes ainsi que le chef du personnel parlementaire – Secrétaire général. Elle a consulté le président de la Cour constitutionnelle, les présidents et juges des tribunaux et juridictions à tous les niveaux, les représentants du Conseil des présidents de tribunaux, le Conseil supérieur de la Justice, la Commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges et la Direction de l'administration judiciaire, le Procureur général, les chefs des comités d'éthique et de qualification, les procureurs du bureau du Procureur général, ainsi que le Recteur de l'Académie de Justice. Enfin, l'EEG a rencontré les représentants des organisations professionnelles (Association des juges de la République

d'Arménie et l'Ordre des avocats), les organisations non gouvernementales (Europe in Law Association, comité d'Helsinki pour l'Arménie, l'assemblée des citoyens d'Helsinki-Vanadzor, Protection des droits sans frontières et Transparency International Arménie) et les médias.

11. L'objectif principal de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités arméniennes pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport présente une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et en formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à ses pratiques, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités arméniennes, à qui il revient de déterminer quels sont les institutions ou organismes chargés de prendre les mesures nécessaires. L'Arménie devra communiquer les dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

12. La lutte contre la corruption constitue, depuis plusieurs années, une priorité politique majeure en Arménie. Plusieurs réformes juridiques concernant la corruption, l'intégrité et le renforcement de l'appareil judiciaire ont déjà été menées à bien. L'Arménie a obtenu de bons résultats en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations du GRECO, notamment dans le cadre du Troisième cycle d'évaluation. Les observateurs s'accordent néanmoins à reconnaître que la corruption reste un problème important pour la société arménienne. Selon Transparency International (TI), par exemple, une corruption profondément enracinée, la pratique courante du favoritisme, l'absence de séparation nette entre les entreprises privées et l'administration publique, ainsi que l'imbrication des élites politiques et des milieux économiques rend relativement inefficace la mise en œuvre des mesures anti-corruption, nourrit une inertie politique généralisée et les désillusions des citoyens qui ne se voient pas jouer un rôle utile dans la lutte contre la corruption.² Au cours de la visite sur place, plusieurs interlocuteurs de l'EEG se sont dits préoccupés par l'influence dominante du Président de la République et du parti au pouvoir sur le régime politique ; la concentration excessive des pouvoirs ; l'absence, dans la pratique, de séparation nette des pouvoirs et les insuffisances de l'Assemblée nationale (Parlement national) et de l'appareil judiciaire ; les monopoles politiques et économiques ; l'opacité de la prise de décision publique ; et l'application sélective de la loi. Il a aussi été souligné à maintes reprises que le principal problème en Arménie réside dans la mise en œuvre inefficace et non conforme à la loi des règles en vigueur. Les autorités arméniennes indiquent qu'elles ne partagent pas les préoccupations ci-dessus.

13. Si l'indice annuel de perception de la corruption en Arménie (IPC) s'est amélioré au cours des trois années écoulées, la perception de la corruption dans le grand public reste à un niveau élevé. On peut observer une évolution comparable en ce qui concerne les indicateurs de la Banque mondiale sur la gouvernance, la primauté du droit et le contrôle de la corruption³. Dans le classement IPC 2014, l'Arménie obtient la note 37 sur une échelle de 0 (perçu comme fortement corrompu) à 100 (perçu comme faiblement corrompu), ce qui la place au 78ème rang sur une liste de 175 pays⁴. Selon le Baromètre mondial de la corruption 2013 (BMC), pendant la période 2011-2013, 43% des personnes interrogées ont le sentiment que le niveau de la corruption en Arménie a augmenté et 19% estiment qu'il a diminué⁵. Du point de vue des thèmes prioritaires du Quatrième Cycle d'évaluation, ces personnes considèrent que l'appareil judiciaire est l'institution la plus corrompue ; 68% pensent qu'il est corrompu/extrêmement corrompu (moyenne générale : 56%) et 57% portent un jugement semblable sur l'Assemblée nationale (moyenne générale : 57%) ; 18% ont indiqué avoir versé, à titre personnel ou par un membre de leur famille, un pot-de-vin à un fonctionnaire de justice au cours des 18 mois écoulés.

14. Un rapport récent du Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur le sujet est particulièrement intéressant⁶ ; il y est fait état des influences abusives subies par les juges, bien qu'elles soient interdites par la loi, par le biais de pots-de-vin

² Voir le rapport 2013 de TI sur la corruption et la lutte contre la corruption en Arménie, page 1 (http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Overview_of_corruption_in_Arménie_1.pdf).

Des déclarations semblables figurent, par exemple, dans le baromètre 2014 de TI évaluant l'intégrité nationale en Arménie (<http://transparency.am/files/publications/1430407572-0-563326.pdf>); dans le rapport pays 2014 de Bertelsmann Stiftung sur l'Arménie

(http://www.btiproject.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Arménie.pdf); et dans l'étude de Freedom House « Nations en transit 2014 – Arménie »

(https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT14_Arménie_final.pdf).

³ Voir <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

⁴ Voir <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

⁵ Voir <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=Arménie>

⁶ Voir le rapport du Commissaire daté du 10 mars 2015, CommDH(2015)2,

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2744704&SecMode=1&DocId=2243332&Usage=2>

et de cadeaux, ainsi que dans un rapport spécial publié en 2013 par le médiateur⁷. Le rapport décrit les mécanismes de corruption, révélant que toutes les instances judiciaires sont touchées et que les juges à tous les niveaux acceptent des pots-de-vin. Le Commissaire s'inquiète aussi des rapports qui décrivent avec persistance le manque d'indépendance de la justice dans la pratique, vis-à-vis d'intervenants à la fois extérieurs comme le pouvoir exécutif aux niveaux central et local (dont les organismes chargés de mettre en application la loi), et internes à l'appareil judiciaire – notamment les juges des tribunaux de grande instance, et par un certain nombre de rapports sur le recours inéquitable aux procédures disciplinaires contre les juges en tant que moyens de pression visant à influencer leurs décisions ou comme mesure de représailles. Alors que le conseil de l'Association des juges critique sévèrement le rapport du médiateur qu'ils estiment dénué de fondement, plusieurs interlocuteurs de l'EEG – y compris des professionnels du droit – partagent complètement ses préoccupations et confirment ses conclusions⁸. Selon plusieurs organisations et études internationales, le faible niveau de confiance dans la justice, gangrenée par la corruption et étroitement liée aux autorités exécutives⁹, est l'un des problèmes majeurs du pays. Comme le note le GRECO dans l'un de ses précédents rapports sur l'Arménie, « il est vital de renforcer l'indépendance de l'appareil judiciaire sans pour autant favoriser l'impunité ou atténuer la responsabilité (individuelle) des juges et des procureurs. Entre ces deux extrêmes, il est difficile de trouver le bon équilibre. »¹⁰

15. Parmi les réformes récentes, l'adoption de la nouvelle Loi sur le service public (ci-après LSP) le 26 mai 2011 intéresse particulièrement la présente évaluation¹¹. La LSP établit des règles d'éthique, de prévention de la corruption, de déclaration de revenus et de patrimoine (ci-après déclarations de patrimoine) et les dispositifs pour les mettre en œuvre. Elle prend en compte la catégorie des « agents publics de haut rang » qui englobe les parlementaires (MP), les juges et certains procureurs ; ces dernières catégories de personnes échappent cependant à certaines dispositions de la LSP comme par exemple les règles générales relatives aux conflits d'intérêts. La LSP crée aussi la Commission d'éthique des agents publics de haut rang, qui est chargée entre autres missions de tenir un registre des déclarations de patrimoine de ces derniers, de les étudier et de les publier.¹² Les récentes réformes ont aussi permis d'adopter des règles sectorielles, y compris des règles d'éthiques à l'égard des parlementaires ainsi que des codes d'éthique et de déontologie à l'intention de l'institution judiciaire, et de créer des commissions d'éthique au sein de l'Assemblée nationale, de l'appareil judiciaire et du ministère public pour traiter les situations susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts, les manquements aux règles d'éthique et les procédures disciplinaires y afférentes.

⁷ Le Défenseur des droits de l'homme (Ombudsman) est un agent public indépendant élu par l'Assemblée nationale, voir l'article 83.1 de la Constitution.

⁸ Le rapport du médiateur est basé notamment sur des interviews réalisées auprès de plus de 120 professionnels du droit et d'autres experts, et sur une analyse de toutes les décisions prises par la Cour de Justice pendant la période 2006-2013, 270 pourvois examinés par la Cour de cassation (2012-2013), 500 demandes de sanctions à l'encontre des juges pour faute disciplinaire (2011-2013), 200 pourvois en cassation et les décisions y afférentes de la Cour de cassation (2012-2013), plus de 35 affaires judiciaires communiquées par les avocats.

Selon l'évaluation 2014 du système national d'intégrité de l'Arménie réalisée par TI « [National Integrity System Assessment Armenia](#), » page 65, le rapport a rencontré une très vive opposition et des critiques de la part de l'institution judiciaire, mais, à l'exception de critiques générales, aucunes études, initiatives ou programmes nationaux n'ont été lancés pour y répondre ou relever les niveaux de confiance.

⁹ Voir l'étude de Freedom House « [Nations in Transit 2014 – Armenia](#) », page 79. Voir aussi, par exemple, le rapport de suivi de Phase 3 sur l'Arménie établi par le groupe de travail sur la corruption de l'OCDE, pages 94 et suite, (<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Arménie-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>); le rapport pays sur l'Arménie de Bertelsman [2014 country report on Armenia by Bertelsmann Stiftung](#), page 10; l'étude 2013 de TI « [Overview of corruption and anti-corruption in Armenia](#) », page 5; l'étude 2014 de TI [National Integrity System Assessment Arménie](#), page 65.

¹⁰ Voir le Rapport de Conformité des 1^{er} et 2^e cycles conjoints sur l'Arménie, document Greco RC-I/II (2008) 3F, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2008\)3_Arménie_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2008)3_Arménie_EN.pdf) (paragraphe 24).

¹¹ La LPS est entrée en vigueur le 1er janvier 2012.

¹² Voir l'article 43 de la LPS.

16. En ce qui concerne plus particulièrement l'institution judiciaire, des réformes ont été lancées sur la base du Programme stratégique 2012-2016 de réforme juridique et judiciaire dans le but de rendre une justice équitable et efficace. Le Programme prévoit, notamment, d'améliorer les procédures de sélection des juges et d'adopter des critères objectifs et des méthodes d'évaluation de leurs résultats et de promotion ; renforcer l'auto-gouvernance des juges ; réexaminer les procédures et motifs engageant leur responsabilité disciplinaire ; élaborer un nouveau Code pénal (CP) et un Code de procédure pénale (CPP)¹³ ; accroître l'indépendance et la responsabilité du ministère public, y compris en revoyant les procédures de nomination et les questions disciplinaires. Plusieurs amendements juridiques ont déjà été adoptés en ce qui concerne, par exemple l'auto-gouvernance, le recrutement et l'évaluation des juges¹⁴. La Commission européenne a pris acte de ces mesures, par exemple, dans son Rapport d'étape par pays 2014 sur l'Arménie, tout en notant en même temps la persistance de points faibles comme le manque de confiance dans l'institution judiciaire et la lutte contre la corruption¹⁵. Le processus de réforme en cours bénéficie de l'appui du Conseil de l'Europe, en particulier du projet conjoint UE-Conseil de l'Europe¹⁶ qui contient des éléments sur le renforcement de la responsabilité judiciaire et le rétablissement de la confiance publique par l'amélioration des règles et de la pratique en matière éthique et disciplinaire, une conformité accrue avec les normes européennes dans les domaines de la sélection, la nomination, la promotion et les mesures disciplinaires.

17. D'autres réformes sont actuellement en préparation, dont l'élaboration d'une nouvelle stratégie anti-corruption – axée essentiellement sur un certain nombre de secteurs à risque comme les soins de santé, l'éducation et la police. Une réforme constitutionnelle lancée par le Président de la République a mis en place une commission spécialisée des réformes constitutionnelles qui bénéficie du soutien et du concours d'experts internationaux comme la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. La réforme vise à appliquer le principe de l'état de droit qui garantit les droits et les libertés fondamentaux élémentaires, assure un parfait équilibre des pouvoirs et accroît l'efficacité de l'administration publique¹⁷. Il est prévu, entre autres, d'instaurer un régime parlementaire, renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement et le rôle de l'opposition, ainsi que d'établir un pouvoir judiciaire « indépendant, autonome et responsable. »

18. Pour conclure, l'actuelle réforme prévoit aussi, comme les dernières évaluations réalisées par les organismes compétents du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, un certain nombre de pistes d'action pour prévenir la corruption. Le Conseil de l'Europe – qui prépare actuellement un Plan d'action 2015-2017 pour l'Arménie – note que la lutte contre la corruption et le renforcement de l'appareil judiciaire restent ses domaines d'intervention prioritaires dans le pays. Le présent rapport, les recommandations et autres suggestions qui y figurent, sont axés sur un certain nombre de tâches à accomplir jugées déterminantes pour améliorer la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. En même temps, il faut garder à l'esprit que l'on ne pourra répondre aux préoccupations générales concernant l'actuel régime de gouvernement et la gouvernance publique qu'en approfondissant le processus de réforme.

¹³ Un nouveau code de procédure pénale est en instance devant l'Assemblée nationale.

¹⁴ Voir, en particulier, la loi HO-47-N du 10 juin 2014 modifiant et complétant le Code pénal de la République d'Arménie, entrée en vigueur le 3 juillet 2014.

¹⁵ Voir http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/Arménie-enp-report-2015_en.pdf.

¹⁶ Renforcer l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilité de l'appareil judiciaire en Arménie, voir <http://www.coe.int/en/web/yerevan/strengthening-the-independence-professionalism-and-accountability-of-the-justice-system-in-Armenia>.

¹⁷ Voir le document de réflexion sur les réformes constitutionnelles de la République d'Arménie, du 14 octobre 2014, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2014\)050-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2014)050-e), qui tient compte de l'avis de la Commission sur le sujet, voir [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)027-e)

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du régime parlementaire

19. L'Arménie, officiellement dénommée République d'Arménie, est dotée d'un régime présidentiel parlementaire. Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il exerce le pouvoir exécutif avec le gouvernement qui comprend le Premier ministre nommé par le Président et les ministres. En vertu de la Constitution de 1995 telle qu'amendée en 2005¹⁸, le pouvoir législatif est dévolu à un Parlement monocaméral, appelé Assemblée nationale de la République d'Arménie (Ազգային ժողով) ¹⁹. L'Assemblée nationale compte 131 députés (membres du Parlement) élus au suffrage direct pour un mandat de cinq ans : 90 sièges sont attribués à la proportionnelle aux candidats de listes de partis ou de coalitions ; 41 sont pourvus au scrutin majoritaire direct, dans chacune des 41 circonscriptions électorales. Chaque électeur dispose d'une voix au scrutin proportionnel et d'une voix au scrutin majoritaire. Pour siéger au Parlement il faut obtenir un minimum de 5% du nombre total de voix exprimées à la proportionnelle sur les listes de partis et 7% sur les listes de coalitions. Lors des dernières élections parlementaires de 2012, 14 femmes (11%) ont remporté un siège.

20. Le Président de l'Assemblée nationale est élu à la majorité des voix des membres de l'Assemblée. Il/elle préside les séances de l'Assemblée nationale, gère ses ressources matérielles et assure son fonctionnement normal²⁰. Deux députés (Vice-présidents) sont élus au scrutin secret à la majorité des voix des membres présents participant au scrutin, à condition que plus de la moitié du nombre total de parlementaires aient participé au vote.

21. Tous les députés sont élus en qualité de représentants du peuple et doivent servir l'intérêt général. En plus de l'obligation générale qui lui incombe de représenter l'intérêt général du pays, le député élu au scrutin majoritaire agit aussi dans l'intérêt particulier de sa circonscription électorale. En même temps, il convient de noter que les députés ne sont pas tenus par un mandat impératif et que leurs actes sont dictés par leur conscience et leurs convictions²¹.

22. Conformément à l'article 12 de la loi de 2002 relative au règlement intérieur de l'Assemblée nationale (ci-après LRdA)²², le mandat du député prend fin prématurément si l'Assemblée nationale est dissoute ; si la Cour constitutionnelle refuse de valider son élection; s'il exerce des activités professionnelles, une fonction/occupe un poste ou est nommé (élu) à une charge incompatible avec son mandat parlementaire ; si il/elle est déchu de sa nationalité, s'absente sans motif valable pendant plus de la moitié de la durée du scrutin organisé au cours d'une session régulière, est condamné à une peine de prison, est déchu de ses droits par une décision de justice définitive, décède ou démissionne. Les autorités font savoir qu'aucun député n'a eu son mandat écourté pour des raisons d'incompatibilités ou d'emprisonnement au cours de la cinquième législature de l'Assemblée nationale.

23. En application de l'article 73 de la Constitution, des commissions permanentes (au maximum douze) sont établies pour effectuer un examen préliminaire des projets d'actes juridiques et d'autres questions, et remettre à l'Assemblée nationale leurs conclusions sur le sujet. Par ailleurs, des commissions *ad hoc* peuvent être mises en place pour examiner au préalable certains projets de lois ou remettre des conclusions et des rapports sur des questions, événements et faits propres à l'Assemblée nationale. La composition des

¹⁸ Sigle en français : <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng>

¹⁹ Voir <http://www.parliament.am/?lang=eng>

²⁰ Article 79 de la Constitution.

²¹ Voir l'article 66 de la Constitution.

²² Sigle en anglais : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=38&lang=eng>

commissions²³ doit refléter proportionnellement les groupes parlementaires, groupes de députés et députés non-inscrits. Elle est basée sur les nominations des groupes parlementaires et groupes de députés et sur les demandes de députés non-inscrits et est approuvée par le Président de l'Assemblée nationale. En principe, les présidents des commissions sont élus au scrutin secret, à la majorité des voix des députés participant au vote, à condition que plus de la moitié du total des parlementaires aient participé au vote. Le Président de la République et les personnes prévues par la loi peuvent assister aux séances des commissions. A l'invitation de la commission, le Premier Ministre et d'autres personnes – telles que des experts, des universitaires et des professionnels – peuvent aussi y prendre part²⁴. Les décisions sont adoptées à la majorité des voix des membres de la commission participant au vote (au moins 1/4 de l'ensemble des membres).

24. En application des réformes juridiques de 2012, une commission d'éthique ad hoc est mise en place après la constitution des groupes lors de la séance de quatre jours de la première session de l'Assemblée nationale, ainsi que de chaque session ordinaire, et fonctionne jusqu'à la création d'une nouvelle commission d'éthique par la législature suivante. Le président de l'Assemblée nationale approuve la composition de la Commission d'éthique et nomme le président et les vice-présidents une fois que les groupes sont formés, conformément aux critères fixés par la loi. En particulier, chaque groupe a le droit de nommer au moins un membre. Le principal groupe de l'opposition et celui des non-inscrits peuvent occuper successivement le poste de président de la commission. La Commission d'éthique est compétente pour examiner les éventuelles violations par les députés des règles d'incompatibilité et de limitation des activités accessoires inscrites dans la Constitution et le règlement intérieur de l'Assemblée, ainsi que les règles d'éthique et l'obligation de déclarer l'absence de conflit d'intérêt. Les tâches d'organisation, les recherches juridiques et documentaires, l'information et les analyses de la Commission d'éthique sont exécutées par un secrétariat qui est une sous-division du service du personnel de l'Assemblée nationale et dont le secrétaire et l'assistant administratif (collaborateur) figurent sur la liste des effectifs.²⁵

25. L'Assemblée nationale élit le Défenseur des droits de l'homme²⁶ (Ombudsman) à la majorité des 3/5e des voix de l'ensemble de ses membres. Le Défenseur des droits de l'homme est un responsable public indépendant qui met en œuvre la protection contre les violations des droits et libertés fondamentaux par l'Etat, les administrations autonomes locales et leurs agents. Il/elle est inamovible et jouit du régime d'immunité prévu pour les parlementaires. L'Assemblée nationale nomme aussi cinq membres de la cour constitutionnelle (sur recommandation du Président de l'Assemblée nationale) et les présidents de la Chambre des comptes – organisme indépendant chargé de contrôler l'utilisation des ressources budgétaires et des biens de l'Etat et de la collectivité – et de la Banque centrale (sur recommandation du Président de la République). Elle élit en outre la moitié des membres de l'organe de contrôle indépendant chargé de garantir la liberté, l'indépendance et la diversité des moyens de communication audiovisuels²⁷.

Transparence du processus législatif

26. Les parlementaires et le gouvernement disposent du droit d'initiative législative à l'Assemblée nationale²⁸. Le gouvernement peut fixer le déroulement du débat pour le projet de législation qu'il propose et demander son adoption qu'avec les amendements qu'il estime acceptables. Des dispositions visant à assurer la transparence du processus

²³ Pour plus de détails, voir l'article 25 de la LRdA.

²⁴ Article 28 de la LRdA.

²⁵ Pour plus de détails sur la Commission d'éthique, voir les articles 24.1 à 24.5 de la LRdA.

²⁶ Voir <http://www.ombuds.am/en>.

²⁷ Voir les articles 83 à 83.4 de la Constitution.

²⁸ Article 75 de la Constitution.

législatif figurent dans la Constitution, le règlement intérieur de l'Assemblée et la Loi sur les actes législatifs.

27. En particulier, avant d'être transmis pour examen à l'Assemblée nationale, les projets de lois doivent être soumis au débat public via la publication du projet d'acte juridique et des autres documents arrêtés par décision du gouvernement sur le site internet de l'organe qui en est l'auteur²⁹. Le même organe peut décider d'engager des discussions dans le cadre de réunions publiques ou de réunions avec les parties prenantes, d'audiences publiques, de consultations, de sondages d'opinion ainsi que par d'autres moyens de communication. Les observations et suggestions issues des débats publics qui ont été retenues doivent être jointes aux documents accompagnant chaque projet de loi présenté par le gouvernement. Par ailleurs, au cours des première et deuxième lectures du projet, la commission concernée peut organiser une séance publique au Parlement et en informe en conséquence le Président de l'Assemblée nationale. Les détails de l'organisation de la séance doivent être communiqués aux médias trois jours avant sa date d'ouverture. Les intérêts du public liés aux questions abordées dans le projet de loi sont essentiellement défendus par des organisations non gouvernementales.

28. Une fois entré dans le circuit, par l'entremise du Président de l'Assemblée nationale, le projet de loi est inscrit par l'Assemblée sur le registre des projets de lois, publié et accessible sur son site internet officiel. Le personnel de l'Assemblée nationale et – si l'auteur de l'initiative législative est un parlementaire – le gouvernement doivent soumettre leurs conclusions au sujet du projet dans les 20 jours. Ce n'est qu'après la soumission de ces conclusions ou l'expiration du délai de 20 jours que le projet peut être discuté en séance de la commission concernée. Les amendements adoptés lors de l'examen des projets sont aussi publiés sur le site web de l'Assemblée nationale dans la rubrique « contexte historique » du projet correspondant. Par contre, l'ordre du jour et les comptes-rendus de séances de l'Assemblée et des commissions, ou des informations sur les personnes qui assistent aux réunions des commissions ne sont pas rendus publics.

29. Les séances de l'Assemblée nationale sont en principe publiques – et retransmises en direct à la télévision et à la radio ; il est possible de convoquer des séances à huis clos par une résolution de l'Assemblée nationale³⁰. Les seules informations les concernant qui peuvent être diffusées sont contenues dans le compte-rendu officiel des débats. Les autorités affirment que les séances à huis clos sont très rares ; à ce jour, on en a compté une seule au cours de la cinquième législature de l'Assemblée nationale.

30. Les séances des commissions sont publiques sauf disposition contraire de la loi, à savoir lorsque les commissions compétentes examinent des documents confidentiels concernant des postes de dépenses qui renferment des secrets d'Etat officiels, ou une déclaration d'amnistie proposée par le Président de la République. Les séances de la Commission d'éthique se déroulent à huis clos, sauf si le député qui fait l'objet de la procédure en décide autrement.

31. L'EEG reconnaît les mesures légales prises pour faciliter l'accès aux informations par le biais, entre autres, du site internet du Parlement. Cela étant dit, en pratique, il reste beaucoup à faire pour accroître le degré de transparence du processus législatif et associer le public au processus d'adoption des lois. Les autorités estiment, certes, que cette transparence est garantie par le cadre juridique en place³¹, toutefois, au cours de la

²⁹ Partie 27.1 de la Loi sur les actes législatifs. La période consacrée aux consultations publiques doit être d'au moins 15 jours. La procédure est réglementée de manière plus détaillée par la Décision du Gouvernement n° 296-N du 20 mars 2010.

³⁰ Article 69 de la Constitution. La loi ne précise pas les raisons permettant de tenir des séances à huis clos.

³¹ Dans ce contexte, les autorités mentionnent aussi d'autres outils prévus par la loi tels que l'examen public expert des projets de textes de loi par le Conseil Public, le programme télévisuel hebdomadaire « L'heure

visite sur place, l'attention de l'EEG s'est focalisée à diverses reprises sur plusieurs sujets préoccupants. Premièrement, elle a été informée que plusieurs projets de loi ne sont pas, contrairement aux prescriptions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, toujours divulgués et soumis au débat public avant leur examen. Il semblerait que les conditions de tenue de débats publics fixées par décret gouvernemental ne fonctionnent pas de manière satisfaisante dans la pratique et qu'il manque un mécanisme de contrôle. Alors que les organisations de la société civile semblent très intéressées par le processus d'élaboration des lois, elles reçoivent souvent les informations sur les projets de loi seulement après la première lecture – ce qui rend difficile pour elles de pouvoir contribuer en substance à ce processus. Qui plus est, les projets de loi sont publiés sur internet dès qu'ils sont présentés, ce qui selon les interlocuteurs de l'EEG se produit parfois immédiatement avant la séance de l'Assemblée nationale (en dépit des dispositions légales décrites plus haut), en particulier lorsque leur auteur – le plus souvent le gouvernement – demande des procédures d'adoption urgentes, ce qui semble se produire très fréquemment. Cela ne laisse parfois que quelques jours pour rédiger les amendements et guère l'occasion de les examiner. Cette situation apparaît d'autant plus préoccupante qu'actuellement la vaste majorité de l'ensemble des projets de lois sont soumis par le gouvernement qui, en outre, détient la majorité absolue. Au cours des entretiens, plusieurs interlocuteurs se sont aussi déclarés préoccupés par l'insuffisance du rôle de l'Assemblée nationale – et de l'opposition notamment – et l'EEG note avec intérêt que l'actuel processus de réforme constitutionnelle cherche des solutions à ce problème. Nonobstant ces tentatives plus ambitieuses, il faut, en tout état de cause, veiller à mettre les projets de loi et leurs amendements à la disposition des députés et du grand public à un stade précoce, de manière à permettre un examen approprié avant de les soumettre au vote en séance plénière.

32. Qui plus est, l'EEG est d'avis qu'il faut accroître la transparence des travaux de la commission. Dans la situation actuelle, pas plus les ordres du jour et les procès-verbaux des séances de la commission que les informations sur les personnes présentes ne sont rendus publics en toutes circonstances. Il est par conséquent difficile d'identifier les intervenants extérieurs qui ont eu la possibilité d'agir sur le projet de législation ni les amendements adoptés par les commissions. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG regrettent d'autre part que les commissions n'organisent pas plus souvent d'auditions parlementaires, en particulier s'agissant de projets de lois sensibles du point de vue social. Il semblerait que le recours plus fréquent à ce moyen ne soit entravé par le fait qu'il est laissé entièrement à la discrétion des commissions et que la commission statue sur la question à la majorité, ne permettant pas aux représentants de l'opposition parlementaire en son sein de demander une audition. L'EEG souhaite souligner que l'audition publique d'experts est un moyen important de relier les débats et la confrontation politiques au sein du Parlement aux échanges de vues entre les citoyens et les groupes d'intérêts extérieurs, afin de mieux faire connaître au public les éventuelles insuffisances des propositions du gouvernement et les intérêts cachés et, à terme, prévenir la corruption. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de renforcer et d'assurer la transparence du processus législatif de l'Assemblée nationale i) en veillant à ce que l'obligation de soumettre les projets de lois au débat public soit respectée dans la pratique, que les projets présentés à l'Assemblée nationale ainsi que les amendements soient divulgués dans les meilleurs délais ; ii) en prenant des mesures appropriées pour permettre la divulgation d'informations sur le contenu des séances des commissions et des participants, et aux commissions d'utiliser plus fréquemment de la possibilité d'organiser des auditions parlementaires.** Cela pourrait se faire, par exemple, en obligeant les commissions à tenir une audience publique sur un projet de loi si une minorité qualifiée – à savoir un quart – de leurs membres en fait la demande et en veillant auquel cas, à ce

Parlementaire » et des séances extraordinaires de l'Assemblée nationale conformément à l'article 70 de la Constitution.

que les personnes désignées de la minorité à l'origine de la demande soient aussi entendues.

Rémunération et avantages économiques

33. La rémunération des parlementaires est calculée en multipliant le traitement de base³² qui s'élevait à 66 140 AMD/environ 122 EUR au cours du second semestre 2014 par des coefficients³³. Le coefficient appliqué aux députés (ordinaires) est de 10. Sur cette base, le traitement mensuel brut s'élève à 661 400 AMD/environ 1 220 EUR³⁴. Les coefficients appliqués aux Président de l'Assemblée nationale (18), Vice-présidents (14) et présidents des commissions permanentes (12) sont différents. Du point de vue légal, le député n'est pas tenu de travailler pendant un temps déterminé. La durée de travail englobe principalement les séances de l'Assemblée nationale, de ses commissions, sous-commissions, groupes de travail, auditions publiques, ainsi que tout autre temps nécessaire à l'exercice de ses fonctions³⁵.

34. Les parlementaires qui ne possèdent pas d'appartement à Erevan perçoivent une indemnité égale au montant de la location d'un logement dans la capitale. Le montant de l'indemnité est fixé par le Président de l'Assemblée nationale³⁶ ; il s'élève actuellement à 100 000 AMD/environ 185 EUR. Les députés ne bénéficient d'aucun autre avantage, à l'exception d'allocations spécifiques comme le défraiement de leurs dépenses lorsqu'ils sont détachés par l'Assemblée nationale ou une rétribution de 50 000 AMD/environ 93 EUR pour les tâches accomplies dans leur circonscription électorale. Les frais de déplacements professionnels leur sont remboursés par l'Assemblée aux conditions prévues par la loi³⁷.

