

1949 **50** 1999



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, le 31 mai 1999

<cd\doc\1999\cd\27.E>

Avis n° 036/97 - 058/98 - 071/98

Diffusion restreinte

CDL (99) 27

Or.Fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
DE LA COMMISSION DE VENISE
ET DE LA DIRECTION DES DROITS DE L'HOMME**

**SUR LES INSTITUTIONS DE MEDIATURE
EN BOSNIE ET HERZEGOVINE**

**Adopté par le Groupe de travail
lors de sa réunion du 11 mai 1999, à Paris**

INTRODUCTION

Le besoin de définir les structures et les méthodes de travail des institutions d'Ombudsman en Bosnie et Herzégovine, en tant qu'organes chargés de la protection des droits de l'homme dans ce pays, a été ressenti par le Conseil de l'Europe très vite après les accords de paix de Washington et de Dayton. Sur demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a adopté, en novembre 1996, son *Avis sur la situation constitutionnelle de Bosnie et Herzégovine en ce qui concerne en particulier les mécanismes de protection des droits de l'homme* (CDL-INF (96) 9) et c'est suite à cet avis que le Groupe de travail sur les institutions de médiation en Bosnie et Herzégovine a été constitué, en avril 1997. Il a été composé de M. Jean Claude Scholsem et Mme Maria de Jesus Serra Lopez, membres de la Commission de Venise au titre respectivement de la Belgique et du Portugal et de MM. Alvaro Gil Robles, ancien Defensor del Pueblo (Espagne) et Philippe Bardiaux, Conseiller pour les relations extérieures du Médiateur de la République (France). MM. Gerard Batliner et Rune Lavin, membres de la Commission de Venise au titre respectivement du Liechtenstein et de la Suède, ont contribué aux travaux du Groupe.

Le Groupe de travail a souhaité associer à ses travaux les autorités concernées. L'Ombudsperson de Bosnie et Herzégovine et le personnel de son Bureau et les Ombudsman de la Fédération de Bosnie et Herzégovine ont activement participé aux travaux les concernant. Les membres du Groupe ont par ailleurs rencontré à deux reprises, à Banja Luka, Mme Plavsic et M. Poplasen, Présidents de la RS et des juges de la Cour constitutionnelle de la RS au sujet de l'Ombudsman de la RS. Enfin, le Bureau du Haut Représentant et l'OSCE ont participé activement à tous les stades de la préparation des projets.

Le Groupe souhaite remercier également le Médiateur de la République française et le Providor de Justiça du Portugal, pour toute l'assistance qu'ils ont apportée à ses travaux.

I. LE CADRE DES TRAVAUX

Les institutions de médiation qui fonctionnent aujourd'hui en Bosnie et Herzégovine, à savoir le Médiateur (Ombudsperson) pour les droits de l'homme de Bosnie et Herzégovine et les Ombudsman de la Fédération de Bosnie et Herzégovine, sont des créations des accords de paix. C'est dans le cadre des accords de Washington, de mars 1994, que la Constitution de la Fédération de Bosnie et Herzégovine (ci-après, « FBH ») a été rédigée et c'est elle qui prévoit la mise en place d'une institution d'Ombudsman de la FBH. Les accords de Dayton, mis en vigueur le 15 décembre 1995, ont établi l'Etat de Bosnie et Herzégovine (ci-après « BH »), en tant que continuateur de la République de Bosnie et Herzégovine, composé de deux entités, la FBH et la Republika Srpska (ci-après « RS »). L'annexe VI de ces accords prévoit la création du bureau du Médiateur, en tant qu'une des deux composantes de la Commission des droits de l'homme, l'autre étant une institution juridictionnelle, la Chambre des droits de l'homme.

Il n'existe pas encore aujourd'hui d'institution de médiation en RS. L'idée de la création d'une telle institution a été lancée dans *l'Avis 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* (susmentionné). La rédaction d'un avant-projet de loi sur l'Ombudsman de la Republika Srpska fut la première tâche du Groupe de travail.

