



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 25 mai 2004  
Avis no. 264 / 2003

CDL(2004)028rev  
Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**CONCLUSIONS ACCEPTEES**

**DE LA REUNION DE TRAVAIL SUR**  
**« LA RESTRUCTURATION DES INSTITUTIONS DE MÉDIATURE**  
**EN BOSNIE-HERZÉGOVINE »**

**(Conseil de l'Europe, Strasbourg, le 19 avril 2004)**

En novembre 2003, M. Dragan Covic, Président de la Présidence de Bosnie-Herzégovine, a demandé l'aide de la Commission de Venise au sujet de la réforme des institutions de médiation en Bosnie-Herzégovine.

Au début de 2004, un groupe de travail a été constitué par le Conseil des Ministres de B-H en vue de préparer la réforme. Ce groupe comprend actuellement un représentant du ministre des Droits de l'Homme et des Réfugiés, les trois médiateurs des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine, les trois médiateurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, les deux médiateurs de la Republika Sprska ainsi que des représentants des ministères de la Justice de la Fédération et des deux entités.

La Commission de Venise a organisé une réunion de travail avec des représentants du groupe de travail afin que ceux-ci puissent définir et adopter les principaux objectifs de la réforme et un calendrier. Cette réunion s'est tenue à Strasbourg au siège du Conseil de l'Europe le 19 avril 2004.

Les participants à la réunion (dont la liste est annexée au présent document) sont parvenus aux suivantes

## CONCLUSIONS

### En ce qui concerne les principes :

- Il est nécessaire de « restructurer » les institutions de médiation en Bosnie-Herzégovine dans un délai raisonnable ;
- Le niveau actuel de protection des droits de l'homme doit être conservé ;
- La fusion définitive des institutions sera opérée après une période transitoire où les trois institutions coexisteront ;
- Le nombre des médiateurs sera réduit progressivement d'abord de 9 à 3, puis de 3 à 1 ;
- Le principe d'une institution pluri-ethnique sera conservé par la désignation de médiateurs adjoints (si possible se succédant par roulement au poste de médiateur) ;
- Pendant la période de transition, il y aura trois institutions, comprenant chacune un médiateur et deux adjoints ;
- Il convient de réduire le personnel des institutions, y compris pendant la période de transition ;
- Les infrastructures existantes, y compris celles des institutions des entités, doivent être conservées, mais rationalisées ;
- Il faut identifier et conserver les meilleures pratiques des trois institutions actuelles ;
- La coordination et les relations non hiérarchiques existant entre les institutions de médiation actuelles sont essentielles et doivent être garanties pendant la période de transition.

### En ce qui concerne la procédure et le calendrier :

- Le groupe de travail se réunira le plus tôt possible pour créer un sous-groupe de travail chargé de préparer le plan de restructuration ;

- Il faudra définir dès le départ le concept de la future institution du médiateur de la B-H ; on décidera ensuite des modalités de sa mise en place ;
- Un schéma de restructuration sera établi et présenté au Conseil des ministres de la B-H, puis notamment à la Commission de Venise et à la mission de l'OSCE en B-H avant le 15 mai 2004 ;
- Le plan de restructuration détaillé sera finalisé et présenté au Conseil des ministres de la B-H, puis notamment à la Commission de Venise et à la mission de l'OSCE en B-H avant le 30 mai 2004.

## **LISTE DES PARTICIPANTS**

### **COMMISSION DE VENISE**

M. Kaarlo TUORI, expert, membre de la Commission de Venise au titre de la Finlande  
M. Dimitris CHRISTOPOULOS, expert, Grèce

### **BOSNIE-HERZÉGOVINE**

M. Slobodan NAGRADIĆ, adjoint au ministre des Droits de l'Homme et des Réfugiés de la Bosnie-Herzégovine  
M. Safet PASIĆ, médiateur pour les Droits de l'Homme de la Bosnie-Herzégovine  
M<sup>me</sup> Branka RAGUZ, médiatrice de la Fédération de Bosnie-Herzégovine  
M<sup>me</sup> Branka KOLAR-MIJATOVIĆ, médiatrice de la Republika Srpska

### **COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**

M. Alvaro GIL-ROBLES, commissaire

### **MISSION DE L'OSCE EN BOSNIE-HERZÉGOVINE**

M<sup>me</sup> Alison JOLLY, directrice du Service des Droits de l'Homme

### **SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE VENISE**

M<sup>me</sup> Simona GRANATA-MENGHINI, chef de la Division de la coopération constitutionnelle  
M<sup>me</sup> Dubravka BOJIĆ, administratrice  
M<sup>me</sup> Brigitte AUBRY, assistante

### **BUREAU DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**

M. Christos GIAKOUMOPOULOS, directeur

### **BUREAU DU CONSEIL DE L'EUROPE A SARAJEVO**

M<sup>me</sup> Tanja RAKUSIC-HADZIĆ, conseillère juridique

### **INTERPRÈTES**

M<sup>me</sup> Dvina SUBASIĆ  
M. Goran DAPIĆ

**ANNEXES**

**- I -**

Proposition de remplacement

**- II -**

Document

présentés  
par M. Safet PAŠIĆ,  
Médiateur des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine

**LOI PORTANT MODIFICATION DE LA  
« LAW ON THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN  
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA »  
(LOI SUR LE MÉDIATEUR DES DROITS DE L'HOMME DE  
BOSNIE-HERZEGOVINE)**

Article 1

Dans la Loi sur le médiateur des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine (Journal officiel 19/2002), à l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 1, remplacer les termes « ... of Bosnia and Herzegovina, its entities, and the District of Brčko » par « ... in Bosnia and Herzegovina, its entities and the District Brčko ».