35. Le budget de fonctionnement des députés est financé par des fonds publics. Ils sont autorisés à engager d'autres dépenses professionnelles à leurs propres frais.

36. Les députés travaillent dans le bâtiment de l'Assemblée nationale, où ils disposent d'un bureau équipé de matériels informatique et de télécommunication (dont un ordinateur et une connexion internet), ainsi que d'un siège dans la salle où se réunit l'Assemblée équipé d'un microphone et d'un système de vote électronique individuel³⁸. Les députés peuvent se faire aider par deux assistants, l'un rémunéré, l'autre bénévole³⁹. Le poste d'assistant rémunéré figure sur la liste des effectifs de l'Assemblée ; il/elle est employé(e) avec un contrat à durée déterminée sur proposition du député. Les assistants préparent les documents de travail et autres, exécutent des travaux de secrétariat etc.

37. Les groupes réunissant des partis représentés au Parlement (formations) ainsi que les groupes de députés (que l'on peut constituer avec un minimum de dix députés) ont à leur disposition, entre autres, un bureau meublé équipé de matériels d'information et de télécommunications, un véhicule, un assistant parlementaire et des experts⁴⁰.

Principes éthiques et règles de déontologie

38. L'article 6 du règlement intérieur du Parlement contient une liste non-exhaustive des obligations auxquelles sont tenus les parlementaires, notamment, participer aux séances de l'Assemblée nationale et des commissions, sous-commissions et groupes de

³² Établi par la loi sur le budget annuel de l'Etat.

³³ Établi par la loi sur la rémunération des personnes occupant des charges publiques.

³⁴ Selon le Service national des statistiques arménien, le traitement nominal moyen avant impôt s'élevait à 173 552 AMD/environ 321 EUR en octobre 2014.

³⁵ Voir l'article 8 de la LRdA.

³⁶ Article 10 de la LRdA.

³⁷ Voir l'article 8 de la LRdA.

³⁸ Article 8 de la LRdA.

³⁹ Article 11 de la LRdA.

⁴⁰ Article 16 de la LRdA.

travail dont ils sont membres, examiner les propositions envoyées par les citoyens et répondre à leurs demandes, appliquer les règles d'éthique et celles relatives aux conflits d'intérêts.

39. Des règles d'éthique à l'intention des députés ont été ajoutées au règlement intérieur du Parlement en 2012 par des amendements juridiques préparés par les députés eux-mêmes. Elles font obligation à ces derniers de respecter et d'appliquer la loi; observer les principes moraux de la société ; suivre la procédure d'audience de l'Assemblée nationale et de ses commissions; ne pas être guidés par leurs intérêts personnels ou ceux des personnes qui leur sont liées dans l'exercice de leurs fonctions ; ne pas utiliser le prestige de leurs fonctions pour servir leurs intérêts ou ceux de tiers; contribuer par leurs actions à développer la confiance et le respect envers l'Assemblée nationale ; se comporter en tout lieu et en toute circonstance d'une manière adaptée à leur fonction ; manifester une attitude respectueuse envers leurs opposants politiques, les participants aux débats à l'Assemblée, ainsi que toutes personnes avec lesquelles ils sont en relations dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions⁴¹. Ces obligations concernent à la fois l'exercice des fonctions parlementaires et leur conduite quotidienne. La Commission d'éthique de l'Assemblée est compétente pour établir s'il y a eu ou pas violation des règles d'éthique du règlement intérieur du Parlement par un député⁴².

40. Une liste comparable, plus générale, de règles d'éthique à l'intention des fonctionnaires et agents publics de haut rang figure dans la LSP. Si ces règles s'appliquent également aux députés, elles ne sont pas exhaustives et sont complétées par les règles plus spécifiques évoquées plus haut.

41. L'EEG prend acte de l'adoption des règles d'éthique pour les députés. Cela étant, ces règles restent assez vagues et semblent insuffisantes pour guider ces derniers dans des situations concrètes. Comme le GRECO l'a fait observer à maintes reprises, ces normes d'éthique et de déontologie doivent fournir des indications claires pour notamment prévenir et éviter les conflits d'intérêts, traiter l'acceptation des cadeaux et autres avantages (préciser sans ambiguïté le type d'avantages interdits et le comportement attendu du député destinataire des cadeaux), les incompatibilités, les activités accessoires et les intérêts financiers, l'utilisation abusive des informations et ressources publiques, et les contacts avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à agir sur le processus législatif ; elles doivent aussi contenir des exemples détaillées des conflits d'intérêts possibles. L'EEG pense que de tels conseils trouveraient mieux leur place dans un code de conduite élaboré avec l'étroite participation des députés eux-mêmes – en s'inspirant des précédentes déclarations du GRECO sur le sujet et du Principe directeur 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les vingt principes directeurs de la lutte contre la corruption. A cet égard, l'EEG signale aussi à leur attention la Résolution 1214 (2000) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le rôle des Parlements dans la lutte contre la corruption, selon laquelle il convient de « faire passer dans les rangs mêmes des parlements l'idée que les parlementaires ont le devoir non seulement de respecter la lettre de la loi, mais aussi de se poser en exemple d'incorruptibilité pour la société toute entière en mettant en place leur propre code de conduite et en le respectant. »⁴³

42. Un tel instrument n'a pas vocation à remplacer la législation en vigueur qui impose des obligations aux députés, mais de s'en inspirer et de la compléter. Etant donné que les dispositions légales pertinentes figurent dans différents actes juridiques – principalement la Constitution, le règlement intérieur du Parlement et la loi sur le service public – il est fondamental de dresser un récapitulatif détaillé des normes existantes dans un document unique et d'apporter des précisions supplémentaires sur leur application.

⁴¹ Article 6.1 de la LRdA.

⁴² Voir ci-après le chapitre « Contrôle et mise en œuvre » (paragraphe 74 à 77).

⁴³ Paragraphe 6b de la Résolution 1214 (2000). Voir <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16794&lang=en>

Cet instrument sensibiliserait les députés aux problèmes d'intégrité et montrerait en même temps au public qu'ils s'emploient à améliorer leur intégrité et celle de leurs pairs. Enfin, l'EEG note que l'objectivité de certaines décisions prises par la Commission d'éthique a été contestée⁴⁴. Elle n'a pas pu vérifier ces allégations, mais elle pense qu'en consolidant la base des activités de la Commission, l'efficacité de ses travaux et sa réputation en seraient renforcées.

43. Par ailleurs, étant donné l'impossibilité de tout couvrir dans des règles écrites, il est essentiel de dispenser aux députés, à titre confidentiel, des conseils sur les questions d'éthique, des formations et autres actions de sensibilisation. A cet égard, l'EEG note que, selon les autorités, l'instauration de règles d'éthique et de la Commission d'éthique aurait déjà eu des effets positifs sur les députés qui ont commencé à se conduire avec plus de retenue dans leurs relations mutuelles et avec les tiers ; en particulier ils montrent une plus grande tolérance quand ils communiquent avec les journalistes. Il reste que l'EEG s'inquiète d'entendre sans cesse, au cours des entretiens, dire que certains députés ignorent généralement certaines règles légales comme l'interdiction d'exercer des activités professionnelles et d'occuper un poste dans des établissements commerciaux. L'EEG a donc conservé la nette impression qu'il est nécessaire de mieux informer les députés sur la conduite et l'intégrité que l'on attend d'eux. Par conséquent eu égard aux paragraphes précédents, **le GRECO recommande i) d'adopter un code de déontologie pour les parlementaires, qui donne des indications claires sur les conflits d'intérêts et les questions connexes – y compris, en particulier, l'acceptation de cadeaux et autres avantages, les incompatibilités, les activités accessoires et les intérêts financiers, l'utilisation abusive d'informations et de ressources publiques et les contacts avec des tiers comme les lobbyistes, et de faciliter l'accès de ce code au public ; ii) de compléter cet instrument avec des mesures concrètes de mise en œuvre comme une formation spécialisée, des conseils et des actions de sensibilisation.**

Conflits d'intérêts

44. Les règles d'éthique contenues dans la LSP imposent aux agents publics de haut rang, dont les députés, de gérer leurs investissements de manière à réduire au maximum possible les situations de conflits d'intérêts. Selon la définition générale qu'elles donnent, le conflit d'intérêts s'entend comme une situation dans laquelle un agent public de haut rang doit, dans l'exercice de ses fonctions, exécuter un acte ou adopter une décision susceptible d'être normalement interprétée comme étant dictée par ses intérêts personnels ou par ceux d'une personne à laquelle il est lié⁴⁵. Qui plus est, en vertu de certaines règles d'éthique susmentionnées, inscrites dans le règlement intérieur du Parlement, les députés ne doivent pas, dans l'exercice de leurs fonctions, être guidés par leurs intérêts personnels ou par ceux de personnes qui leur sont liées. Il renferme en outre des règles plus détaillées relatives aux conflits d'intérêts, qui ont été adoptées en même temps que les règles d'éthique pour les députés en 2012⁴⁶.

45. Selon la définition donnée par le règlement intérieur du Parlement, par « être guidé par ses intérêts ou ceux de personnes qui lui sont liées » on entend la situation où un député, dans l'exercice de son droit d'initiative législative, présente un projet de résolution pour délibération à l'Assemblée nationale ou des recommandations sur une question transmise pour examen, prend la parole ou participe à un vote lors des séances à l'Assemblée, ses commission ou sous-commissions, exécute des actes qui, bien que légaux, entraînent ou contribuent, peuvent être normalement perçus comme entraînant ou contribuant – à la connaissance du député – à :

⁴⁴ Voir le rapport d'évaluation de la phase 3 de l'OCDE sur l'Arménie ([the Round 3 Monitoring Report on Armenia of the OECD Anti-Corruption Network](#)), page 8.

⁴⁵ Articles 5.1 et 17 de la LPS.

⁴⁶ Voir l'article 6.2 de la LRdA.

- a) améliorer sa propre situation patrimoniale ou juridique ;
- b) améliorer la situation patrimoniale ou juridique d'une organisation sans but lucratif dont il est membre ;
- c) améliorer la situation patrimoniale ou juridique d'une organisation commerciale à laquelle il participe ;
- d) la nomination à un poste d'une personne à laquelle il est lié.

46. Il n'en demeure pas moins que les députés ne sont pas censés être guidés par leurs intérêts ou ceux des personnes qui leur sont liées, s'ils agissent pour le compte de la commission, d'une formation ou d'un groupe de députés de l'Assemblée nationale, ou si cet acte :

- a) concerne les activités d'organes de l'Etat ou de collectivités locales, d'organisations à but non lucratif de l'Etat ou de collectivités, d'institutions ou de leurs responsables ;
- b) s'applique à tous et a des incidences sur de larges pans de la société dans la mesure où l'acte ne peut pas être interprété comme dicté par les intérêts du député ou de quiconque lui est lié ;
- c) est en rapport avec la rémunération du député, le remboursement des dépenses liées à ses activités en cette qualité ou ses prérogatives, prévues par la loi.

47. Si un conflit d'intérêts se pose lors d'une séance de l'Assemblée nationale, de ses commissions ou sous-commissions, les députés sont tenus de faire une déclaration de conflit d'intérêts avant de prendre la parole ou de procéder à un vote lors de la séance concernée ; ils peuvent ensuite refuser de participer au vote sur la question. D'autre part, lorsqu'il exerce son droit d'initiative législative, présente un projet de résolution aux fins de délibération à l'Assemblée nationale ou des recommandations sur une question qui lui est transmise, le député est tenu de remettre sa déclaration de conflit d'intérêts avec les documents pertinents qui en précisent la nature.

48. Les règles et procédures générales concernant la prévention et la résolution des conflits d'intérêts s'appliquent aux conflits issus des intérêts privés des députés et des personnes auxquelles ils sont étroitement associés. La LSP définit ces dernières comme des tiers liés au député ou à son conjoint par des liens de parenté jusqu'au 2^{ème} degré⁴⁷.

49. L'EEG prend acte de l'adoption récente de règles très détaillées concernant les conflits d'intérêts et le dispositif de déclaration. Il reste que les informations recueillies lors des entretiens donnent clairement à penser que, dans la pratique, le dispositif ne fonctionne pas efficacement et que les règles ne suscitent pas l'attention qu'elles méritent, même si les autorités ne partagent pas ce point de vue. Il est donc essentiel de mieux sensibiliser les députés à la nécessité d'éviter et de prévenir les conflits d'intérêts et de leur donner des conseils précis par le biais, entre autre, du code de conduite recommandé ci-dessus. Il faut par ailleurs assurer un contrôle et une mise en œuvre crédible des règles (voir plus loin dans le présent document.)⁴⁸

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

50. Énoncée dans la LSP⁴⁹, la règle générale relative aux cadeaux interdit aux agents publics de haut rang, dont les députés, d'accepter des cadeaux – ou de consentir à en accepter à l'avenir – dans l'exercice de leur mandat. La loi énumère aussi une liste exhaustive d'exceptions à la règle générale : cadeaux, récompenses et invitations aux réceptions données à l'occasion d'événements officiels ; livres, équipements/logiciels et autres matériels fournis gratuitement pour être utilisés dans l'exercice des fonctions ; bourses, aides ou allocations octroyées à l'occasion de concours publics.

⁴⁷ Articles 5.1 et 16 de la LPS.

⁴⁸ Voir la recommandation au paragraphe 80.

⁴⁹ Voir l'article 29 de la LPS.

51. En ce qui concerne ces exceptions, lorsque la valeur du cadeau ne dépasse pas 100 000 AMD/environ 185 EUR, les agents publics de haut rang en font don, avec l'accord de leur hiérarchie, à des œuvres de bienfaisance, et ces dons sont réputés être la propriété de l'organisme public concerné et figurent en tant que tel dans leurs stocks. Les agents publics de haut rang qui n'ont pas de supérieur hiérarchique – ce qui est le cas des députés – prennent l'initiative de faire don des cadeaux aux œuvres de bienfaisance, et ceux-ci sont réputés être la propriété de l'organisme public concerné et figurent en tant que tel dans leurs stocks. Si la valeur du cadeau dépasse 100 000 AMD, l'agent public de haut rang qui a un supérieur hiérarchique en informe ce dernier – cette obligation ne s'applique pas aux députés. La valeur du cadeau est évaluée sur la base de la valeur marchande normale que le destinataire du cadeau connaît ou aurait pu connaître au moment de recevoir le cadeau ou après.

52. Selon la définition que donne la LSP, dans ce contexte un cadeau est supposé être un avantage matériel, qui n'aurait pas été normalement octroyé à une personne qui n'aurait pas le statut d'agent public. En particulier, la notion de cadeau n'englobe pas l'hospitalité familiale ni les cadeaux reçus de parents ou d'amis, si leur type et leur importance sont conformes à la nature des relations.

53. Les interdictions et réglementations concernant les cadeaux ne sont pas applicables aux personnes liées aux agents publics de haut rang. Il n'y a pas de dispositif particulier de déclaration et d'enregistrement des cadeaux, qui doivent néanmoins être consignés dans les déclarations de patrimoine ordinaires à remettre à la Commission d'éthique des agents publics de haut rang s'ils correspondent à une quelconque catégorie de biens ou de revenus visés dans la loi (voir plus loin dans le présent rapport) ; selon les autorités, tous types de cadeaux et de dons, hormis ceux reçus sous forme de travail ou de services, doivent en principe être déclarés. La Commission est compétente pour établir si un avantage reçu par un député correspond à la définition de la notion de cadeau, ou s'il échappe aux réglementations susmentionnées, et s'il est conforme à la nature des relations. Selon les autorités, les députés signaleraient rarement les cadeaux dans les déclarations de patrimoines (12 cas durant la période 2011-2013). Il n'a été recensé aucun cadeau reçu en violation de la loi.

54. L'EEG est d'avis que les règles relatives aux cadeaux figurant dans la LSP justifient plusieurs amendements. À cet égard, elle appelle l'attention sur la recommandation formulée ci-après concernant toutes les catégories de personnes considérées⁵⁰.

Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation de fonctions

55. En application de l'article 65 de la Constitution et de l'article 9.1 du règlement intérieur du Parlement, un député n'est pas autorisé à exercer des activités au sein d'une entreprise, à occuper un poste au sein des organes de l'Etat et de collectivités locales ou d'entités commerciales, ou à se livrer à toute autre occupation rémunérée, si ce n'est un travail de nature scientifique, pédagogique et créative. Les notions « d'activités entrepreneuriales » et de « travail de nature scientifique, pédagogique et créative » sont définies avec précision dans la LSP⁵¹. Par entreprenariat, on entend diriger une entreprise privée, être actionnaire d'une entité commerciale ou occuper un poste dans une entité commerciale/participer à l'exécution de tâches de représentation, d'administration ou d'encadrement dans une entité commerciale ; cela ne comprend pas, par exemple, la qualité d'associé commanditaire dans une société en commandite simple ou déposant dans un établissement de crédit ou d'épargne. Avant d'exercer un travail de nature

⁵⁰ Voir ci-après au chapitre « questions transversales » (paragraphe 226).

⁵¹ Voir l'article 24 de la LPS.

scientifique, pédagogique et créative rémunéré, le député peut – sans toutefois y être obligé – solliciter l’avis de la Commission d’éthique de l’Assemblée nationale.

56. Les autorités font savoir que 23 députés sont actuellement engagés dans un travail de nature scientifique, pédagogique et créative. Dans un cas, la demande adressée à la Commission d’éthique par le député a été approuvée. Une autre demande en vue d’exercer un travail rémunéré dépourvu de caractère scientifique, pédagogique ou créatif a été déposée et rejetée.

57. La loi dispose également que les devoirs liés à l’exercice des fonctions parlementaires l’emportent sur tout travail scientifique, pédagogique ou créatif, ou une quelconque autre activité autorisée par la loi⁵². La rémunération perçue par le député pour tout travail de nature scientifique, pédagogique et créative ne peut pas dépasser les limites du raisonnable, à savoir la somme susceptible d’être versée à une personne qui n’aurait pas le statut de député mais posséderait les mêmes qualifications. Aucune violation de ces règles n’a été constatée.

58. Afin de respecter les restrictions ci-dessus, les députés sont obligés dans un délai d’un mois après les élections, selon le cas, de se désinscrire du registre de l’Etat des entrepreneurs privés, de démissionner des entités commerciales ou de se dessaisir intégralement de leur participation au capital social de ces entités en faveur d’une société de gestion de fonds, de démissionner du poste de gestionnaire de fonds d’un autre bien dans une entité commerciale, démissionner de leurs fonctions au sein d’organes de l’Etat et de collectivités locales, abandonner tout travail rémunéré non considéré comme scientifique, pédagogique ou créatif⁵³. Aucun manquement à ces règles n’a été constaté.

59. Bien que les règles paraissent strictes sur le papier, l’EEG est préoccupée par ce qui lui a été communiqué par des parlementaires, des représentants de la société civile et d’autres interlocuteurs selon qui, dans la pratique, les députés exercent souvent des activités accessoires, y compris à caractère économique – ce que les autorités réfutent. Pour de nombreux observateurs, l’imbrication étroite des intérêts politiques et économiques en Arménie a fait reculer la confiance du public dans les élites politiques⁵⁴ et l’un des problèmes de corruption les plus sérieux est l’image brouillée entre les personnalités politiques et les milieux d’affaires⁵⁵. Il a été répété à maintes reprises que ce phénomène – plus que l’action des lobbyistes professionnels extérieurs, des groupes de pression ou d’intérêts économiques – compromet le processus démocratique. Selon TI, un des sujets de préoccupation les plus inquiétants en ce qui concerne l’Assemblée nationale – jugée maintenant trop faible pour jouer un rôle actif et indépendant dans un secteur de l’autorité publique – est la présence d’oligarques dans ses rangs, et l’on peut affirmer que la disposition constitutionnelle interdisant aux députés d’exercer d’autres activités rémunérées est devenue inopérante⁵⁶. D’après le groupe de travail de l’OCDE contre la corruption, le plus souvent, les entreprises sont enregistrées aux noms de personnes apparentées ou autres proches et même lorsque les créateurs/partenaires comptent parmi eux des personnalités politiques – ces cas ne sont pas retenus et examinés par les autorités chargées de faire appliquer la loi⁵⁷. Un certain nombre d’interlocuteurs de l’EEG partagent ces conclusions et certains demandent de modifier la loi aux fins d’empêcher le contournement des règles en vigueur, par exemple en instaurant la notion de bénéficiaire effectif. L’EEG note avec intérêt que les participants à l’actuel processus de réforme constitutionnelle reconnaissent ce problème et la nécessité

⁵² Voir l’article 9.1 de la LRdA.

⁵³ Voir l’article 9.2 de la LRdA.

⁵⁴ Voir l’étude de Freedom House [“Nations in Transit 2014 – Arménie”](#), page 66.

⁵⁵ Voir le rapport 2013 de TI [“Overview of corruption and anti-corruption in Armenia”](#), page 1; voir aussi par exemple l’évaluation 2014 de TI National Integrity System Assessment Armenia, page 34; et le rapport 2014 de Bertelsman [2014 country report on Armenia by Bertelsmann Stiftung](#).

⁵⁶ Voir l’évaluation 2014 de TI National Integrity System Assessment Armenia, page 34.

⁵⁷ Voir le rapport de suivi de Phase 3 de l’OCDE consacré à l’Arménie [the Round 3 Monitoring Report on Armenia of the OECD Anti-Corruption Network](#), page 91.

de trouver des solutions en mettant en place un mécanisme pour faire jouer l'interdiction constitutionnelle. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de prendre des mesures appropriées pour empêcher le contournement des restrictions imposées aux parlementaires qui exercent des fonctions dans des entités commerciales et se livrent à des activités entrepreneuriales ou autres occupations rémunérées au sein d'entreprises.** Qui plus est, un contrôle et une mise en œuvre rigoureux des règles s'imposent sans délai, tel que préconisé plus loin dans le présent rapport⁵⁸.

60. Aucune restriction particulière ne s'impose aux députés après la cessation des fonctions. L'article 23.1, alinéa 9 de la LSP contient une règle générale qui interdit à tout agent public de haut rang, pendant un an suivant la cessation de ses fonctions, de travailler pour un employeur ou devenir salarié d'une entité qu'il a contrôlée directement au cours de la dernière année de son mandat. Cette règle a fait l'objet de critiques comme étant ni précise ni complète. Par ailleurs, il a été signalé à l'EEG qu'aucun instrument ou mécanisme concret n'est en place pour la faire appliquer. S'il faut prendre en compte le fait qu'un mandat parlementaire ne fournit généralement pas un emploi pour remplir toute une carrière, l'EEG s'inquiète néanmoins que des députés puissent agir sur les décisions de l'Assemblée nationale en gardant à l'esprit les avantages qu'ils pourraient en tirer après l'avoir quittée pour éventuellement rallier le secteur privé ou y retourner. Les autorités sont invitées à réfléchir à la nécessité d'adopter des règles/directives adéquates pour de telles situations, comme c'est le cas dans d'autres Etats européens.

Intérêts financiers, contrats signés avec les autorités publiques de l'Etat, utilisation abusive de ressources publiques

61. Les parlementaires ne font l'objet d'aucune interdiction ou restriction en matière de possession d'intérêts financiers – à l'exception de la règle susmentionnée qui leur interdit en principe d'être actionnaire d'une société commerciale⁵⁹ – ou de signer des contrats avec des autorités publiques, auquel cas la législation générale sur les marchés publics s'applique. Il n'en demeure pas moins que les parlementaires ne sont pas autorisés à exercer des activités au sein d'une entreprise.

62. D'autre part, aucune règle particulière n'existe en ce qui concerne l'utilisation abusive de ressources publiques par les parlementaires. Les dispositions générales du Code pénal (ci-après CP) relatives à la criminalité économique comme le vol, la fraude et l'abus de confiance leur sont applicables. Par exemple, l'utilisation à des fins inappropriées de l'allocation versée pour leurs déplacements professionnels ou pour se loger à Erevan peut constituer une fraude.

Utilisation abusive d'informations confidentielles et relations avec les tiers

63. Il n'existe pas de règles particulières concernant l'utilisation (abusive) d'informations confidentielles par les parlementaires. Cependant, en vertu de l'article 43 du règlement intérieur du Parlement, la diffusion d'informations autres que celles contenues dans le compte-rendu officiel d'une séance à huis clos est poursuivie par la loi. Cette disposition s'applique à quiconque, y compris aux parlementaires, les rend publiques. Leur responsabilité pénale peut être engagée si les informations diffusées contiennent un secret d'Etat.

64. Les parlementaires ne font l'objet d'aucune interdiction, restriction ou réglementation portant sur la transparence de leurs relations avec des tiers qui pourraient essayer d'influencer leurs décisions, hormis pour ce qui est des règles de

⁵⁸ Voir le paragraphe 80.

⁵⁹ Sauf dans les cas où toutes les participations de l'actionnaire d'une entité commerciale ont été confiées à un gestionnaire de confiance, voir l'article 24 de la LPS.

transparence relatives aux discussions publiques et auditions publiques relatives aux projets de législation telles que mentionnées plus haut. Ils sont libres de nouer des contacts avec n'importe qui dans le cadre de leur action politique, y compris avec des lobbyistes, des groupes d'intérêts, des ONG, des syndicats, des associations patronales ou d'autres organisations.

65. D'après les informations recueillies sur place, il y a quelques années la société civile avait préconisé d'encadrer les activités de lobbying. Cette initiative n'avait toutefois pas été suivie par les législateurs qui considéraient que le lobbying n'était pas une activité fréquente ou inquiétante – même si plusieurs parties prenantes sont invitées à formuler des observations sur les projets de législation. Bien qu'elle pense que l'implication directe ou indirecte des parlementaires dans les activités économiques est en vérité une préoccupation plus urgente, l'EEG n'en est pas moins convaincue que l'application de règles claires aux activités de lobbying contribuerait à donner un niveau de transparence suffisant au processus législatif – ce qui est essentiel pour que les citoyens aient confiance dans les parlementaires et le processus démocratique. Les recommandations formulées plus haut pour élargir l'ouverture et accroître la transparence du processus législatif, conseiller les parlementaires sur la façon d'engager le dialogue avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à peser sur les décisions législatives sont évoquées dans ce contexte⁶⁰. A long terme, dans la perspective de développer davantage la gouvernance démocratique, il serait également bon de réglementer de manière plus approfondie les relations des parlementaires avec les tiers et, aussi, d'inscrire dans un cadre institutionnel les contacts avec les personnes ou groupes représentant des intérêts spécifiques ou sectoriels, par exemple en rendant obligatoire l'immatriculation des lobbyistes, obligeant les parlementaires à rendre publics leurs contacts avec des tiers associés au projet de loi, instituant des règles de conduite pour les tiers concernés (ainsi que pour les parlementaires, tel que recommandé), et d'encourager activement la transparence dans ce domaine.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passifs et d'intérêts

66. L'article 32 de la LSP fait obligation aux agents publics de haut rang, dont les parlementaires, de remettre, chaque année (au plus tard le 15 février de l'année suivante), une déclaration de revenus et de situation patrimoniale (déclaration de patrimoine) à leur Commission d'éthique, dans un délai de 15 jours à compter de l'entrée en fonctions ou à la fin de leur mandat.

67. Les déclarations doivent contenir les éléments suivants :

- 1) situation patrimoniale des parlementaires et de leurs conjoints :
 - biens immobiliers ;
 - biens mobiliers ;
 - actions, y compris obligations, chèques, effets, participations et autres titres (sauf les relevés bancaires) et documents attestant de tout autre placement, ayant été cédés ou réalisés au cours de l'exercice financier ;
 - prêts octroyés ou remboursés au déclarant au cours de l'exercice financier ;
 - tout autre bien dont la valeur est supérieure à 8 millions AMD/environ 14 800 EUR ou son équivalent en devises étrangères ;
 - moyens financiers, dont fonds en espèces et comptes bancaires ;
- 2) les types de revenus ci-dessous perçus en AMD, en devises étrangères ou en nature :
 - salaires ou autre rémunération équivalente ;

⁶⁰ Voir plus haut les chapitres « Transparence du processus législatif » (paragraphe 32) et « Principes éthiques et règles de déontologie » (paragraphe 43).

- redevances provenant de travaux littéraires, artistiques et scientifiques, brevets, marques déposées, projets ou ébauches, etc.;
- emprunts effectués ou intérêts perçus sur des prêts octroyés ;
- dividendes ;
- gains remportés au casino ou au loto ;
- récompenses monétaires offertes à l'occasion de concours et de compétitions, ainsi que gains de loterie en nature ou en espèces ;
- biens et fonds financiers (sauf les revenus tirés d'un emploi/d'une prestation de service) reçus à titre de don ou d'aide ;
- biens reçus en héritage (dont fonds financiers) ;
- prestations d'assurance ;
- revenus d'entreprise ;
- revenus tirés de la vente de biens (à l'exclusion de fonds financiers) ;
- rente ou autre compensation, revenus tirés d'autres contrats civils ;
- sommes forfaitaires ;
- revenus tirés de droits de propriété.

La liste ci-dessus n'est pas exhaustive ; d'autres revenus doivent aussi être déclarés, mais la LSP ne précise pas le type de revenus couverts par le terme « autre ». Les autorités font savoir que, dans la pratique, les bourses, récompenses et revenus tirés d'activités agricoles sont déclarées dans cette rubrique.

68. Les conjoints des parlementaires, les parents qui résident dans le même foyer, ainsi que les enfants majeurs (18 ans) non mariés qui y sont domiciliés, sont également tenus de déclarer certains avoirs dans la même déclaration selon les mêmes règles. Les membres de la famille doivent déclarer les mêmes types de revenus que le parlementaire et les conjoints les mêmes éléments d'actif. Par contre, les parents qui résident avec eux ainsi que les enfants susmentionnés sont seulement obligés de notifier les biens ci-après: biens immobiliers si l'ensemble des transactions réalisées à ce titre au cours de l'exercice fiscal dépassent 50 millions AMD/environ 92 500 EUR ; biens mobiliers, si l'ensemble des transactions réalisées à ce titre au cours de l'exercice fiscal dépassent 8 millions AMD/environ 14 800 EUR; actions ou tout autre placement, si l'ensemble des opérations réalisées à ce titre au cours de l'exercice fiscal dépassent 8 millions AMD; prêts, si l'ensemble des opérations réalisées à ce titre au cours de l'exercice fiscal dépassent 8 millions AMD; objets de valeur achetés ou vendus au cours de l'exercice fiscal.