Sérieusement entravés par la crise constitutionnelle qui a secoué la RS en été 1997, les travaux du Groupe ont néanmoins abouti à la rédaction d'un avant projet, présenté à la Commission de Venise et approuvé par celle-ci en mars 1998 (CDL (98) 12 fin). Ce projet a été transmis au Bureau du Haut Représentant en Bosnie et Herzégovine, à la Mission de l'OSCE en Bosnie et Herzégovine et aux autorités de la Republika Srpska.

Entre temps, la mission de l'OSCE en Bosnie et Herzégovine a demandé l'assistance du Conseil de l'Europe pour la rédaction d'un projet de loi organique pour les Ombudsman de la FBH. En effet, la Constitution de la FBH exige qu'une loi sur la désignation des Ombudsman de la FBH soit adoptée après que trois ans se soient écoulés depuis la mise en vigueur de la Constitution (mai 1994). Cette tâche a été attribuée au Groupe de travail qui a transmis le projet demandé à l'OSCE en mars 1999, après son approbation par la Commission de Venise.

Parallèlement, l'Ombudsperson de BH a demandé au Groupe de travail d'examiner la répartition des compétences entre les institutions de médiation en BH. A cette fin, un rapport intérimaire a été adopté par le Groupe de travail et approuvé par la Commission de Venise, en juin 1998 (CDL-INF (98) 12). Sur la base des conclusions de ce rapport intérimaire, l'Ombudsperson a demandé au Groupe de travail d'élaborer un avant-projet de loi organique pour le fonctionnement de l'institution de l'Ombudsperson de BH, après la fin de la période transitoire prévue par les accords de Dayton (décembre 2000). Le Groupe a achevé la rédaction du projet sollicité en mars 1999.

Enfin, le Groupe a estimé devoir réviser certains détails de l'avant-projet de loi pour l'Ombudsman de la RS afin de l'harmoniser avec les projets de lois concernant les institutions de médiation de la BH et de la FBH. Le projet révisé a été transmis à l'OSCE et aux autorités de la RS.

Les trois avant-projets de lois et leurs notes explicatives sont annexés au présent rapport.

II. LA MEDIATURE DANS UNE SOCIETE POST-CONFLICTUELLE EN TRANSITION

Les difficultés liées à l'opération d'une institution de médiation en Bosnie et Herzégovine ne sont pas seulement d'ordre technique mais aussi d'ordre conceptuel et, partant, d'ordre politique.

L'idée que les institutions d'Ombudsman font partie des institutions de protection des droits de l'homme ne surprend aujourd'hui personne. Il ne fait plus aucun doute qu'aux côtés des systèmes judiciaires développés de protection des droits de l'homme, les institutions de médiation sont à même d'accorder une protection parallèle, non-judiciaire mais aussi efficace et nécessaire. Bien entendu, la médiation ne saurait se substituer aux mécanismes judiciaires de protection des droits individuels. Elle apporte au système de protection de ces droits une dimension consensuelle -et non conflictuelle-, une autorité fondée davantage sur morale et des procédures flexibles adaptables aux situations. En fait, parmi les caractéristiques de l'action de l'Ombudsman, ce qui est déterminant, en la matière, est le fait qu'il ne soit pas lié, comme une juridiction, par des strictes considérations juridiques mais peut fonder son action sur des considérations d'équité ; par ailleurs, en tant que conciliateur, il n'a aucun pouvoir d'imposer les solutions qu'il préconise sans l'accord des parties intéressées, son action se limitant à des recommandations et son efficacité repose sur sa capacité de convaincre et sa haute autorité

morale; enfin, contrairement aux juridictions, il peut suggérer des amendements législatifs et réglementaires, lorsqu'il l'estime approprié. Bref, son activité est parallèle et dans une certaine mesure complémentaire à celle de l'appareil judiciaire.

