

Strasbourg, le 24 novembre 1997

<s:\cdl\doc\97\cdl\50.f>

N° 036 / 97

Diffusion restreinte

CDL (97) 50

Or.fr

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

RAPPORT

**DE LA DEUXIEME REUNION
DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA CREATION D'UN OMBUDSMAN
POUR LA REPUBLIKA SRPSKA
(BOSNIE ET HERZEGOVINE)**

**Venise
16 octobre 1997**

Le Groupe de travail sur l'Ombudsman de la Republika Srpska s'est réuni à Venise, le 16 octobre 1997, en présence de M. J.-C. Scholsem (Belgique), M. G. Batliner (Liechtenstein), Mme M. Serra-Lopez (Portugal), M. J. Gil Robles (Espagne), M. P. Bardiaux (France), assistés par M. C. Giakoumopoulos et M. P. Titium (Conseil de l'Europe). Ont également participé à cette réunion: M. G. Jeness, Chef du Bureau des Droits de l'Homme de la Mission de l'OSCE en Bosnie et Herzégovine et Mme C. Auclair, assistante de l'Ombudsperson de Bosnie et Herzégovine.

1. Etat des travaux

M. C. Giakoumopoulos a rappelé que le 24 avril 1997, à Strasbourg, le Groupe de travail avait examiné la question de la création d'une institution d'Ombudsman dans la Republika Srpska. Le Groupe avait constaté qu'il existait un consensus général au sein de la communauté internationale pour instaurer rapidement cette institution et qu'il fallait examiner quelles pourraient être à long terme les relations de l'Ombudsman de la Republika Srpska avec les structures existantes de l'Ombudsman de Bosnie et Herzégovine et des Ombudsmen de la Fédération de Bosnie et Herzégovine, ainsi que les réactions entre ces structures et l'appareil judiciaire.

A la suite de cette réunion, le Secrétariat de la Commission a pris contact avec les autorités de la Republika Srpska et MM. Gil Robles, Giakoumopoulos et Titium ont rencontré le 3 juin 1997, à Banja Luka, Mme Plavsic, Présidente de la Republika Srpska et M. Mijanovic, Président de la Cour constitutionnelle. Cette rencontre a permis de confirmer que la Republika Srpska était intéressée à la création d'une institution d'Ombudsman et des représentants de cette entité participeront aux travaux du Groupe. En effet, des représentants de la Republika Srpska ont participé à la 31ème réunion plénière de la Commission de Venise (Venise, 20-21 juin 1997) et ont exposé les grandes lignes de leur projet de création d'une institution de Ombudsman.

Une deuxième réunion de Groupe de travail avec des représentants de la Republika Srpska a initialement été programmée pour le 24 juin 1997. Toutefois, cette réunion n'a pas pu avoir lieu à cause de la crise constitutionnelle dans la Republika Srpska.

La présente réunion devrait permettre au Groupe de travail d'examiner les grandes lignes du projet des autorités serbes de Bosnie sur la création de l'institution de l'Ombudsman, et, d'établir un plan d'action.

Le Groupe a ensuite examiné les divers éléments du projet d'introduction de l'institution de l'Ombudsman dans la Republika Srpska sur la base du document CDL (97) 25 "The Introduction of the Office of Ombudsman in Republika Srpska" présenté par M. Mijanovic, Président de la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska, lors de la 31ème réunion plénière de la Commission de Venise. Le Groupe de travail a notamment examiné le domaine des compétences de l'Ombudsman; la nature de l'Ombudsman et la procédure devant cette institution; la question de la nomination et de la composition du Bureau de l'Ombudsman.

2. Domaine des compétences de l'Ombudsman de la Republika Srpska

En ce qui concerne le domaine des compétences de l'Ombudsman de la Republika Srpska, le Groupe de travail a estimé que ce dernier devra aussi bien contrôler le fonctionnement de l'administration qu'examiner des plaintes pour violations des droits de l'homme. Cette large compétence a été considérée nécessaire, compte tenu de l'absence de recours individuel à la Cour constitutionnelle.

