



Strasbourg, 7 septembre 2001

<cd\doc\2001\cdl\083.E.doc>

Diffusion restreinte

CDL (2001) 83

Or.Eng.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS DE SYNTHÈSE
SUR LA LOI RELATIVE AU MEDIATEUR
DE LA REPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN**

réalisé sur la base des observations de :

M. P. VAN DIJK
(membre, Pays-Bas)

et de
Mme M. SERRA LOPES
(Suppléante, Portugal)

Introduction

1. A la suite d'une demande d'avis juridique sur le projet de loi relatif au médiateur de la République d'Azerbaïdjan, adressée le 26 mars par les autorités azerbaïdjanaises (Doc. CDL (2001) 40), la Commission a demandé à Mme M. Serra Lopes et à M. P. van Dijk de formuler des observations sur le premier projet (Doc. CDL (2001) 41 et 44). Les avis des rapporteurs ont été envoyés aux autorités azerbaïdjanaises le 11 mai 2001.

2. Après avoir reçu les avis des rapporteurs, le Parlement azerbaïdjanais a poursuivi l'élaboration du projet de loi. La Commission de Venise a été informée que le projet de loi avait été adopté en première lecture (doc. CDL (2001) 57) et, quelques semaines plus tard, en deuxième lecture (doc. CDL (2001) 77). Les deux projets ont incorporé progressivement les observations et recommandations de M. P. van Dijk et de Mme M. Serra Lopes.

3. A sa 47^e réunion plénière (Venise, les 6-7 juillet 2001), la Commission de Venise a examiné les avis des rapporteurs et le projet de loi adopté en deuxième lecture. Elle a noté avec satisfaction que le projet de loi sur le médiateur a tenu compte de la quasi-totalité des observations et suggestions de ses rapporteurs.

4. Les observations formulées par les rapporteurs et le débat au sein de la Commission en plénière peuvent être résumés comme suit :

Chapitre I : compétences du médiateur

5. La Commission se félicite que la troisième version du projet ait été amendée de manière à donner au médiateur compétence pour protéger les droits de l'homme consacrés non seulement par la Constitution, mais aussi par les accords internationaux auxquels l'Azerbaïdjan est partie (article 1 par. 1).

6. Elle estime qu'à l'exception des questions relevant du fonctionnement interne du gouvernement, le médiateur devrait avoir compétence pour contrôler les actes de l'exécutif. Le fait que le Premier Ministre ait été biffé de la liste des personnes dont les activités échappent aux compétences d'enquête du médiateur (article 1 par. 3) est une modification heureuse du nouveau projet. Le Président figure toujours sur la liste. La Commission espère que les activités exercées par le Président en sa capacité de chef de l'exécutif et/ou l'administration présidentielle ne restent pas hors de portée du médiateur. Sauf si elles sont de nature exceptionnelle (comme les déclarations de guerre) ou si elles ont un caractère politique (par ex. nomination du Premier Ministre), les activités du Président relèvent de la compétence de contrôle du médiateur.

7. La Commission note avec satisfaction que la disposition selon laquelle "*le médiateur a le droit de proposer au Milli Mejlis d'adopter ou de réviser la législation afin de garantir les droits de l'homme et les libertés*" et de déclarer une amnistie, a été rajoutée à **l'article 1 par. 5**.

8. Elle se félicite de la nouvelle disposition de **l'article 2 par. 1** selon laquelle "*les députés du Milli Mejlis élisent le médiateur par 83 voix pour parmi trois candidats à cette fonction*"¹ L'élection à la majorité qualifiée² renforcera certainement l'impartialité, l'indépendance et la

¹ Doc. CDL (2001) 77, p. 2 (en anglais).

² Le Milli Mejlis se compose de 125 députés selon l'article 82 de la Constitution.

légitimité du médiateur. C'est là une évolution positive par rapport à la disposition contenue auparavant dans la première version du projet qui prévoyait ceci : *"le médiateur est nommé par le Milli Mejlis sur recommandation du Président de la République"*³.