Il n'est pas non plus surprenant que, dans des sociétés en transition, l'action de l'Ombudsman soit beaucoup moins discrète. Face à un appareil étatique qui se transforme, l'Ombudsman n'a pas seulement à traiter des dysfonctionnements administratifs, mais à promouvoir ou à protéger les valeurs de la société, y compris les droits de l'homme, aussi sous leur forme de règles de droit. Tout en visant par principe l'administration, son action dans les circonstances de transition n'est pas seulement parallèle à l'activité de la justice mais elle prend souvent la forme d'une action en justice. Son rôle alors consiste à diffuser une certaine culture juridique auprès des institutions de l'appareil étatique mais aussi auprès de la population. Dans des situations de transition, l'action de l'Ombudsman se concentre davantage à l'application de la loi et l'Ombudsman tend de devenir un véritable acteur de justice, exerçant une sorte de « magistrature d'influence ». Les vastes possibilités ouvertes à des Ombudsman, dans plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale, de saisir les juridictions et notamment les plus hautes d'entre elles sont la manifestation de cette tendance.

Pour justifiée qu'elle soit, cette tendance n'est pas sans conséquences pour le concept de l'Ombudsman. Celui-ci risque de passer pour adversaire de l'administration, du législateur ou des juridictions et de perdre ainsi sa caractéristique de conciliateur. En outre, son efficacité pourrait en être affectée.

Enfin, l'idée d'utiliser une institution de type Ombudsman dans une société conflictuelle ou post-conflictuelle, où les structures de l'appareil étatique sont non seulement nouvelles mais aussi – et surtout – particulièrement faibles est certainement inhabituelle. Les critiques ne manquent d'ailleurs pas pour qualifier l'Ombudsman d'institution trop sophistiquée pour jouer un rôle stabilisateur dans une société en conflit. Cependant, on peut bien reconnaître que certaines caractéristiques de la médiation peuvent être d'une grande utilité dans une société fragile : L'approche détachée des contraintes d'un droit lacunaire ou défaillant, le caractère conciliateur (et non contradictoire) des procédures, ainsi que la flexibilité structurelle et opérationnelle d'une institution par définition peu bureaucratique sont des éléments qui peuvent justifier la mise en place d'une médiation dans une société en conflit ou post-conflictuelle.

Mais cette opération comporte de risques importants. Si, dans une société en transition, la médiation agit en gardien ou promoteur de valeurs devant un appareil étatique en mutation, dans le cas où les institutions étatiques sont faibles, voire absentes, la médiation pourrait se voir attribuer des pouvoirs lui permettant de se substituer à l'organe défaillant. Des problèmes peuvent alors apparaître : D'une part, l'Ombudsman perdrait ses caractéristiques propres et se rapprocherait trop des institutions classiques du pouvoir exécutif ; d'autre part, le large champ d'action de l'Ombudsman pourrait apparaître comme une atteinte à la séparation des pouvoirs ; sa flexibilité pourrait sembler arbitraire ; enfin, son action pourrait déresponsabiliser davantage les autorités défaillantes et, partant, compromettre tout processus de mise en place d'institutions démocratiques efficaces et de l'instauration d'un état de droit.

III. LES PROBLEMES CONCEPTUELS DES INSTITUTIONS DE MEDIATURE EN BOSNIE ET HERZEGOVINE

En Bosnie et Herzégovine, les difficultés exposées ci-dessus se présentent de manière cumulative. En effet, la société est en même temps en transition vers un nouveau régime politique, économique et juridique et en train de se redresser après un long conflit violent. La question se pose de savoir quelle est la place des institutions d'Ombudsman dans ce contexte.

Les Ombudsman de la Fédération de Bosnie et Herzégovine

Selon la Constitution de la Fédération de BH, trois Ombudsman - un Bosnien, un Croate et un "autre", actuellement un Serbe - ont été nommés. Le Bureau des Ombudsman de la Fédération est un organisme indépendant. Les Ombudsman sont habilités à examiner les activités de toute institution de la Fédération, des cantons ou des municipalités ainsi que de toutes institutions ou personnes dont la dignité, les droits ou les libertés peuvent être violés, notamment par des mesures de purification ethnique ou la préservation de ses effets. Pour accomplir leur tâche, les Ombudsman de la Fédération sont habilités à engager des procédures devant des tribunaux compétents et à intervenir dans les affaires en instance.

