

AVANT-PROJET DE LOI D'OMBUDSMAN POUR LA REPUBLIKA SRPSKA (BOSNIE ET HERZEGOVINE)

et note introductive

TABLE DES MATIERES

- I. Nature
- II. Compétences
- III. Nomination et démission
- IV. Prérogatives et incompatibilité
- V. Procédure d'enquête
- VI. Obligation de collaboration avec l'Ombudsman
- VII. Documents confidentiels ou secrets et devoir de réserve
- VIII. Responsabilité des autorités et des fonctionnaires
- IX. Des Résolutions
- X. Notifications et communications
- XI. Rapports à l'Assemblée nationale
- XII. Règlement intérieur
- XIII. Moyens en personnel et en matériel

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

DISPOSITION FINALE

NOTE INTRODUCTIVE PREPAREE PAR LE SECRETARIAT DE LA COMMISSION DE VENISE

1. Introduction
2. Considérations générales
 - Domaine des compétences de l'Ombudsman de la Republika Srpska
 - Caractère de l'institution et procédure
 - Nomination et mandat
3. Observations sur certaines dispositions de l'avant-projet de loi

AVANT-PROJET DE LOI D'OMBUDSMAN DE LA REPUBLIKA SRPSKA

I. Nature

Article 1

L'Ombudsman de la Republika Srpska est une institution indépendante constituée pour protéger les droits et intérêts légitimes des personnes physiques ou morales, tels que garantis notamment par les constitutions de la Bosnie et Herzégovine et de la Republika Srpska et les Conventions internationales y annexées, en contrôlant à cette fin l'activité de l'Administration publique, selon les dispositions de la présente loi.

II. Compétences

Article 2

L'Ombudsman est compétent pour admettre, donner suite ou enquêter, sur les plaintes formulées devant lui sur le mauvais fonctionnement ordinaire d'une administration ou la violation des droits de l'homme de la part de toute administration, autorité ou fonctionnaire, ou de tout autre organisme investi de mission publique.

La compétence de l'Ombudsman comprend celle d'enquêter sur toutes les plaintes formulées contre le mauvais fonctionnement de la justice.

Elle comprend aussi celle de veiller au bon fonctionnement et au respect des droits de l'homme dans le domaine de l'administration militaire.

L'Ombudsman est légitimé pour recourir devant la Chambre des droits de l'homme prévue à l'Annexe VI des Accords de Dayton, mais il devra le faire à travers l'Ombudsperson prévu dans cette même Annexe.

Il est également légitimé pour recourir devant la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska, dans les cas supposés de violations des droits de l'homme.

III.Nomination et démission

Article 3

1. La titularité de l'institution de l'Ombudsman sera exercée par trois personnes, appartenant aux peuples constituant la Bosnie et Herzégovine selon le Préambule de la constitution de la Bosnie et Herzégovine, élues par le Parlement à une majorité de trois quarts du nombre total des députés, sur proposition conjointe du Président de la République, du Président du Parlement et du Premier ministre.

2.L'élection aura lieu dans un délai maximum de trois mois depuis le dépôt de la proposition au Parlement et, dans tous les cas, à partir du moment où se produit la vacance ou la cessation de fonction, pour cause légalement prévue, de l'un ou des trois membres qui composent l'institution de l'Ombudsman.

3. Tant que la nouvelle élection n'a pas eu lieu, les Ombudsmen qui doivent être remplacés selon la loi continueront à exercer leurs fonctions à titre intérimaire.

Article 4

Les Ombudsmen sont élus pour une période de cinq ans et sont rééligibles une seule fois.

Le mandat de l'Ombudsman élu à la suite de la démission ou du remplacement d'un autre équivaut au restant du mandat de son prédécesseur jusqu'à l'accomplissement des cinq ans.

Article 5

Pourra être élu Ombudsman tout citoyen de la Republika Srpska, d'un prestige reconnu et d'une haute autorité morale, majeur et en pleine possession de ses droits civils et politiques.

Article 6

Il sera mis fin aux fonctions de l'Ombudsman pour les raisons suivantes:

- a.sa propre démission;
- b.l'expiration du délai de son mandat, sous réserve des dispositions de l'article 3.3;
- c.pour avoir agi avec une négligence notoire dans l'accomplissement de ses devoirs;
- d.pour avoir été condamné, définitivement, pour un délit intentionnel.