69. Les renseignements à communiquer sur chacun des revenus susmentionnés et les éléments d'actif sont indiqués dans la loi. Les formulaires de déclaration font partie intégrante (annexes) de la décision gouvernementale concernée⁶¹ et des directives écrites⁶² élaborées par la Commission d'éthique des agents publics de haut rang.

70. Après avoir reçu les déclarations des agents publics de haut rang, la Commission d'éthique doit les enregistrer dans un délai de trois jours ouvrables. La liste des informations devant être communiquées, le contenu et la forme sous laquelle elles seront divulguées sont arrêtés par le gouvernement⁶³. Les autorités font savoir que la liste vient d'être élargie pour prendre en compte a) les catégories de biens mobiliers et immobiliers, les titres, les objets de valeur, les actifs financiers et les revenus, b) la devise dans laquelle a été réalisée la transaction, son montant ou le prix du bien. Les renseignements devant être communiqués ne doivent pas contenir d'éléments permettant d'identifier les personnes ou les biens, notamment a) les dates de naissance, numéros de passeports et

⁶¹ Décision du gouvernement n°1819-N du 15 décembre 2011 sur l'adoption des formulaires types de déclarations de patrimoine, de revenus et des personnes affiliées (<http://www.d'ethique.am/files/legislation/201.pdf>).

⁶² À savoir 1) Lignes directrices pour le remplissage des déclarations annuelles ; 2) Lignes directrices pour le remplissage des déclarations au jour de l'entrée en fonctions et à la fin du mandat ; 3) Lignes directrices pour le remplissage des déclarations des personnes apparentées.

⁶³ Voir la Décision du gouvernement n°1835-N du 15 décembre 2011, telle qu'amendée par la Décision n° 150-N du 19 février 2015.

coordonnées, b) l'adresse et les données d'identification du bien et c) les noms et adresses des sociétés.

71. Les autorités indiquent que le registre des déclarations contient des informations personnelles sur les agents publics de haut rang, leur poste, les dates de dépôt des déclarations etc. La base de données électronique contenant ces informations, en place depuis 2013, permettra à l'avenir de procéder à des analyses fondées sur les risques ainsi que de se connecter aux différents systèmes d'informations électroniques publics pour vérifier les déclarations. Entre-temps, le registre électronique des agents publics de haut rang et les données figurant dans les déclarations électroniques sont publiées sur le site internet officiel de la Commission d'éthique ad hoc⁶⁴. Les déclarations y sont conservées sans aucune limite de temps.

72. L'EEG prend acte des règles détaillées concernant les déclarations de patrimoine mais juge nécessaire d'y apporter des modifications supplémentaires. A cet égard, elle attire l'attention sur les recommandations formulées ci-après en ce qui concerne les catégories de personnes faisant l'objet de l'étude⁶⁵.

Contrôle et mise en œuvre

73. Lors des séances de l'Assemblée nationale, le président de séance peut prendre les mesures disciplinaires suivantes à l'encontre d'un parlementaire (ou autres personnes) qui trouble le bon ordre des travaux : une mise en garde adressée publiquement avec les nom et prénom de l'intéressé ; la coupure de son microphone ; la privation du droit de prendre la parole publiquement pendant une séance ; l'exclusion de l'hémicycle à toutes les séances jusqu'à la fin de la journée ou pendant une période pouvant aller jusqu'à 6 jours. Ces mesures sont normalement appliquées de la moins restrictive à la plus sévère⁶⁶.

74. Comme indiqué plus haut, suite aux réformes juridiques de 2012, la Commission d'éthique ad hoc de l'Assemblée nationale est compétente pour examiner les éventuelles violations des dispositions de la Constitution et du règlement intérieur du Parlement relatives aux incompatibilités et aux restrictions des activités accessoires, des règles d'éthique ainsi que de l'obligation déclarative de conflit d'intérêts qui y sont contenues.⁶⁷ La Commission d'éthique intervient sur ces sujets uniquement après avoir reçu une plainte écrite d'une personne physique ou morale faisant apparaître les noms et adresse complets. Par ailleurs, les parlementaires peuvent aussi solliciter l'avis de la Commission d'éthique avant d'accepter un travail scientifique, universitaire ou créatif rémunéré ; sur la nécessité de faire une déclaration concernant un éventuel conflit d'intérêts qu'ils ont soulevé eux-mêmes.

75. Si la demande n'est pas rejetée dans les dix jours, par exemple pour incompétence, la Commission d'éthique examine la question, normalement dans un délai de 30 jours ; si des éléments constitutifs d'une infraction pénale sont mis en évidence, elle suspend l'examen et transmet le dossier au Procureur général. La Commission jouit d'une série de droits attachés à l'exercice de ses fonctions : elle peut réclamer et obtenir des informations et des documents à tout organe public de l'Etat ou d'une collectivité locale, d'une institution publique de l'Etat ou d'une municipalité, d'organismes publics ou municipaux ou de leurs agents ; demander à ces organes ou à leurs agents (à l'exception des tribunaux, des juges et des procureurs) de procéder à des vérifications, études et expertises sur les circonstances entourant la question examinée ; se rendre librement dans toute institution ou organe public de l'Etat ou d'une municipalité. Les demandes

⁶⁴ <http://d'éthique.am/hy/déclarations-registry/> (en arménien seulement)

⁶⁵ Voir ci-après le chapitre « Questions transversales » (paragraphe 228).

⁶⁶ Voir l'article 45 de la LRdA.

⁶⁷ Voir plus haut au chapitre « Aperçu du régime parlementaire » (paragraphe 24) et les articles 24.1 à 24.5 de la LRdA.

sont ensuite transmises et examinées pendant les séances ordinaires de la Commission d'éthique qui se tiennent généralement à huis clos. L'auteur de la demande, les personnes qui ont communiqué des informations à la Commission et le représentant du parlementaire ont le droit de s'exprimer et de répondre aux questions posées ; il doit être donné au parlementaire concerné la possibilité d'apporter des éclaircissements sur les questions soulevées dans la demande et les résultats de l'examen.

76. Les décisions et conclusions de la Commission doivent être motivées et adoptées à la majorité des membres ayant pris part au vote (représentant plus de la moitié de l'ensemble de ses membres). Elles sont publiées lors de la séance de quatre jours de la session ordinaire qui suit de l'Assemblée nationale, puis mises en ligne sur le site internet du Parlement, notamment à la page de la Commission d'éthique. Il s'agit en même temps de la seule mesure permettant de s'assurer que les parlementaires respectent les règles d'éthique et l'obligation déclarative de conflit d'intérêts. Selon les autorités, au cours des six premières sessions de la cinquième législature de l'Assemblée nationale, 26 demandes ont été déposées auprès de la Commission d'éthique et trois cas de violation des règles d'éthique parlementaires recensés. Dans l'un de ces cas, le député concerné n'a pas respecté la loi, tandis que dans les deux autres les parlementaires ont manqué de respect envers les participants au sujet d'un point de l'ordre du jour de l'Assemblée ainsi que vis-à-vis des auteurs de la demande.

77. Des règles spécifiques s'appliquent aux parlementaires en ce qui concerne le respect des incompatibilités et des restrictions relatives aux activités accessoires. Si la Commission d'éthique rend une conclusion dans laquelle il est mis en évidence un manquement à l'article 65.1 de la Constitution, celle-ci est transmise dans les 24 heures au Président de l'Assemblée nationale qui l'examine avant d'adopter une résolution au scrutin secret à la majorité des voix des votants (représentant plus de la moitié de l'ensemble des parlementaires). Si la résolution confirme la conclusion de la Commission d'éthique, il est mis fin au mandat du député. Au cours de la cinquième législature de l'Assemblée, la Commission d'éthique a été saisie d'une seule demande concernant la violation de cette règle sur laquelle elle ne s'est pas encore prononcée.

78. Si la création de la Commission d'éthique doit être saluée comme allant dans le bon sens, les résultats obtenus à ce jour remettent gravement en cause l'efficacité de l'actuel dispositif. L'absence totale d'infractions relevées contredit les nombreuses déclarations selon lesquelles les parlementaires enfreignent souvent les règles d'incompatibilité et les restrictions relatives aux activités accessoires, les règles d'éthique et celles concernant les conflits d'intérêts. Bien que la composition de la Commission⁶⁸ semble représenter de manière équilibrée les différents groupes parlementaires, confier les missions de contrôle à ce type d'organe parlementaire – c'est-à-dire aux hommes politiques eux-mêmes – n'est peut-être pas la solution idéale dans le contexte arménien. Cela serait aussi plus convaincant vis-à-vis du public si les plaintes contre les parlementaires n'étaient pas instruites par leurs collègues mais par un organe indépendant. Par ailleurs, l'EEG note avec préoccupation que le mécanisme en place de dépôt des plaintes interdit les plaintes anonymes et que la Commission d'éthique n'est pas autorisée à engager des poursuites sans qu'une plainte ne soit officiellement déposée, ce qui l'empêche de fait d'enquêter de plein droit sur les fautes commises (par exemple s'agissant de soupçons émis au sein de l'Assemblée nationale ou dans les médias). Qui plus est, on peut se demander si une instance ad hoc comme la Commission d'éthique – constituée de parlementaires et qui emploie seulement deux agents permanents – est suffisamment bien placée et armée pour contrôler en permanence et de manière proactive le comportement des parlementaires et la façon dont ceux-ci appliquent la loi. L'EEG pense qu'il est nécessaire de doter la commission de

⁶⁸ Voir les informations détaillées données plus haut au chapitre « Aperçu du régime parlementaire » (paragraphe 24).

suivi de pouvoirs et de ressources suffisants pour mener des enquêtes (y compris es qualité) et éventuellement infliger des sanctions.

79. En ce qui concerne l'étendue du contrôle, l'EEG est absolument convaincue de la nécessité de l'élargir au code de déontologie (encore à déterminer) recommandé plus haut ainsi qu'à la réglementation relative aux cadeaux. Le dispositif actuel dans lequel les cadeaux ne sont vérifiés que dans le cadre des déclarations de patrimoine annuelles, pour autant qu'ils entrent dans certaines catégories de biens et de revenus, est à l'évidence insuffisant pour assurer un suivi approfondi et continu.

80. Enfin, l'EEG croit fermement qu'un dispositif de mise en œuvre crédible ne peut être réalisé que si l'organe de contrôle compétent dispose d'une série de sanctions adéquates. Dans le contexte décrit plus haut, le dispositif en place – qui repose presque exclusivement sur la publication des décisions de la Commission d'éthique – peut difficilement être considéré comme un moyen de dissuasion efficace en cas d'infractions. La seule exception à ce dispositif, à savoir la déchéance du mandat du parlementaire par un vote de l'Assemblée en cas de manquement à l'article 65.1 de la Constitution, pourrait d'autre part être trop difficile à appliquer dans la pratique. Au vu des paragraphes précédents, **le GRECO recommande de renforcer sensiblement le dispositif de suivi de l'application, par les parlementaires, des règles d'éthique et de déontologie de manière à assurer i) un contrôle indépendant, continu et proactif des règles en matière d'éthique, d'incompatibilité, d'activités accessoires, de conflits d'intérêts et de cadeaux, ii) le respect des règles au moyen de sanctions adéquates.** Un suivi proactif suppose que l'organe de contrôle serait obligé d'engager des poursuites dès qu'un membre du Parlement est soupçonné d'avoir enfreint les règles, même en l'absence de plainte formelle.

81. Les déclarations de patrimoine remises par les agents publics de haut rang, dont les parlementaires, sont vérifiées par la Commission d'éthique ad hoc⁶⁹. Comme indiqué plus haut, un système de déclaration électronique a été mis au point en 2013. Les autorités déclarent que 98% environ des agents ont utilisé le nouveau système pour transmettre leurs déclarations 2013 de patrimoine et de revenus. Pour l'heure, il a été procédé uniquement à des vérifications provisoires de ces déclarations, mais il est prévu de mener à bien un examen plus approfondi lorsque le système électronique de contrôle et d'analyse fondée sur les risques, évoqué plus haut aura été mis au point. Les contrôles sont effectués par les cinq membres de la Commission qui sont des juristes et des économistes hautement qualifiés avec l'aide d'un assistant⁷⁰. Ils utilisent le manuel intitulé « Traitement et vérification des déclarations financières » préparé dans le cadre du Projet de la facilité du Partenariat oriental-Conseil de l'Europe « Bonne gouvernance et lutte contre la corruption »⁷¹. Jusqu'à présent il n'a pas été recensé de violation liée à l'exécution des déclarations par les parlementaires.

82. Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission d'éthique des agents publics de haut rang jouit de la même série de droits que la Commission d'éthique. Elle peut réclamer et obtenir des informations et des documents à tout organe public de l'Etat ou d'une collectivité locale, d'une institution publique de l'Etat ou d'une municipalité, d'organes publics ou municipaux ou de leurs agents ; demander à ces organes ou à leurs agents (à l'exception des tribunaux, des juges et des procureurs) de procéder à des vérifications, études et expertises sur les circonstances entourant la question examinée ; se rendre librement dans toute institution ou organe public de l'Etat ou d'une

⁶⁹ Pour plus d'informations sur la Commission d'éthique des agents publics de haut rang, voir ci-après au chapitre « Questions transversales » (paragraphe 229).

⁷⁰ En outre, avec le soutien du CIM un expert international a intégré la Commission en septembre 2015.

⁷¹ http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/ECCU-EaP-3%202013_Processing%20and%20verifying%20financial%20déclarations.pdf

municipalité⁷². Selon les autorités, l'accès en ligne aux bases de données électroniques des organes publics est en cours de préparation. Le système de déclaration électronique développé dernièrement par la Commission sera connecté aux autres bases de données de l'Etat et permettra de vérifier les informations communiquées dans les déclarations. S'appuyant sur un récent décret gouvernemental, la Commission et les institutions publiques compétentes ont signé un accord de coopération. La base de données du registre d'Etat des entités juridiques, la Commission d'Etat du cadastre immobilier relevant du gouvernement, le registre des véhicules de la Police de la route et l'agence d'enregistrement des actes d'état civil seront accessibles lorsque les solutions techniques de transfert d'informations automatisé auront été mises en œuvre. La Commission ne sera pas autorisée à accéder à certaines autres bases de données comme celle de l'administration fiscale.

83. Si la Commission d'éthique des agents publics de haut rang est compétente pour engager des poursuites contre ceux-ci pour violation des règles d'éthique et conflit d'intérêts potentiel⁷³, elle n'est pas habilitée à le faire à l'encontre des parlementaires, des juges et des procureurs. Par ailleurs, les manquements au dispositif de déclaration de patrimoine ne donnent pas en soi matière à poursuites. Par conséquent, les infractions aux règles telles que le défaut de déclaration de patrimoine, ou la communication d'informations incomplètes ou erronées ne peuvent pas entraîner l'ouverture de poursuites à l'encontre d'un député.

84. La loi ne prévoit aucune sanction pour violations de la réglementation relative aux déclarations de patrimoine, comme le défaut de déclaration ou la communication d'informations incomplètes ou erronées. Le seul instrument dont dispose la Commission d'éthique des agents publics de haut rang est la publication, sur son site internet, d'une liste des parlementaires qui ne sont pas en règle. Toutefois, il n'est pas expressément établi dans les dispositions pertinentes et est utilisé uniquement en cas de défaut de déclaration. Lors de la visite sur place, l'EEG a été informée de la préparation, par le ministère de la Justice, d'un projet visant à modifier juridiquement le Code d'infractions administratives et la LSP, actuellement soumis à l'examen du gouvernement. Le projet d'amendements instaurerait des sanctions administratives, à savoir des avertissements et des amendes, en cas de défaut de déclaration ou de communication d'informations inexactes ou incomplètes. La Commission d'éthique des agents publics de haut rang serait compétente pour infliger ces sanctions. L'EEG ne peut qu'appuyer ce processus de réforme et renvoie à ses commentaires et à la recommandation ci-dessous concernant l'ensemble des catégories de personnes examinées.⁷⁴

85. Les parlementaires peuvent faire l'objet de poursuites et de sanctions pénales, par exemple, s'ils commettent des infractions comme le vol, la fraude, les malversations, la corruption, le trafic d'influence ou la divulgation de secret professionnel. L'immunité dont ils jouissent en vertu de l'article 66 de la Constitution, pendant et à l'issue de leur mandat, les protège contre les poursuites judiciaires et dégage leur responsabilité pour les actes liés à l'exercice de leurs fonctions, y compris les opinions qu'ils expriment à l'Assemblée nationale, pour autant qu'elles ne soient pas insultantes ou diffamatoires. Qui plus est, au cours de leur mandat les parlementaires ne peuvent pas être poursuivis en justice ou inculpés, détenus ou voir leur responsabilité administrative engagée par une procédure judiciaire sans le consentement de l'Assemblée (inviolabilité) ; ni être arrêtés sans son accord sauf en cas de flagrant délit pénal, auxquels cas le Président de l'Assemblée nationale doit en être immédiatement informé. La motion autorisant l'arrestation, l'inculpation ou la poursuite d'un député, ou sa détention préventive est remise par le Procureur général au Président de l'Assemblée⁷⁵. Ce dernier doit le notifier

⁷² Voir l'article 43.2 de la LPS.

⁷³ Voir les articles 43 et suivants de la LPS. La Commission engage les poursuites de sa propre initiative, suite à la demande d'un tiers ou d'un agent public de haut rang soucieux de vérifier la bonne application des règles.

⁷⁴ Voir ci-après au chapitre « Questions transversales » (paragraphe 231).

⁷⁵ Article 98 de la LRdA.

sans délai à l'intéressé et veiller à diffuser la motion dans l'enceinte du Parlement. La motion est ensuite débattue à l'Assemblée. Les résolutions à cet effet sont adoptées au scrutin secret à la majorité des votants (représentant plus de la moitié de l'ensemble des parlementaires). Selon les autorités, depuis 2008, dans les six affaires ayant donné lieu au dépôt d'une motion par le Procureur général demandant l'autorisation d'inculper un député, les demandes ont été acceptées.

86. L'EEG estime que les règles de procédure sont assez vagues en ce qui concerne la levée de l'inviolabilité parlementaire et note qu'il n'y a aucun critère écrit relatif à la prise de décision de l'Assemblée nationale. Ceci étant, il semblerait que l'immunité est régulièrement levée par l'Assemblée nationale dans les situations où les parlementaires sont soupçonnés d'avoir commis une infraction, et l'EEG n'a pas été informée de quoique ce soit indiquant que la portée de l'immunité accordée aux députés pourrait représenter un obstacle inacceptable dans la poursuite des infractions liées à la corruption⁷⁶. Par conséquent, le GRECO s'abstient d'adresser une recommandation à cet égard.

Conseil, formation et sensibilisation

87. Il n'a été prise aucune disposition particulière pour sensibiliser les parlementaires aux règles susmentionnées en matière d'éthique et de déontologie, de conflits d'intérêts, d'interdictions et de restrictions concernant certaines activités et d'obligation déclarative de patrimoine. Les autorités soulignent à cet égard que les lois et actes juridiques qui réglementent ces questions ont été publiés et sont connus du public.

88. Il incombe au personnel du service juridique de l'Assemblée nationale de dispenser aux parlementaires des avis juridiques. Qui plus est, la Commission d'éthique des agents publics de haut rang leur donne des conseils sur des questions touchant aux déclarations de patrimoine. Selon les autorités, dans la pratique, les députés consultent fréquemment ces deux entités.

89. Comme indiqué plus haut, les parlementaires semblent mal connaître les règles d'éthique et de déontologie et en faire peu de cas. L'EEG renvoie à ses commentaires et à la recommandation formulée plus haut au paragraphe « Principes éthiques et règles de déontologie » consacré aux conseils, à la formation, la sensibilisation aux préceptes en vigueur et à l'importance de maintenir un fort degré d'intégrité⁷⁷.

⁷⁶ Voir aussi le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Arménie, document Greco Eval I-II Rep (2005) 2F, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2005\)2_Armenia_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2005)2_Armenia_FR.pdf) (paragraphe 56), dans lequel le GRECO avait recommandé de réduire les catégories de personnes jouissant d'une immunité – ce qui a été accompli dans le cadre de la procédure de conformité.

⁷⁷ Voir le paragraphe 43 plus haut.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

90. Le système judiciaire arménien est défini dans la Constitution et le Code judiciaire (ci-après CJ) de 2007⁷⁸. On compte 16 tribunaux de première instance à compétence générale et un tribunal administratif. Les cours d'appel interviennent en matières pénale, civile et administrative. Le tribunal administratif et la cour d'appel administrative sont des juridictions spécialisées. La Cour de cassation est la juridiction supérieure, sauf pour les questions relatives à la justice constitutionnelle qui est administrée par la Cour constitutionnelle ; c'est un organe judiciaire autonome et indépendant du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire⁷⁹. Elle a vocation à assurer l'application uniforme de la loi.

91. L'appareil judiciaire se compose uniquement de juges professionnels. On recensait 230 postes de juge en Arménie en avril 2015, dont 226 étaient pourvus, 51 par des femmes (à savoir 22,5%) et 175 par des hommes. Les juges des tribunaux à compétence générale sont spécialisés dans les domaines suivants : pénal, pénal et affaires pénales mineures, civil et affaires civiles/faillite. Ces spécialisations sont établies et modifiées par le Conseil des présidents des tribunaux (voir ci-après).

92. La Constitution garantit l'indépendance de la justice dans son ensemble et des juges à titre individuel⁸⁰. Les juges exercent leurs fonctions judiciaires en toute indépendance, dans le respect de la Constitution et de la loi. Conformément à l'article 11 du CJ, les ingérences, non prévues par la loi, dans les activités d'un juge sont interdites. Un juge a l'obligation d'informer immédiatement la Commission d'éthique et de discipline de l'assemblée générale des juges de toute ingérence, non prévue par la loi, dans ses activités d'administration de la justice ou dans l'exercice d'autres compétences prévues par la loi. Lorsqu'elle constate des ingérences, la Commission d'éthique et de discipline est tenue de déposer une motion auprès des organes compétents engageant la responsabilité des personnes qui en sont coupables. Personne, qu'il s'agisse d'un individu ou d'une personne morale, n'est habilité à donner une quelconque instruction à un juge.

93. Il y a deux instances d'auto-gouvernance judiciaire en Arménie⁸¹ : l'assemblée générale des juges (ci-après AGJ), rassemble l'ensemble des juges, et le Conseil des présidents des tribunaux (ci-après CPT), qui est composé des présidents des tribunaux de première instance et des cours d'appel, de la Cour de cassation et de ses Chambres. En vertu des dispositions légales en vigueur, l'AGJ est l'instance la plus élevée d'auto-gouvernance judiciaire et ses décisions l'emportent sur celles du CPT. Le président de la Cour de cassation convoque les réunions ordinaires de l'AGJ (au moins une par an) qui est compétente 1) pour examiner toute question liée au fonctionnement normal de la justice, y compris celles qui relèvent de la compétence du CPT et 2) pour élire les membres du CdJ. L'AGJ comprend une commission d'éthique et de discipline, une Commission d'évaluation et une Commission de formation. Chaque commission possède sa propre réglementation qui est approuvée par l'AGJ. Le CPT est un organe permanent présidé à titre qualifié par le président de la Cour de cassation. Il exerce plusieurs fonctions importantes, touchant entre autres au budget, aux ressources humaines, à la formation des juges et à la gestion des affaires. Les autorités déclarent que les pouvoirs dont le CPT est investi sont liés aux questions de routine du fonctionnement de la justice, y compris celles de nature organisationnelle. La compétence générale du CPT d'examiner toute question permettant d'assurer le fonctionnement normal de la justice a été abolie en 2014.

⁷⁸ Sigle français : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2966&lang=eng>

⁷⁹ La Cour constitutionnelle comprend neuf membres, dont cinq sont élus par l'Assemblée nationale sur proposition de son Président. Les quatre autres membres sont librement nommés par le Président de la République.

⁸⁰ Articles 94 et 97 de la Constitution.

⁸¹ Voir les articles 70 et suivants du CJ.

94. Par ailleurs, le Conseil de la justice (ci-après CdJ) est un organe indépendant qui joue un rôle majeur dans la sélection des juges et des présidents des tribunaux, les procédures disciplinaires et met fin au mandat des juges⁸². Il se compose au maximum de neuf juges élus par l'AGJ au scrutin secret pour un mandat de cinq ans, de quatre spécialistes en droit dont deux sont nommés par le Président de la République et deux par l'Assemblée nationale. Les prérogatives des quatre derniers membres prennent fin lorsque les pouvoirs respectifs du Président et de l'Assemblée nationale cessent et qu'une nouvelle nomination intervient. Les séances du CdJ sont présidées par le président de la Cour de cassation qui n'a pas le droit de vote.

95. La Direction de l'administration judiciaire est une institution publique de l'Etat qui a vocation à assurer la bonne exécution des fonctions et des pouvoirs judiciaires, de l'AGJ, du CPT et du CdJ. Elle fonctionne selon des modalités statutaires approuvées par le président de la Cour de cassation. À la date du 29 avril 2015, 823 fonctionnaires de justice féminins et 196 de leurs homologues masculins y étaient employés.

96. Comme indiqué plus haut au chapitre « Contexte »⁸³, les réformes judiciaires ont été lancées sur la base du Programme stratégique 2012-2016 de réformes judiciaires et juridiques qui prévoit, entre autres, l'amélioration de la procédure de sélection des juges, l'adoption de critères objectifs et de procédures d'évaluation de leurs performances et de promotion ; le renforcement de l'auto-gouvernance judiciaire ; la réforme des procédures et des motifs d'action disciplinaire. Le processus de réforme en cours bénéficie du soutien de la communauté internationale dans le cadre, notamment, d'un projet UE-Conseil de l'Europe⁸⁴ qui comporte un volet sur le renforcement de la responsabilité judiciaire et la restauration de la confiance du public par l'amélioration des règles et de la pratique en matière d'éthique et de discipline, une conformité accrue avec les normes européennes de sélection, de nomination, de promotion et d'encadrement des juges. Au cours de l'actuel processus de réforme, le CPT a déjà été réformé à plusieurs reprises par la loi HO-47-N du 10 juin 2014 modifiant et complétant le code judiciaire de la République d'Arménie, qui est entrée en vigueur le 3 juillet 2014. Cette loi a modifié entre autres certaines dispositions concernant les instances d'auto-gouvernance judiciaire – et créé les Commissions d'éthique et de discipline, d'évaluation et de formation de l'AGJ⁸⁵ – et de recrutement des juges, et instauré des règles d'évaluation régulière de leurs performances.

97. L'EEG prend acte des mesures déjà adoptées et des projets d'amendements supplémentaires dans le cadre du processus de réforme judiciaire. Au cours de la visite sur place, l'EEG a entendu avec intérêt dire que les amendements de 2014 ne sont pas considérés apporter des solutions définitives aux problèmes actuels mais que d'autres mesures sont en préparation, y compris dans des domaines comme l'auto-gouvernance des juges et les procédures de recrutement. A cet égard, force est de constater que plusieurs instances nationales et internationales – parmi lesquelles différentes organes du Conseil de l'Europe comme le Commissaire aux droits de l'homme et la Commission de Venise – ont fait part récemment de leurs vives préoccupations en ce qui concerne l'appareil judiciaire. Ils s'inquiètent d'une part des rapports qui décrivent avec persistance l'absence d'indépendance des juges dans la pratique, vis-à-vis d'intervenants extérieurs comme le pouvoir exécutif aux niveaux central et local (dont les organes chargés de faire appliquer la loi), ainsi qu'envers des intervenants au sein de l'appareil judiciaire – en particulier les juges des juridictions supérieures ; en l'occurrence, il semblerait que le mécanisme de déclaration prévu par le CJ, tel que décrit plus haut, est

⁸² Voir les articles 94.1 et 95 de la Constitution ; articles 97 et suivants du CJ.

⁸³ Voir le paragraphe 16 plus haut.

⁸⁴ ["Strengthening the Independence, Professionalism and Accountability of the Justice System in Armenia"](#)

⁸⁵ Avant la réforme, une Commission d'éthique et une Commission de la formation intervenaient dans le cadre du CPT.

inopérant dans la pratique⁸⁶. D'autre part, l'influence abusive qui, bien qu'interdite par la loi, s'exerce sur les juges à qui l'on offre pots-de-vin et cadeaux, suscite de vives inquiétudes⁸⁷. De l'avis de l'EEG, il est nécessaire de répondre en priorité à ces préoccupations que partagent un certain nombre d'interlocuteurs rencontrés sur place, en renforçant à la fois l'indépendance et la responsabilisation des juges. Il est intéressant de noter que les autorités reconnaissent cette nécessité – étant donné que l'un des grands sujets de réflexion des réformes constitutionnelles est d'instaurer un pouvoir judiciaire indépendant, autonome et responsable⁸⁸ – et que le projet UE-Conseil de l'Europe mentionné plus haut comprend plusieurs éléments pour y apporter une réponse. Les recommandations précises formulées plus loin dans le présent rapport sont à considérer dans ce contexte.

98. La structure des organes d'auto-gouvernance judiciaires est l'un des domaines à réformer. Notant que l'actuelle coexistence de différents organes – Assemblée générale des juges (AGJ), Conseil des présidents des tribunaux (CPT) et Conseil de la justice (CdJ) – est susceptible de porter atteinte à l'efficacité et à la transparence de la justice, les experts du Conseil de l'Europe proposent, dans le cadre du Programme du Partenariat oriental, de transférer les fonctions du CPT au CdJ. Une telle redistribution pourrait permettre aux juges ordinaires de participer au processus d'auto-gouvernance⁸⁹. L'EEG croit fermement que leur implication est essentielle, particulièrement dans le contexte arménien caractérisé par le rôle prééminent joué par les présidents des tribunaux, qui pourrait conduire à une situation dans laquelle ceux-ci seraient susceptibles d'exercer une influence sur d'autres juges, ce que les autorités elles-mêmes reconnaissent⁹⁰. La fonction exercée par le président de la Cour de cassation qui préside le CPT, convoque les réunions ordinaires de l'AGJ, préside les séances du CdJ (bien qu'il ne possède pas le droit de vote) et jouit d'un certain nombre de prérogatives, est particulièrement importante. Les autorités soulignent que la loi ne lui donne que des pouvoirs limités⁹¹, toutefois divers interlocuteurs font valoir que dans la pratique son rôle est bien plus important que ne pourraient le laisser penser son mandat officiel. L'EEG qui estime que son domaine de compétence doit à l'évidence être réduit, a entendu avec intérêt parler de propositions en cours d'examen allant dans ce sens comme, par exemple, la suppression de la prérogative dévolue au président de la Cour de cassation de présider les séances du CdJ.