La proposition de faire participer d'autres personnes (comme des universitaires et/ou des juges des instances judiciaires suprêmes) aux choix des candidats à la fonction de médiateur, outre le Milli Mejlis, n'a pas été retenue.

9. Les exigences concernant les candidatures à la fonction de médiateur ont été précisées dans le dernier projet. La Commission note avec satisfaction que l'**article 3 par. 1 et 2** se borne maintenant à exiger que le candidat à la fonction de médiateur ait achevé des études supérieures, soit d'une grande rigueur morale et ait une expérience dans le domaine de la protection des droits de l'homme, et que des restrictions comme une licence en droit et l'interdiction faite à un candidat d'être membre d'une ONG qui figuraient dans les versions précédentes aient été supprimées.

10. A la suite des recommandations formulées par les rapporteurs de la Commission, les auteurs du projet ont prévu à l'**article 3 par. 5** que le médiateur prête serment devant le Parlement.

11. La Commission se félicite de la disposition de l'**article 4** qui porte à sept ans la durée du mandat du médiateur et celle qui interdit de le reconduire dans ses fonctions. La première version du projet présentée aux rapporteurs prévoyait ceci :

"Le médiateur est nommé pour un mandat de cinq ans pendant lequel il ne peut être remplacé.

*La même personne ne peut exercer plus de deux fois la fonction de médiateur [...]"*⁴.

Les rapporteurs craignaient qu'une telle disposition puisse mettre en danger l'indépendance de l'institution du médiateur. Si cette disposition avait été conservée, l'indépendance de l'action du titulaire de la fonction aurait pu être compromise par des considérations liées à sa réélection.

12. L'**Article 5** sur l'indépendance de l'institution du médiateur adopté en troisième lecture définit très précisément comment elle est garantie. La Commission est heureuse de l'introduction d'un troisième paragraphe selon lequel : *« la déclaration de l'état d'urgence ou de la loi martiale n'implique pas une cessation ou une limitation des activités du médiateur »*⁵.

13. Après avoir étudié le premier projet, les rapporteurs avaient recommandé aux autorités azerbaïdjanaises de clarifier certaines dispositions de l'**article 6** sur les immunités du médiateur. Le libellé primitif ne spécifiait pas la majorité qui était requise au Parlement pour lever l'immunité du médiateur et ne conférait pas au médiateur d'immunité après l'expiration de son mandat pour ce qu'il dit ou ce qu'il fait dans l'exercice de ses fonctions. La Commission note avec satisfaction que le projet adopté en troisième lecture résout ces deux problèmes. Il prévoit que la levée de l'immunité suppose un vote de 83 voix pour au Milli Mejlis et comprend un

³ Doc. CDL (2001)40, p. 2 (en anglais).

⁴ Idem, p.3.

⁵ Doc. CDL (2001) 77, p. 4 (en anglais).

paragraphe spécial garantissant l'immunité au médiateur pour ce qu'il dit ou ce qu'il fait dans le cadre de ses fonctions.

14. L'**Article 7** du premier projet de loi comportait un certain nombre de défauts s'agissant de la révocation du médiateur avant l'expiration de son mandat. Selon les rapporteurs, il importait de clarifier davantage certaines dispositions. Ainsi, dans le premier projet, le Président de la République pouvait seul décider de mettre fin aux pouvoirs du médiateur. La Commission de Venise estime que *« comme le médiateur est désigné par le Milli Mejlis, il conviendrait de donner au même organe compétence pour mettre fin aux pouvoirs du médiateur avant l'expiration de son mandat pour des motifs fixés par la loi⁶ »*. La Commission se félicite du nouveau libellé de l'**article 7**, qui reprend la proposition précitée.

Chapitre II : Examen des requêtes

15. La Commission prend note avec satisfaction du nouveau libellé de l'**article 8** sur la soumission des requêtes. Elle se félicite notamment qu'il ait été décidé d'éliminer de l'**article 8 par. 1** l'exigence selon laquelle les étrangers et apatrides devaient vivre temporairement ou à titre permanent en Azerbaïdjan pour pouvoir déposer une requête.