La vacance du poste sera déclarée par le Président du Parlement dans les cas de décès, démission, expiration du mandat ou condamnation définitive. Dans les autres cas, elle sera décidée à la majorité des trois quarts du Parlement, moyennant débat et audience préalable de l'intéressé.

3.Une fois le poste vacant, la procédure de nomination du nouvel Ombudsman sera mise en marche, dans un délai ne pouvant excéder un mois.

4.En cas de vacance du poste de l'un des trois Ombudsmen, les autres se chargeront provisoirement de l'exercice de ses fonctions, par ordre d'âge, du plus âgé au plus jeune.

IV.Prérogatives et incompatibilités

Article 7

1.L'Ombudsman n'est assujéti à aucun mandat impératif. Dans les limites de ses attributions constitutionnelles et légales, il ne reçoit d'instructions d'aucune autorité. Il remplit ses fonctions en toute autonomie, en fonction de ses propres critères.

2.L'Ombudsman ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu, ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans

l'exercice de ses fonctions.

3. Dans les autres cas et tant qu'il exerce ses fonctions, l'Ombudsman ne peut pas être arrêté ou détenu, sauf en cas de flagrant délit puni d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à 5 ans. La décision quant à son inculpation, détention, mise en accusation et son jugement ne peut être prise qu'après la levée de son immunité par l'Assemblée nationale. Son jugement incombe exclusivement à la Chambre criminelle de la Cour suprême.

Article 8

1. La condition de l'Ombudsman est incompatible avec tout mandat représentatif, toute charge ou activité de propagande politique; tout service actif dans l'administration publique; l'affiliation à un parti politique ou l'exercice de fonctions directives au sein d'un parti politique, ou d'un syndicat, ou d'une association ou fondation ou d'une organisation de caractère religieux et tout emploi au service de ceux-ci; l'exercice des fonctions de juge et de magistrat et toute activité professionnelle, libérale, commerciale ou salariée.

2. Si l'Ombudsman est un fonctionnaire, il bénéficie de la garantie de réintégration dans son corps d'origine à la fin de son mandat.

3. L'Ombudsman doit, dans le mois suivant sa nomination et avant d'en prendre ses fonctions, renoncer à toute situation d'incompatibilité pouvant l'affecter, faute de quoi, il sera considéré qu'il renonce à celle-ci le jour où cette incompatibilité se produit.

4. Si l'incompatibilité survient une fois qu'il est en possession de ses fonctions, il est entendu qu'il renonce à celles-ci le jour où cette incompatibilité se produit.

V. Procédure d'enquête

Article 9

1. L'Ombudsman agira, soit à la suite du dépôt d'une plainte, soit d'office.

2. Pourra s'adresser à l'Ombudsman et déposer une plainte toute personne physique ou morale invoquant un intérêt légitime, sans aucune restriction. Le droit de s'adresser à l'Ombudsman ne peut être restreint pour des raisons tenant à la citoyenneté, la nationalité, la résidence, le sexe, le fait d'être mineur, l'incapacité juridique, l'internement dans un centre pénitentiaire ou de réclusion, et en général, la relation spéciale ou la dépendance de l'intéressé d'une administration ou d'un pouvoir public.

3. Ne pourra déposer une plainte devant l'Ombudsman aucun organe ou autorité administrative ou personne morale de droit public concernant les affaires de sa compétence.

Article 10

L'activité de l'Ombudsman ne sera pas interrompue dans les cas où le Parlement ne se réunirait pas, du fait de sa dissolution ou de l'expiration de son mandat.

Les situations d'exception n'interrompent pas le mandat de l'Ombudsman.

Article 11

1. Toute plainte adressée à l'Ombudsman doit être présentée signée par l'intéressé qui indiquera ses noms, prénoms et domicile, dans un écrit motivé, rédigé sur papier libre et dans le délai maximum de six mois à compter du moment où il a pris connaissance des faits dont il se plaint.

2. Le recours à l'Ombudsman est gratuit pour l'intéressé et ne requiert pas l'assistance d'un avocat ni d'un avoué.

Article 12

1. La correspondance adressée à l'Ombudsman depuis un centre de détention, d'internement ou de rétention, ne peut faire l'objet de censure d'aucun genre.

2. Les conversations qui ont lieu entre l'Ombudsman ou son personnel et toutes les personnes énumérées au paragraphe précédent ne peuvent faire l'objet d'écoutes ou d'interférences.