99. Il appartient manifestement aux autorités elles-mêmes de décider comment organiser au mieux l'indépendance et l'efficacité de l'auto-gouvernance. L'EEG souhaite noter toutefois qu'elle n'a pas perçu clairement, lors de ses entretiens, la nécessité de maintenir un organe comme le CPT aux côtés du CdJ et de l'AGJ dotés de commissions

⁸⁶ Voir le rapport du commissaire aux droits de l'homme du 10 mars 2015 [report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of 10 March 2015](#), paragraphes 16 et 19. Voir aussi l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur le « Projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire de l'Arménie [Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Council of Europe on the "Draft Law Amending and Supplementing the Judiciary Code of Armenia \(Evaluation System for Judges\)"](#)», CDL-AD(2014)007, paragraphe 125 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)007-e)).

⁸⁷ Voir le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe du 10 mars 2015 [report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of 10 March 2015](#), paragraphe 20.

⁸⁸ Voir le Document de réflexion sur la réforme constitutionnelle de la République d'Arménie ["Concept paper on the Constitutional Reforms in the Republic of Armenia"](#), page 18.

⁸⁹ Voir le rapport du Groupe de travail sur les systèmes judiciaires indépendants, Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit, pages 19 et 20 (http://www.coe.int/t/dgh/cooperation/capacitybuilding/source/judic_reforme/ENG%20March%20Report%20Indpendant%20Judiciaire%20Systems.pdf).

⁹⁰ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le Projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire de l'Arménie (durée du mandat des Présidents de tribunaux), CDL-AD(2014)021, paragraphe 26 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)021-e)).

⁹¹ Comme précisé plus haut, le président de la Cour de Cassation n'a pas de droit de vote lors des séances du CdJ. Les autorités se réfèrent aussi, entre autres, à l'article 161(2) JC selon lequel, aux fins de prendre une décision sur une question examinée par le CdJ, seuls les membres du CdJ ont le droit d'être présents dans la salle des délibérations.

permanentes récemment créées – les autorités soulignant au contraire l'importance du CPT pour les questions opérationnelles et organisationnelles de routine. Selon le Document de réflexion sur la réforme constitutionnelle de la République d'Arménie, l'objectif est d'améliorer les structures en place plutôt que de mettre sur pieds de nouvelles institutions. Il est accordé une importance particulière au renforcement du rôle et de l'efficacité des activités du CdJ qui doit jouir d'une indépendance organisationnelle suffisante pour se protéger contre des influences illégales ou arbitraires⁹². On ne peut souscrire à une telle approche qu'en gardant à l'esprit que l'actuelle structure et le fonctionnement du CdJ ont aussi fait l'objet de critiques, notamment en ce qui concerne le rôle du président de la Cour de cassation. Au cours des entretiens qu'elle a tenus, l'EEG a entendu avec inquiétude que le CdJ serait un instrument qui permettrait à la Cour de cassation d'exercer directement ou indirectement des pressions sur les juges⁹³ – les autorités soulignant en revanche que la loi ne confère que des pouvoirs limités au président de la Cour de Cassation. Par ailleurs, le fait que les fonctions de quatre membres du CdJ (les spécialistes en droit) prennent fin en même temps que cessent les pouvoirs respectifs du Président de la République et de l'Assemblée nationale et qu'intervient une nouvelle nomination, apparaît contestable du point de vue de leur indépendance⁹⁴. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de poursuivre la réforme de l'auto-gouvernance judiciaire, dans le but de renforcer l'indépendance de la justice, obtenir une représentation adéquate des juges de tous niveaux au sein des organes d'auto-gouvernance, et réduire le rôle des présidents des tribunaux, en particulier du président de la Cour de cassation.**

100. Au cours de la visite, il a aussi été signalé à l'EEG la charge de travail importante et croissante (on a mentionné le cas de juges ayant à traiter environ 1500 affaires au civil par an), le nombre réduit de juges (on en compte actuellement 226 au total, c'est-à-dire environ sept juges pour 100.000 habitants comparé à une moyenne de 21 en Europe⁹⁵) et l'insuffisance des moyens techniques et matériels (par exemple manque de salles d'audience). Dans le même ordre d'idées, les autorités évoquent des projets en cours pour mettre au point d'autres méthodes de résolution des litiges comme, par exemple, la médiation, et édicter une nouvelle loi sur la faillite. L'EEG salue ces initiatives qui s'inscrivent dans le cadre du projet EU-Conseil de l'Europe mentionné plus haut, accompagné d'une série de mesures visant à améliorer l'efficacité de l'appareil judiciaire. Cela étant dit, l'EEG note qu'il faut, au dire de nombre de ses interlocuteurs – issus à la fois de l'appareil judiciaire et du secteur privé – lui allouer des ressources suffisantes afin d'assurer le bon fonctionnement et la qualité de la justice. Cela exigerait presque certainement d'augmenter le nombre des juges et des effectifs des services judiciaires. A cet égard, l'EEG a été informée après la visite qu'un projet de loi visant à augmenter le nombre de juges a été mis en circulation en vue de réduire la charge de travail dans les tribunaux. Les autorités sont invitées à poursuivre activement ce processus de réforme et à prendre en considération les problèmes susmentionnés dans ce contexte.

Recrutement, carrière et conditions de service

101. Les juges et présidents des tribunaux sont nommés par le Président de la République sur avis du CdJ. Les juges sont inamovibles; ils exercent leur mandat jusqu'à l'âge de la retraite (65 ans) et il ne peut y être mis fin que dans les cas prescrits par la loi (voir ci-après dans le présent rapport)⁹⁶.

⁹² Voir le Document de réflexion sur la réforme constitutionnelle de la République d'Arménie "[Concept paper on the Constitutional Reforms in the Republic of Armenia](#)", page 18.

⁹³ Voir aussi les déclarations sur le sujet faites par le Défenseur des droits de l'homme (Ombudsman) dans son rapport spécial sur le droit à un procès équitable, dont des extraits figurent dans le rapport annuel 2013, pages 49 et suite.

⁹⁴ Voir aussi les critiques formulées à ce sujet dans le rapport de suivi de la phase 3 de l'OCDE sur l'Arménie "[the Round 3 Monitoring Report on Armenia of the OECD Anti-Corruption Network](#)", page 94.

⁹⁵ D'après le rapport annuel 2014 de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

⁹⁶ Article 96 de la Constitution.

102. Les juges des tribunaux de première instance sont choisis sur une liste de réserve de candidats⁹⁷ qui, à de rares exceptions près, ont réussi les tests effectués sous l'égide de l'Académie de justice⁹⁸. Tout citoyen arménien âgé de 28 à 60 ans, titulaire d'une licence ou d'un diplôme de droit délivré par un établissement d'enseignement supérieur agréé en Arménie ou d'un titre similaire délivré par un Etat étranger, qui maîtrise l'Arménien, possède au moins trois ans d'expérience professionnelle et remplit les conditions d'admission énoncées dans la loi dans une École de la magistrature, est, en théorie, éligible. Les personnes ayant été condamnées pour une infraction pénale, ou qui n'ont pas été acquittées à l'issue de poursuites pénales, les personnes actuellement poursuivies au pénal, celles qui souffrent d'un handicap physique ou d'une maladie qui empêchent leur nomination à la fonction de juge, ou n'ayant pas accompli leur service militaire obligatoire⁹⁹ (à moins qu'elles aient été libérées de celui-ci ou qu'il ait été différé), ne sont pas autorisées à postuler.

103. Les tests de qualification des candidats ont lieu en septembre, chaque année, s'il est nécessaire de compléter la liste de réserve, et font l'objet d'une annonce publique par le Conseil de la Justice sur décision du Conseil des Présidents de tribunaux. La loi fixe les documents à présenter à l'appui des demandes individuelles, les modalités de présentation de l'examen écrit et de la procédure de recours contre les décisions d'admission. Une Commission d'évaluation (composée de cinq juges et de deux spécialistes en droit) est mise en place pour contrôler et noter les épreuves écrites, et une Commission d'appel (composée de deux juges et d'un spécialiste en droit) est chargée de régler les litiges portant sur les résultats des examens. Les deux commissions sont dissoutes à l'issue de la procédure de recrutement à laquelle elles ont participé. Alors que les Commissions d'évaluation et d'appel travaillent de manière confidentielle et à huis clos, le déroulement des épreuves écrites – et des entretiens au CdJ (voir ci-après) – est enregistré et filmé. Les résultats de l'écrit sont publiés. Les candidats ayant obtenu une note éliminatoire sont soumis à un test psychologique ayant pour objet de vérifier leur sens des responsabilités, leur capacité d'écoute, leur maîtrise de soi, leur usage modéré de la réputation (influence) et autres critères sans lien avec les connaissances professionnelles. Les candidats ayant obtenu les meilleurs résultats aux épreuves écrites sont présentés au CdJ (ces informations sont publiées sur Internet). Les organes publics qui détiennent des informations mettant en cause la réputation et l'aptitude de candidats à exercer des fonctions judiciaires, doivent, dans un délai de deux semaines après la publication des résultats, en faire part au CdJ, lequel est tenu de se renseigner par écrit et oralement auprès des organes concernés.

104. Le CdJ conduit des entretiens avec les candidats sélectionnés afin de mettre en évidence les qualités et les valeurs requises pour exercer efficacement les fonctions de juge en évaluant leur expérience professionnelle, leur motivation, leur connaissance des obligations liés au statut de juge au regard des actes juridiques essentiels, leurs traits de caractère (en particulier la maîtrise de soi, le comportement, la capacité d'écoute, les aptitudes relationnelles, l'impartialité, les qualités d'analyse, etc.). A l'issue de l'entretien chaque membre du Conseil choisit 10 candidats et les 10 candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix sont inscrits sur la liste en veillant à l'égalité entre les hommes et les femmes¹⁰⁰. Il appartient au Président de la République d'approuver la liste dressée par le CdJ ou de la renvoyer pour un nouvel examen¹⁰¹. Il n'est pas tenu de motiver sa décision. Selon les autorités, le Président fonde sa décision uniquement sur l'avis du CdJ. Le Conseil doit, dans les 15 jours suivant la réception de cette liste, lui en transmettre une autre modifiée ; il peut aussi lui présenter à nouveau une liste inchangée si les deux

⁹⁷ Article 122 du CJ.

⁹⁸ Article 115 et suite du CJ.

⁹⁹ Cette requête s'applique uniquement aux aspirants de sexe masculin.

¹⁰⁰ Si le nombre de postulants appartenant à l'un ou l'autre sexe est inférieur à 25% du nombre total, cinq places au minimum doivent être retenues pour des candidats du genre concerné.

¹⁰¹ Article 117.9 du CJ.

tiers des membres du Conseil l'approuvent ; cette dernière possibilité a été instaurée par la loi HO-47-N du 10 juin 2014. Les autorités font savoir que, depuis les réformes constitutionnelles de 2005, le Président n'a rejeté la liste de candidats qu'une seule fois, en 2015.

105. Lorsque les candidats inscrits sur la liste ont terminé le cours de formation professionnelle obligatoire (sauf pour les anciens juges)¹⁰² de l'Académie de justice, leur nomination n'est pas pour autant assurée ; ils doivent encore être sélectionnés parmi les candidats de la liste et nommés par le Président de la République¹⁰³. Tout candidat qui accepte une proposition du président de la Cour de cassation au nom du Conseil de la Justice lui est présenté pour une évaluation de la candidature ; le Conseil doit ensuite proposer sa nomination au Président de la République. Le rejet de la candidature par le Président entraîne la radiation de la liste des candidats et la procédure en vue de pourvoir le poste vacant est relancée si, dans un délai de deux semaines suivant la réception de la proposition de nomination, le Président ne nomme pas un juge.

106. Les postes de juge des Cours d'appel, de la Cour de cassation et des tribunaux spécialisés sont pourvus avec des magistrats expérimentés qui exercent certaines fonctions, dépendant du type de juridiction auxquelles ils postulent. La procédure de nomination est semblable à celle décrite plus haut. Toutefois, la loi stipule que le Président de la République est tenu de nommer le candidat proposé par le Conseil de la Justice (CdJ) sauf en cas de violation des règles de procédure¹⁰⁴.

107. Le déplacement des juges peut se faire par voie de promotion interne, mutation ou détachement. En principe, ils ne peuvent pas être mutés dans une autre juridiction ou à un autre poste contre leur volonté. Dans des cas exceptionnels prévus par la loi il est possible, cependant, de les détacher sans leur consentement. Notamment, lorsqu'une affaire ne peut pas être traitée par un tribunal en raison du manque de juges du fait de révocations ou de retraits personnels ou d'autres motifs, le CPT peut y transférer un juge de la même instance pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois. Par ailleurs, lorsque le volume des affaires examinées par un tribunal est trop faible par rapport au nombre de juges qui y exercent, le CPT peut transférer un juge à une autre cour pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois¹⁰⁵. Dans les deux cas, la durée peut être prolongée si l'examen d'une affaire n'est pas terminé. Le même juge ne peut être réaffecté qu'un an après la fin de la mission précédente. Les autorités indiquent qu'en pratique, dans toutes les affaires où des juges ont été transférés dans un tribunal de la même instance, les juges concernés y ont consenti par écrit. L'EEG reste sérieusement préoccupée par le fait que ces règles ne prévoient pas le consentement du juge concerné. Il tient à souligner que l'inamovibilité des juges est un aspect important de leur indépendance¹⁰⁶ et que la menace de déplacer un juge d'un tribunal à un autre peut être utilisée pour exercer une pression sur un juge en particulier, ou pour s'assurer qu'un certain juge traite ou ne traite pas d'affaires à un tribunal en particulier. L'EEG est fermement d'avis que la répartition uniforme de la charge de travail et la substitution de juges disqualifiés ou absents ne peuvent pas justifier le transfert de juges sans leur consentement et peuvent clairement être réglées par d'autres moyens (recrutement, réaffectation de juges ayant consenti, etc.). Ses préoccupations sont exacerbées par le fait qu'à l'heure actuelle, ces transferts peuvent se produire à plusieurs reprises (après une période d'un an) et qu'il n'y a aucune disposition spécifique permettant le juge concerné de faire appel à un tribunal contre la décision du CPT. L'EEG souhaite attirer l'attention sur les normes

¹⁰² Voir l'article 182 du CJ.

¹⁰³ Article 122 du CJ.

¹⁰⁴ Voir les articles 130.7, 143.7 et 148.6 du CJ.

¹⁰⁵ Voir l'article 14 du CJ.

¹⁰⁶ Voir par exemple la Magna Carta des Juges adoptée par le Conseil Consultatif des Juges européens (CCJE), paragraphe 4

([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLogged=FD C864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLogged=FD C864)).

européennes selon lesquelles un juge ne doit pas « être déplacé vers un autre bureau judiciaire sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire »¹⁰⁷. Gardant également à l'esprit les allégations susmentionnées de pression - interne et externe - sur les juges en Arménie, **le GRECO recommande de supprimer la possibilité pour le président du Conseil des Présidents de Tribunal de réaffecter temporairement les juges sans leur consentement soit dans le but d'assurer une charge de travail équitable entre les juges/tribunaux, soit pour remédier à une insuffisance du nombre de juges à un tribunal.**

108. Afin d'être promus, les juges doivent être inscrits sur la liste de promotion officielle des juges dressée par le CdJ et approuvée par le Président de la République¹⁰⁸. Les présidents des tribunaux sont aussi nommés par le Président de la République sur avis consultatif du CdJ. Les autorités déclarent toutefois que le Président fonde sa décision uniquement sur l'avis du CdJ. Après que le président de la Cour de cassation ait annoncé publiquement les postes vacants, les juges et présidents de tribunaux peuvent faire acte de candidature. Le CdJ examine les dossiers personnels des postulants qui peuvent être invités à un entretien. S'agissant des Cours d'appel, seuls les juges/présidents de tribunaux qui exercent certaines fonctions indiquées par la loi sont éligibles au poste de président de tribunal. En ce qui concerne la Cour de cassation, il n'y a pas de dépôt de candidature – le CdJ choisit les candidats parmi les juges et présidents occupant certains postes indiqués par la loi et remet sa proposition au Président de la République.

109. Le Conseil de la Justice doit prendre en considération certains critères lorsqu'il établit la liste de promotion officielle des juges, nomme le président d'un tribunal, le juge d'une juridiction spécialisée de première instance, le juge d'une Cour d'appel, le juge ou président d'une chambre de la Cour de cassation. Il évalue notamment les connaissances et la réputation professionnelles de l'intéressé, sa capacité de travail, la qualité des décisions judiciaires rendues, son souci de la réputation de l'appareil judiciaire et des juges, son respect du Code de déontologie judiciaire, ses compétences en matière de communication orale et écrite, sa participation à des programmes de formation pédagogique et professionnelle, aux instances d'auto-gouvernance judiciaire et aux projets d'élaboration de la loi et de la réglementation, son attitude envers ses collègues et ses capacités d'organisation et de gestion¹⁰⁹.

110. Les règles d'évaluation de la performance des juges ont été ajoutées au Code judiciaire par la loi HO-47-N du 10 juin 2014 mentionnée plus haut¹¹⁰. Elles stipulent que la performance des juges fait l'objet d'une évaluation ordinaire à l'issue d'une période de deux années suivant la date de leur nomination. Cette évaluation a pour objet d'identifier et d'indiquer aux juges des méthodes pour améliorer leur efficacité et les encourager à analyser leurs résultats, et aider à distinguer les meilleurs candidats qui seront inscrits sur les listes de promotion officielles. Il est procédé chaque année à l'évaluation quantitative de l'activité des juges au moyen du système informatisé de gestion des affaires exploité par la Direction de l'administration judiciaire, et à leur évaluation qualitative sur la base des données recueillies pendant une période d'évaluation de quatre ans. Sur la totalité des résultats de l'évaluation, les catégories de critères qualitatifs – capacité à motiver les décisions de justice, qualités professionnelles (dont l'impartialité envers les participants à la procédure) et compétences organisationnelles – pour apprécier les activités des juges doivent dépasser de 20% au moins les critères

¹⁰⁷ Voir, en particulier, la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 52 ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)).

¹⁰⁸ Voir les articles 136 et suite du CJ.

¹⁰⁹ Article 135 du CJ.

¹¹⁰ Loi HO-47-N du 10 juin 2014 modifiant et complétant le Code judiciaire de la République d'Arménie. Les nouvelles règles figurent aux articles 96.1 à 96.5 du CJ.

quantitatifs. Les critères détaillés d'évaluation qualitatifs sont élaborés dans le cadre du projet UE-Conseil de l'Europe évoqué plus haut¹¹¹.

111. Les évaluations sont menées à bien par la Commission ad hoc de l'Assemblée générale des juges, qui doit tenir compte des fiches d'auto-évaluation des juges. Les membres en place ont été sélectionnés le 5 septembre 2014 par l'AGJ ; la commission est présidée par un juge assisté de deux autres juges, un ancien juge et un universitaire. Un juge dont la performance est jugée médiocre ne peut pas demander à figurer sur les listes de promotion et doit recevoir une formation complémentaire ; lorsque les résultats de l'évaluation sont moyens, cette formation est recommandée ; lorsqu'ils sont bons ou excellents pendant deux années consécutives, les juges concernés sont prioritaires pour figurer sur les listes de promotion. Les décisions de la Commission d'évaluation peuvent faire l'objet de recours devant le tribunal administratif. Par ailleurs, les juges peuvent contester les décisions de la commission concernant les résultats de l'évaluation. Les nouvelles règles sont entrées en vigueur le 3 juillet 2014. Conformément à la loi, l'évaluation de la performance des juges sur la base de critères qualitatifs ne commencera qu'à partir de 2018.

112. Les motifs de révocation d'un juge sont prévus par la loi¹¹². En particulier, sur proposition du CdJ, le Président de la République a l'obligation de mettre fin aux fonctions d'un juge si, en raison d'une incapacité temporaire, ce dernier n'a pas été en mesure d'exercer ses devoirs officiels pendant plus de quatre mois consécutifs ou plus de six mois durant l'année calendaire ; si une décision de justice définitive confirme que les conditions de sa nomination ne sont pas conformes à la loi ; s'il a été condamné ou n'a pas été acquitté à l'issue de poursuites pénales ; s'il n'a pas suivi de programme de formation pendant deux années consécutives ; si, après sa nomination, un handicap physique ou une maladie l'empêchent d'exercer ses fonctions de juge. Par ailleurs, la durée du mandat d'un juge se termine quand il atteint l'âge de la retraite, à 65 ans ; s'il est déclaré incapable, porté disparu, ou mort par une décision de justice ; et s'il est déchu de sa citoyenneté arménienne.

113. Enfin, il peut être mis fin aux fonctions d'un juge par une procédure disciplinaire. Après avoir examiné une affaire mettant en cause la responsabilité disciplinaire d'un juge, le CdJ peut saisir le Président de la République d'une motion demandant de le démettre de ses fonctions. Si le Président n'accède pas à la demande dans un délai de deux semaines, la motion est alors réputée rejetée. Auquel cas, en application de la loi, le juge est considéré faire l'objet d'une sanction disciplinaire consistant en un blâme aggravé accompagné d'une réduction de salaire temporaire¹¹³. Selon les autorités, pendant la période 2007 à 2015, il a été mis fin aux fonctions de quatre juges pour des motifs engageant leur responsabilité disciplinaire.

114. Au cours de la visite sur place, plusieurs interlocuteurs se sont dits préoccupés par les règles en vigueur de recrutement, de promotion et de révocation des juges. En particulier, le rôle important du Président de la République soulève des interrogations au regard de l'indépendance judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif. Comme décrit plus haut, le Président intervient à la fois pour valider la liste des postulants aux fonctions de juges préparée par le CdJ, dans la nomination définitive des candidats désignés par le CdJ, la validation de la liste de promotion officielle des juges, la nomination des présidents des tribunaux et pour statuer sur les motions de destitution présentées par le CdJ. L'EEG partage les préoccupations exprimées par diverses entités du Conseil de l'Europe, en particulier sur le fait que le Président jouit d'un réel pouvoir décisionnaire et d'une grande liberté d'action, qu'il n'est pas tenu de motiver ses décisions et qu'il n'est

¹¹¹ Voir plus haut le paragraphe « Aperçu du système judiciaire » (paragraphe 96).

¹¹² Voir l'article 167 du CJ.

¹¹³ Voir les articles 157 et 166 du CJ.

prévu aucune procédure pour les contester¹¹⁴. Si l'EEG prend acte des récentes modifications apportées à la procédure de nomination – qui ont été instaurées en tenant compte des normes internationales – aux termes desquelles le CdJ peut annuler le rejet de la liste des candidats par le Président, cette réforme ne répond que dans une mesure limitée aux préoccupations susmentionnées. Au dire des autorités, le Président fonde ses décisions en matière de nomination et de promotion des juges sur le seul avis du CdJ. Il n'en demeure pas moins qu'il n'y est pas légalement tenu, pas plus que de justifier ses décisions. L'EEG pense que cette situation est extrêmement critique au regard des normes européennes selon lesquelles ces décisions devraient reposer uniquement sur des critères objectifs, notamment sur le mérite¹¹⁵. Par ailleurs, selon les règles en vigueur, les candidats écartés devraient avoir la possibilité de contester les décisions prises (ou au moins la procédure) dans le cadre du processus de recrutement, et il faudrait accorder aux juges le droit d'en appeler des décisions concernant les sanctions disciplinaires, y compris des révocations¹¹⁶. La législation en vigueur en Arménie ne semble pas aller dans le sens de ces prescriptions.

115. La nécessité de procéder à des réformes n'est pas amoindrie du fait que le Président suit en général les propositions du CdJ. A cet égard, certains interlocuteurs de l'EEG prétendent que les listes des nominations et des promotions sont préalablement convenues entre le CdJ et le Président avant de lui être soumises officiellement – ce que les autorités nient. L'EEG n'a pas été en mesure de vérifier ces dires mais elle est convaincue que la situation actuelle n'est pas satisfaisante, en particulier si l'on tient compte du contexte propre à l'Arménie caractérisé par un faible niveau de confiance dans le système judiciaire et par des griefs concernant le manque d'indépendance de la justice et l'influence du pouvoir politique. Dans cette situation, l'EEG note avec intérêt qu'il a été envisagé, lors de la visite sur place, de revoir le rôle du Président dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle en cours. Des pistes envisageables de réforme à explorer ont déjà été proposées par différents organes du Conseil de l'Europe, comme de transférer les pouvoirs décisionnaires du Président à une instance judiciaire autonome¹¹⁷; ou de remettre à plat les pouvoirs de ce dernier, par exemple en instaurant l'obligation de motiver tout rejet des préconisations du CdJ ou en limitant le cadre de ces rejets à certains domaines¹¹⁸. Pour conclure, l'EEG souhaite rappeler combien il est important que ces réformes servent à renforcer le rôle du judiciaire dans les procédures de recrutement, de promotion et de limogeage.

116. Enfin, l'EEG émet également des réserves quant au fait que les candidats écartés n'aient pas la possibilité de contester les décisions prises par le CdJ dans les procédures de recrutement et de promotion. Eu égard aux paragraphes précédents, **le GRECO recommande de modifier les procédures de recrutement, de promotion et de révocation des juges, notamment en i) renforçant le rôle du judiciaire dans ces**

¹¹⁴ Voir, en particulier, le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe [report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of 10 March 2015](#), paragraphes 15 à 18. Voir aussi le rapport du groupe de travail sur l'indépendance des systèmes judiciaires [Report of the Working Group on Independent Judiciary Systems](#), Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit, page 40, ainsi que l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire de la République d'Arménie (durée du mandat des présidents des tribunaux) [on the "Draft Law Amending and Supplementing the Judiciary Code of Armenia \(Term of Office of Court Presidents\)"](#), paragraphes 34 et 35.

¹¹⁵ Voir, notamment, la [Recommandation Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphes 44 et 48. Voir aussi la [Magna Charta des juges](#) adoptée par le CCJE, paragraphe 5, les décisions sur la nomination et la carrière « doivent être prises par l'instance chargée de garantir l'indépendance » des juges.

¹¹⁶ Voir, en particulier la [Recommandation Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 69.

¹¹⁷ Voir le rapport du groupe de travail sur l'indépendance des systèmes judiciaires [Report of the Working Group on Independent Judiciary Systems](#), Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit, page 41.

¹¹⁸ Voir le rapport [report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of 10 March 2015](#), paragraphe 18 et l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire de la République d'Arménie (durée du mandat des présidents des tribunaux) [Opinion by the Venice Commission on the "Draft Law Amending and Supplementing the Judiciary Code of Armenia \(Term of Office of Court Presidents\)"](#), paragraphe 35.

procédures et en réduisant le rôle du Président de la République et en l’obligeant à motiver par écrit ses décisions et ii) en assurant que toute décision prise dans le cadre de ces procédures puisse être contestée devant un tribunal.

117. La rémunération des juges est régie par la loi sur la rémunération des titulaires de charges publiques. Sur cette base, les traitements mensuels bruts s’échelonnent de 661 400 AMD/environ 1 260 EUR (pour les juges des tribunaux de première instance à compétence générale) à 992 100 AMD/environ 1 890 EUR (pour le président de la Cour de cassation). Les rémunérations sont complétées par une prime de 2% pour chaque année d’expérience et par une indemnité variant selon le grade prévue dans le nouveau système de rémunération institué par cette loi. Les compléments de rémunération ne peuvent pas dépasser en tout 30% du traitement principal. Les juges ne bénéficient d’aucun avantage matériel tel que des indemnités de logement ou un régime fiscal privilégié.

Gestion des affaires et procédure

118. L’affectation aléatoire des affaires est en cours de mise en œuvre.¹¹⁹ Une décision du Conseil des Présidents de Tribunaux¹²⁰ a lancé l’exploitation du logiciel dans la capitale Erevan. Les affaires pénales, civiles et administratives déposées auprès des tribunaux de première instance, des Cours d’appel et de la Cour de cassation sont immédiatement enregistrées dans le système informatisé et distribuées équitablement, le même jour à 20 heures, entre les juges spécialisés compétents d’un tribunal donné de manière aléatoire et sans tenir compte de l’ordre dans lequel elles ont été enregistrées. Après la visite, l’EEG a été informée de l’extension et de la généralisation du nouveau système à l’ensemble du pays, autrement dit aux tribunaux de tous les Marzes et dans les Cours d’appel¹²¹. L’EEG se félicite de la réforme actuelle et invite les autorités à concrétiser sa mise en œuvre dans la pratique. La répartition aléatoire des affaires au moyen du système informatisé offre incontestablement des perspectives de réduction des risques de corruption. L’EEG souhaite en outre souligner l’importance de donner aux juges, aux parties à un procès et au public l’accès aux informations sur les procédures d’attribution des affaires.

119. La récusation, si elle est motivée, peut entraîner le dessaisissement du juge (voir ci-après dans le présent rapport).

120. Tout en exerçant leurs fonctions judiciaires, les juges ont l’obligation de se soumettre à des examens dans un déai de temps raisonnable en évitant des retards injustifiés¹²². La violation de cette règle peut entraîner l’ouverture d’une procédure disciplinaire à leur encontre. Conformément au Code civil, les personnes faisant l’objet d’une action en justice indûment longue n’ont pas le droit de réclamer à l’Etat une indemnisation.

121. Les procédures judiciaires sont en règle générale publiques.¹²³ La tenue de l’audience peut être en totalité ou en partie assujettie à une ordonnance de huis clos, dans les conditions définies par la loi, pour protéger la moralité, l’ordre public, la sécurité nationale, la vie privée des parties à la procédure ou les intérêts de la justice. En ce qui concerne les affaires d’adoption, les audiences peuvent se dérouler à huis clos à la demande de la partie requérant l’adoption.

¹¹⁹ Voir les récents articles 21.1 et suite du CJ.

¹²⁰ Décision du CCC n°11L du 21 juillet 2011 sur l’adoption de la procédure de sélection aléatoire des affaires à répartir entre les tribunaux de la République d’Arménie.

¹²¹ Fondé sur la décision du CPT n° 25-I du 18 mai 2015 relative à l’établissement des spécificités de la répartition des affaires dans les tribunaux de la République d’Arménie.

