



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 21 juin 2001

<cdl\doc\2001\cdl\058-f)

Restricted
CDL (2001) 58
Or. anglais

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

NOTE

relative au

**projet de loi sur le médiateur
de la république d'Azerbaïdjan
(adopté en première lecture par le *Milli Mejlis*)**

Les observations suivantes concernent le projet de loi sur le médiateur adopté en première lecture par le *Milli Mejlis* de la république d'Azerbaïdjan. Elles se fondent sur les remarques faites au sujet de la première version (CDL (2001) 40) par Mme Maria de Jesus Serra Lopes et M. Pieter van Dijk, membres de la Commission de Venise.

1. La version examinée dans le présent document tient compte de nombreuses observations et suggestions formulées par les rapporteurs de la Commission de Venise. Il convient de se féliciter de l'insertion de nouveaux éléments:
 - la compétence du médiateur en matière de protection des droits de l'homme, telle qu'elle est définie non seulement dans la Constitution, mais aussi dans les traités internationaux auxquels l'Azerbaïdjan est partie (article 1er, par. 1);
 - la suppression du Premier ministre sur la liste des personnes dont les activités sont exclues du champ d'application des pouvoirs d'investigation du médiateur (article 1er, par. 3 ; voir aussi le point 3 ci-dessous);
 - l'élection du médiateur par le *Milli Mejlis*;
 - l'augmentation du nombre de voix requis pour la désignation du médiateur (83 des 125 membres du *Milli Mejlis*);
 - des éclaircissements concernant la procédure de désignation du médiateur, à l'article 2;
 - à l'article 3, les qualifications requises pour occuper le poste de médiateur et les incompatibilités de cette fonction avec d'autres fonctions ; à cet égard, il est souligné que l'appartenance à une ONG n'est plus incompatible avec l'exercice de la fonction de médiateur;
 - la disposition selon laquelle le médiateur prête serment, à l'article 3, par. 5;
 - la prolongation du mandat du médiateur, qui est porté à sept ans, et la disposition selon laquelle le médiateur ne peut être réélu;
 - les règles selon lesquelles non seulement les nationaux, mais aussi les étrangers et les apatrides, ainsi que les personnes morales, peuvent s'adresser au médiateur (article 8, par. 1).

A tous ces égards, le projet adopté en première lecture représente une amélioration considérable par rapport à la version initiale.

2. Les observations suivantes restent cependant valables:

3. L'article 1, par. 3 semble soustraire à la compétence du médiateur toutes les activités du Président de la République, des membres du *Milli Mejlis* et des magistrats. Il conviendrait de préciser que les activités exercées par le Président - ou l'administration présidentielle - en tant que chef de l'exécutif ne devraient pas échapper à la compétence du médiateur. Les activités du Président, à moins qu'elles n'aient un caractère exceptionnel (déclaration de guerre, par exemple) ou politique (désignation du Premier ministre, par exemple), devraient être soumises au contrôle du médiateur. Le médiateur doit être en mesure de recommander l'adoption ou la révision d'une loi et de proposer un règlement amiable des litiges. Il doit pouvoir examiner des questions relatives à l'administration de la justice (perte de dossiers, délais excessifs, exécution des décisions de justice). On pourrait interpréter l'article 2, par. 1, tel qu'il est libellé dans le projet, comme privant le médiateur des pouvoirs qui lui sont indispensables pour exercer efficacement sa compétence en matière de protection des droits de l'homme.

4. L'Azerbaïdjan n'a pas retenu la proposition de faire figurer aussi d'autres personnes (des universitaires et des magistrats appartenant aux juridictions les plus élevées, par exemple) parmi les candidats pouvant être présentés pour occuper le poste de médiateur parlementaire.

5. A l'article 5, par. 2, alinéa a), l'expression « il ne sera pas remplacé » ("*he shall not be replaced*") fait double emploi avec celle qui figure à l'article 4, par. 1 : « durant son mandat, il ne sera pas remplacé » ("*while in office, he shall not be replaced*").

De même, à l'article 5 par. 2 b), la phrase « ce n'est que dans certaines conditions ... qu'il pourra être mis fin à ses fonctions » ("*there shall be restrictions ... for terminating his/her powers*") fait double emploi avec l'article 5, par. 1, qui dispose qu'« il ne peut être mis fin aux fonctions du médiateur que pour les motifs prévus à l'article 7 » ("*Powers of the Ombudsman may be terminated only on the grounds provided for in Article 7*").