La Constitution de la FBH indique clairement, ne serait ce que par sa structure, que les Ombudsman ne sont pas une institution complémentaire, accessoire ou parallèle, mais un des acteurs principaux de l'Etat. La Constitution FBH réserve une place de choix aux Ombudsman, le chapitre les concernant étant le premier après l'énoncé des droits fondamentaux et avant toute référence aux institutions de l'entité, fût ce le Président, le Parlement, le Gouvernement ou les tribunaux. Cette place est un témoin de l'importance que la société déchirée par la guerre a attribué à l'Ombudsman et explique les attentes portées sur son fonctionnement. Elle explique aussi les particularités de l'institution, notamment ses pouvoirs étendus et ses relations particulières avec la justice. On pourrait en conclure que l'objectif de l'institution va bien au-delà du contrôle du fonctionnement de l'administration : Il s'agit d'un véritable outil de redressement d'une société en crise.

La question qui se pose d'emblée est de savoir par quels moyens une institution de médiation, par définition dépourvue de moyens de contrainte, peut mener à bien cette tâche. Alternativement, si de tels moyens sont accordés à l'institution, on peut encore se poser la question de savoir si l'institution en question ne perd pas, de ce fait, son caractère d'Ombudsman.

Les premières années de fonctionnement de l'institution sont assez révélatrices des difficultés qu'ont dû rencontrer les Ombudsman de la Fédération dans l'exercice de leurs fonctions et qui ont leur origine dans les problèmes d'ordre conceptuel de l'institution, exposés ci-dessus. Les Ombudsman se sont, à plusieurs reprises, mis en rapport avec les autorités de la FBH en demandant l'adoption de mesures. Le rapport du Département d'Etat des Etats-Unis sur les droits de l'homme de l'année 1995 indique à cet égard que "les Ombudsman ont fait un remarquable travail, surveillant la situation des droits de l'Homme et portant des cas d'abus devant les gouvernements bosnien et croate. Toutefois, ils n'ont pas de pouvoir coercitif et les autorités les traitent avec plus ou moins d'indifférence et d'hostilité. Ils affirment que s'ils ne bénéficiaient pas d'un soutien international, les autorités de la Fédération supprimeraient immédiatement leur fonction". Dans leur rapport annuel d'activités pour 1996, les Ombudsman affirment que "malgré les assurances données, les autorités résistent aux efforts des Ombudsman visant à contrôler le respect des droits de l'homme".

L'Ombudsperson pour les droits de l'homme de Bosnie et Herzégovine

D'autre part, l'Ombudsperson de Bosnie et Herzégovine, institué conformément à l'Annexe 6 des Accords de Dayton, est une institution hybride. En effet, comme on l'a vu, il constitue l'une des deux branches de la Commission des droits de l'homme (prévue à l'Article II, par. 1 de la Constitution BH et à l'Annexe 6 des Accords de Dayton, Chapitre II, Partie A), l'autre étant la Chambre des droits de l'homme. Les deux institutions sont conjointement chargées d'instruire les infractions manifestes ou alléguées aux droits de l'homme prévus dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« CEDH ») et ses protocoles et les discriminations survenues dans l'exercice des droits fondamentaux reconnus dans certains autres instruments relatifs aux droits de l'homme. L'Ombudsperson est donc une institution habilitée à recevoir des plaintes et à les instruire et à se prononcer sur leur bien fondé. En effet, l'Ombudsperson rédige un rapport indiquant s'il y a eu ou non violation des droits de l'homme et, dans l'affirmative, il peut formuler des recommandations pour une satisfaction équitable. Si la partie visée ne répond pas ou si elle refuse de se conformer à ses conclusions, l'Ombudsperson transmet son rapport au Haut Représentant et à la Présidence et peut également saisir la Chambre des droits de l'homme.