En revanche, le Groupe de travail a estimé que l'Ombudsman ne devrait pas, en plus de son rôle de défenseur des droits individuels, s'occuper "de la morale publique et de la corruption". Le Groupe de travail a estimé que la notion de morale publique était trop imprécise et risquait d'affaiblir le rôle de l'Ombudsman en le rendant trop politique. De même, selon le Groupe de travail, il a été estimé qu'il appartenait en principe aux tribunaux d'examiner les accusations et affaires de corruption.

L'Ombudsman de la Republika Srpska ne traitera pas des requêtes dirigées contre l'entité dans son ensemble et des plaintes contre les administrations de la Republika Srpska.

3. Caractère de l'institution et procédure

En ce qui concerne le caractère de l'institution et la procédure qui se déroulera devant elle, le Groupe de travail a estimé que l'Ombudsman devra examiner les affaires qui lui seront présentées par des personnes physiques et morales selon une procédure non judiciaire.

Il devra pouvoir aussi agir d'office.

L'Ombudsman devra pouvoir déclencher des procédures judiciaires (par exemple, devant la Cour constitutionnelle), notamment en cas de violation de droits de l'homme. Cependant, la saisine de la Cour constitutionnelle ne doit pas être son activité principale et il ne doit pas apparaître comme un organe de substitution pour l'appareil judiciaire. Ses compétences devront être restreintes en cas de *res judicata*, mais il doit pouvoir intervenir dans l'exécution des décisions judiciaires. Il doit également être en mesure de contrôler le fonctionnement de l'administration de la justice.

L'Ombudsman de la Republika Srpska doit également pouvoir saisir la Chambre des droits de l'homme, par le biais de l'Ombudsperson de l'Annexe VI. Ceci est déjà prévu par les Règles de procédure de l'Ombudsperson, et devrait également être prévu dans la loi relative à l'Ombudsman de la Republika Srpska. L'importance de cette possibilité a été soulignée par le Groupe de travail. La saisine de la Chambre des droits de l'homme par l'Ombudsman de la Republika Srpska non seulement contribue à atténuer le déséquilibre qui existe entre les deux entités en ce qui concerne les mécanismes de protection des droits de l'homme (voir sur ce point le rapport de la Commission de Venise sur la situation constitutionnelle en Bosnie et Herzégovine, en ce qui concerne en particulier les mécanismes de protection des droits de l'homme, CDL-INF (96) 9), mais constitue aussi un dépassement de l'ordre juridique de la Republika Srpska, l'institution de l'Ombudsman agissant au-delà des limites de la juridiction de l'entité, devant les instances de l'Etat de Bosnie et Herzégovine. Bien entendu, avant de s'adresser à la Chambre des droits de l'homme, l'Ombudsman de la Republika Srpska devra examiner la question de l'épuisement des voies de recours internes.

Les recommandations que l'Ombudsman adressera aux autorités doivent en principe être accessibles au public. Tout acte ne doit pas cependant être connu du public. Les actes et décisions pris par l'Ombudsman dans le cadre de son enquête, ainsi que ceux qui concernent les questions secrètes liées par exemple à la défense du pays doivent pouvoir rester à l'abri de la publicité. De même, il doit être possible à l'Ombudsman de ne pas divulguer l'identité des personnes qui s'adressent à lui, lorsque celles-ci le demandent.

Le Groupe de travail n'a pas estimé nécessaire que l'Ombudsman de la Republika Srpska fasse un rapport à une institution internationale, comme c'est le cas des Ombudsmen de la Fédération. L'Ombudsman de la Republika Srpska doit présenter son rapport annuel au Gouvernement et au Parlement. Il peut, bien entendu, adresser également une copie au Haut Représentant de la Bosnie et Herzégovine, s'il le souhaite.