Article 2

L'article 5 est supprimé.

Article 3

L'article 10 paragraphe 3 doit se lire comme suit : « Status and range of the Institution shall be the same as the status and range of the BaH Constitutional Court. »

Le Chapitre IV – « Cooperation with Ombudsman Institutions of the Entities » (coopération avec les institutions de médiation des entités) et les articles 13 et 14 sont supprimés.

Article 5

A l'article 34 paragraphe 1, il faut supprimer le point et ajouter à la fin de la phrase : « as well as to legislative organs and presidents and vice presidents of the entities ».

Article 6

A l'article 39, supprimer le mot « Presidency ».

Article 7

L'article 41 est ainsi modifié :

« Application of the entity ombudsmen legislation ceases on 31 December 2004 when the entity ombudsman institutions cease to function.

The entity ombudsmen institutions and their branches will continue to function as divisions of the Institution of the Human Rights Ombudsman of BaH, in accordance with internal rules of the Institution.

The entity ombudsmen, who on the day of coming into force of this Law are performing those duties, will continue to work in capacity of deputy ombudsmen in the Institution, until expiration of their then mandates. »

#### Article 8

L'article 42 est ainsi modifié :

« Personnel, means of work and equipment of the entity ombudsmen will be overtaken by the Institution, on which special rules will be made within time limit from the previous Article and way of overtake.

The Institution will make classification of work positions in accordance with internal rules. For an employee who is not classified in accordance with the previous Article, regulations of the state law will apply which prescribes rights of employees in case of reduction of work and tasks. »

#### Article 10

La présente loi entrera en vigueur huit jours après sa publication au Journal officiel de Bosnie-Herzégovine.

*Safet Pašić*

## - II -

**INFORMATION**  
**CONCERNANT LA SITUATION DE L'INSTITUTION DE MÉDIATURE DE**  
**BOSNIE-HERZÉGOVINE ET SES FUTURES TÂCHES CONFORMÉMENT À**  
**L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ CONCERNANT L'ADHESION DE LA**  
**BOSNIE-HERZÉGOVINE AUX ALLIANCES EURO-ATLANTIQUES**

L'institution de médiation mise sur pied en 1996 était dirigée jusqu'au 31 décembre 2004 par des médiateurs intérimaires étrangers.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, elle a été reprise par trois médiateurs nationaux qui ont été désignés par les deux chambres du Parlement de B-H avec une majorité de deux tiers des voix, sur proposition de la présidence de la B-H.

Après avoir pris leurs fonctions, les médiateurs nationaux sont convenus de conserver jusqu'au 31 mars 2004 l'organisation et les règles de travail établies par les médiateurs intérimaires, afin d'assurer la continuité du travail de l'institution. Selon l'organisation en vigueur de l'institution de médiation de l'Etat, le siège central est à Sarajevo et il existe une antenne à Banja Luka, qui couvre également une fois par semaine le district de Brčko. Cette organisation est conforme à l'Annexe 6 aux Accords de Dayton, qui indique explicitement que le siège sera à Sarajevo, avec une antenne dans chacune des entités et dans d'autres lieux, si nécessaire. Cependant, en dehors de celle de Banja Luka, aucune antenne supplémentaire n'a été créée.

L'institution de médiation de la Fédération de B-H a été établie un an plus tôt en 1995 et celle de la RS date de 2002.

Il existe actuellement trois institutions de médiation en B-H, une d'Etat et deux pour chacune des entités, avec leurs antennes respectives. L'institution d'Etat a son siège à Sarajevo et une antenne à Banja Luka et les institutions des entités ont plusieurs antennes locales. L'institution de la Fédération de B-H a son siège à Sarajevo, et des antennes à Mostar, Livno, Travnik, Bihać, Tuzla et Zenica. En RS, le siège est à Banja Luka, et des antennes sont établies à Prijedor, Doboj, Bijeljina et Foča.

L'antenne de l'institution de médiation de B-H à Banja Luka a continué d'exister indépendamment du fait que le siège de l'institution de médiation de la RS s'y trouve également. Par conséquent, les deux bureaux fonctionnent à Banja Luka, de même qu'il y a deux bureaux à Sarajevo avec le siège de l'institution de médiation de l'Etat et les médiateurs de la Fédération de B-H.