¹²² Article 90.3, alinéa 8 du CJ.

¹²³ Article 20 du CJ.

Principes éthiques, règles de déontologie et conflits d'intérêts

122. Les articles 88 à 96 du CJ contiennent des règles de déontologie judiciaire qui s'imposent à tous les juges. Elles ont pour objet d'assurer l'impartialité et l'indépendance des tribunaux et de contribuer à renforcer le respect et la confiance à l'égard de l'appareil judiciaire. Elles renferment des règles générales concernant la conduite des juges au quotidien, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du tribunal, et définissent les obligations qui s'imposent à eux dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Elles régissent en outre le dessaisissement (récusation) d'un juge, l'exercice d'activités accessoires, l'acceptation de cadeaux et complètent les dispositions de la LSP relatives à la déclaration de patrimoine.

123. Par ailleurs, l'AGJ a adopté le 5 septembre 2014 une série de 20 règles de déontologie judiciaire¹²⁴ qui concernent aussi la conduite des juges dans le cadre de l'administration de la justice et de leurs activités extra-judiciaires. Ces règles sont publiées dans le Journal officiel¹²⁵ et sur le site internet officiel de l'administration judiciaire¹²⁶.

124. Des manquements ordinaires ou une violation grave des règles de déontologie judiciaire peuvent mettre en cause la responsabilité disciplinaire des juges¹²⁷ (voir ci-après dans le présent rapport). Les autorités font savoir que le comportement des juges est contrôlé par le président du tribunal concerné et le président du CPT. S'ils découvrent qu'un juge manque à ses obligations en matière de conduite, ils sont tenus, s'il y a lieu, de le signaler à la commission d'éthique et de discipline de l'AGJ¹²⁸.

125. Enfin, il faut rappeler que la LSP contient normalement une série de règles d'éthique à l'intention des fonctionnaires et des agents publics de haut rang. Si elles s'appliquent aussi aux juges, ces règles ne sont pas exhaustives et sont ainsi complétées par les dispositions plus spécifiques citées plus haut.

126. Les règles de déontologie judiciaire mentionnées plus haut concernent aussi les conflits d'intérêts. La règle 16 en particulier stipule clairement que les juges doivent éviter les conflits d'intérêts, empêcher les membres de leur famille, leurs relations sociales ou autres d'exercer une influence sur leur fonction de juge et qu'ils doivent aussi être raisonnablement informés des activités et intérêts financiers de leur parenté. De plus, l'article 91 du CJ relatif à la récusation des juges (voir ci-après dans le présent rapport) prévoit un mécanisme de prévention des conflits d'intérêt. Par contre, la définition générale du conflit d'intérêts au regard des agents publics de haut rang contenue dans la LSP n'est pas applicable aux juges.

127. L'EEG considère que les règles de déontologie judiciaire inscrites dans le CJ forment un ensemble très complet et précis de principes éthiques et d'obligations contraignantes pour les juges. Elle prend acte par ailleurs que l'instance supérieure d'auto-gouvernance, c'est-à-dire l'AGJ, a aussi adopté des règles de conduite qui peuvent être consultées par le public sur Internet. Cela étant dit, cette double approche paraît inutilement compliquée et source de confusion. Les experts du Conseil de l'Europe font observer qu'il existe un risque de chevauchement et d'incohérence et que toutes les réglementations encadrant la conduite des juges devraient, de préférence, émaner de l'appareil judiciaire lui-même¹²⁹. Étant donné que les règles adoptées par l'AGJ suivent

¹²⁴ Voir la décision de l'AGJ n° 01N du 5 septembre 2014 sur la définition des règles de déontologie judiciaire de la République d'Arménie. Elle abroge les précédentes règles en la matière adoptées par la décision de l'AGJ du 23 avril 2010.

¹²⁵ <http://www.arlis.am>

¹²⁶ <http://www.court.am>

¹²⁷ Voir l'article 15.3 du CJ.

¹²⁸ Voir les articles 25.1, alinéa 4 et 73.2, alinéa 6 du CJ.

¹²⁹ Voir le rapport du groupe de travail sur les systèmes judiciaires efficaces [Report of the Working Group on Independent Judiciary Systems](#), Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit, page 93, en se référant à l'avis n° 3 (2009) du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) sur les principes et règles

étroitement celles contenues dans le CJ, on peut en vérité s'interroger sur la réalité et l'importance du rôle joué par les juges dans leur élaboration. De plus, conformément aux principes internationaux, ces règles ne devraient pas « comprendre seulement des devoirs pouvant être sanctionnés par des mesures disciplinaires, elles guident également les juges sur la façon de se comporter »¹³⁰ – tel que stipulé en 2002 par les principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, c'est-à-dire « orienter les juges », « compléter les règles légales et déontologiques existantes auxquelles les juges sont soumis et non pour s'y substituer »¹³¹. Les autorités peuvent souhaiter prendre en compte les remarques susmentionnées dans le processus de réforme de la justice. En tout état de cause, l'EEG croit fermement qu'il convient, dans le contexte arménien, de fournir des directives supplémentaires aux juges. On trouvera ci-après une recommandation sur les mesures complémentaires ayant pour but de sensibiliser les juges aux risques de corruption, aux dilemmes en matière éthique et aux règles de déontologie existantes et de leur apporter des conseils sur les questions pratiques¹³².

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation de fonctions

128. Il est interdit aux juges d'adhérer à un parti politique ou de se livrer à une quelconque activité politique. Les juges peuvent exercer d'autres activités accessoires (extra-judiciaires) mais seulement dans certaines limites. Ils ne sont pas autorisés à « exercer des activités commerciales, occuper un poste dans des organes d'Etat ou locaux autonomes, des organisations commerciales sans rapport avec leurs responsabilités professionnelles, ou exercer un autre travail rémunéré, sauf un travail scientifique, pédagogique ou créatif. »¹³³. L'exercice d'activités accessoires ne doit pas jeter de doute raisonnable sur sa capacité d'agir impartialement en sa qualité de juge, ternir la réputation de la fonction judiciaire ou entraver la bonne exécution des obligations judiciaires.

129. En règle générale, il est interdit à un juge d'exercer la profession d'avocat même à titre bénévole, d'agir en qualité d'administrateur de bien ou d'exécuteur testamentaire. Il peut occuper un poste dans une organisation à but non lucratif, sans être indemnisé, si le tribunal concerné ou une juridiction inférieure n'instruit pas ou n'a pas de raison de prévoir d'affaire en rapport avec les intérêts de l'organisation en question et si ce poste n'implique pas la gestion de fonds, l'exécution de transactions civiles pour le compte de cette dernière, ou la représentation de ses intérêts matériels dans des organes publics de l'Etat ou de collectivités locales.

130. Un juge est tenu de déclarer ses activités accessoires à la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ dans les meilleurs délais, en précisant les éléments utiles.

131. La rétribution du travail scientifique, pédagogique ou créatif accompli par un juge ne peut excéder un montant raisonnable, c'est-à-dire la somme susceptible d'être payée

régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité.

([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)).

¹³⁰ Voir, par exemple la recommandation (2010)12 du comité des Ministres sur les juges, [Recommandation Rec\(2010\)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities](#), paragraphe 72.

¹³¹ Voir les principes de Bangalore :

http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judiciaire_group/Bangalore_principles.pdf .

¹³² Voir ci-après au chapitre « Conseil, formation et sensibilisation » (paragraphe 166).

¹³³ Voir l'article 98 de la Constitution et l'article 92.1 du CJ. Les notions d'activités entrepreneuriales et de travail de nature scientifique, pédagogique et créative sont définies en détail à l'article 24 de la LPS, comme évoqué plus haut en ce qui concerne les députés.

à une personne possédant des qualifications semblables qui n'a pas le statut de juge¹³⁴. En principe, le défraiement des dépenses du juge est autorisé, s'il n'y a pas lieu de penser que l'auteur de ce remboursement est à même d'influencer ce dernier dans l'exécution de ses obligations judiciaires.

132. Il est interdit à un juge d'exercer à titre personnel des activités d'entrepreneur, d'être actionnaire d'une entreprise ou de détenir des intérêts dans des fonds de placements si cela implique normalement de devoir user de ses fonctions officielles de juge, ou de participer à l'exercice de fonctions de dirigeant ou de conseiller au sein d'une organisation ou d'une entité commerciale dont il y a lieu de penser logiquement qu'elle sera souvent citée à comparaitre devant le tribunal en question en qualité de partie à une procédure¹³⁵. Les juges sont tenus de gérer leurs placements de manière à réduire au maximum le nombre d'affaires qui exigeraient un dessaisissement.

133. Les juges ne sont assujettis à aucune restriction particulière après la cessation de leurs fonctions mais, comme pour les députés, la règle générale de l'article 23.1, alinéa 9 de la LSP s'applique. Selon cette règle, pendant une période de temps allant jusqu'à un an après avoir quitté son poste, un agent public de haut rang n'est pas autorisé à travailler avec un employeur ou être salarié d'une organisation placée sous sa surveillance directe au cours de la dernière année de son mandat. Tel que mentionné plus haut dans le chapitre consacré aux membres du Parlement, cette règle semble imprécise et incomplète, et il n'existe pas d'instrument ou de mécanisme effectif en place pour la faire respecter. Les autorités sont invitées à réfléchir aux possibilités de revoir la règle existante de manière à la rendre plus efficace dans la pratique.

Récusation et retrait normal

134. Les juges sont tenus de se récuser s'ils ont connaissance de faits ou de circonstances susceptibles de jeter un doute raisonnable sur leur impartialité dans une affaire. L'article 91 du CJ contient une liste non-exhaustive de motifs de récusation :

- le juge nourrit des préjugés contre une partie, son représentant, son avocat, ou d'autres participants à la procédure ;
 - le juge, à titre personnel, est témoin des faits contestés dans la procédure ;
 - il y a des raisons de penser que le juge, son conjoint, un membre de sa famille ou de celle de son conjoint (au troisième degré de parenté) interviendra en tant que partie dans l'affaire ou à pris part à l'instruction de l'affaire dans une juridiction inférieure en tant que juge ou partie ;
 - le juge sait qu'il détient, à titre personnel, ou son conjoint, un membre de sa famille ou de celle de son conjoint (au troisième degré de parenté) des intérêts économiques dans l'objet du litige ou en association avec une quelconque autre des parties.
- L'article 90 du CJ contient une liste semblable.

135. En application de l'article 91.3 du CJ, un juge qui se récuse à l'obligation d'en révéler aux parties les motifs qui doivent être inscrits dans leur intégralité au procès-verbal. Si le juge estime être en mesure de se comporter avec d'impartialité dans l'affaire, il peut proposer aux parties d'examiner, hors de sa présence, la possibilité qu'il renonce à sa décision de se récuser. Si les parties décident de ne pas lui demander de se récuser, le juge est tenu d'instruire l'affaire après avoir consigné la décision des parties au procès-verbal. L'article 88.3 du CJ dispose que les parties peuvent présenter une motion en vue de récuser un juge uniquement avant que ne s'ouvre la session du tribunal, sauf si elles prennent connaissance des circonstances pertinentes immédiatement après le début de la procédure.

¹³⁴ Article 93 du CJ.

¹³⁵ Article 94 du CJ.

136. Si l'article 91.4 du CJ stipule qu'il peut être fait appel d'une décision de récusation personnelle, le CPP ne prévoit pas une telle disposition. La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur cette contradiction qui ne peut pas être interprétée lors de l'exécution concrète de la loi de manière à exclure le droit de contester directement ces décisions — en cas de récusation personnelle, et dans le cadre du pourvoi en appel d'une décision de justice sur le fond d'une affaire — en cas de rejet de la motion de récusation personnelle¹³⁶.

Cadeaux

137. L'article 95 du CJ contient des règles précises sur l'acceptation et le traitement des cadeaux par les juges qui sont différentes à certains égards des règles générales de la LSP applicables aux agents publics de haut rang¹³⁷. En principe, un juge ne doit pas accepter de cadeau de qui que ce soit ni consentir à en accepter à l'avenir, et doit veiller à tenir les membres de sa famille vivant sous son toit à l'écart de ces actions. Dans ce contexte, un « cadeau » est défini comme un avantage matériel qui ne serait normalement pas octroyé à une personne n'ayant pas le statut de juge ; en outre, la loi précise que la notion de « cadeau » englobe les remises de dette, la vente de biens ou des prestations de services à un coût anormalement bas, des emprunts, l'utilisation gratuite de biens appartenant à un tiers, etc.

138. La loi contient une liste de dérogations à l'interdiction générale, à savoir les cadeaux et récompenses remis habituellement lors de manifestations publiques ; livres, logiciels et autres objets semblables offerts pour un usage officiel ; cadeaux protocolaires; cadeaux en rapport avec l'activité économique, professionnelle ou d'un autre type venant d'un membre de la famille du juge vivant sous son toit (...), dans la mesure où le cadeau ne peut pas être normalement perçu comme destiné à influencer celui-ci ; présents offerts lors de réceptions ordinaires ; cadeaux reçus de membres de la famille, d'amis ou d'associés pour une occasion particulière, comme un mariage, un anniversaire ou une naissance, si la nature et la valeur du cadeau correspondent raisonnablement à l'évènement et à la nature des relations qu'entretiennent les intéressés ; bourses, subventions ou avantages résultant d'un appel d'offre public passé dans des conditions et selon des critères identiques à ceux appliqués aux autres candidats, ou obtenus dans le cadre d'une autre processus transparent ; prêts octroyés par des établissements financiers à des conditions ordinaires et uniformes.

139. Si la valeur des cadeaux réputés acceptables provenant d'une seule et même personne au cours de la même année calendaire dépasse 250 000 AMD/environ 463 EUR, ou si la valeur totale des cadeaux reçus au cours de la même année calendaire dépasse un millions AMD/environ 1 850 EUR, le juge doit le déclarer à la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ dans le meilleur délai possible. Par ailleurs, si un juge apprend qu'un membre de sa famille (au troisième degré de parenté) qui ne réside pas sous son toit, a reçu un cadeau pouvant être raisonnablement perçu comme destiné à l'influencer, il doit alors le signaler à la Commission au plus tard une semaine après en avoir eu connaissance. Si la Commission estime que les informations qui lui sont communiquées sont incomplètes ou inexactes, elle peut examiner la question de concert avec le juge. Selon les autorités, la Commission d'éthique et de discipline n'a pas engagé de procédure en ce qui concerne l'enregistrement de cadeaux et la vérification des informations fournies.

140. À l'instar d'autres agents publics de haut rang, les juges sont aussi tenus de notifier les cadeaux reçus sur les déclarations de patrimoine ordinaires remises à la Commission d'éthique compétente (43 cas recensés au cours de la période 2011-2013). Il n'a pas été constaté de cas de cadeaux reçus en violation de la loi.

¹³⁶ Décision de la Cour constitutionnelle n° SDO-918 du 28 Septembre 2010.

¹³⁷ Voir l'article 29 de la LPS, citée plus haut en ce qui concerne les députés.

141. Si un juge reçoit un cadeau réputé non autorisé et qui ne peut pas être retourné sans déployer des efforts déraisonnables, il doit le remettre à l'Etat. Les autorités n'ont pas relevé de cas concrets enfreignant cette règle.

142. L'EEG estime que les règles du CJ sur les cadeaux méritent d'être modifiées. À ce propos, elle attire l'attention sur la recommandation formulée ci-après relative à l'ensemble des catégories de personnes examinées¹³⁸.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

143. Le juge doit s'abstenir de tout contact avec les parties et autres participants à la procédure¹³⁹. Il doit aussi s'empêcher d'exprimer publiquement un avis sur une affaire en cours d'instruction ou attendue par un quelconque tribunal et de faire part de son opinion en privé, si cela peut interférer avec l'examen de l'affaire¹⁴⁰.

144. En plus d'exercer l'autorité judiciaire, les juges ne doivent pas rendre publiques ou utiliser les informations confidentielles qu'ils viennent à connaître dans l'exercice de leurs obligations officielles, sauf disposition contraire de la loi¹⁴¹.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

145. L'article 32 de la LSP fait obligation aux agents publics de haut rang, dont les juges, de déclarer leurs revenus et leurs biens (déclarations de patrimoine) à la Commission d'éthique compétente, dans un délai de 15 jours à compter du jour où ils commencent à exercer leurs fonctions officielles ou du jour où ils les terminent, et ce chaque année (au plus tard le 15 février de l'année qui suit). Le conjoint du juge, les membres de sa famille résidant dans le même foyer, les enfants mineurs (âgés de moins de 18 ans), non mariés et domiciliés sous le même toit, sont aussi tenus de présenter une déclaration de patrimoine avec celle du juge et selon les mêmes règles. Le registre électronique des agents publics de haut rang, et les déclarations électroniques – dans les limites définies par le gouvernement – sont publiés sur le site internet officiel de la Commission d'éthique compétente¹⁴².

146. Les éléments du mode de déclaration de patrimoine applicable aux agents publics de haut rang sont décrits plus haut en ce qui concerne les députés¹⁴³. Outre ces obligations générales, les juges sont tenus de soumettre à la Commission d'éthique des agents publics de haut rang une déclaration sur les personnes auxquelles ils sont liés qui exercent des fonctions de procureur, de juge ou de magistrat instructeur, en indiquant leurs nom et prénom, deuxième nom ainsi que le poste occupé¹⁴⁴. Qui plus est, ils doivent envoyer une copie de la déclaration de patrimoine à la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ¹⁴⁵. Si cette dernière considère que les informations qui lui sont communiquées sont incomplètes ou inexacts, elle peut en discuter avec le juge¹⁴⁶.

Contrôle et mise en œuvre

147. Comme indiqué plus haut, le comportement des juges est contrôlé par le président du tribunal concerné et le président du CPT à savoir le président de la Cour de cassation. S'ils découvrent qu'un juge a enfreint les obligations des règles de déontologie

¹³⁸ Voir ci-après au chapitre « Questions transversales » (paragraphe 226).

¹³⁹ Règle 3 des Règles de déontologie judiciaire.

¹⁴⁰ Article 90.3, alinéa 11 du CJ.

¹⁴¹ Voir 90.3, alinéa 12 du CJ et Règle 12 des Règles de déontologie judiciaire.

¹⁴² <http://d'ethique.am/hy/déclarations-registry/> (en arménien seulement)

¹⁴³ Voir les paragraphes 66 à 71 plus haut.

¹⁴⁴ Article 36 de la LPS.

¹⁴⁵ Article 96 du CJ.

¹⁴⁶ Article 154.2 du CJ.

judiciaire, ils sont tenus, le cas échéant, de le signaler à la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ¹⁴⁷.

148. La Commission d'éthique et de discipline a été créée le 25 juillet 2014. Son président et six de ses membres sont des juges appartenant à différentes juridictions qui ne sont pas obligatoirement présidents d'un tribunal ou membres du CdJ. Elle exerce toute une série de compétences, et est notamment destinataire des informations fournies par les juges sur les cadeaux reçus et leurs activités accessoires ainsi que d'une copie de leur déclaration de patrimoine. Lorsqu'elle reçoit des informations ou découvre par hasard qu'un juge a violé les règles de déontologie judiciaire en examinant une autre question relevant de sa compétence, la Commission doit faire en sorte de consulter l'intéressé. Elle peut aussi prendre l'initiative d'organiser un entretien avec le juge si elle s'aperçoit que des renseignements concernant des cadeaux ou une déclaration de patrimoine sont incomplets ou inexacts. Si, à l'issue de la discussion, elle conclut que les manquements ne sont ni graves ni répétés, elle peut se contenter d'un entretien. Autrement, la Commission doit tenter une procédure disciplinaire¹⁴⁸.

149. Selon les autorités, au cours de la période allant du 25 juillet 2014 au 16 avril 2015, la Commission d'éthique et de discipline a engagé sept procédures disciplinaires, dont cinq ont donné lieu à des sanctions à l'encontre du juge. Dans un cas, le CdJ a établi l'existence d'une violation et classé l'affaire après s'être bornée à en discuter avec le juge concerné. Dans un autre cas, la procédure a été classée par la Commission.

150. La responsabilité disciplinaire des juges est régie par les articles 153 à 166 du CJ. Le Conseil de la justice est compétent pour prendre des mesures disciplinaires à l'encontre d'un juge, pour les motifs stipulés par la loi. Par exemple, en cas de violation manifeste et grave de normes du droit matériel ou du droit procédural commise dans l'administration de la justice, intentionnellement ou par négligence flagrante ; violations ordinaires ou graves des règles de déontologie judiciaire ; refus d'exécuter certains devoirs/d'observer certaines règles énoncées par la loi, dont les restrictions applicables aux activités accessoires, l'obligation de participer aux séances de formation obligatoires, etc.; défaut de notification à la Commission d'éthique et de discipline d'ingérences dans le bon fonctionnement de la justice ou l'exercice d'autres compétences légales, ou autres interventions non prévues par la loi. La responsabilité pénale, administrative, civile ou autre d'un juge n'interdit pas de demander des mesures disciplinaires et inversement.

151. La procédure de discipline peut être intentée par la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ, le ministre de la Justice (à l'encontre des juges des tribunaux de première et de deuxième instances) et le président de la Cour de cassation (à l'endroit des juges de la Cour de cassation)¹⁴⁹, suite à une demande personnelle ; la notification d'un organe ou d'un agent public de l'Etat ou des collectivités locales ; la constatation, consécutive à la synthèse ou l'examen de pratiques judiciaires, ou par les instigateurs de la procédure, d'un acte mettant en cause la responsabilité disciplinaire du juge ; d'une décision de justice rendue par une cour internationale examinant conjointement avec l'Arménie une affaire établissant la violation, par un tribunal arménien, des droits de l'homme et des libertés fondamentales énoncés dans un traité international applicable auquel l'Arménie est partie. Les instances compétentes doivent se tenir mutuellement informées de l'ouverture d'une procédure de discipline afin d'éviter répéter les mêmes actions.

152. Les procédures disciplinaires sont assujetties à une réglementation détaillée. Leur durée ne peut pas excéder six semaines. L'instigateur de l'action jouit d'une série de droits, entre autres celui d'exiger des explications écrites du juge concerné ; demander des documents au tribunal ou – si aucune décision de justice n'a encore été rendue –

¹⁴⁷ Se reporter aux articles 25.1, alinéa 4 et 73.2, alinéa 6 du CJ.

¹⁴⁸ Voir l'article 154 du CJ.

¹⁴⁹ Ces instances doivent se tenir mutuellement informées de l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

prendre connaissance, au tribunal, des documents de toute affaire pénale civile ou autre; assigner et auditionner des témoins ; demander et recevoir des documents d'organes et d'agents publics de l'Etat et des collectivités locales. Après avoir procédé à des examens, il/elle décide de rejeter la procédure de discipline ou de déposer une motion demandant au Conseil de la justice (CDJ) d'appliquer des mesures disciplinaires. Avant que les documents utiles ne soient adressés au Conseil, le juge concerné est en droit de les lire, de fournir des informations supplémentaires ou de déposer une motion requérant un complément d'enquête. Lorsqu'il examine une action disciplinaire à l'encontre d'un juge, le Conseil de la justice agit en qualité de tribunal. En règle générale, la procédure d'instruction de l'affaire est soumise aux dispositions du Code de procédure administrative.

153. Le CdJ est habilité à imposer au juge les sanctions disciplinaires suivantes qui doivent être proportionnées à l'infraction: avertissement ; blâme accompagné d'une réduction de salaire de 25% pendant six mois ; blâme grave accompagné d'une retenue de salaire de 25% pendant un an ; si une infraction grave ou des manquements réguliers à la discipline entraînent l'incompatibilité avec les fonctions de juge, une motion demandant au Président de la République de révoquer le juge peut être déposée. Les décisions du CdJ sont publiées au Journal officiel et sur le site internet de l'administration judiciaire¹⁵⁰. Au cours de la visite sur place, l'EEG a appris que la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ avait, à ce jour, intenté une procédure de discipline à l'encontre de six juges, dont cinq ont été sanctionnés.

154. La responsabilité disciplinaire des juges est soumise à des délais de prescription, qui varient en fonction de l'infraction concernée. Pour la violation des règles de déontologie judiciaire, la procédure de discipline peut être engagée dans un délai d'un mois, et au plus tard de six mois, après avoir établi les motifs de l'action disciplinaire. L'EEG considère que ces délais sont très courts mais, étant donné qu'elle n'a pas eu connaissance de cas concrets où cela a empêché l'action disciplinaire, elle s'abstient de formuler expressément une recommandation. Les autorités sont toutefois invitées à réfléchir à des mesures envisageables pour faire en sorte que les affaires disciplinaires concernant un comportement judiciaire incorrect soient jugées avant que les délais de prescription ne viennent à expiration.

155. Si des circonstances nouvelles viennent à apparaître, le CdJ peut réexaminer sa décision, à l'initiative de l'instigateur de la procédure de discipline ou du juge concerné.

156. L'EEG prend acte du processus de réforme en cours concernant, entre autres, le contrôle des juges qui a abouti à la mise en place de la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ. Le nouveau dispositif qui permet de conférer à des organes différents le pouvoir d'intenter et de statuer sur une procédure de discipline apparaît à l'évidence préférable à l'ancien régime dans lequel une seule instance – le CdJ – exerçait ces fonctions de front. Cela étant dit, l'EEG estime nécessaire d'apporter d'autres modifications dans ce domaine. Premièrement, l'approche double qui conférait à la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ et au ministre de la Justice ainsi qu'au président de la Cour de cassation (pour les juges de cette même Cour) des compétences parallèles pour engager une procédure de discipline paraissait contestable. Plusieurs observateurs ont exprimé leur opinion selon laquelle, dans le contexte de l'Arménie, l'implication du Ministre de la Justice dans les procédures disciplinaires contre les juges « n'est pas compatible avec l'indépendance judiciaire ». ¹⁵¹ L'EEG note que le droit du Ministre d'initier une procédure n'est pas en soi en conflit avec les normes européennes. Toutefois, elle exprime certaines réserves sur la règle qui autorise l'organe à l'origine de la procédure de prendre connaissance, au tribunal, des pièces concernant des affaires

¹⁵⁰ <http://www.court.am>

¹⁵¹ Voir, par exemple, le Rapport du Groupe de travail sur les systèmes judiciaires indépendants, Direction générale des droits de l'homme et Etat de droit, page 101. Voir également les références dans le rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe du 10 Mars 2015, paragraphe 26.

judiciaires en cours. Selon les experts du Conseil de l'Europe qui ont examiné la situation, cette règle est contestable sur le principe car elle ouvre la porte à toutes sortes d'influence inappropriées sur le juge et ne peut, en tout état de cause, se justifier dans le cas du ministre de la Justice qui est membre du pouvoir exécutif¹⁵².

157. Deuxièmement, il a été signalé à l'EEG des cas où le CdJ aurait prétendument demandé une procédure de discipline de manière arbitraire et irrégulière. De même, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est inquiété de certaines rumeurs sur le recours abusif à la procédure de discipline à l'encontre de juges utilisé comme moyen de pression dans le but de peser sur leurs décisions ou de mesure de représailles¹⁵³. Dans ce contexte, le rôle déterminant du président de la Cour de cassation dans la procédure de discipline a été souligné. Malgré la position du conseil de l'Association des juges qui s'élève avec vigueur contre de telles craintes¹⁵⁴, l'EEG ne peut pas ignorer le fait que plusieurs cas précis ont été établis par une institution indépendante – le médiateur – et examinées par des organisations internationales y compris le Conseil de l'Europe. En tenant compte du contexte propre à l'Arménie, dans lequel le public fait peu confiance en l'appareil judiciaire et l'indépendance de la justice y est généralement considérée (y compris par les autorités) comme non satisfaisante, il est capital de prendre des mesures pour faire en sorte que les actions disciplinaires fassent l'objet d'une procédure équitable, décidée seulement selon des motifs objectifs et sans subir de pressions inappropriée. À cet égard, les autorités signalent des sauvegardes légales existantes, telles que le principe des procédures en contradictoire et le fait que la charge de la preuve pour établir qu'il y a des motifs permettant d'engager la responsabilité disciplinaire d'un juge incombe à la personne qui a intenté l'action. Cependant, l'EEG souhaite souligner l'importance de conférer aux juges le droit de faire appel de décisions disciplinaires devant un tribunal contrairement à la situation actuelle où, seul le CdJ – qui « intervient alors comme un tribunal »¹⁵⁵, – peut agir et les juges n'ont pas la possibilité de contester ses décisions¹⁵⁶. Qui plus est, le libellé actuel des motifs légaux permettant de mettre en cause la responsabilité disciplinaire peut multiplier les risques d'abus, en particulier, s'agissant de la notion de « violations ordinaires ou graves des règles de déontologie judiciaire » qui est trop vague et ne peut pas se substituer à l'énoncé d'infractions disciplinaires spécifiques¹⁵⁷. Il serait également préférable de définir avec une plus grande précision la gradation des sanctions, notamment au regard de motifs de révocation possibles et veiller à ce qu'ils englobent uniquement les infractions les plus graves. Eu égard aux paragraphes précédents, **le GRECO recommande de i) réexaminer le rôle du ministère de la Justice en**

¹⁵² Voir le rapport du Groupe de travail sur les systèmes judiciaires efficaces [Report of the Working Group on Independent Judiciary Systems](#), Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit, pages 99 et 101.

¹⁵³ Voir le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe [report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of 10 March 2015](#), paragraphes 24 et 25.

¹⁵⁴ Voir plus haut le chapitre « Contexte » (paragraphe 14).

¹⁵⁵ Les normes du Code de procédure administrative s'appliquent à la procédure de l'examen d'une affaire par le CdJ, lorsqu'il intervient comme un tribunal, dans la mesure où ces normes sont, dans leur essence, applicables et ne contreviennent pas aux normes du CdJ.

¹⁵⁶ Voir aussi l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme sur le « projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire de l'Arménie (système d'évaluation des juges) » [Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Council of Europe on the "Draft Law Amending and Supplementing the Judiciary Code of Armenia \(Evaluation System for Judges\)"](#), paragraphes 84 et 128.

¹⁵⁷ Voir l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme sur le « projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire de l'Arménie (système d'évaluation des juges) » [Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Council of Europe on the "Draft Law Amending and Supplementing the Judiciary Code of Armenia \(Evaluation System for Judges\)"](#), paragraphe 117.