Article 13

1. L'Ombudsman enregistre et accuse réception des plaintes qui sont présentées, qu'il les déclare recevables ou qu'il les rejette. Dans ce dernier cas, il le fera par écrit en exposant les motifs et en informant l'intéressé sur les voies les plus appropriées pour exercer son action, si elles existent, et sans préjudice pour l'intéressé d'utiliser celles qu'il considère les plus pertinentes.

2. L'Ombudsman rejette les plaintes anonymes et peut rejeter celles qu'il considère être de mauvaise foi ou mal fondées, celles où aucune prétention n'est avancée, ainsi que celles qui impliquent un préjudice pour le droit légitime d'une tierce personne. Ses actes ne peuvent pas faire l'objet de recours.

Article 14

Sous réserve des dispositions des articles 2 et 24 par. 3 de la présente loi, l'Ombudsman ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mais a la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause.

Article 15

1. Une fois la plainte reçue, l'Ombudsman procède à une enquête sommaire et informelle pour éclaircir les éléments de celle-ci. Dans tous les cas, il communique le contenu substantiel de la demande à l'organisme ou service administratif mis en cause, afin que son chef lui fasse un rapport écrit dans le délai fixé par l'Ombudsman. Ce délai peut être prorogé lorsque, de l'avis de l'Ombudsman, les circonstances l'exigent.

2. Lorsque l'Ombudsman estime que le refus ou la négligence du fonctionnaire ou de ses supérieurs responsables de soumettre le rapport initial demandé consistent en une attitude hostile et entravant ses fonctions, il en fait immédiatement état publiquement et souligne cette attitude dans son rapport annuel ou spécial au Parlement, sans préjudice des actions pénales qu'il pourrait intenter.

3. A défaut de l'autorité compétente, l'Ombudsman peut, au lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable, une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir la juridiction répressive.

VI. Obligation de collaboration avec l'Ombudsman

Article 16

1. Les autorités gouvernementales, judiciaires et tous les pouvoirs publics sont tenus d'assister l'Ombudsman par priorité et de manière urgente, dans ses enquêtes et ses inspections.

2. Pendant la phase d'enquête d'une plainte ou d'une affaire engagée d'office, l'Ombudsman, ou la personne à laquelle il a délégué cette tâche, pourront se présenter dans tout centre de l'administration publique, dépendant de celle-ci ou affecté à un service public, pour vérifier toutes les données nécessaires, avoir des entretiens personnels pertinents ou procéder à l'étude des dossiers et des documents nécessaires.

3. On ne pourra refuser à l'Ombudsman l'accès à aucun dossier ni document administratif ayant trait à l'activité ou au service qui fait l'objet de l'enquête, sous réserve des dispositions de l'article 18 de la présente loi.

Article 17

1. Quand la plainte objet de l'enquête concerne la conduite de personnes au service de l'administration et est en relation avec la fonction qu'elles exercent, l'Ombudsman la communiquera au fonctionnaire impliqué et à son supérieur hiérarchique ou à l'organisme dont celui-ci dépend.

2. Le fonctionnaire impliqué répondra par écrit en présentant tous les documents et témoignages qu'il considère pertinents, dans un délai qui lui aura été imparti. Ce délai peut être prorogé sur demande.

3. L'Ombudsman peut vérifier la véracité des éléments qui lui sont soumis et proposer au fonctionnaire impliqué un entretien pour recueillir des données supplémentaires. Les fonctionnaires qui refuseraient cet entretien peuvent être requis d'exposer par écrit les raisons de cette décision.

4. Les renseignements fournis par un fonctionnaire au cours de l'enquête par son témoignage personnel ont un caractère confidentiel, sous réserve des dispositions de la loi pénale concernant la dénonciation de faits pouvant revêtir un caractère délictueux.

Article 18

Le supérieur ou l'organisme qui interdit au fonctionnaire à ses ordres ou à son service de répondre à la requête de l'Ombudsman, ou d'avoir un entretien avec lui, devra le faire, par un écrit motivé, adressé au fonctionnaire et à l'Ombudsman lui-même. L'Ombudsman s'adressera par la suite à ce supérieur hiérarchique pour toutes les opérations d'enquête nécessaire.