Le mandat de l'Ombudsperson permet un large éventail d'interprétations. En fait l'Ombudsperson a des pouvoirs, des tâches et d'options d'action parfois incompatibles les unes avec les autres. En effet, l'Annexe 6 n'empêche pas l'Ombudsperson de procéder à des constatations (même non motivées) de violations de droits de l'homme et de faire un usage intensif du pouvoir de recommandations, assorties d'une éventuelle menace de mise en exécution de la part du Haut Représentant. Ceci aurait rapproché la fonction de l'Ombudsperson à celle d'un organe de l'exécutif puissant, mais la conformité de pareille approche à l'objectif déclaré de l'institution (assister les Parties à respecter la CEDH) paraît douteuse.

Ici encore, il a fallu, au cours des premières années de fonctionnement de l'institution, faire face à des difficultés résultant des problèmes conceptuels de celle-ci. Mis en place dans un délai très bref après la conclusion des Accords de paix, le Bureau de l'Ombudsperson fut pour longtemps la seule institution opérationnelle de l'annexe 6 aux Accords de Dayton¹ et a assumé la tâche d'introduire dans l'ordre juridique de la Bosnie et Herzégovine la CEDH et sa pratique, précisément dans le but d'assister la BH à respecter ses engagements au regard de cette convention, directement applicable en BH. Quelle que fût la volonté des rédacteurs de l'Annexe 6, cette tâche, pour être menée avec succès, a eu comme effet que l'institution acquière un caractère quasi-juridictionnel. Or ceci, encore, semble peu compatible avec la nature par définition non-judiciaire de toute institution d'Ombudsman.

IV. L'EVOLUTION DES FONCTIONS DE LA MEDIATURE EN BOSNIE ET HERZEGOVINE

Nonobstant les difficultés sociales, politiques et juridiques que les institutions de médiation en Bosnie et Herzégovine ont dû affronter, les résultats de leurs exercices deviennent de plus en

¹ La Chambre des droits de l'homme a rendu son premier arrêt le 11 juillet 1997, alors que l'Ombudsperson avait déjà rendu une première décision le 3 mai 1996. La Chambre des droits de l'homme a en outre rendu 19 décisions jusqu'à la fin de 1997 ; à cette date l'Ombudsperson avait rendu plus de 300 décisions.

plus présents. Dans leur rapport d'activités pour 1997, les Ombudsmen de la Fédération relèvent que malgré les difficultés rencontrées, « l'institution est chaque jour reconnue davantage et ses recommandations et demandes de plus en plus respectées et acceptées ». Quant au bureau de l'Ombudsperson des droits de l'homme de Bosnie et Herzégovine, son rapport d'activités pour l'année 1998 montre une spectaculaire progression du nombre de cas où les autorités se sont conformées à ses recommandations.

Ce développement n'est que le résultat de l'évolution des fonctions des institutions de médiation en Bosnie et Herzégovine.

En effet, on peut se féliciter de la manière prudente dont les Ombudsmen de la FBH ont fait usage des pouvoirs que leur accorde la Constitution FBH. Le fait d'accorder une grande partie de leur action au traitement de requêtes individuelles (option qui n'est pas explicitement prévue par la Constitution FBH mais qui découle de leur qualité d'Ombudsman) est le meilleur exemple de leur capacité de faire évoluer l'institution selon les en tenant compte aussi bien des exigences du moment que de l'avenir de celle-ci dans un état de droit. Leurs rapports montrent d'ailleurs de plus en plus un véritable souci de convaincre - et non de contraindre - par une argumentation fondée sur les valeurs mais aussi sur les dispositions de la CEDH.

L'Ombudsperson, de son côté, pouvait avoir - et a effectivement eu - une activité non-judiciaire grandissante. Le Groupe de travail avait indiqué, dans son rapport intérimaire, qu'il était nécessaire que l'Ombudsperson oriente ses activités vers des fonctions classiques de médiation, avant même la fin de la période transitoire. Il ne peut que se féliciter que cette opération est aujourd'hui largement entamée.