D'autres motifs comme la notion de « violation manifeste et grave d'une norme du droit matériel ou du droit procédural dans l'administration de la justice » ont aussi fait l'objet de critiques de la part de différentes instances internationales, car elles pourraient être utilisées pour sanctionner les juges pour le contenu de leurs décisions. Il convient de noter, toutefois, que des éléments restrictifs « en cas de malveillance ou de négligence grossière » ont, entretemps, été ajoutés par les amendements de 2014 au CJ, en conformité avec la [Recommendation Rec\(2010\)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities](#), paragraphe 66.

matière de contrôle disciplinaire des juges ; ii) mettre en place des garanties appropriées pour veiller à ce que les procédures de discipline à l'encontre des juges ne soient pas utilisées comme moyen d'influence ou de représailles à l'encontre des juges, et donner à ceux-ci la possibilité d'engager un recours devant un tribunal contre des décisions disciplinaires.

158. Dans un contexte semblable, l'EEG prend note des inquiétudes exprimées par différentes organisations internationales – et par le médiateur – que l'indépendance des juges individuels et l'intégrité de leur décisions ne soient compromises par l'habitude qu'ont ceux-ci de consulter leurs homologues avant de rendre une décision, pratique qui semble être particulièrement répandue entre les juridictions inférieures et la Cour de cassation, souvent par crainte de voir leur jugement réformé et d'être soumis à une action disciplinaire pour décision illicite¹⁵⁸. L'EEG était très préoccupé par les conclusions présentées par le médiateur dans son rapport spécial de 2013, qui était basé sur des entretiens avec plus de 120 professionnels juridiques et d'autres experts, et sur l'étude de nombreuses affaires judiciaires.¹⁵⁹ Il avait conclu que les juges qui ne parviennent pas à un accord avec la Cour de cassation sur l'issue d'affaires sensibles (par exemple, celles qui sont largement et publiquement commentées, diffamation et insultes, etc.) et qui préfèrent prendre leurs propres décisions « sont soumis à un risque élevé de pression et de 'poursuites' ». Cette pratique est incompatible avec le principe de l'indépendance individuelle des juges et le droit des parties d'accéder à un tribunal, et devrait être combattue par des actions disciplinaires à l'encontre de ceux qui l'utilisent¹⁶⁰. Comme indiqué plus haut, le CJ renferme déjà des dispositions qui imposent aux juges de notifier à la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ toute ingérence dans l'administration de la justice ou l'exercice d'autres pouvoirs prescrits par la loi, ou d'autres influences illicites, le défaut de notification mettant en cause leur responsabilité disciplinaire. Par ailleurs, ces ingérences sont incriminées dans les articles 332.1 et 332.3 du CP¹⁶¹. Il semblerait que ce mécanisme ne fonctionne pas efficacement dans les faits. Il est de première importance d'élaborer un dispositif plus effectif pour détecter et sanctionner ces cas, notamment pour rétablir la confiance des citoyens en la justice. S'il appartient aux autorités d'analyser plus avant la situation et de trouver des solutions appropriées, l'EEG pense qu'il serait peut-être nécessaire d'instituer des obligations déclaratives et des sanctions adéquates pour les juges des juridictions supérieures qui tentent d'influencer les juges des instances inférieures, et ceux en quête de directives. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande d'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.**

¹⁵⁸ Voir le rapport de suivi de la phase 3 sur l'Arménie de l'OCDE [the Round 3 Monitoring Report on Armenia of the OECD Anti-Corruption Network](#), page 96. Voir aussi l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme sur le « projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire de l'Arménie (système d'évaluation des juges) » [Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Council of Europe on the "Draft Law Amending and Supplementing the Judiciary Code of Armenia \(Evaluation System for Judges\)"](#), paragraphes 13 et 125; et le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe [report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of 10 March 2015](#), paragraphes 21 et 22.

¹⁵⁹ Pour plus de détails, voir plus haut au point « Contexte » paragraphe 14.

¹⁶⁰ Voir l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme sur le « projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire de l'Arménie (système d'évaluation des juges) » [Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Council of Europe on the "Draft Law Amending and Supplementing the Judiciary Code of Armenia \(Evaluation System for Judges\)"](#), paragraphe 18.

¹⁶¹ Article 332.1 du CP : Toute ingérence dans les activités judiciaires, dans le but d'entraver le bon fonctionnement de la justice, est punie d'une amende d'un montant allant de 200 à 400 fois le salaire minimum, d'une détention d'une durée de 1 à 3 mois ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 2 ans. Article 332.3 du CP : Les actes visés aux paragraphes 1 et 2 du présent article, commis par une personne abusant de sa fonction officielle, sont punis d'une amende d'un montant allant de 300 à 500 fois le salaire minimum, ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 4 ans, assortie de la privation du droit d'occuper certains emplois ou d'exercer certaines activités pendant une période maximale de 3 ans.

159. Dans le contexte décrit plus haut, il serait aussi peut-être bon d'envisager d'instaurer un recours légal extraordinaire qui permettrait aux citoyens ayant épuisé toutes les autres voies de recours, de déposer une plainte à la Cour constitutionnelle pour violations alléguées des droits procéduraux fondamentaux, en particulier le droit à un procès équitable. L'EEG a appris avec intérêt que le processus de réforme constitutionnelle en cours pourrait éventuellement tenir compte de ces préoccupations.

160. Comme exposé plus haut en ce qui concerne les parlementaires¹⁶², la Commission d'éthique des agents publics de haut rang est compétente pour vérifier les déclarations de patrimoine y compris celles des juges. Elle n'est toutefois pas habilitée à engager une procédure à leur encontre lorsqu'ils ne s'acquittent pas comme il convient de cette obligation déclarative. La LSP ne prévoit pas de sanction pour violation de la réglementation concernant les déclarations de patrimoine – telle que le défaut de déclaration ou la communication d'informations incomplètes ou erronées. Le seul instrument dont dispose la Commission est la publication sur son site internet de la liste des juges n'ayant pas respecté leurs obligations.

161. Comme déjà indiqué, la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ est aussi destinataire d'une copie des déclarations de patrimoine des juges et peut, lorsqu'elle constate que les informations déclarées sont incomplètes ou inexacts, consulter l'intéressé. Si, à l'issue de l'entretien, la Commission conclut qu'il n'existe pas de violations ordinaires ou graves, elle peut se contenter de cette action. Dans le cas contraire, elle doit engager une procédure de discipline¹⁶³.

162. Les juges peuvent faire l'objet d'une procédure et de sanctions pénales, par exemple, pour vol, fraude, abus de confiance, corruption, trafic d'influence ou divulgation de secret professionnel. Ils sont toutefois couverts par une immunité en vertu de l'article 97.3 de la Constitution. Par conséquent ils ne peuvent pas être détenus, inculpés ou tenus responsables administrativement dans le cadre d'une procédure judiciaire sauf avec l'accord du CdJ. Ils ne peuvent pas être arrêtés sauf s'ils sont pris en flagrant délit ou immédiatement après avoir commis l'infraction, auxquels cas le Président de la République doit en être informé sans délai. Selon les autorités, à ce jour un seul cas a été constaté en 2014, entraînant le dépôt par le Procureur général, avec le soutien du CdJ, d'une motion recommandant au Président de la République d'autoriser l'inculpation et la détention.

163. Comme le fait observer le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le niveau élevé de corruption signalé au sein de l'appareil judiciaire¹⁶⁴ est un sujet de vive préoccupation, en raison notamment de son impact négatif sur la confiance du public en la primauté du droit¹⁶⁵. Différents interlocuteurs de l'EEG partagent ces craintes et relèvent des insuffisances notables dans les dispositions de mise en œuvre, compte tenu de l'absence totale de sanctions pénales applicables aux juges en cas d'infraction de corruption. Dans ce contexte, on ne peut que soutenir l'appel urgent lancé par le Commissaire aux autorités pour intensifier leurs efforts et veiller à ce que toutes les affaires de corruption au sein de l'appareil judiciaire fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives. À cet égard, l'EEG se préoccupe de la large immunité accordée aux juges¹⁶⁶ et est absolument convaincue qu'elle représente un obstacle inutile à la mise en œuvre rapide de mesures de coercition loi, par exemple, pour obtenir des preuves. Les autorités soulignent certes que l'immunité des juges vise à préserver l'indépendance et

¹⁶² Voir les paragraphes 81 et 82 plus haut.

¹⁶³ Voir l'article 154 du CJ.

¹⁶⁴ Voir plus haut les chapitres « Contexte » (paragraphe 14) et « Aperçu du système judiciaire » (paragraphe.97).

¹⁶⁵ Voir le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe [report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of 10 March 2015](#), paragraphe 37.

¹⁶⁶ Dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Arménie, le GRECO a ciblé les questions de procédure relatives aux immunités des juges. La recommandation adressée par le GRECO à cet égard a été mise en œuvre par l'Arménie dans le cadre de la procédure de conformité.

l'autonomie de la justice et sert donc l'intérêt public, toutefois l'EEG est persuadée que cette protection exceptionnelle devrait être réduite au minimum nécessaire pour exercer les fonctions de juge. Cela dit, l'EEG est parfaitement consciente que les juges peuvent avoir besoin d'être protégés contre des troubles inopportuns dans l'exercice de leurs obligations, ce pour quoi l'immunité dite fonctionnelles serait suffisante. Au vu de ce qui précède et du point de vue des normes internationales, notamment du Principe directeur 6 de la Résolution (97)24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant les vingt principes directeurs de la lutte contre la corruption¹⁶⁷, **le GRECO recommande de limiter l'immunité des juges aux activités touchant à leur participation à l'administration de la justice (immunité fonctionnelle).**

Conseils, formation et sensibilisation

164. L'Académie de justice organise des cours de formation sur l'éthique, d'une durée de dix heures, que doivent suivre obligatoirement les postulants juges. Ces cours ont pour thèmes les dispositions générales relatives à l'éthique judiciaire, la déontologie dans le processus d'administration de la justice et dans les activités extra-judiciaires des juges, la procédure judiciaire respectueuse de l'éthique et les motifs engageant la responsabilité disciplinaire, la procédure de discipline, les procédures et formes de responsabilité. L'Académie prévoit aussi de proposer un cours similaire aux magistrats du siège en 2016.

165. Comme indiqué plus haut s'agissant des parlementaires, la Commission d'éthique pour les agents publics de haut rang donne à ceux-ci – ainsi qu'aux juges - des conseils sur des questions concernant les déclarations de patrimoine.

166. Il convient d'accueillir avec satisfaction les projets actuels visant à organiser une formation consacrée à l'éthique pour les magistrats du siège. Eu égard au contexte arménien décrit plus haut, il est d'une grande importance de dispenser à titre régulier et obligatoire cette formation à l'ensemble des juges, en proposant des cours spécialisés traitant de cas concrets. A l'évidence ces cours devront être axés notamment sur la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption. Par ailleurs, les questions pratiques relatives aux principes d'impartialité et d'indépendance – vis-à-vis d'influences tant internes qu'externes – y seront traitées en priorité. Dans ce contexte, l'attention est attirée sur l'Avis n° 4 (2003) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) selon lequel « le pouvoir judiciaire devrait jouer un rôle majeur ou être lui-même chargé d'organiser et de contrôler la formation »¹⁶⁸. L'EEG est d'avis qu'en Arménie, l'implication de la justice dans ce processus doit être renforcé. Il est aussi nécessaire de prévoir, au sein de l'appareil judiciaire, des conseils spécialisés sur ces questions afin d'apporter aux juges des éclairages confidentiels et les sensibiliser, pour prévenir ainsi les risques de conflits d'intérêts et de corruption. A cet égard, l'attention des autorités est appelée sur les normes internationales selon lesquelles les juges devraient pouvoir trouver, « auprès d'organes au sein du corps judiciaire », des conseils sur la déontologie¹⁶⁹. À l'évidence,

¹⁶⁷[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Résolution\(97\)24_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Résolution(97)24_EN.pdf).

Voir aussi la Recommandation (2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités [Recommandation Rec\(2010\)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities](#), paragraphe 71, et la Magna carta des juges [Magna Charta of Judges](#) adoptée par le CCJE, paragraphe 20.

¹⁶⁸ Voir Avis n° 4 (2003) du CCJE sur la formation initiale et continue appropriée des juges, aux niveaux national et européen (paragraphe 16) selon lequel ces attributions devraient être confiées « non au ministère de la Justice ou à une autre autorité relevant des pouvoirs législatif ou exécutif, mais au pouvoir judiciaire lui-même ou à un autre organe indépendant »

([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2003\)OP4&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2003)OP4&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)).

¹⁶⁹ Voir, en particulier, la Recommandation (2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités [Recommandation Rec\(2010\)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities](#), paragraphe 74.

l'Arménie doit évaluer elle-même la meilleure façon d'organiser ces conseils, qui pourraient, par exemple, être donnés par des juges expérimentés dans les cours d'appel ou dans le cadre d'un organe distinct. L'EEG souhaite souligner toutefois que chacun de ces conseillers doit maîtriser des compétences techniques spécifiques en la matière et n'avoir aucun lien avec les instances disciplinaires – comme le CdJ et la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ, de sorte qu'ils puissent être consultés et apporter leurs conseils avec sérénité. Les demandes de consultations et les opinions qu'ils exprimeront doivent être confidentielles, s'inscrire dans le seul cadre de formation consacrée à la déontologie et être anonymes. Pour conclure, et en gardant à l'esprit que la perception de la corruption dans l'appareil judiciaire est particulièrement élevée en Arménie et que les citoyens font peu confiance à la justice, il est d'une importance cruciale que des mesures telles que celles qui sont évoquées plus haut soient ancrées dans une politique résolue et globale de prévention de la corruption politique. Par conséquent, **le GRECO recommande de 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, comprenant i) une formation permanente et obligatoire dispensée à tous les juges, consacrée à l'éthique et à la déontologie, l'impartialité et l'indépendance judiciaires et à la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption, qui doit être organisée avec la participation forte du pouvoir judiciaire et ii) des services de conseils confidentiels au sein du corps judiciaire de manière à sensibiliser les juges et les conseiller sur les domaines mentionnés au point i).**

Voir aussi l'avis n°3 du CCJE [Opinion No. 3 \(2009\) of the CCJE](#) sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges, en particulier la déontologie, les comportements incompatibles l'impartialité (paragraphe 49): « Il serait souhaitable que soient mis en place dans chaque pays un ou des organes, ou une ou des personnes au sein du corps judiciaire ayant un rôle consultatif de conseil pour les juges confrontés à un problème touchant à la déontologie professionnelle ou ayant une hésitation sur la compatibilité d'une activité privée avec leur position de juge. »

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

167. Conformément à l'article 103 de la Constitution et de l'article 1.1 de la loi relative au Ministère public (ci-après LMP), le Ministère public arménien est une institution unifiée et centralisée, dirigée par le Procureur général. Selon les autorités, cela signifie qu'il est autonome et indépendant vis-à-vis des pouvoirs de l'Etat, à savoir les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Il est indépendant en matières juridique, organisationnelle et financière. Les procureurs sont indépendants sur le plan financier et leur rémunération est assurée par le budget de l'Etat, approuvée chaque année fiscale par une loi adoptée par l'Assemblée nationale.

168. Même si les autorités affirment que le Ministère public est autonome et indépendant vis-à-vis des pouvoirs de l'Etat, l'EEG note que son statut n'est pas précisé de manière explicite dans la Constitution. Le « Document de réflexion sur la réforme constitutionnelle de la République d'Arménie » évoqué plus haut ne dit rien sur le sujet, mais l'EEG a appris avec intérêt, au cours de ses entretiens, qu'il est envisagé d'inscrire ce point dans l'actuel processus de réforme. Cela semble d'autant plus important au regard des allégations répétées selon lesquelles l'appareil judiciaire serait sous l'emprise du pouvoir exécutif agissant par le biais du Ministère public¹⁷⁰. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également noté ces inquiétudes, relevant entre autre que le système de justice pénale reste marqué par la survivance d'un parti pris favorable aux poursuites et que la défense et le ministère public ne disposent pas d'un accès égal aux données concernant les affaires criminelles¹⁷¹. Au cours de la visite, il a été indiqué à l'EEG que l'on s'employait à infléchir l'influence dominante du Ministère public et à garantir la présomption d'innocence, l'égalité des armes entre la défense et l'accusation – y compris dans le nouveau code de procédure pénale – mais que les citoyens continuaient à se méfier du Ministère public. Cette défiance peut aussi s'expliquer par la mise en œuvre supposée sélective de la loi et le faible niveau de poursuites des infractions liées à la corruption, considéré par Transparency international comme l'un des faits les plus préoccupants constatés dans son évaluation du système national d'intégrité arménien réalisé en 2014¹⁷². L'EEG estime qu'il est nécessaire de prendre des mesures déterminées pour sensibiliser le Ministère public à la corruption, promouvoir les principes fondamentaux concernant les procureurs et veiller à leur mise en œuvre dans la pratique. Ces normes, énoncées dans diverses déclarations de principe internationales¹⁷³, comprennent entre autres l'indépendance et l'impartialité, le caractère contradictoire de la procédure, le respect de la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, l'égalité des armes et l'indépendance des tribunaux. Les recommandations et autres propositions faites dans le présent chapitre doivent être lues dans le contexte décrit plus haut.

¹⁷⁰ Voir, par exemple, le rapport 2013 de TI sur la corruption et la lutte contre la corruption en Arménie "[Overview of corruption and anti-corruption in Armenia](#)", page 5; le rapport [2014 country report on Armenia by Bertelsmann Stiftung](#), page 10; l'étude réalisée par Freedom House "[Nations in Transit 2014 – Armenia](#)", pages 67 and 79.

¹⁷¹ Voir le rapport du 10 mars 2015 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe [report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of 10 March 2015](#), paragraphe 43.

¹⁷² Voir l'évaluation 2014 du système national d'intégrité arménien réalisé par TI National Integrity System Assessment Armenia, page 19.

¹⁷³ Voir par exemple les « Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public » (« Lignes directrices de Budapest »), adoptées par la Conférence des Procureurs généraux d'Europe, le 31 mai 2005, CPGE (2005)05, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Budapest_lignes_directrices_EN.pdf; ainsi que les avis pertinents du Conseil Consultatif des procureurs européens (CCPE), tel que l'avis n°9 du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs" (Charte de Rome), [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864); et l'avis n°12 (2009) du Conseil consultatif des juges européens (CCJE). L'avis n°4 (2009) du CCPE sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique (Déclaration de Bordeaux), [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2009\)OP12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2009)OP12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

169. Dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs prennent des décisions de manière autonome en se fondant sur la loi et leurs convictions profondes. Ils en sont responsables. Toute ingérence dans les activités du parquet non prévue par la loi est interdite¹⁷⁴.

170. Le Ministère public a pour mission d'intenter des poursuites pénales, exercer un contrôle sur la légalité de l'instruction et de l'enquête, défendre l'accusation devant le tribunal, intenter une action en justice en vue de la défense des intérêts de l'Etat, contester les jugements, les verdicts et les décisions de justice, exercer un contrôle sur la légalité de l'application des peines et autres mesures de coercition¹⁷⁵.

171. Le Ministère public est composé des services du Procureur général, du procureur militaire central, des procureurs de la capitale Erevan, des procureurs des dix divisions administratives d'Arménie (*Marzes - մարզ*), des procureurs des sept districts administratifs de la capitale Erevan et de ceux des procureurs militaires des neufs garnisons¹⁷⁶. On compte 337 postes de procureur et, au 23 mars 2015, 317 étaient pourvus, 33 par des femmes (c'est-à-dire 10,4%) et 284 par des hommes¹⁷⁷. Comme indiqué plus haut, seuls certains procureurs sont considérés comme appartenant à la catégorie des agents publics de haut rang au sens de la LSP – et assujettis à des dispositions spéciales, comme par exemple les déclarations de patrimoine – à savoir le Procureur général et ses substituts, les procureurs des *Marzes*, de la ville d'Erevan et ceux des garnisons (c'est-à-dire en tout 25 procureurs)¹⁷⁸. Les autres procureurs sont des fonctionnaires au sens de la LSP.

172. L'un des principes fondamentaux du Ministère public est le principe de hiérarchie. Le Procureur général est le supérieur hiérarchique de l'ensemble des procureurs, son substitut dirige tous les procureurs du secteur qu'il coordonne, le procureur du Marz couvre tous les procureurs de sa juridiction, etc.¹⁷⁹. Le supérieur direct contrôle la bonne application des règles de discipline professionnelle, et s'il y a lieu, notifie au Procureur général toute violation qu'il détecte ; contrôle que les devoirs prescrits par la loi soient exécutés correctement, et en cas de violation, émet une instruction au procureur qui lui est subordonné et en informe le Procureur général le cas échéant ; signale au Procureur général s'il y a lieu, tout manquement aux obligations du Code de déontologie ; redistribue les tâches aux autres procureurs en l'absence d'un procureur (congé ou autre absence temporaire); et exerce toute autre prérogative prévue par la loi.

173. Le Procureur général est nommé par l'Assemblée nationale sur proposition du Président de la République pour un mandat de six ans¹⁸⁰. Si l'Assemblée nationale peut refuser le candidat désigné par le Président, elle n'est pas habilitée à choisir une autre personne. Les autorités font savoir que dans ce cas – qui ne s'est pas encore présenté – le Président serait tenu de faire une nouvelle proposition. La loi ne stipule pas d'obligations particulières du point de vue de la qualification et de l'expérience professionnelles pour exercer la fonction de Procureur général. La même personne ne peut être nommée à cette fonction plus de deux fois de suite. Sur proposition du Président de la République, l'Assemblée nationale peut, à la majorité des voix de ses membres, démettre le Procureur de ses fonctions dans les cas prévus par la loi, entre autres lorsqu'il/elle n'accomplit pas correctement ses devoirs, se comporte d'une manière préjudiciable et contraire à la réputation du Ministère public ou lorsqu'il existe d'autres obstacles insurmontables à l'exercice de ses fonctions¹⁸¹.

¹⁷⁴ Article 6 de la LMP.

¹⁷⁵ Article 4 de la LMP.

¹⁷⁶ Article 8 de la LMP.

¹⁷⁷ L'une des femmes procureurs occupait un poste éminent.

¹⁷⁸ Voir l'article 5.1, alinéa 15 de la LMP.

¹⁷⁹ Article 31 de la LMP.

¹⁸⁰ Voir l'article 103 de la Constitution.

¹⁸¹ Voir l'article 103 de la Constitution et l'article 52 de la LMP.

174. Sur proposition du Procureur général, le Président de la République nomme et révoque les quatre substituts du Procureur général. Si le candidat pressenti n'est pas nommé, le Procureur général doit présenter une nouvelle proposition. Pour satisfaire aux conditions de nomination à la fonction de substitut du Procureur général, le candidat doit posséder au moins cinq ans d'expérience professionnelle en tant que juge, procureur, avocat, instructeur, ou juriste dans un organe de l'Etat ou des collectivités locales, ou avoir travaillé au moins 10 ans comme juriste dans d'autres contextes. En principe, les substituts restent en fonctions jusqu'à l'âge de la retraite.

175. Bien que l'intervention des organes exécutifs et/ou législatifs dans la nomination du Procureur général soit une pratique courante dans de nombreux pays européens et que, conformément à la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale¹⁸², la variété des modèles soit acceptée, il est d'évidence préférable que la procédure de nomination des procureurs, et notamment du Procureur général, ait pour effet d'empêcher tout risque d'ingérence ou de pression politique abusive dans le fonctionnement du Ministère public. Comme cela a été souligné, « il importe que la méthode de sélection du Procureur général soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et de la profession juridique. »¹⁸³. Il s'agit donc de « faire intervenir dans ce processus de sélection une composante non politique, celle de spécialistes » en sollicitant par exemple un avis sur la qualification professionnelle des candidats auprès de personnes compétentes comme les représentants de la communauté juridique (ainsi que des procureurs) et de la société civile, ou au niveau du Parlement, en confiant la préparation de l'élection à une commission parlementaire qui devra tenir compte de l'avis des spécialistes. De même, « un organe spécialisé devrait obligatoirement se prononcer sur la question de savoir si les motifs de destitution sont suffisants », et « les motifs d'une telle destitution devront être prévus par la loi. »¹⁸⁴. De l'avis de l'EEG, les dispositions de la LMP qui font référence à des notions très vagues comme « d'autres obstacles insurmontables » à l'exercice des fonctions de Procureur général sont insuffisants à cet égard. En tout état de cause, l'EEG est convaincue de la nécessité de faire intervenir des spécialistes dans les processus de sélection, de nomination et de révocation et de rendre ces processus transparents.

176. Au vu de ce qui précède, et en gardant à l'esprit le contexte arménien caractérisé par le faible niveau de confiance du public envers l'appareil judiciaire et le Ministère public, **le GRECO recommande de prendre des mesures appropriées pour intégrer dans le processus de sélection, de nomination et de révocation du Procureur général une composante non politique de spécialistes, en accroître la transparence et réduire au maximum les risques d'influence politiques abusives.** De plus, les autorités pourraient vouloir étudier les mesures possibles visant à prévenir les blocages dans le processus de nomination du procureur général et ses adjoints –telles que limiter le nombre de refus que l'Assemblée nationale (le Président de la République) peut opposer au candidat proposé pour le poste de Procureur général (Procureur général adjoint) et d'exiger au Président de la République (le Procureur général) de présenter un autre candidat possible en cas de rejet.

¹⁸² Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le rôle du Ministère public dans le système de justice pénale (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>).

¹⁸³ Voir le rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, Partie II – le Ministère public, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2010)040, paragraphe 34 (http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reforme/europeanStandards_en.pdf).

¹⁸⁴ Voir le rapport CDL-AD (2010)040 susmentionné, paragraphes 39 et 87.

177. Le « corps des personnels du Ministère public » est une institution de gouvernance publique placée sous l'autorité du Procureur général, chargée d'apporter un appui au Ministère public¹⁸⁵. La gestion directe des effectifs est assurée par le chef du personnel.

178. Un Collège de 12 membres, présidé par le Procureur général a été mis en place pour examiner les questions essentielles liées à l'organisation des activités du Ministère public¹⁸⁶. Par ailleurs, une Commission d'éthique et une Commission de qualification rattachées au Procureur général formulent des avis sur les candidats au poste de procureur, les promotions et les questions de responsabilité. Le Commission d'éthique est composée du substitut du Procureur général et de deux procureurs, nommés par le Procureur général et de quatre spécialistes du droit nommés par le Président de la République pour un mandat de trois ans. La Commission de qualification se compose du substitut du Procureur général, de quatre procureurs et quatre spécialistes du droit, tous nommés par le Procureur général pour un mandat de trois ans¹⁸⁷. L'EEG nourrit des doutes sur l'actuelle composition de la Commission d'éthique. Si elle convient avec les autorités que la participation d'un tel organe d'experts extérieur au service de poursuite peut, en principe, contribuer à une prise de décision non biaisée, elle est en revanche préoccupée par le fait que les procureurs sont en minorité et ne sont pas élus par leurs pairs, la majorité des membres étant nommée par le Président de la République. Un tel dispositif n'est pas de nature à renforcer l'indépendance et la confiance du public envers le Ministère public qui s'imposent sans plus attendre, comme évoqué plus haut. Par conséquent, **le GRECO recommande de modifier la composition de la Commission d'éthique dans le but de renforcer l'indépendance du Ministère public vis-à-vis de l'influence politique indue, en veillant notamment i) à ce qu'elle soit constituée d'une majorité de procureurs et ii) et à ce que certains de ces procureurs au moins soient élus par leurs pairs.**

Recrutement, carrière et conditions de service

179. Les procureurs sont dans un premier temps nommés par le Procureur général en tenant compte de l'avis de la Commission de qualification du Parquet. Tout citoyen arménien qui a sa résidence permanente dans le pays et maîtrise l'arménien, possède une qualification juridique supérieure (spécialiste diplômé) remplit, théoriquement, les conditions pour être sélectionné¹⁸⁸. N'ont pas le droit de postuler les personnes déclarées par décision judiciaire légalement inaptes ou ne jouissant pas de leur pleine capacité légale, qui font l'objet d'une condamnation pénale, souffrent d'un handicap physique ou d'une maladie empêchant leur nomination à ce poste, n'ont pas effectué leur service militaire obligatoire¹⁸⁹ (à moins qu'elles aient été libérées de celui-ci ou qu'il ait été différé) ou n'ont pas été acquittées à l'issue de poursuites pénales¹⁹⁰. La charge de procureur est permanente et prend fin à l'âge de la retraite (65 ans) ou dans les cas prévus par la loi (voir ci-après).

180. Les procureurs sont nommés parmi les personnes inscrites sur la liste des candidats ayant passé avec succès les examens organisés par la Commission de qualification¹⁹¹. L'examen d'aptitude professionnelle des candidats se tient en règle générale, en janvier chaque année, dans le cadre d'un concours ouvert décidé par le Procureur général et annoncé publiquement par la Commission de qualification. La loi établit la nature des documents devant être présentés à l'appui des demandes individuelles, la procédure d'épreuves écrites et les recours contre les décisions d'admission. La Commission de qualification vérifie l'aptitude professionnelle des

¹⁸⁵ Voir l'article 64 et suite de la LMP.

¹⁸⁶ Article 22 de la LMP.

¹⁸⁷ Article 23 de la LMP.

¹⁸⁸ Article 32 de la LMP.

¹⁸⁹ Cette requête ne s'applique qu'aux aspirants de sexe masculin.

¹⁹⁰ Article 33 de la LMP.

¹⁹¹ Article 34 de la LMP.

candidats, leurs compétences pratiques et leurs qualités morales, ainsi que la conformité des documents présentés et les autres obligations prévues par la loi. Les demandes qui reçoivent un accueil favorable de la Commission de qualification sont présentées au Procureur général, lequel sélectionne parmi elles une liste de candidatures agréées. Le procureur n'est pas tenu de motiver sa décision qui ne peut pas être contestée. Selon les autorités, au cours de la période 2009 à 2014, 17 personnes figurant sur la liste des candidats agréés par la Commission de qualification n'ont pas été retenues par le Procureur général.