VII. Documents confidentiels ou secrets et devoir de réserve

Article 19

1. L'Ombudsman pourra solliciter auprès des pouvoirs publics tous les documents qu'il estime nécessaires pour exercer ses fonctions, y compris ceux classés confidentiels ou secrets, conformément à la loi. Dans ce cas, l'Ombudsman a un devoir de réserve sur ceux-ci et ne doit pas les divulguer.

2. Les enquêtes réalisées par l'Ombudsman et le personnel à son service ainsi que les actes de procédure seront réalisés avec la réserve la plus absolue, tant en ce qui concerne les particuliers que les services et les organismes publics, sans préjudice des considérations que l'Ombudsman estime qu'il convient d'inclure dans ses rapports au Parlement. Des mesures de protection spéciales seront prises concernant les documents classés confidentiels ou secrets.

3. Lorsque l'Ombudsman considère qu'un document classé confidentiel ou secret qui n'a pas été remis par l'Administration pourrait affecter de façon décisive la bonne marche de son enquête, il en informe le Parlement.

VIII. Responsabilité des autorités et des fonctionnaires

Article 20

Lorsque l'enquête révèle l'existence d'un abus, d'un procédé arbitraire, d'une discrimination, d'une négligence ou d'une omission de la part d'un fonctionnaire, l'Ombudsman peut s'adresser au fonctionnaire intéressé et lui communiquer son avis à ce sujet. Au même moment, il transmettra cet écrit au supérieur hiérarchique et formulera les suggestions qu'il considère pertinentes.

Article 21

1. La persistance dans une attitude hostile ou entravant l'enquête de l'Ombudsman de la part d'un organisme, d'un fonctionnaire, de chefs ou employés de l'administration publique, pourra être l'objet d'un rapport spécial; en outre, ce fait sera signalé dans la section pertinente du rapport annuel.

2. Lorsqu'un fonctionnaire entrave l'enquête de l'Ombudsman en refusant ou négligeant d'envoyer les documents qui lui sont réclamés ou en refusant à celui-ci l'accès aux documents ou dossiers administratifs, l'Ombudsman transmettra le dossier au Ministère public pour qu'il engage les actions pertinentes selon la loi.

Article 22

Lorsque l'Ombudsman, dans l'exercice de ses fonctions, prend connaissance d'une conduite ou de faits apparemment délictueux, il le communiquera immédiatement à l'autorité judiciaire compétente.

IX. Des Résolutions

Article 23

1. Bien qu'il n'ait pas compétence pour modifier ou annuler des actes et ordonnances de l'Administration publique, l'Ombudsman peut suggérer la modification des critères employés dans l'élaboration de ceux-ci.

2. Lorsqu'il apparaît à l'Ombudsman, à l'occasion de l'examen d'une affaire, que l'application de la loi aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du plaignant, proposer à l'autorité compétente toute mesure qu'il estime de nature à y remédier, y compris le versement d'une indemnité, et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires.

3. Si les actions mises en cause ont eu lieu à l'occasion de services réalisés par des particuliers en vertu d'un acte administratif portant concession de services publics, l'Ombudsman peut réclamer que les autorités administratives compétentes exercent leurs pouvoirs d'inspection et de sanction.

Article 24

1. A l'occasion de ses enquêtes, l'Ombudsman peut faire des recommandations et des suggestions aux autorités et aux fonctionnaires de l'Administration publique en vue de l'adoption de nouvelles mesures. Dans tous les cas, les autorités et les fonctionnaires sont tenus de répondre en faisant connaître les suites données à ces recommandations, dans le délai fixé par l'Ombudsman.

2. Lorsque, une fois les recommandations faites, l'autorité administrative concernée ne prend pas de mesures adéquates dans un délai raisonnable ou lorsqu'elle n'informe pas l'Ombudsman des raisons pour les quelles elle n'a pas pu prendre de mesures, ce dernier pourra porter à la connaissance du Ministre du département concerné ou de la plus haute autorité de l'Administration concernée, les faits de la cause et les recommandations faites. Lorsqu'après cette démarche l'Ombudsman n'obtient toujours pas satisfaction, alors qu'il estime qu'il était possible d'arriver à une solution positive, il inclut cette question dans son rapport annuel ou spécial en faisant mention des autorités ou des noms des fonctionnaires qui ont eu cette attitude.

3. L'Ombudsman peut, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial ou du rapport annuel à l'Assemblée nationale.

X. Notifications et communications

Article 25

1. L'Ombudsman informera l'intéressé du résultat de ses enquêtes et démarches ainsi que de la réponse que l'Administration ou le fonctionnaire impliqué lui a donnée, sauf dans le cas où celle-ci, en raison de sa nature serait considérée confidentielle ou secrète.