4. Nomination et mandat

En ce qui concerne la nomination de l'Ombudsman, le Groupe de travail a relevé d'abord que le projet serbe ne prévoyait pas l'irrévocabilité de l'Ombudsman. Or, il est généralement admis que l'Ombudsman ne peut être révoqué qu'en cas de démence. Le projet de loi devra encore régler les questions de l'immunité de l'Ombudsman, ainsi que celles de l'éventuelle levée de cette immunité. Ces questions sont d'importants facteurs de l'indépendance de l'institution. Le Groupe a marqué son accord avec la proposition, incluse au projet, selon laquelle la personne qui exercera la fonction de l'Ombudsman devra avoir des hautes qualifications de moralité.

Le mandat de l'Ombudsman devra être plutôt long. Le Groupe de travail a estimé que un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois, était suffisant pour garantir l'indépendance de l'institution.

L'exercice d'autres fonctions, publiques ou privées, doit être incompatible avec l'exercice des fonctions de l'Ombudsman. En particulier, l'Ombudsman ne doit pas avoir de mandat politique et ne doit pas être membre d'un parti politique.

Le Groupe a également examiné les questions de savoir dans quelle mesure il était indiqué de prévoir une structure comparable à celles des Ombudsmen de la Fédération (trois Ombudsmen, un de chaque groupe national, bosniaque, croate et serbe). Après avoir rappelé que dans certains Etats européens plusieurs Ombudsmen agissaient en même temps (par exemple, trois Ombudsmen en Autriche, deux en Belgique), le Groupe a estimé que la structure de trois Ombudsmen, un originaire de chaque groupe national, pourrait être la plus appropriée. Afin de pouvoir proposer des règles relatives au fonctionnement de cette institution composée de trois Ombudsmen, le Groupe de travail a décidé de rencontrer les Ombudsmen de la Fédération et d'étudier leur fonctionnement.

Après avoir examiné plusieurs propositions quant à la procédure de nomination des Ombudsmen, le Groupe de travail est parvenu à la conclusion suivante:

Les trois Ombudsmen de la Republika Srpska seront élus par le Parlement. Le Président de la République, le Premier Ministre et le Président du parlement feront une proposition jointe de

trois candidats au parlement. Celui-ci pourra adopter la proposition à la majorité de deux tiers ou de trois cinquième (majorité qui, à la fois oblige à la négociation et offre à l'Ombudsman une large légitimité démocratique). Le parlement doit élire les trois candidats dans un délai de un à trois mois, délai prévu et fixé par la loi sur l'Ombudsman.

Les autres propositions, selon lesquelles les candidats seraient proposés par les partis politiques, par une Commission parlementaire, ainsi que celle selon laquelle toute personne ne pouvait se proposer comme candidat ont été écartées, ayant été considérées comme moins appropriées en l'espèce.

Pour ce qui est de l'implication de la communauté internationale dans la nomination, le Groupe de travail a estimé que les organisations internationales auraient un rôle politique important à jouer au niveau de la sélection des candidats. Toutefois, l'élection et la nomination devaient se faire par l'Assemblée nationale.

5. Action future du Groupe de travail

En ce qui concerne l'action du Groupe de travail dans les prochains mois, il a été convenu qu'en attendant les développements politiques dans la Republika Srpska et notamment les résultats des élections législatives et présidentielles, le Groupe de travail devra arrêter sa position et préparer ces démarches auprès des autorités compétentes de la Republika Srpska. Le Groupe pourrait notamment sur la base de ses travaux, rédiger un avant-projet de loi ou un mémorandum exposant sa position et les adresser aux autorités de la Republika Srpska.

Le Groupe a chargé M. Gil Robles de la préparation d'un texte contenant les positions principales de Groupes de travail sur la question de la mise en place et le fonctionnement du Bureau de l'Ombudsman de la Republika Srpska, en vue de son examen lors de la prochaine réunion du Groupe.

Il a également décidé de tenir sa prochaine réunion en marge de la prochaine réunion de la Commission de Venise en date du 11 décembre 1997.