181. Les personnes inscrites sur la liste des candidats agréés doivent suivre un cours de formation professionnelle à l'Académie de justice, sauf s'ils ont déjà occupé un poste de procureur, juge, magistrat instructeur ou avocat pendant trois ans au moins (cinq ans dans l'ancien système) ou possèdent un doctorat en droit ou en philosophie et ont exercé cinq ans dans une profession juridique. La participation au cours de formation professionnelle ne garantit pas la nomination à moins d'être sélectionné sur la liste et nommé par le Procureur général¹⁹². Ce dernier est habilité à choisir librement parmi les candidats sans être lié par aucun critère particulier. Les autorités soutiennent qu'il est possible de contester la décision du Procureur général en engageant une procédure judiciaire – bien que la LMP ne contienne pas de disposition explicite sur le sujet – puisque la Constitution garantit le droit à un recours effectif devant une instance judiciaire, y compris par les voies juridictionnelles¹⁹³.

182. Pour être nommés à un poste d'un grade plus élevé, les procureurs doivent figurer sur la liste officielle de promotion des procureurs établie par la Commission de qualification¹⁹⁴. Ces promotions relèvent du Procureur général qui effectue son choix librement sur la liste de promotion. Pour les postes de rang les plus élevés – ceux qui sont prévus par la loi –, un avis favorable de la Commission de qualification est exigé. Dans le cadre du Programme stratégique 2012-2016 de réformes juridiques et judiciaires, le Procureur général a, selon les autorités, présenté au ministère de la Justice un projet de loi¹⁹⁵ proposant entre autres d'établir une classification des postes au sein du Ministère public – qui permet d'opérer des distinctions entre certaines listes, d'énoncer des critères précis pour les candidats et de fixer les motifs de radiation de la liste de promotion.

183. L'EEG salue la récente initiative de réforme du Bureau du Procureur général visant à définir des critères plus précis de sélection des candidats à promouvoir et des candidats à radier de la liste de promotion. En même temps, elle estime qu'il est nécessaire de réformer plus en profondeur les procédures de recrutement et de promotion aux fins d'accroître l'objectivité et la transparence. L'EEG a des réticences concernant le fait que le Procureur général peut, dorénavant, choisir librement parmi les candidats proposés par la Commission de qualification – pour établir la liste des procureurs potentiels et désigner ceux d'entre eux qui seront nommés ou promus – sans être lié par un quelconque critère écrit objectif ni être tenu de justifier ses décisions. Par ailleurs, au cours des entretiens l'attention de l'EEG a été attirée sur le degré de transparence insuffisant au niveau de la Commission de qualification dont il a été suggéré, par exemple, d'ouvrir plus souvent au public les réunions, ou de permettre aux intéressés d'avoir accès aux raisons ayant motivé les décisions – par exemple concernant la sélection des candidats lors des procédures de recrutement.

184. Enfin, les candidats non retenus ne disposent d'aucun recours devant une instance judiciaire pour les décisions prises dans le cadre des procédures de recrutement et de promotion. Le simple fait que les autorités évoquent le droit à un recours effectif devant

¹⁹² Voir l'article 36 de la LMP.

¹⁹³ Article 18 de la Constitution. Conformément à l'article 6, « la Constitution a la force juridique suprême et ses normes s'appliquent directement ».

¹⁹⁴ Voir les articles 35 et 36.5 et 6 de la LMP.

¹⁹⁵ Projet de loi modifiant et complétant la loi de la République d'Arménie relative au Ministère public.

une instance judiciaire inscrit dans la constitution – en ce qui concerne la sélection des candidats sur la liste des procureurs potentiels – est nettement insuffisant. Il est très important de définir avec précision l’instance d’appel et la procédure applicable. Pour conclure, des dispositions doivent être prises pour veiller à ce que « le recrutement des procureurs, y compris leur promotion, soient fondés sur des critères transparents et objectifs, conformément à des procédures impartiales excluant toute discrimination et pouvant être soumises à un contrôle indépendant et impartial »¹⁹⁶, conformément aux normes européennes¹⁹⁷. Cela semble particulièrement important en Arménie où le niveau de confiance envers l’appareil judiciaire est faible et les allégations selon lesquelles la mise en œuvre de la loi manquerait d’impartialité sont nombreuses. Il est capital que le processus de réforme en cours réponde aux préoccupations évoquées plus haut, et l’EEG note avec satisfaction que le Programme stratégique 2012-2016 de réformes juridiques et judiciaires prévoit de renforcer l’indépendance et la transparence du Ministère public, y compris en passant en revue les procédures de nomination (et les questions disciplinaires). Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de réformer les procédures de recrutement et de promotion des procureurs, notamment en i) améliorant la transparence du processus décisionnaire au sein de la Commission de qualification, limitant les pouvoirs discrétionnaires du Procureur général et en l’obligeant à motiver par écrit ses décisions et ii) en permettant aux candidats non retenus de faire appel devant un tribunal, sur la base de dispositions juridiques concrètes et précises.**

185. En principe, les procureurs ne peuvent pas être mutés à un poste d’un rang inférieur contre leur volonté sauf par voie disciplinaire ou si la Commission de qualification décide, au vu des résultats de l’évaluation périodique de ses performances, qu’un procureur n’est pas adapté au poste qu’il occupe et demande sa rétrogradation¹⁹⁸. Pendant une période de temps maximale d’un an, sans leur consentement et à condition d’occuper un poste égal ou supérieur à leur poste actuel, les procureurs sont susceptibles d’être affectés par le Procureur général au Bureau du procureur d’une juridiction territoriale différente ou au Bureau du Procureur général en cas d’absence temporaire, surcharge de travail, ou postes vacants¹⁹⁹. La rémunération des procureurs déplacés ne peut pas être inférieure à celle qu’ils percevaient avant leur mutation.

186. Le travail des procureurs – à l’exception de certains procureurs de rang élevé prévus par la loi – est soumis tous les trois ans à une évaluation ordinaire par la Commission de qualification²⁰⁰. Un agrément extraordinaire peut être délivré au moins un an après l’agrément ordinaire, sur l’ordre du Procureur général ou à la demande de l’intéressé. L’évaluation a pour objet de déterminer si les connaissances et aptitudes professionnelles correspondent au poste occupé et si une promotion est indiquée. Elle est réalisée avec la collaboration étroite de l’intéressé. L’évaluation doit reposer sur l’opinion que se forge le supérieur direct au vu des rapports de performance présentés chaque année par le procureur²⁰¹. Ce dernier doit avoir accès aux résultats de l’appréciation et, en cas de désaccord, peut les contester devant le Procureur général dans un délai de trois jours.

¹⁹⁶ Voir l’avis n°9 du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs (Charte de Rome) [Opinion No. 9 of the CCPE](#) on “European norms and principles concerning procureurs” (“Rome Charter”), paragraphe XII.

¹⁹⁷ Voir aussi la recommandation (2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe aux Etats membres sur le rôle du Ministère public dans le système de justice pénale [Recommendation Rec\(2000\)19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the role of public prosecution in the criminal justice system](#), paragraphe 5; le rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l’indépendance du système judiciaire, Partie II – Ministère public [Report on European Standards as regards the Independence of the Judiciary System, Part II – the Prosecution Service](#), European Commission for Democracy Through Law (Commission de Venise), paragraphe 49.

¹⁹⁸ Article 51 de la LMP.

¹⁹⁹ Article 53 de la LMP.

²⁰⁰ Voir l’article 54 de la LMP.

²⁰¹ Les critères d’évaluation sont énoncés dans l’ordonnance du Procureur général du 1^{er} août 2007 précisant les modalités de la procédure d’évaluation de la compétence des procureurs.

187. Le mandat du procureur prend fin en cas de démission ; départ à la retraite à l'âge de 65 ans ; condamnation ; déchéance de nationalité ; compression de personnel ; refus d'être muté dans un autre service du ministère public en cas de fermeture ou de réorganisation du service d'origine ; perte totale ou partielle de la capacité juridique, ou absence ; condamnation à l'issue de poursuites pénales ; certaines formes de maladie ou de handicap physique prévues par la loi ; irrégularité de la procédure de nomination ; absence pendant plus de six mois consécutifs au cours d'une année en raison d'inaptitude temporaire au travail ; ou révocation demandée par la Commission de qualification au vu des résultats de l'évaluation de performance périodique²⁰². Les décisions sont prises par le Procureur général et peuvent, selon les autorités, faire l'objet d'un recours par voie judiciaire, même si la LMP ne le prévoit pas expressément. Au cours de la période 2012 à 2014, 159 procureurs ont démissionné. Enfin, ils peuvent être révoqués par voie disciplinaire, tel que décrit plus loin dans le présent rapport²⁰³.

188. La rémunération des procureurs est régie par la loi relative à la rémunération des personnes titulaires de charges publiques. Les salaires mensuels bruts varient de 297 630 AMD/environ 550 EUR (en début de carrière) à 992100 AMD/environ 1 835 EUR (Procureur général). La loi prévoit aussi que les procureurs d'un certain grade²⁰⁴ perçoivent pour chaque année de travail en tant que procureur, juge ou magistrat instructeur un complément de rémunération d'un montant égal à 4% du complément maximum prévu pour leur grade. Dans chaque cas, le complément versé ne peut pas dépasser le taux de rémunération officiel. Les procureurs ont aussi droit à une pension, aux prestations de sécurité sociale et autres prestations de protection sociale, mais ne bénéficient pas d'autres avantages économiques comme des indemnités de logement ou un régime fiscal de faveur²⁰⁵.

Gestion des affaires et procédure

189. L'actuel CPP adopté en 1998 établit la légalité des poursuites ; en présence d'éléments criminels, une procédure pénale doit être engagée.

190. Aucune règle ou directive écrite ne régit la répartition des affaires entre les procureurs. Selon les autorités, leur affectation dépend des départements et des directions du Ministère public. Au sein des services, les affaires sont distribuées par les responsables en fonction de la spécialisation, des aptitudes et des compétences professionnelles des procureurs. Généralement, le procureur qui a contrôlé la légalité de l'instruction et de l'enquête dans la même procédure pénale assure la défense de l'accusation devant le tribunal, sauf lorsqu'il est remplacé par un procureur de rang supérieur dans les cas prévus par la loi²⁰⁶. Dans des cas exceptionnels, le supérieur hiérarchique a aussi le droit de faire intervenir d'autres procureurs dans le déroulement de la procédure défendue par l'accusation. De l'avis de l'EEG, il serait préférable d'établir des critères précis et objectifs de répartition des affaires, mais n'ayant pas connaissance d'aucun cas concret pour lequel l'absence de réglementation a causé des problèmes particuliers, elle ne formule pas de recommandation expresse à cet égard. Les autorités sont cependant invitées à inclure cette question dans le processus de réforme en cours aux fins d'instaurer des règles ou directives écrites explicites concernant la répartition des affaires entre les procureurs et de les rendre accessibles au public. De telles dispositions permettraient certainement d'améliorer la transparence de leur travail, réduiraient les risques d'influence abusive et renforceraient la confiance des citoyens dans le Ministère public.

²⁰² Article 50 de la LMP.

²⁰³ Voir ci-après le chapitre « Contrôle et mise en œuvre » (paragraphe 212 et suivants).

²⁰⁴ Les différents grades sont définis dans l'article 37 de la LMP.

²⁰⁵ Voir les articles 55 à 61 de la LMP.

²⁰⁶ Voir l'article 26 de la LMP.

191. Les instructions et directives émises par le procureur de rang supérieur à son subordonné concernant l'organisation des activités du Parquet sont contraignantes²⁰⁷. Il est habilité à annuler ou modifier les décisions prises par le procureur sous ses ordres, sauf celles qui l'ont été dans le cadre du contrôle de la légalité de l'instruction et de l'enquête. Le procureur de rang supérieur examine et se prononce sur les plaintes déposées contre les actes et les actions (l'inaction) du procureur sous ses ordres. Ce dernier est obligé d'appliquer toutes les directives juridiques émises par son supérieur hiérarchique, sauf s'il considère, en contrôlant la légalité de l'instruction et de l'enquête, que l'instruction donnée par ce dernier – qui doit être écrite – est sans fondement ou illégale. Le procureur de rang supérieur a ensuite le droit d'entreprendre personnellement la vérification ou de la confier à un autre procureur.

192. Au cas où le procureur n'est pas d'accord avec les directives, décisions ou tâches dévolues par son supérieur hiérarchique, il/elle peut les contester devant le supérieur de ce dernier. Cette démarche ne supprime pas le caractère contraignant de l'instruction, des décisions ou des tâches dévolues, sauf si le procureur considère l'instruction illégale.

193. Le Ministère public doit faire en sorte d'assurer la résolution rapide des affaires dans le respect de la loi. Les dispositions du CPP prévoient des délais précis pour exercer l'action publique ou impose que ces poursuites soient intentées dans des délais raisonnables. Conformément à l'article 173.5 du CPP, le respect des délais doit être confirmé dans les documents de la procédure, ce qui garantit l'exécution de l'obligation légale. Qui plus est, un délai abusif engage la responsabilité disciplinaire. Selon les autorités, pendant la période 2012 à 2014, 19 procédures de discipline ont été intentées contre 27 procureurs pour délais abusifs de la procédure.

Principes éthiques, règles de déontologie et conflits d'intérêts

194. L'article 42 de la LMP énumère les attributions du procureur, ainsi que son devoir de respecter les exigences de la Constitution, des lois et des autres actes juridiques, de maintenir une discipline de travail et de se conformer aux règles de déontologie professionnelle. Rédigées sur la base des recommandations présentées par les services du Ministère public, ces règles figurent dans le Code de déontologie des procureurs adopté par le Procureur général en 2007²⁰⁸. Le Code de déontologie est publié sur le site internet officiel du Ministère public²⁰⁹.

195. Le Code de déontologie se reporte aux instruments juridiques internationaux, dont la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'aux recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe²¹⁰. Il vise à assurer l'indépendance de l'action publique, renforcer la confiance du public envers le Ministère public et défendre sa réputation élevée. On y trouve les principes fondamentaux concernant la conduite ainsi que des règles de déontologie applicables aux procureurs dans leurs relations professionnelles et extra-professionnelles. Les manquements graves au code de déontologie²¹¹ (voir ci-après) mettent en cause la responsabilité disciplinaire des procureurs. Il entre dans les missions du Procureur général de veiller à l'application des règles de déontologie par les procureurs.

196. Il convient de rappeler par ailleurs que la LSP contient une liste de règles d'éthique à l'intention des fonctionnaires et agents publics de haut rang en général. Si

²⁰⁷ Voir l'article 31 de la LMP.

²⁰⁸ Ordonnance du Procureur général n°17 du 30 mai 2007, abrogeant l'Ordonnance n°6 du 9 mars 2005 relative à l'adoption du code de déontologie des agents du Ministère public de la République d'Arménie.

²⁰⁹ <http://www.procureur.am> (en arménien seulement)

²¹⁰ À savoir les recommandations (2000)19 et (94)12 [Recommandations Rec\(2000\)19](#) and [Rec\(94\)12](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

²¹¹ Voir l'article 46 de la LMP.

ces règles s'appliquent aussi aux procureurs, elles ne sont pas exhaustives et sont complétées par les règles expresses les concernant mentionnées plus haut.

197. Le Code de déontologie des procureurs traite aussi dans une certaine mesure des conflits d'intérêts, en indiquant expressément que ceux-ci sont tenus d'éviter de se laisser influencer par des intérêts personnels, les groupes de pression, les médias ou toute autre pression politique locale ou nationale ; de gérer leurs relations extra-professionnelles, c'est-à-dire familiales, sociales et autres ainsi que leur mode de vie de manière à s'assurer qu'elles n'interfèrent pas dans l'exercice de leurs activités officielles et la bonne exécution de leurs devoirs professionnels ; et de s'abstenir de nouer des liens personnels, financiers et économiques qui nuisent à la réputation et portent atteinte à l'impartialité du Ministère public, et les rendent matériellement ou de toute autre façon dépendants d'un quelconque tiers. Qui plus est, un mécanisme de prévention des conflits d'intérêts est prévu dans l'article 91 du CPP relatif à la révocation des procureurs (voir plus loin dans ce rapport). La définition générale des conflits d'intérêts des agents publics de haut rang donnée dans la LSP ne s'applique pas aux procureurs.

198. L'EEG prend acte de ce que le Code de déontologie des procureurs a été élaboré au sein du Ministère public et qu'il fait référence aux normes internationales pertinentes. S'agissant de son contenu, le code aborde les principales questions éthiques intéressant l'exercice de la profession de procureur. En même temps, il reste très général et paraît insuffisant pour aider correctement les procureurs à faire face aux situations concrètes. L'EEG est convaincue de la nécessité d'apporter des réponses aux problèmes d'éthique – par exemple, en ce qui concerne les conflits d'intérêts ou comment les procureurs doivent se comporter dans les situations où ils subissent des pressions politiques. Comme le GRECO l'a déjà souligné à de nombreuses occasions, un code de déontologie est d'autant plus utile qu'il fournit des directives pratiques pour l'application des principes au quotidien et contribue à résoudre des dilemmes concrets. Par ailleurs, gardant à l'esprit les allégations évoquées plus haut sur le degré d'indépendance insuffisant des procureurs, ainsi que le faible niveau de confiance du public dans le pouvoir judiciaire, il est extrêmement important de mieux faire connaître à ceux-ci les risques de corruption, les dilemmes éthiques et les normes de déontologie existantes. Ces questions sont prises en compte par la recommandation ci-après dans le paragraphe « Formation, conseil et sensibilisation »²¹².

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

199. Les restrictions relatives aux activités accessoires des procureurs²¹³ sont semblables à celles applicables aux juges. Il est interdit aux procureurs d'exercer des fonctions sans lien avec l'exécution de leurs devoirs dans des organes de l'Etat et des gouvernements locaux, d'occuper un poste dans des entités commerciales, ou de se livrer à toute autre activité rémunérée sauf s'il s'agit de travaux de nature scientifique, pédagogique et créative dont le paiement ne doit pas dépasser un montant raisonnable, c'est-à-dire le montant susceptible d'être payé à toute personne possédant des qualifications semblables qui n'ont pas le statut de procureurs. Un procureur ne peut pas être entrepreneur privé ni actionnaire dans des sociétés commerciales ou détenir des intérêts dans une société de gestion de fonds en commandite si, en plus de participer aux assemblées générales, il émet des directives ou exerce d'autres fonctions d'encadrement au sein de l'organisation. Il leur est également interdit de toucher des redevances sur des publications ou pour des interventions concernant l'exercice de leurs fonctions officielles,

²¹² Voir le paragraphe 223 ci-après.

²¹³ Voir l'article 43 de la LMP. Les notions « d'activités entrepreneuriales » et de « travaux de nature scientifique, pédagogique et créative » sont définies en détail à l'article 24 de la LMP, comme vu plus haut s'agissant des parlementaires.

et de travailler avec des personnes qui leurs sont liées juridiquement ou apparentées dans un cadre supposant un lien de subordination directe.

200. Les règles disciplinaires internes du Ministère public imposent, pour exercer des activités accessoires, d'avoir l'autorisation écrite du supérieur hiérarchique direct, basée sur un descriptif accompagné d'un calendrier remis au préalable par le procureur. Ces activités ne doivent pas excéder 20% du temps de travail hebdomadaire total et ne pas entraîner une absence de leur lieu de travail pendant une journée entière. Selon les autorités, actuellement 23 procureurs sont titulaires d'un doctorat et la plupart d'entre eux exercent des activités pédagogiques dans différents établissements d'enseignement du pays et à l'académie de justice SNCO.

201. Comme les juges, les procureurs ne sont pas autorisés à adhérer à un parti politique ni à se livrer à une quelconque autre activité politique²¹⁴. La loi contient plusieurs autres interdictions, comme l'interdiction générale de représenter des tiers, d'utiliser leur fonction officielle au bénéfice d'entités non gouvernementales, y compris des organisations religieuses, d'adhérer à des syndicats et d'organiser ou participer à des grèves²¹⁵.

202. Les procureurs ne sont soumis à aucune restriction particulière après la cessation de leurs fonctions mais, comme pour les parlementaires et les juges, la règle générale énoncée à l'article 23.1, alinéa 9 de la LSP s'applique. En conséquence, pendant une période allant jusqu'à un an après avoir quitté leur poste, les fonctionnaires ou agents publics de haut rang ne sont pas autorisés à travailler avec un employeur ni à être salarié d'une entité qu'ils ont contrôlée directement au cours de la dernière année de leur mandat. Comme mentionné plus haut dans le chapitre consacré aux parlementaires, cette règle semble imprécise et incomplète et il n'existe pas d'instrument ni de mécanisme concret en place pour la faire appliquer. Les autorités sont invitées à réfléchir aux possibilités de réviser la règle en vigueur de manière à améliorer son efficacité dans la pratique.

Révocation et retrait

203. Aux termes de l'article 91 du CPP, le procureur n'est pas autorisé à prendre part à la procédure pénale :

- s'il entretient des liens de parenté ou d'autres relations de dépendance personnelle avec le juge qui instruit l'affaire pénale, ou
- si l'un des motifs de révocation du juge prévus à l'article 90 du CPP existe au regard du procureur, c'est-à-dire des éléments susceptibles de faire naître un doute raisonnable quant à son impartialité au regard de l'affaire en question – tels que des préjugés à l'encontre de la partie, son représentant, conseil ou autres participants à la procédure ; avoir été témoin des faits contestés dans le procès ; avoir participé à l'instruction de l'affaire dans une instance inférieure ou si son conjoint ou une autre relation au troisième degré de parenté a participé, etc.

204. Les procureurs qui ont connaissance d'éléments excluant leur participation à la procédure sont tenus d'en informer les participants concernés et l'instance qui conduit la procédure et, s'ils ne sont pas certains que l'instruction de l'affaire peut se poursuivre normalement s'ils y participent, ils doivent se déclarer incompétents ou de déposer une requête de dessaisissement. L'exclusion est décidée par le procureur d'un rang supérieur – ou par le tribunal compétent en ce qui concerne la participation du procureur à l'audience. Les parties prenantes ont le droit de demander le dessaisissement des procureurs à tout moment de la procédure pénale. L'instance qui conduit l'action pénale est habilitée à se prononcer sur les récusations et motions de dessaisissement. Les

²¹⁴ Article 7 de la LMP.

²¹⁵ Voir l'article 43 de la LMP.

autorités déclarent que les parties prenantes à la procédure peuvent faire appel des décisions d'exclusion prises par les procureurs d'un rang supérieur devant la hiérarchie de ces derniers, et les décisions rendues par les tribunaux à ce sujet peuvent être contestées devant des juridictions supérieures²¹⁶.

Cadeaux

205. L'article 43 de la LMP interdit aux procureurs de recevoir des cadeaux, de l'argent ou des services de tiers pour exercer leurs fonctions officielles, sauf dans les cas prévus par la loi. L'article 29 de la LSP contient des règles plus détaillées qui s'appliquent aux fonctionnaires et agents publics de haut rang, parmi lesquels les procureurs, et définissent ce qu'est un cadeau, règlementent les exceptions à l'interdiction générale et le traitement des cadeaux autorisés. Ces règles sont exposées plus haut s'agissant des parlementaires²¹⁷.

206. Les procureurs qui appartiennent à la catégorie des agents publics de haut rang sont tenus de notifier les cadeaux reçus dans leurs déclarations de patrimoine remises normalement à la Commission d'éthique compétente (deux cas seulement ont été signalés au cours de la période 2011-2013). Aucun cas de cadeau reçu en infraction de la loi n'a été recensé.

Contacts avec les tiers, information confidentielle

207. Les autorités font savoir que la communication des procureurs avec des tiers hors de la procédure officielle au sujet de l'affaire qu'ils examinent est encadrée par les règles définissant la procédure d'accueil des citoyens, l'examen des demandes et des plaintes. Par ailleurs, le Code de déontologie des procureurs contient aussi plusieurs règles concernant leurs relations qui leur interdisent expressément, entre autres, de nouer des liens personnels, financiers et économiques qui nuisent à la réputation et portent atteinte à l'impartialité du Parquet en les rendant matériellement ou d'une autre manière dépendants de tiers.

208. En application de l'article 42 de la LMP, les procureurs sont tenus de respecter les obligations légales qui régissent la consultation de documents contenant des secrets d'Etat et secrets officiels, ou d'autres informations confidentielles protégées par la loi, même après la cessation de leur mandat. Les dispositions pertinentes sont contenues dans la loi relative aux secrets d'Etat et secrets officiels, ainsi que dans les articles 170 à 172 du CPP. Ces dernières dispositions prévoient des mesures pour protéger l'intimité de la vie privée, les secrets d'Etat, les secrets officiels et commerciaux. Le non-respect de cette réglementation peut, dans certaines circonstances, mettre en cause la responsabilité pénale en vertu des articles 309 (dépassement du mandat officiel) ou 315 du CP (négligence officielle).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

209. L'article 32 de la LSP fait obligation aux agents publics de haut rang, dont certaines catégories de procureurs, de déclarer leurs revenus et leurs biens (déclarations de patrimoine) à la Commission d'éthique des agents publics de haut rang, dans un délai de 15 jours à compter du jour où ils prennent ou cessent leurs fonctions officielles, chaque année (au plus tard le 15 février de l'année suivante). Le conjoint du procureur, les parents résidant dans le même foyer, ainsi que les enfants mineurs (âgés de moins de 18 ans), célibataires et vivant sous le même toit, doivent aussi faire des déclarations de patrimoine, en même temps et selon des règles identiques. Le registre électronique des agents publics de haut rang et les déclarations électroniques – dans les limites

²¹⁶ Articles 91 et 103 du CPP.

²¹⁷ Voir les paragraphes 50 à 53 plus haut.

définies par le gouvernement – sont publiés sur le site internet officiel de la Commission d'éthique compétente²¹⁸.

210. Les éléments du régime de déclaration de patrimoine applicable aux agents publics de haut rang ont été exposés plus haut concernant les parlementaires²¹⁹. En plus des obligations générales, les procureurs de rang élevé (comme les juges) doivent remettre à la Commission d'éthique des agents publics de haut rang une déclaration sur les personnes auxquelles ils sont liés qui occupent un poste de procureur, de juge ou de magistrat instructeur, en indiquant leur nom et prénom, deuxième nom ainsi que les fonctions exercées²²⁰.

211. Les autorités font savoir que le Ministère public a élaboré un projet de loi²²¹ en vue d'étendre la catégorie des procureurs exerçant des missions d'encadrement qui sont obligés de remettre des déclarations de patrimoine, aux chefs de départements (divisions) des parquets ainsi qu'aux procureurs du district administratif de la capitale Erevan et aux substituts des procureurs militaires. Le projet de loi repose sur l'idée que l'actuelle définition de procureur de rang élevé aux fins des déclarations de patrimoine est incomplète et mal conçue. En principe, l'EEG appuie cette initiative de réforme et renvoie aux commentaires sur le sujet et à la recommandation ci-après²²².

Contrôle et mise en œuvre

212. Les procureurs sont susceptibles de voir leur responsabilité disciplinaire engagée, en vertu des articles 46 à 48 de la LMP, pour les motifs suivants : exécution non satisfaisante des fonctions ; infractions graves ou répétées à la loi dans l'exercice de leurs fonctions ; manquements graves aux prescriptions du Code de déontologie des procureurs ; non-respect des obligations énoncées dans les articles 42 et 43 de la LMP ; infractions aux règles de discipline professionnelle ; défaut de déclaration de patrimoine, ou déclaration incomplète.

213. Selon la gravité des manquements, les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être appliquées aux procureurs : avertissement ; blâme ; blâme aggravé ; rétrogradation au grade inférieur ; baisse du niveau du poste ; révocation. Le Procureur général est compétent pour imposer ces sanctions aux procureurs qu'il a nommés ; l'avertissement et le blâme peuvent aussi être adressés par le procureur d'un rang supérieur. D'autres sanctions sont applicables sur la base d'un avis circonstancié émis par la Commission d'éthique. Il appartient au Procureur général d'adresser un avertissement et un blâme à son substitut ; le blâme aggravé, la rétrogradation à un grade inférieur et la révocation relèvent du Président de la République sur proposition du Procureur général. La rétrogradation d'un grade du Procureur général est du ressort du Président de la République.

214. Comme pour les juges, l'EEG s'inquiète de l'actuel libellé des motifs pouvant mettre en cause la responsabilité disciplinaire. Une formulation vague telle que « exercice non satisfaisant des fonctions officielles », « violation des règles de discipline professionnelle » et, en particulier, « manquements significatifs aux exigences du Code de déontologie des procureurs » fait craindre d'éventuels abus et doit être remplacée par l'énoncé d'infractions plus précises à la discipline. Il a été indiqué sur place que l'on projetait d'abolir la responsabilité disciplinaire des procureurs pour défaut de déclaration de patrimoine ou pour déclaration inexacte puisque tous les procureurs n'étaient plus assujettis à l'obligation déclarative générale. L'EEG pense toutefois que rien ne justifie la suppression de cette responsabilité étant donné que certains procureurs – de rang élevé

²¹⁸ <http://d'ethique.am/hy/déclarations-registry/> (en arménien seulement)

²¹⁹ Voir les paragraphes 66 à 71 plus haut.

²²⁰ Article 36 de la LMP.

²²¹ Projet de loi modifiant et complétant la loi de la République d'Arménie sur le Ministère public.

²²² Voir ci-après le chapitre « Questions transversales » (paragraphe 228).

– sont encore tenus de déclarer leur situation patrimoniale. Par ailleurs, le présent rapport préconise d'étendre l'obligation à l'ensemble des procureurs, quel que soit leur rang.²²³ Pour terminer, il serait préférable de définir une gradation plus précise des sanctions, en particulier s'agissant des motifs possibles de révocation et de veiller à ce qu'ils concernent uniquement les infractions les plus graves. Les autorités sont invitées à prendre en compte ces suggestions dans l'actuel processus de réforme.

215. Le Procureur général et le procureur d'un rang supérieur sont habilités à déclencher une procédure de discipline. Généralement, la durée de ces procédures ne doit pas excéder trois semaines. Le procureur concerné a le droit d'obtenir des explications. Les avertissements et les blâmes sont adressés par l'instigateur de la procédure de discipline dans un délai de trois jours suivant la fin de la procédure. Les autres catégories de sanctions sont infligées par le Procureur général dans un délai de trois jours à compter de la réception des avis de la Commission d'éthique qui est saisie de l'affaire dans la semaine qui suit la fin de la procédure. La commission décide, après un vote, si une infraction disciplinaire a été commise, si le procureur concerné en est coupable et, si le Procureur général en fait la demande, s'il convient de se prononcer pour une révocation. Selon les autorités, l'avis de la Commission d'éthique lie le Procureur général.