2. L'Ombudsman communiquera le résultat positif ou négatif de ses enquêtes à l'autorité, au fonctionnaire ou au service administratif qui sont en cause.

3. L'Ombudsman peut décider de publier ses résolutions de caractère général au Journal Officiel du Parlement.

4. Les recommandations de l'Ombudsman sont accessibles au public, sauf dans les cas où elles concernent des matières confidentielles ou secrètes ou si le plaignant a expressément demandé que son nom et les circonstances de sa plainte ne devaient pas être divulgués.

XI. Rapports à l'Assemblée nationale

Article 26

1.L'Ombudsman communique chaque année à l'Assemblée nationale le résultat de sa gestion au moyen d'un rapport présenté devant celle-ci en session ordinaire.

2.Quand la notoriété ou l'urgence des faits l'exigent, il peut présenter un rapport spécial.

3.Les rapports annuels et, le cas échéant, les rapports spéciaux, seront publiés.

Article 27

1.Dans son rapport annuel l'Ombudsman communique le nombre et le genre des plaintes reçues; celles qui ont été rejetées et les motifs de leur rejet, ainsi que celles qui ont fait l'objet d'une enquête et le résultat de celle-ci; il fait mention des suggestions ou recommandations admises par l'Administration.

2.Sans préjudice des dispositions de l'article 20.1, aucune donnée personnelle permettant d'identifier les personnes impliquées dans la procédure d'enquête n'apparaîtra dans le rapport.

3.Le rapport comprend également une annexe destinée au Parlement dans laquelle apparaîtra la liquidation du budget de l'institution pour la période en question.

4.L'Ombudsman présentera oralement son Rapport à l'Assemblée nationale. Les groupes parlementaires peuvent prendre position sur celui-ci.

XII.Règlement intérieur

Article 28

Les règles internes du fonctionnement de l'institution seront fixées en respectant les dispositions de la présente loi, par les Ombudsmen eux-mêmes, dans un règlement qui sera communiqué au Parlement pour information et pour publication au Journal Officiel.

XIII.Moyens en personnel et en matériel

Article 29

L'Ombudsman peut désigner librement les conseillers nécessaires à l'exercice de ses fonctions, conformément au Règlement et dans le cadre des limites budgétaires.

Article 30

1.Les conseillers sont automatiquement démis au moment de la prise de fonction d'un nouvel Ombudsman désigné par le Parlement; ils pourront être nommés à nouveau.

2.Si les conseillers sont des fonctionnaires, ils bénéficient de la garantie de réintégration dans leur corps d'origine au moment de leur démission.

Article 31

Sur proposition de l'Ombudsman, la dotation économique nécessaire au fonctionnement de l'institution est inscrite au budget du Parlement.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 32

A l'entrée en vigueur de la loi, l'Ombudsperson de la Bosnie et Herzégovine nommera, après avoir consulté le Président de la République, le Président du parlement et le Premier ministre, trois personnes qui exerceront provisoirement les fonctions d'Ombudsman, pour une durée de douze mois, et qui resteront en fonction conformément à l'Article 3.3.

Article 33

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, l'Ombudsman peut proposer au Parlement, dans un rapport motivé, les modifications qu'il considère comme devant être apportées à celle-ci.

DISPOSITION FINALE

La présente loi ne s'applique pas aux faits antérieurs au 15 décembre 1995.

NOTE INTRODUCTIVE

PREPAREE PAR LE SECRETARIAT DE LA COMMISSION DE VENISE

1. Introduction

Dans son Rapport sur la situation constitutionnelle en Bosnie et Herzégovine en ce qui concerne plus particulièrement les mécanismes de protection des droits de l'homme, la Commission européenne pour la Démocratie par le droit (Commission de Venise) a, entre autres, recommandé l'institution d'une structure de Médiateur (Ombudsman) dans la Republika Srpska^[1]. A cette fin un groupe de travail a été créé comprenant des Rapporteurs de la Commission et des experts nommés par la Direction des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

Les rapporteurs de la Commission, MM. Batliner, Scholsem et Mme Serra Lopes, ont rencontré, le 24 avril 1997, à Strasbourg, MM. Gil Robles, ancien *Defensor del Pueblo* espagnol, et Bardiaux du Bureau du Médiateur français, experts de la Direction des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Lors des discussions, le groupe de travail a pu faire les observations suivantes:

-il existe un consensus général au sein de la communauté internationale (Haut Représentant, Conseil de l'Europe, OSCE, ONU) pour instaurer rapidement une institution de type Ombudsman en Republika Srpska;

-la réflexion relative à cette opération doit être menée en tenant compte des systèmes judiciaires de protection des droits de l'homme en Bosnie et Herzégovine, dont les caractéristiques sont la complexité dans la Fédération de Bosnie et Herzégovine et la simplicité, voire le dénuement, dans la Republika Srpska; il est nécessaire d'envisager, dès à présent, quelles pourraient être, à long terme, les relations de la structure d'un Ombudsman de la Republika Srpska avec les structures existantes de l'Ombudsman de Bosnie et Herzégovine et des Ombudsmen de la Fédération, ainsi que les relations 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 M. Gil Robles, accompagné de M. Giakoumopoulos, Secrétaire adjoint de la Commission de Venise, et de M. Titun, de la Direction des Droits de l'Homme, ont rencontré, le 3 juin 1997, à Banja Luka, Mme Plavsi, Présidente de la Republika Srpska et M. Mijanovic, Président de la Cour constitutionnelle. Les interlocuteurs du Groupe de travail ont indiqué que la Republika Srpska est en voie d'instituer une structure d'Ombudsman et il a été convenu que des représentants de la Republika Srpska participent aux travaux du groupe de travail de la Commission.

Lors de la 31^e réunion plénière de la Commission (Venise, 20-21 juin 1997) les représentants de la Republika Srpska ont exposé les grandes lignes du projet en cause:

L'Ombudsman serait nommé par l'Assemblée nationale à la majorité qualifiée. Il examinerait les affaires qui lui seront présentées par des individus selon une procédure non-judiciaire. Il contrôlerait aussi bien le fonctionnement de l'administration que des plaintes pour violation des droits de l'homme. L'Ombudsman devrait pouvoir déclencher certaines procédures (p.ex. devant la Cour constitutionnelle), notamment en cas de violation des droits de l'homme. Cependant, il ne doit pas apparaître comme un organe de substitution pour l'appareil judiciaire. Ses compétences devront être restreintes en cas de *res judicata*. En plus de son rôle de défenseur des droits individuels, l'Ombudsman pourrait avoir des compétences en matière de morale publique et de corruption. Les recommandations que l'Ombudsman adressera aux autorités seront accessibles au public. La personne qui exercera la fonction de l'Ombudsman devra avoir des hautes qualifications de moralité. Son mandat devra être plutôt long. L'exercice d'autres fonctions sera incompatible avec le statut d'Ombudsman. L'Ombudsman de la Republika Srpska tiendra dûment compte de l'activité de l'Ombudsperson pour les Droits de l'Homme de la Bosnie et Herzégovine et des Ombudsmen de la Fédération de Bosnie et Herzégovine.

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.

Le groupe de travail s'est ensuite réuni à Venise, en date du 16 octobre 1997 et a décidé de poursuivre son action sur la base des grandes lignes du projet des autorités serbes de Bosnie sur la création de l'institution de l'Ombudsman, telles qu'elles lui ont été communiquées par M. Mijanovic, Président de la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska^[2]. 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.

Le Groupe de travail s'est encore réuni le 11 décembre 1997, à Venise. Une partie de cette réunion a été consacrée à l'audition des Ombudsmen de la Fédération de Bosnie et Herzégovine, qui ont exposé leurs méthodes de travail. Le 4 février 1998, le Groupe de travail s'est réuni à Paris. Il a examiné et mis au point un avant projet de loi instituant l'Ombudsman de la Republika Srpska (CDL (98) 12) sur la base d'un document de travail préparé par M. Gil Robles (CDL (97) 56) et les commentaires des membres du Groupe de travail et de M. R. Lavin (CDL (97) 64).

L'avant-projet de loi sur l'Ombudsman de la Republika Srpska a été soumis à la Commission de Venise, lors de sa 34^e réunion plénière (Venise, 6-7 mars 1998). Celle-ci a approuvé l'avant-projet.

2. Considérations générales

-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 devra 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 appartenait en principe aux tribunaux d'examiner les accusations et affaires de corruption.

-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 doit aussi pouvoir agir d'office.