Il ne fait aucun doute que la prudence dans l'interprétation des mandats et une approche fondée sur une analyse juridique des cas dont les institutions de médiation sont saisies ne peuvent qu'augmenter leur prestige et leur crédibilité et renforcer progressivement la responsabilisation et la sensibilisation des autres institutions et notamment des juridictions à une application cohérente de la CEDH.

En définitive, ce qui semble être la clé de la réussite des institutions de médiation en BH c'est leur capacité de s'adapter aux attentes et exigences de la société. En effet, il est indispensable que ces institutions adaptent leur action et leur philosophie à l'évolution de la société mais aussi au développement des capacités des institutions. Les médiateurs utiliseront davantage leurs pouvoirs étendus et souvent inhabituels (mesures provisoires, recours devant la Chambre ou la Cour constitutionnelle, intervention dans les procédures pendantes) aussi longtemps que le fonctionnement des organes de l'Etat et des entités, notamment des juridictions, leur semble défaillant. Cependant, dès que l'appareil judiciaire et administratif donne des signes d'une capacité de fonctionnement satisfaisant et régulier, conforme aux principes de l'état de droit, les institutions de médiation devront progressivement réduire leur activité d'intervention auprès de la justice et permettre aux institutions en question de prendre la place qui est la leur et regagner la confiance du peuple. La normalisation de la situation institutionnelle en BH entraîne nécessairement une réduction des pouvoirs des médiateurs ; et parallèlement, il ne peut y avoir de normalisation institutionnelle aussi longtemps que les médiateurs détiennent des pouvoirs exceptionnels. De la capacité de ces derniers de faire évoluer leurs fonctions en tenant compte de l'évolution des autres institutions dépendra en grande partie la réussite de l'opération de reconstruction des institutions d'état de droit en BH.

Le Groupe de travail a essayé, dans les projets de lois qu'il a rédigés, de ne pas entraver ce processus évolutif par des dispositions rigides. Les projets de lois ne limitent donc aucunement les pouvoirs qu'accordent aux institutions d'Ombudsman les accords de paix mais conditionnent et organisent l'exercice de ces pouvoirs en laissant aux médiateurs une marge d'appréciation quant à leur utilisation.

Le projet de loi sur l'Ombudsman de la RS suit cette même logique. Il permet à l'institution de faire évoluer ses fonctions en tenant compte de l'action des autres institutions de l'entité mais aussi de l'action et surtout de l'expérience des médiateurs ayant déjà opéré en BH et de la prudence et de la créativité avec laquelle ils ont mis en œuvre leurs mandats.

La réglementation relative aux relations des Ombudsman de la FBH avec les tribunaux en est un exemple.

Les relations de l'Ombudsman de la FBH avec la justice est en effet un des points épineux de la Constitution de la Fédération. La Commission de Venise avait déjà exprimé son inquiétude sur ce point (voir l'avis de la Commission sur la Constitution de Washington, dans CDL-INF (98) 15, pp. 27-31). Le Groupe de travail a reconnu l'importance de la possibilité pour l'Ombudsman de pouvoir intervenir auprès des organes juridictionnels en cas d'injustice manifeste. Le projet de loi laisse deux possibilités d'action qui respectent aussi bien les dispositions constitutionnelles (attribuant à l'Ombudsman un rôle primordial en la matière) que l'indépendance essentielle de la justice : L'Ombudsman peut faire des recommandations aux services administratifs de la cour (ou auprès du Conseil judiciaire de la Fédération, lorsqu'il existera) dans les cas où le problème concernerait le fonctionnement administratif d'une cour ; il peut aussi intervenir en tant que partie, dans sa capacité de faire un recours, lorsque le problème concernerait le fond de l'affaire et lorsqu'il estime qu'une telle action est nécessaire pour mener à bien ses tâches de protection des droits fondamentaux et d'effacement des conséquences de la purification ethnique. Il est évident que l'Ombudsman ne doit recourir à cette possibilité qu'à titre exceptionnel et devant les plus hautes instances judiciaires de l'entité. Par ailleurs – et en tout état de cause - il n'appartient pas à l'Ombudsman de faire des « recommandations » aux tribunaux quant au fond de l'affaire ni quant aux droits de caractère procédural des parties.