Cette situation explique en grande partie les coûts élevés des institutions de médiation de B-H et crée également une grande confusion parmi la population quant aux compétences de ces institutions. Beaucoup croient que l'institution de l'Etat est subordonnée aux institutions des entités et présente même des plaintes concernant les recommandations et autres actions de ces dernières. Il est important de souligner que toutes les institutions traitent les plaintes des citoyens indépendamment du type de plainte.



En fait la différence entre les institutions est que, contrairement aux médiateurs des entités, l'institution de médiation de la B-H traite également les plaintes des personnes morales contre les institutions de l'Etat ou des deux entités, les autorités militaires et les questions qui concernent la B-H dans son ensemble (la nouvelle loi sur le Médiateur de l'Etat a élargi la compétence du Médiateur de l'Etat par rapport aux médiateurs des entités et a fixé ses compétences exclusives). Il est difficile de citer des questions liées à la B-H dans son ensemble parce que presque toutes se réfèrent à l'Annexe 7 aux Accords de Dayton.

Selon moi, ces problèmes se sont produits parce que les constitutions des entités ont été votées avant la conclusion des Accords de Dayton et qu'elles contiennent encore des questions liées aux médiateurs qui sont incompatibles avec la Constitution de Dayton. Ainsi ces constitutions comportent des catalogues des droits et des libertés qui ne sont pas identiques au catalogue des droits de l'homme contenu dans la Constitution de Dayton et des modalités de protection différentes alors que selon la Constitution de Dayton, les constitutions des entités devaient s'harmoniser avec les règles de Dayton dans un délai de trois mois.

A la fin de janvier de cette année, l'institution de médiation de la B-H a été informée des conclusions d'une étude de faisabilité portant sur les tâches opérationnelles et les délais, qui fixait à la B-H les tâches prioritaires suivantes avant le 31 mai 2004 : reprendre toutes les fonctions du Médiateur de l'Etat, ce que la B-H a déjà fait en adoptant la Loi sur le Médiateur des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine et en désignant trois médiateurs nationaux qui ont pris leurs fonctions au début de cette année. Selon cette étude, la B-H doit garantir l'indépendance financière du Médiateur de l'Etat, ce qui est réalisé puisque le ministère des Finances et du Trésor a prévu un budget pour le fonctionnement de l'institution du Médiateur de l'Etat, selon lequel le budget de la B-H prend en compte le fonctionnement de l'institution. Le seul objectif qui n'est pas réalisé jusqu'à présent est l'élaboration de la loi sur la fusion des institutions de médiation de l'Etat et des entités.

C'est pourquoi le Conseil des ministres a décidé de constituer un groupe d'experts, non pour rédiger une telle loi, mais plutôt pour préparer un rapport avant d'entamer la rédaction du projet de loi. Je crois que cela a entraîné un retard concernant la réalisation de l'unique objectif qui n'a pas été atteint. Le fait que le groupe d'experts comprenne les médiateurs des entités a contribué à ce retard, puisque ceux-ci estiment que les institutions des entités et les lois qui les concernent, qui sont antérieures à celles de la B-H, doivent être conservées. En RS l'opinion publique est très fermement opposée à l'annulation de la législation de l'entité, concernant l'institution de médiation, ce qui constitue une raison de plus pour le retard.

J'ai l'impression qu'outre les raisons politiques, une des principales raisons tient à l'inégalité des situations financières des différentes institutions. En effet, le Médiateur de l'Etat dispose de moyens budgétaires deux fois moins importants que les médiateurs des entités. Par conséquent, il y a d'énormes différences de salaires entre les salariés de l'institution de l'Etat et ceux des institutions des entités ainsi que des différences en matière de ressources pour les dépenses matérielles. C'est ce qui explique le nombre important de démissions au sein de l'institution du Médiateur de l'Etat (6 juristes sont partis le mois dernier et les autres ont également annoncé leur départ prochain). Il est important de souligner ici que tous sont très expérimentés, connaissent des langues étrangères et trouveront facilement un emploi ailleurs.

En tant que membre du groupe d'experts, je crois que la Bosnie-Herzégovine pourrait mener à bien cette tâche rapidement et sans douleur. Puisque la B-H dispose déjà de la loi sur le Médiateur de l'Etat, il suffirait d'y apporter quelques modifications mineures. Ce faisant, la

Bosnie-Herzégovine pourrait atteindre le dernier objectif qui lui est fixé dans le domaine des droits de l'homme.

Pour aider à remplir rapidement et facilement l'objectif fixé par l'étude de faisabilité, à savoir la fusion des institutions de médiation de l'Etat et des entités de B-H, je soumetts à votre attention un avant-projet de loi concernant les modifications et amendements à apporter à la loi sur le médiateur de l'Etat, mais je suis également prêt à élaborer d'autres options qui pourraient aider à améliorer et à accélérer ce processus. Par contre, j'estime que cela ne pourra se faire dans les délais demandés, à savoir pour le 31 mai de cette année.

*Sarajevo, le 7 avril 2004*

*Safet Pašić*  
*Médiateur de la B-H*