216. La responsabilité disciplinaire des procureurs est soumise à des délais de prescription : la procédure doit être intentée dans un délai de 30 jours à compter de la découverte de l'infraction disciplinaire, et au plus tard 12 mois à compter du jour où elle a été commise. Les procureurs ont le droit de faire appel devant un tribunal des sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre conformément à la procédure prévue par la loi²²⁴.

217. Comme mentionné plus haut, le défaut de déclaration de patrimoine ou la soumission d'une déclaration inexacte constituent des motifs permettant d'engager une procédure de discipline. Dans la pratique, aucun cas n'a à ce jour été recensé. Par ailleurs, comme exposé plus haut concernant les parlementaires,²²⁵ la tâche de vérifier les déclarations de patrimoine des agents publics de haut rang – auxquels appartiennent certaines catégories de procureurs – entre dans les attributions de la Commission d'éthique des agents publics de haut rang. La Commission n'est toutefois pas compétente pour ouvrir une action à leur encontre s'ils ne se sont pas acquittés de leur obligation de déclaration. D'autre part, la LSP ne prévoit pas de sanction en cas de violation de la réglementation relative aux déclarations de patrimoine – le défaut de déclaration ou la communication d'informations incomplètes ou erronées. Le seul instrument dont dispose la Commission d'éthique en la matière est la possibilité de publier sur son site internet une liste des procureurs qui ne sont pas en règle.

218. Les autorités déclarent que 36 procureurs ont fait l'objet d'une procédure de discipline au cours de la période 2012 à 2014. Les types de sanctions disciplinaires infligées ont été les suivants : remontrance (dans 11 cas), réprimande (dans 15 cas), réprimande aggravée (dans 2 cas), rétrogradation d'un grade (1 cas). Les infractions commises par quatre procureurs ont été traitées dans le cadre de consultations spéciales avec le Procureur général ou son substitut coordinateur du domaine concerné, et dans trois cas les procureurs ont été révoqués suite à l'avis émis par la Commission d'éthique. Par ailleurs, au cours de la même période 85 procureurs ont enfreint les dispositions du Code de déontologie.

219. La responsabilité administrative des procureurs peut aussi être mise en cause en vertu de la loi relative aux principes de base des actions et de la procédure administratives et, de manière générale conformément aux dispositions du Code des

²²³ Voir ci-après le chapitre « Questions transversales » (paragraphe 228).

²²⁴ Article 49.11 de la LMP.

²²⁵ Voir les paragraphes 81 et 82 plus haut.

infractions administratives – par exemple, en cas de refus de remettre à l’Etat les cadeaux reçus en rapport avec l’exercice des fonctions.

220. Enfin, les procureurs peuvent faire l’objet de procédures et de sanctions pénales, par exemple, en cas de vol, fraude, malversation, corruption, trafic d’influence, divulgation d’informations professionnelles confidentielles, dépassement des pouvoirs officiels ou négligence officielle. Conformément à l’article 44 de la LMP, ils ne peuvent pas être appréhendés sans l’accord du Procureur général ou de ses substituts, sauf par décision de justice. Par ailleurs, seuls le Procureur général ou ses substituts sont habilités à engager des poursuites pénales à l’encontre d’un procureur. En ce qui concerne les infractions pénales susmentionnées, les autorités font savoir qu’un seul procureur a été poursuivi au pénal²²⁶ pendant la période 2012 à 2014, mais il a été décidé le 30 décembre 2014 de clore l’affaire et de rendre un non-lieu en l’absence de « corpus delicti ».

Conseil, formation et sensibilisation

221. L’Académie de justice organise des cours de formation sur l’éthique, d’une durée de 10 heures, destinés aux procureurs et que les postulants à la fonction doivent obligatoirement suivre. Les sujets traités sont le Code de déontologie des procureurs, les questions d’éthique relatives à leur travail, les problèmes de corruption et les mesures de prévention, les conflits d’intérêts, les déclarations de patrimoine, la procédure de discipline et le rôle de la Commission d’éthique. L’Académie de justice projette également d’organiser, en 2016, un cours similaire à l’intention des magistrats du siège²²⁷.

222. Comme indiqué plus haut concernant les parlementaires, la Commission d’éthique des agents publics de haut rang prévoit de dispenser à ceux-ci ainsi qu’aux procureurs concernés des conseils sur les questions touchant aux déclarations de patrimoine.

223. Les informations recueillies par l’EEG donnent clairement à penser qu’il reste beaucoup à faire pour sensibiliser les procureurs aux dilemmes éthiques qu’ils sont susceptibles de rencontrer dans le cadre de leur vie professionnelle et aux règles existantes, pour leur apporter des conseils pratiques sur la façon d’appliquer ces principes au quotidien et les aider à résoudre les problèmes concrets. On pourrait pour ce faire utiliser une panoplie de mesures comprenant une formation spécialisée, des conseils confidentiels au sein du Ministère public complétés éventuellement par d’autres orientations écrites. Dans ce domaine, on ne peut que soutenir les projets actuels en vue de dispenser une formation sur les questions d’éthique aux magistrats du siège. Dans le contexte décrit plus haut, il est très important de donner à l’ensemble des procureurs une formation régulière obligatoire exposant des cas concrets. Elle sera axée sur la prévention des conflits d’intérêts et de la corruption. Par ailleurs, il faut privilégier les questions pratiques relatives aux principes d’impartialité et d’indépendance, la procédure contradictoire, le respect de la présomption d’innocence, le droit à un procès équitable, l’égalité des armes et l’indépendance des tribunaux. En ce qui concerne les conseils donnés au sein du Ministère public, il est capital qu’ils soient fournis par des spécialistes possédant une expertise en la matière, distincts des organes disciplinaires – comme la Commission d’éthique, afin qu’ils puissent consulter et travailler en confiance. Pour terminer, comme pour les juges, il convient de souligner que dans le contexte arménien où la perception de la corruption au sein de l’appareil judiciaire et du Ministère public est élevée et la confiance des citoyens dans la justice est faible, il est capital d’inscrire les

²²⁶ En vertu des articles 309 (dépassement du mandat officiel) et 315 du CP (négligence officielle).

²²⁷ Après la visite, les autorités ont indiqué que tous les procureurs hormis le Procureur général et son ou ses substituts suivent une formation annuelle avec des cours obligatoires portant sur l’éthique et la prévention de la corruption. Durant les entretiens, toutefois, l’EEG a été informée que les modules de formation sur ces questions sont encore en cours d’élaboration pour être dispensés ultérieurement, pour ce qui concerne les magistrats du siège. En tout état de cause, il est clair que ces besoins de formation doivent être satisfaits à l’avenir par des formations régulières.

mesures semblables à celles qui sont mentionnées plus haut dans une politique globale ferme de prévention de la corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande de mener une politique volontariste pour empêcher les influences abusives contre les procureurs, les conflits d'intérêts et la corruption au sein du Ministère public, comprenant i) la mise en œuvre d'une formation permanente obligatoire pour l'ensemble des procureurs axée sur l'éthique et la déontologie, l'impartialité et l'indépendance, la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption, et ii) la mise en place au sein du Ministère public de conseillers confidentiels de manière à conseiller les procureurs et accroître leur sensibilité en ce qui concerne les domaines mentionnés au point i).**

VI. QUESTIONS TRANSVERSALES

224. Comme indiqué plus haut dans le chapitre « Contexte », plusieurs réformes juridiques relatives à la corruption et à l'intégrité ont été menées à bien ces dernières années, dont l'adoption de la loi sur le service public (LSP), en vigueur depuis 2012. La LSP contient des règles relatives à l'éthique, la prévention de la corruption et la déclaration de revenus et de biens (déclaration de patrimoine), qui s'appliquent en partie aux agents publics de haut rang, parmi lesquels les parlementaires, les juges et certains procureurs (de rang élevé). Elle établit en outre une Commission d'éthique pour les agents publics de haut rang, chargée entre autres de tenir un registre de leurs déclarations de patrimoine, de les analyser et de les publier²²⁸. Tout en prenant dûment note de ce processus de réforme, l'EEG considère néanmoins qu'il est encore possible d'améliorer plusieurs questions traitées dans la présente évaluation, tel qu'exposé ci-après. En particulier, il semblerait que les préoccupations générales dont font état diverses parties prenantes quant aux insuffisances de la mise en œuvre effective de la loi in Arménie valent aussi s'agissant des dispositions de la LSP.

225. Premièrement, l'EEG est d'avis que les règles relatives aux cadeaux posées dans la LSP, énoncées plus haut dans le chapitre sur les parlementaires²²⁹, qui s'appliquent aux fonctionnaires et agents publics de haut rang, parmi lesquels les parlementaires et les procureurs, justifient plusieurs amendements. Plus précisément, l'absence d'obligation déclarative générale²³⁰ (sauf l'obligation de présenter une déclaration annuelle de patrimoine qui n'englobe manifestement pas tous les types de cadeaux ou autres avantages) ne satisfait pas l'EEG. Par ailleurs, cette dernière estime que les interdictions et réglementations en vigueur concernant les cadeaux ne tiennent pas suffisamment compte des personnes associées aux fonctionnaires et agents publics de haut rang. Afin d'empêcher le contournement de ces règles, il importe de les étendre aux cadeaux octroyés ou offerts aux personnes auxquelles ils sont associés dans l'exercice de leurs fonctions. Qui plus est, on ignore si la notion de cadeau au sens des règles évoquées plus haut concerne seulement des biens tangibles ou si elle est suffisamment large pour englober aussi des avantages en nature comme les réceptions, les voyages gratuits et les hébergements fournis par des tiers ou des invitations à des événements culturels ou sportifs. Enfin, les règles contiennent plusieurs termes vagues qu'il faut préciser, notamment les éléments de la définition du cadeau « qui n'aurait normalement pas été offert à une personne n'ayant pas le statut d'agent public » ; la notion des avantages procurés par des parents ou des amis qui ne sont pas considérés comme des cadeaux si « leur nature et leur importance sont conformes à la nature des relations avec ces personnes » ; ainsi que l'expression « cadeaux, récompenses et réceptions offerts à l'occasion d'évènements officiels » – que les fonctionnaires et agents publics de haut rang ont l'autorisation d'accepter. Ces notions floues créent des zones d'ombre et des possibilités d'abus. Si le code de déontologie préconisé plus haut doit fournir des conseils concrets sur ces questions, des dispositions juridiques précises sont aussi nécessaires.

226. En ce qui concerne les juges, l'EEG note que les règles spécifiques contenues dans le CPP telles que décrites plus haut²³¹ sont à certains égards plus strictes que les dispositions générales de la LSP – entre autres, la définition du cadeau y est plus détaillée et comprend expressément, par exemple, les avantages en nature tels que les « services rendus à un prix anormalement bas » ; les cadeaux donnés ou offerts aux membres de la famille vivant avec le juge ; elles obligent à notifier à la Commission d'éthique et de discipline de l'AGJ les cadeaux pouvant être acceptés dont la valeur

²²⁸ Voir l'article 43 de la LSP.

²²⁹ Voir les paragraphes 50 à 53 plus haut.

²³⁰ L'article 29 de la LSP fait obligation aux fonctionnaires et agents publics de haut rang de notifier, le cas échéant, à leur supérieur hiérarchique les cadeaux d'une valeur supérieure à 100 000 AMD/environ 185 EUR ; cette obligation ne s'applique pas aux députés. Au cours des entretiens, l'EEG a appris toutefois que les députés devaient normalement remettre à l'administration parlementaire les cadeaux reçus, par exemple, au cours des visites officielles, mais il semble ne pas y avoir de règle écrite à cet effet.

²³¹ Voir les paragraphes 137 à 141 plus haut.

dépasse certains seuils. Cela étant dit, l'EEG estime que les seuils actuels – environ 463 EUR pour les cadeaux reçus d'une personne au cours de la même année calendaire, et environ 1 850 EUR pour la valeur totale des cadeaux reçus au cours de cette même période – sont trop élevés, si l'on garde à l'esprit que le salaire mensuel moyen en Arménie s'élève à environ 321 EUR et le salaire mensuel brut d'un juge de première instance à environ 1.260 EUR. D'autre part, comme dans la LSP, les dispositions du CPP relatives aux cadeaux emploient des termes vagues qui nécessitent d'être précisés, en particulier, les éléments définissant un cadeau qui ne serait « normalement pas offert à une personne n'ayant pas le statut de juge » ; ainsi que plusieurs notions contenues dans la liste des cadeaux réputés acceptables, tels que la notion « d'avantages procurés par la famille, les amis ou des associés qui ne sont pas considérés comme des cadeaux si leur nature et leur importance correspondent raisonnablement à la nature des relations entre les intéressés » et l'expression « cadeaux et récompenses habituellement remis à l'occasion d'événements publics ». Les autorités font savoir qu'il n'existe pas de pratique constante en la matière qui permettrait d'explicitier exactement ces mots. Par conséquent, **le GRECO recommande de préciser les règles applicables à l'acceptation de cadeaux par les parlementaires, les juges et les procureurs afin de donner des définitions plus explicites permettant de prendre en compte tous types d'avantages – y compris les avantages en nature et les avantages procurés aux personnes associées ; instaurer l'obligation de notifier les cadeaux reçus à un organe de contrôle qualifié ; et, dans le cas particulier des juges, abaisser les seuils de déclaration en vigueur.**

227. Un autre domaine où il serait bon d'apporter des améliorations supplémentaires est le cadre juridique des déclarations de patrimoine auxquelles sont tenus les agents publics de haut rang, parmi lesquels les parlementaires, les juges et certains procureurs. Premièrement, concernant la publication des informations, l'EEG a appris avec satisfaction qu'on en avait récemment élargi le champ d'application²³² de la diffusion des déclarations de patrimoine sur le site internet de la Commission d'éthique pour les hauts fonctionnaires, toutefois, elle partage les préoccupations exprimées par certains interlocuteurs au sujet de la règle qui interdit la divulgation de renseignements identifiant une personne ou un bien. Si à l'évidence la vie privée des agents publics (et de leur famille) doit être dûment respectée, cette restriction semble avoir une portée considérable. L'EEG émet aussi des réserves sur le fait que la liste des informations pouvant être publiés est établit par le gouvernement. Elle aurait assurément préféré qu'une question aussi importante soit traitée dans le cadre même de la loi. En outre, elle regrette vivement que la législation ne prévoit pas la publication d'irrégularités significatives découvertes par la Commission d'éthique. Ces insuffisances limitent les effets préventifs des déclarations de patrimoine sur l'intégrité et les possibilités de contrôle par les citoyens qu'offre la transparence.

228. Deuxièmement, l'EEG émet des réserves sur le fait que seul un nombre très limité de procureurs (de haut rang), 25 en tout, est assujetti aux règles relatives à la déclaration de patrimoine. Comme indiqué plus haut au chapitre qui leur est consacré, le Ministère public a élaboré un projet de loi²³³ visant à étendre la catégorie de procureurs de haut rang soumis à l'obligation déclarative aux chefs de départements (divisions) des parquets ainsi qu'aux procureurs des districts administratifs de la capitale Erevan et aux substituts des procureurs militaires. Le projet de loi repose sur l'idée que l'actuelle définition de procureur de rang élevé aux fins des déclarations de patrimoine est incomplète et mal conçue. Si l'EEG appuie cette initiative de réforme, elle est d'avis que dans un souci de cohérence (en gardant à l'esprit que tous les juges sont concernés), de transparence et de prévention de la corruption, cela doit s'appliquer à l'ensemble des procureurs – comme c'était le cas avant l'adoption de la LSP. Eu égard à ce qui précède,

²³² Avant la réforme, seules les transactions financières dont la valeur dépassait un certain seuil étaient rendues publiques.

²³³ Projet de loi modifiant et complétant la loi de la République d'Arménie sur le service public.

le GRECO recommande de compléter le dispositif existant de déclarations de patrimoine applicable aux parlementaires, aux juges et aux procureurs en définissant dans la loi les informations soumises à publication et exclure seulement les éléments dont la confidentialité est à l'évidence exigée parce qu'ils touchent à la vie privée ; et en élargissant le champ d'application du dispositif de déclaration à l'ensemble des procureurs.

229. En ce qui concerne le contrôle et la mise en œuvre des règles relatives aux déclarations de patrimoine, la Commission d'éthique des agents publics de haut rang est chargée de leur examen et de leur publication. Le Président de l'Assemblée nationale, le Premier ministre, le président de la Cour constitutionnelle et celui de la Cour de cassation, le Procureur général désignent chacun un des cinq membres de la Commission qui sont nommés par le Président de la République pour un mandat de six ans. La Commission élit un président et un vice-président parmi ses membres. Il est interdit aux membres de la Commission d'adhérer à un parti politique, de représenter un organe ou d'occuper un poste au sein d'une entité de l'Etat ou d'une collectivité locale, d'exercer un autre travail rémunéré sauf de nature scientifique, pédagogique et créative. Aux termes de la loi les membres de la Commission sont indépendants, et ne sont liés que par la Constitution et la loi, ils ne sont responsables devant aucune autre instance ou agent public.²³⁴ Leur rémunération est fixée par la loi. Le soutien logistique et organisationnel des activités de la Commission est assuré par la présidence de la République. Le Président peut mettre fin au mandat des membres de la Commission dans certains cas comme la non-exécution des devoirs officiels. Si l'EEG prend acte de la création de la Commission et du principe d'indépendance de ses membres inscrit dans la loi, elle n'en est pas moins préoccupée par son indépendance opérationnelle – étant donné que la Commission est située dans les locaux et soutenue par les moyens de la présidence de la République, et qu'elle ne dispose pas de budget propre. Gardant à l'esprit le contexte arménien décrit plus haut, caractérisé par les inquiétudes suscitées par le rôle dominant du Président de la République dans le système politique et l'absence, dans la pratique, de séparation nette des pouvoirs, il est de la plus haute importance que le mécanisme de contrôle des agents publics de haut rang fonctionne non seulement de manière indépendante et impartiale mais soit aussi perçu ainsi. C'est essentiel pour que le public ait confiance dans le système.

230. Plusieurs interlocuteurs rencontrés par l'EEG considèrent que la Commission d'éthique des agents publics de haut rang est impuissante – point de vue que les autorités ne partagent pas – étant donné qu'à ce jour elle n'a effectué que des vérifications préalables des déclarations de patrimoine qui lui sont remises et qu'elle n'est pas habilitée à appliquer des sanctions – sauf la publication d'une liste d'agents publics qui ne sont pas en règle. Par ailleurs, actuellement la Commission n'est pas compétente pour déclencher une procédure contre les parlementaires, les juges ou les procureurs en infraction. Dans ce contexte, l'EEG note que les propositions de réforme actuelles, évoquées plus haut dans le chapitre consacré aux parlementaires²³⁵, ont pour objet d'approfondir l'examen des déclarations lorsque le système électronique de vérification et d'analyse fondée sur les risques sera pleinement opérationnel, que la Commission aura un accès direct à la base de données de l'Etat, d'instituer des sanctions administratives – à savoir des avertissements et des amendes qu'elle infligera en cas de défaut de déclaration ou communication d'informations erronées ou incomplètes. D'aucuns pensent qu'il faudrait aligner les ressources de la Commission sur ces responsabilités accrues si le projet de proposition est adopté.

231. L'EEG soutient ce processus de réforme et souhaite souligner l'importance de doter la Commission d'un mandat explicite et de compétences appropriées pour mener à bien un contrôle approfondi des déclarations de patrimoine, rechercher les infractions aux

²³⁴ Voir l'article 40 de la LMP.

²³⁵ Voir le paragraphe 84 plus haut.

règles et déclencher une procédure à l'encontre des agents publics de haut rang, dont les parlementaires, les juges et les procureurs. Elle doit s'assurer entre autres que la Commission a accès à toutes les bases de données publiques – il semblerait que certaines instances présentant un intérêt, comme l'administration fiscale, n'y seraient pas favorables. Les autorités sont aussi invitées à envisager de conférer à la Commission le droit de demander les informations financières utiles aux banques et autres établissements financiers, comme le préconisent les représentants de la Commission rencontrés sur place. D'autre part, il est indispensable d'instaurer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives et de donner à la Commission elle-même le pouvoir de les appliquer – ou du moins certaines d'entre elles – si l'on veut établir un dispositif crédible de contrôle et de mise en œuvre. En plus de l'introduction prévue des avertissements et des amendes, une base juridique claire pour la publication de toutes irrégularités significatives détectées par la Commission est également nécessaire. Aux fins de mettre en place un mécanisme efficace, il faudra réévaluer les moyens techniques et humains de la Commission et, le cas échéant, lui affecter des ressources adaptées. Eu égard aux paragraphes précédents, **le GRECO recommande d'adopter des mesures appropriées pour assurer effectivement le contrôle et la mise en œuvre des règles relatives à la déclaration de patrimoine applicables aux parlementaires, aux juges et aux procureurs, notamment en renforçant l'indépendance opérationnelle de la Commission d'éthique des agents publics de haut rang, en lui conférant un mandat clair, des pouvoirs et des ressources adaptées pour procéder à des vérifications approfondies des déclarations présentées, rechercher les irrégularités et déclencher une procédure, imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infractions aux règles.**

232. Les autorités voudront aussi peut-être s'assurer que les sanctions pénales sont bien en place – et effectivement appliquées – en cas de manquements graves aux règles relatives aux déclarations de patrimoine. Certaines personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue préconisent d'ériger en infraction pénale l'enrichissement illicite afin de renforcer le dispositif de mise en œuvre. Selon les procureurs rencontrés sur place, les infractions pénales existantes comme l'abus de pouvoir officiel (article 308 du CP), la participation à des activités entrepreneuriales (article 310 du CP) ou la corruption passive (article 311 du CP) pourraient dans ce cas entrer en ligne de compte. Pour autant, l'EEG se doit de considérer les informations provenant d'autres sources qui soutiennent que les infractions commises par les agents publics de haut rang signalées aux organes répressifs ne seraient jamais suivies d'effet. Les autorités sont invitées à réfléchir à des mesures possibles pour intensifier la coopération entre la Commission d'éthique des agents publics de haut rang et les autorités répressives compétentes, par exemple en officialisant des échanges d'informations détaillées dans le cadre d'un protocole d'accord (il va sans dire que cette coopération ne doit pas empêcher les autorités répressives de mener des enquêtes à leur propre initiative s'il y a des motifs raisonnables de suspicion). Il semble logique de fournir également des renseignements plus complets aux organes disciplinaires compétents pour les procédures de discipline contre les agents publics qui sont obligés de déclarer leurs biens – dans la mesure où les manquements à cette obligation met en cause leur responsabilité sur le plan disciplinaire, comme c'est le cas par exemple pour les procureurs de rang élevé. Certains interlocuteurs ont fait part à l'EEG de leurs craintes que les instances compétentes du Ministère public ne reçoivent à présent plus d'exemplaire complet des déclarations de patrimoine remises par les procureurs à la Commission d'éthique. Pour conclure, l'EEG voudrait souligner qu'une action résolue de l'ensemble des autorités compétentes peut seule aider à détecter les irrégularités, donner des résultats concrets et nourrir la confiance des citoyens dans le système.

VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

233. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Arménie :

Concernant les parlementaires

- i. renforcer et assurer la transparence du processus législatif de l'Assemblée nationale i) en veillant à ce que l'obligation de soumettre les projets de lois au débat public soit respectée dans la pratique, que les projets présentés à l'Assemblée nationale ainsi que les amendements soient divulgués dans les meilleurs délais ; ii) en prenant des mesures appropriées pour permettre la divulgation d'informations sur le contenu des séances des commissions et des participants, et aux commission d'user plus fréquemment de la possibilité d'organiser des auditions parlementaires (paragraphe 32) ;**
- ii. i) adopter un code de déontologie pour les parlementaires, qui donne des indications claires sur les conflits d'intérêts et les questions connexes – y compris, en particulier, l'acceptation de cadeaux et autres avantages, les incompatibilités, les activités accessoires et les intérêts financiers, l'utilisation abusive d'informations et de ressources publiques et les contacts avec des tiers comme les lobbyistes, et de faciliter l'accès de ce code au public ; ii) compléter cet instrument avec des mesures concrètes de mise en œuvre comme une formation spécialisée, des conseils et des actions de sensibilisation (paragraphe 43) ;**
- iii. prendre des mesures appropriées pour empêcher le contournement des restrictions imposées aux parlementaires qui exercent des fonctions dans des entités commerciales et se livrent à des activités entrepreneuriales ou autres occupations rémunérées au sein d'entreprises (paragraphe 59) ;**
- iv. renforcer sensiblement le dispositif de suivi de l'application, par les parlementaires, des règles d'éthique et de déontologie de manière à assurer i) un contrôle indépendant, continu et proactif des règles en matière d'éthique, d'incompatibilité, d'activités accessoires, de conflits d'intérêts et de cadeaux, ii) le respect des règles au moyen de sanctions adéquates (paragraphe 80) ;**

Concernant les juges

- v. poursuivre la réforme de l'auto-gouvernance judiciaire, dans le but de renforcer l'indépendance de la justice, obtenir une représentation adéquate des juges de tous niveaux au sein des organes d'auto-gouvernance, et réduire le rôle des présidents des tribunaux, en particulier du président de la Cour de cassation (paragraphe 99) ;**
- vi. supprimer la possibilité pour le président du Conseil des Présidents de Tribunal de réaffecter temporairement les juges sans leur consentement soit dans le but d'assurer une charge de travail équitable entre les juges/tribunaux, soit pour remédier à une insuffisance du nombre de juges à un tribunal (paragraphe 107) ;**
- vii. modifier les procédures de recrutement, de promotion et de révocation des juges, notamment en i) renforçant le rôle du judiciaire**

dans ces procédures et en réduisant le rôle du Président de la République et en l'obligeant à motiver par écrit ses décisions et ii) en assurant que toute décision prise dans le cadre de ces procédures puisse être contestée devant un tribunal (paragraphe 116) ;

- viii. réexaminer le rôle du ministère de la Justice en matière de contrôle disciplinaire des juges ; ii) mettre en place des garanties appropriées pour veiller à ce que les procédures de discipline à l'encontre des juges ne soient pas utilisées comme moyen d'influence ou de représailles à l'encontre des juges, et donner à ceux-ci la possibilité d'engager un recours devant un tribunal contre des décisions disciplinaires (paragraphe 157) ;**
- ix. 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 (paragraphe 158) ;**
- x. limiter l'immunité des juges aux activités touchant à leur participation à l'administration de la justice (immunité fonctionnelle) (paragraphe 163) ;**
- xi. 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, comprenant i) une formation permanente et obligatoire dispensée à tous les juges, consacrée à l'éthique et à la déontologie, l'impartialité et l'indépendance judiciaires et à la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption, qui doit être organisée avec la participation forte du pouvoir judiciaire et ii) des services de conseils confidentiels au sein du corps judiciaire de manière à sensibiliser les juges et les conseiller sur les domaines mentionnés au point i) (paragraphe 166) ;**

Concernant les procureurs

- xii. prendre des mesures appropriées pour intégrer dans le processus de sélection, de nomination et de révocation du Procureur général une composante non politique de spécialistes, en accroître la transparence et réduire au maximum les risques d'influence politiques abusives (paragraphe 176) ;**
- xiii. modifier la composition de la Commission d'éthique dans le but de renforcer l'indépendance du Ministère public vis-à-vis de l'influence politique induite, en veillant notamment i) à ce qu'elle soit constituée d'une majorité de procureurs et ii) et à ce que certains de ces procureurs au moins soient élus par leurs pairs (paragraphe 178) ;**
- xiv. réformer les procédures de recrutement et de promotion des procureurs, notamment en i) améliorant la transparence du processus décisionnaire au sein de la Commission de qualification, limitant les pouvoirs discrétionnaires du Procureur général et en l'obligeant à motiver par écrit ses décisions et ii) en permettant aux candidats non retenus de faire appel devant un tribunal, sur la base de dispositions juridiques concrètes et précises (paragraphe 184) ;**
- xv. mener une politique volontariste pour empêcher les influences abusives contre les procureurs, les conflits d'intérêts et la corruption**

au sein du Ministère public, comprenant i) la mise en œuvre d'une formation permanente obligatoire pour l'ensemble des procureurs axée sur l'éthique et la déontologie, l'impartialité et l'indépendance, la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption, et ii) la mise en place au sein du Ministère public de conseillers confidentiels de manière à conseiller les procureurs et accroître leur sensibilité en ce qui concerne les domaines mentionnés au point i) (paragraphe 223) ;

Questions transversales

- xvi. préciser les règles applicables à l'acceptation de cadeaux par les parlementaires, les juges et les procureurs afin de donner des définitions plus explicites permettant de prendre en compte tous types d'avantages – y compris les avantages en nature et les avantages procurés aux personnes associées ; instaurer l'obligation de notifier les cadeaux reçus à un organe de contrôle qualifié ; et, dans le cas particulier des juges, abaisser les seuils de déclaration en vigueur (paragraphe 226) ;**
- xvii. compléter le dispositif existant de déclarations de patrimoine applicable aux parlementaires, aux juges et aux procureurs en définissant dans la loi les informations soumises à publication et exclure seulement les éléments dont la confidentialité est à l'évidence exigée parce qu'ils touchent à la vie privée ; et en élargissant le champ d'application du dispositif de déclaration à l'ensemble des procureurs (paragraphe 228) ;**
- xviii. adopter des mesures appropriées pour assurer effectivement le contrôle et la mise en œuvre des règles relatives à la déclaration de patrimoine applicables aux parlementaires, aux juges et aux procureurs, notamment en renforçant l'indépendance opérationnelle de la Commission d'éthique des agents publics de haut rang, en lui conférant un mandat clair, des pouvoirs et des ressources adaptées pour procéder à des vérifications approfondies des déclarations présentées, rechercher les irrégularités et déclencher une procédure, imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infractions aux règles (paragraphe 231).**

234. En application de l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités arméniennes à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations ci-dessus d'ici le 30 avril 2017. Ces mesures seront évaluées par le GRECO par le biais de sa procédure spécifique de conformité.

235. Le GRECO invite les autorités arméniennes à autoriser, à leur meilleure convenance, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

ANNEXE : LISTE DES ABREVIATIONS

Abréviation	Titre
CP	Code pénal
CPT	Conseil des présidents des tribunaux
CdJ	Conseil de la justice
CPP	Code de procédure pénale
AGJ	Assemblée générale des juges
CJ	Code judiciaire
LMP	Loi sur le Ministère public
LSP	Loi sur le service public
LRdA	Loi sur le règlement intérieur de l'Assemblée nationale

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est mis en œuvre, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : www.coe.int/greco/fr.