Un autre exemple de réglementation souple laissant une large marge de manœuvre aux Ombudsman est celui des délais pour la présentation des requêtes. Le Groupe a été favorable à l'introduction d'un délai pour la de prescription des requêtes individuelles; l'introduction de ce délai devrait faciliter le tri des affaires, sans pour autant entraîner de conséquences injustes pour les requérants ni empêcher l'Ombudsman, qui a la possibilité d'agir d'office de se saisir de certaines affaires, lorsqu'il considère qu'elles soulèvent de problèmes graves.

V. INDEPENDANCE ET IMPARTIALITE

La composition des institutions de médiation doit être telle qu'elle assure indépendance et impartialité totale. Ces caractéristiques sont obtenues pour le moment par l'intervention de la communauté internationale au processus de nomination et par une composition soit « internationale » soit multi-ethnique.

L'implication internationale est par sa nature transitoire et les projets des lois rédigés par le Groupe contiennent des dispositions en ce sens. Par conséquent, à moyen et à long terme

l'impartialité et des institutions de médiation sera principalement assurée par le biais de la composition multiethnique et par la transparence et l'équilibre des procédures de nomination. Les normes incluses dans les projets de lois quant à la composition des institutions et quant à la nomination des personnes aux fonctions de médiateurs visent à assurer un consensus aussi large que possible quant aux personnes en question. Ce n'est que par ces moyens que l'impartialité de l'institution devient objective et reconnaissable par tous les citoyens.

Par ailleurs, l'indépendance individuelle et institutionnelle des Ombudsmen est assurée par des règles sur l'immunité, les incompatibilités, le personnel et le budget des institutions de médiation.

VI. REPARTITION DES COMPETENCES ET COOPERATION ENTRE LES INSTITUTIONS DE MEDIATURE EN BOSNIE ET HERZEGOVINE

En ce qui concerne la répartition des compétences entre les institutions de médiation en BH, le Groupe est parvenu aux conclusions suivantes :

La compétence de l'Ombudsperson (appelé désormais « Ombudsman d'Etat ») devra en principe se limiter aux affaires qui concernent l'Etat de Bosnie et Herzégovine et les affaires concernant, en même temps, les deux entités ; les questions concernant une seule entité devront être, à moyen terme, de la compétence exclusive des Ombudsmen des entités. Cependant, pour une période transitoire, l'Ombudsperson devra avoir une compétence parallèle à celle des Ombudsmen des entités.

Bien que l'Ombudsperson doive développer ses activités principales dans le domaine de la médiation, il doit maintenir, pour une période plus ou moins longue, la possibilité de saisir la plus haute juridiction compétente en matière de droits de l'homme lorsque les circonstances l'exigent.

Les trois institutions de médiation en Bosnie et Herzégovine n'auront pas de relations hiérarchiques, mais fonctionneront de manière indépendante. En particulier, la possibilité de recours devant l'Ombudsperson contre les décisions de l'Ombudsman d'une entité est exclue. L'Ombudsperson doit se voir attribuer des compétences en matière de l'organisation de la coopération et de la concertation des institutions, ainsi qu'en matière de représentation internationale des institutions de médiation en BH.

VII. A PLUS LONG TERME ...

Le Groupe souhaite souligner enfin qu'il n'a pas eu à se prononcer sur la question de savoir s'il pouvait être envisagé de mettre en place une seule institution d'Ombudsman pour l'ensemble de l'administration de la Bosnie et Herzégovine et de ses entités au lieu de trois institutions séparées. Il constate que cette question n'est pas actuellement à l'ordre du jour, notamment du fait que les deux institutions de médiation qui opèrent en BH depuis quelques années, fonctionnent de manière satisfaisante. La question pourrait cependant se poser à plus long terme.