16. Selon l'**article 8 par. 2**, *« une requête peut être déposée par un tiers ou une organisation non gouvernementale avec l'accord de la personne intéressée »*. Il s'agit là d'un amendement fort heureux destiné à protéger les victimes de violations massives des droits de l'homme. De plus, les auteurs de la loi ont cherché à renforcer la protection contre les atteintes aux droits des victimes en ajoutant une disposition véritablement novatrice selon laquelle *« dans les cas où il est impossible (en raison de son décès, de son incapacité, etc.) d'obtenir le consentement de la personne dont les droits ont été violés, la requête peut être déposée par un tiers ou par une organisation non gouvernementale sans le consentement de la personne intéressée »⁷* Par crainte de représailles, la population peut hésiter déposer plainte personnellement en donnant son nom et les règles précitées prévoient la possibilité de la protéger même si elles craint de déposer une requête elle-même. Ces garanties sont encore étendues à l'article 9.

17. Il ressort de l'**article 9 par. 2** que le médiateur n'est pas obligé d'enquêter sur les plaintes anonymes. Cela ne signifie bien sûr pas qu'il ne puisse entamer une enquête d'office aux termes de l'**article 9 par. 3** (et de l'article 11 « c »), s'il pense que les renseignements donnés dans une requête anonyme sont crédibles et suffisamment sérieux pour justifier une enquête de ce type. C'est là un bon compromis entre le souci de ne pas surcharger l'institution par l'examen de cas de nature douteuse et la nécessité d'enquêter sur tous les cas de violations graves où les victimes craignent de divulguer leur identité. Selon la Commission, le libellé de l'**article 9 par. 2** du projet initial qui prévoyait que *« si le nom et l'adresse complets du requérant ne figurent pas dans la requête, celle-ci doit être considérée comme anonyme et ne pas être instruite⁸ »* était trop rigide.

18. L'un des défauts du premier projet concernait la procédure d'enquête. La Commission note avec satisfaction le nouveau libellé de l'**Article 12** qui remédie aux problèmes indiqués par les rapporteurs. Les pouvoirs d'enquête du médiateur, qui sont considérables, comprennent le droit de demander tous renseignements nécessaires à un organe public (local ou national) et aux

⁶ Doc. CDL (2001) 41, par. 12 p. 4, et doc. CDL (2001) 44, par. 6 p. 6 (en anglais).

⁷ Doc. CDL (2001) 77, p. 9.

⁸ Doc. CDL (2001) 40, p. 6 (en anglais).

fonctionnaires (par. 2.2), d'être reçu sans délai par les responsables de l'appareil d'Etat et de l'administration locale et autres personnalités politiques (par. 2.7) et de prendre lui-même l'initiative d'enquêter sur les affaires ayant une *importance publique particulière ou dans les où des particuliers qui ne sont pas en mesure de protéger eux-mêmes leurs droits ont été touchés* »⁹ (par. 3).

19. La Commission se félicite de l'adjonction à **l'article 13 par. 8** de la disposition selon laquelle le médiateur peut « *saisir la Cour constitutionnelle dans les cas où les droits d'une personne ont été violés par des textes législatifs en vigueur* ». Il note aussi avec satisfaction la nature constitutionnelle de la loi, car cela est nécessaire pour habiliter le médiateur à porter des affaires devant la Cour constitutionnelle.

* * * * *

20. La Commission estime que le projet de loi sur le médiateur adopté en deuxième lecture est en général compatible avec les règles européennes. Elle exprime l'espoir que ce texte sera la base de la mise en place d'une institution indépendante et efficace du médiateur et, dans le même temps, que la création d'une institution aussi importante sera dûment reflétée dans la Constitution par le biais d'amendements appropriés.

9 *Idem, p. ...*