6. A l'article 6, il conviendrait de préciser que l'immunité accordée au médiateur est valable durant son mandat, mais s'applique aussi, après l'expiration de son mandat, aux avis qu'il a exprimés et aux actes qu'il a posés dans l'exercice de ses fonctions.

7. Il conviendrait de déterminer si une majorité qualifiée des membres du *Milli Mejlis* (83) devrait être requise pour lever l'immunité du médiateur.

8. Les raisons justifiant de mettre fin aux fonctions du médiateur, énumérées à l'article 7, devraient être aussi claires que possible. Il pourrait être souhaitable d'adopter la liste suivante, déjà proposée par la Commission de Venise à d'autres pays qui élaboraient des dispositions concernant le médiateur:

- a) décès du médiateur,
- b) décision de justice définitive le déclarant disparu ou incapable,
- c) jugement en dernier ressort le déclarant coupable d'une infraction grave et intentionnelle,
- d) manquement aux dispositions sur l'incompatibilité des fonctions,
- e) incapacité manifeste à exercer ses fonctions.

Il ne devrait pouvoir être mis fin aux fonctions du médiateur pour les raisons indiquées en d) et e) qu'après décision du *Milli Mejlis*, adoptée à la majorité qualifiée (83 membres), et après audition du médiateur.

9. A l'article 8, par. 1, la condition selon laquelle les étrangers et les apatrides doivent vivre, de manière temporaire ou permanente, en Azerbaïdjan, est peut-être trop restrictive; la même remarque s'applique à la disposition selon laquelle les personnes morales doivent être enregistrées conformément à la législation azerbaïdjanaise ("*registration in accordance with Azerbaijani legislation*"). Il conviendrait peut-être de reprendre la formulation généralement utilisée dans le domaine des droits de l'homme : « toute personne physique ou morale et tout groupe d'individus » ("*any natural or legal person or group of individuals*").

10. A l'article 8, par. 2, il conviendrait d'ajouter les mots « si possible » ("*where possible*") ; en effet, le consentement ne devrait pas être une condition préalable indispensable au dépôt d'une plainte par un tiers, dans les cas où la victime alléguée de la violation des droits de l'homme n'est pas en mesure de donner son consentement.

11. Il découle de l'article 9, par. 2, que le médiateur n'est pas tenu d'examiner des plaintes anonymes. Bien entendu, cela ne signifie pas qu'il ne peut pas engager de procédure de sa propre initiative, en vertu de l'article 12, par. 3, s'il estime que les allégations figurant dans la plainte anonyme sont crédibles et suffisamment graves pour justifier le déclenchement d'une telle procédure.

12. L'article 12, par. 5, fixe des délais pour la procédure d'enquête (30 jours, auxquels s'ajoutent, si nécessaire, 30 autres jours). Il faut expliquer que c'est une garantie donnée à l'auteur de la plainte: il est dans son intérêt légitime que sa plainte soit examinée rapidement. Ces délais ne doivent pas être interprétés comme limitant le pouvoir, pour le médiateur, d'examiner une affaire, et les autorités et les personnes compétentes ne peuvent refuser de collaborer avec le médiateur après l'expiration de ce délai.

13. A la fin du paragraphe 4 de l'article 13, il pourrait être utile d'ajouter : « ce dernier peut s'adresser à d'autres autorités hiérarchiquement supérieures » (*“the latter may apply to other hierarchically superior authorities”*).

14. Le droit, pour le médiateur, de saisir la Cour constitutionnelle devrait être énoncé explicitement dans la Constitution. La Constitution en vigueur pourrait être interprétée comme ne permettant pas une telle démarche. A cet égard, les rapporteurs de la Commission de Venise ont souligné la nécessité d'une modification de la Constitution portant création de l'institution du médiateur.

La Commission de Venise rappelle que le groupe de travail établi en collaboration avec la Direction générale II (droits de l'homme) du Conseil de l'Europe est prêt à continuer d'accompagner les autorités azerbaïdjanaises compétentes dans leur procédure d'élaboration du projet de loi sur le médiateur.