Relations avec la justice

L'Ombudsman ne doit pas s'ingérer dans l'exercice du pouvoir judiciaire et ne doit pas contester le bien-fondé des décisions des tribunaux. Son rôle ne doit pas être celui de contrôler le pouvoir judiciaire et imposer sa propre interprétation de la loi (voir Article 14 de l'avant-projet de loi). Toutefois, dans les litiges opposant des particuliers à des institutions étatiques, l'Ombudsman doit pouvoir faire des recommandations à l'institution partie au procès (et non à la juridiction) en vue d'obtenir un règlement amiable de l'affaire (voir Article 14 in fine de l'avant-projet).

Par ailleurs, l'Ombudsman devra pouvoir déclencher des procédures devant la Cour constitutionnelle, notamment en cas de violation de droits de l'homme (Article 2 de l'avant-projet). 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.

L'Ombudsman de la Republika Srpska doit également pouvoir saisir la Chambre des droits de l'homme de la Bosnie Herzégovine, instituée par l'Annexe VI aux Accords de Dayton, par le biais de l'Ombudsperson des Droits de l'Homme, prévu dans cette même Annexe VI (voir Article 2 de l'avant-projet). 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^[3], 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.

Enfin, l'Ombudsman doit pouvoir intervenir dans l'exécution des décisions judiciaires (voir Article 24 par. 3) et de contrôler le fonctionnement de l'administration de la justice (par exemple, prolongation injustifiée du procès, retards déraisonnables, perte de dossiers etc).

Relations avec le législateur

L'Ombudsman n'a pas de fonctions législatives ni même le pouvoir d'initiative législative. Il doit néanmoins avoir la possibilité de proposer, dans son rapport à l'Assemblée Nationale, que certaines dispositions soient amendées, lorsqu'il apparaît que l'application de la loi aboutit à une iniquité.

Recommandations et Rapport de l'Ombudsman

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.

-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 qu'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 estimé que l'institution d'Ombudsman devrait présenter deux caractéristiques principales:

En premier lieu, l'Ombudsman devra apparaître comme une institution de confiance au service de la population. Compte tenu des traumatismes encore récents de la guerre ayant opposé les groupes ethniques en Bosnie et Herzégovine, l'Ombudsman devra non seulement fonctionner de manière impartiale et se placer subjectivement au-dessus de toute considération ethnique, politique, religieuse ou autre, mais devra également avoir l'apparence objective d'une institution suffisamment indépendante et représentative à la fois; le citoyen devra pouvoir reconnaître dans l'institution de l'Ombudsman un allié dans ses démarches face à l'administration.

Parallèlement, si l'Ombudsman est l'institution de confiance de tous les citoyens, elle doit être aussi un interlocuteur privilégié des autorités. Sa légitimité démocratique devra être particulièrement forte, notamment dans le cas de la Republika Srpska qui vient de sortir d'une grave crise constitutionnelle.

Le Groupe a donc examiné 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.

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 devront être élus par l'Assemblée nationale. Le Président de la République, le Premier Ministre et le Président de l'Assemblée nationale feront une proposition jointe de trois candidats à l'Assemblée nationale. Celle-ci pourra adopter la proposition à la majorité de trois quarts (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 trois mois, fixé par la loi sur l'Ombudsman. L'implication de la communauté internationale dans la nomination devra être envisagée, mais exclusivement à titre provisoire et pour une période très brève.

3.Observations sur certaines dispositions de l'avant-projet de loi

Articles 1er et 2:

Le terme "Administration publique" dans l'article 1er doit être entendu dans un sens large, non limité à l'exécutif proprement dit. L'article 2 précise que la compétence de l'Ombudsman couvre aussi deux domaines souvent sensibles: l'administration judiciaire (c'est-à-dire toute l'activité non décisionnelle de la justice, y compris celle des greffes, des notaires, des huissiers de justice, ainsi que les lenteurs, la gestion administrative des dossiers etc) et l'administration militaire. Quant à ce dernier point, l'avant-projet souhaite souligner que le militaire est aussi un citoyen qui peut demander sa protection face à ses supérieurs et à l'administration.

La possibilité pour l'Ombudsman de saisir la Chambre des Droits de l'Homme de Bosnie et Herzégovine par le biais de l'Ombudsperson de la Bosnie et Herzégovine vaut, bien entendu, aussi longtemps que ces institutions existent. La possibilité de saisir la Cour constitutionnelle de la Bosnie et Herzégovine devrait être ultérieurement envisagée, si les compétences actuellement confiées à la Chambre des droits de l'homme sont transférées à la Cour constitutionnelle.

Article 3:

L'avant-projet ne précise pas comment seront réparties les compétences entre les trois personnes titulaires de la fonction d'Ombudsman. Cette question devra être réglée par le Règlement intérieur de l'institution (Article 28).

Article 5:

Le terme "citoyen" doit être entendu comme comprenant les personnes qui sont ressortissantes de la Bosnie et Herzégovine conformément à la loi du 16 décembre 1997 (publiée dans le Journal Officiel 4/98) et qui possèdent la citoyenneté de la Republika Srpska.

Article 7:

L'expression selon laquelle l'Ombudsman n'est pas assujéti à un mandat impératif (Article 7 par. 1) doit être entendue comme comprenant également l'absence d'obligation de l'Ombudsman de se conformer à des ordres reçus d'un juge.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'immunité prévue au par. 2 de l'article 7, on doit entendre que les actes accomplis par le personnel de l'Ombudsman au nom de celui-ci et dans l'exercice des fonctions de l'institution sont aussi couverts par l'immunité.

Article 11:

Le délai de six mois prévu à l'article 11 sert à harmoniser les conditions de saisine de l'Ombudsman de la RS avec celles de la saisine de la Commission des droits de l'homme de l'Annexe VI aux accords de Dayton. Le délai ne s'applique pas aux affaires dont l'Ombudsman se saisit d'office et ne devra pas empêcher l'Ombudsman de se saisir des affaires qui sont portées à sa connaissance même en dehors dudit délai, s'il l'estime nécessaire.

Articles 15, 16 et 24:

Le Règlement intérieur peut prévoir les délais que l'Ombudsman impartit en principe aux autorités pour lui soumettre les informations et rapports qu'il sollicite. Le Règlement doit cependant laisser à l'Ombudsman la possibilité d'adapter ces délais si les circonstances l'exigent.

Article 25, 26 et 27

Il est entendu que les Rapports de l'Ombudsman à l'Assemblée nationale sont signés par les trois Ombudsmen. Il serait souhaitable que le Règlement intérieur prévoie que les recommandations de l'Ombudsman soient aussi signés par les trois Ombudsmen en fonction.

Article 31:

Cette disposition implique que l'exécutif n'intervient pas dans la présentation du projet du budget de l'Ombudsman au Parlement, mais elle n'empêche pas

que les engagements de dépenses de l'institution soient soumises au contrôleur financier.

Disposition finale:

La date limite du 15 décembre 1995 (date de la signature des Accords de paix) vise à empêcher que l'institution soit emmenée à examiner les faits survenus pendant la guerre. Elle n'empêche pas l'institution d'examiner des affaires qui concernent des situations qui ont leur origines avant cette date mais qui persistent après celle-ci (situations continues).

^[1] Voir Rapport annuel d'activités pour 1996, pp. 44-60 (p.52): "Par ailleurs, la création d'une institution de Médiateur devrait être envisagée. L'établissement d'une telle institution, équivalente à celle des Ombudsmen de la FBH, constituera non seulement une amélioration du système de protection des droits de l'homme dans la RS mais aussi une contribution vers l'institution d'un système équilibré et cohérent de protection judiciaire des droits de l'homme dans l'ensemble de la BH. Les Médiateurs de la RS pourront porter des affaires devant la Chambre des Droits de l'Homme, par l'entremise du Bureau Médiateur de BH, comme prévu à l'article 37 b) du Règlement intérieur du Bureau (cet article prévoit déjà que le Médiateur de BH peut porter devant la Chambre les affaires qui lui sont communiquées à cette fin par les Ombudsmen de FBH "ou par toute institution équivalente de la Republika Srpska"). Bien entendu, afin de garantir l'impartialité requise de l'institution, dans une période d'après-conflit, on devra sérieusement considérer que les Médiateurs de la RS soient au nombre de trois, appartenant à chaque groupe ethnique, et que la communauté internationale soit impliquée dans leur nomination et leur fonctionnement (par exemple, l'OSCE pourrait nommer les trois Médiateurs et prendre en charge le fonctionnement de leur bureau)."

^[2] CDL (97) 25 "The Introduction of the Office of Ombudsman in Republika Srpska" par G. Mijanovic.

^[3] 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, note 1 ci dessus.