



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 20 mars 2003

Restreint
CDL-AD (2003) 6
Org. Angl.

Avis N° 232 / 2003

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
SUR LE PROJET DE LOI RELATIVE
AU DÉFENSEUR DES DROITS DE L'HOMME EN ARMENIE

Adopté par la Commission de Venise
à sa 54^e Session plénière
(Venise, 14-15 mars 2003)
sur la base des observations de:

M^{me} Maria de Jesus SERRA LOPES
(Suppléante, Portugal)

Introduction

Le 17 janvier 2003, le vice-Président de l'Assemblée nationale arménienne, M. Torossian, a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur le projet de loi relative au défenseur des droits de l'homme en Arménie (CDL (2003) 17). A la suite de cette demande, la Commission de Venise a désigné Mme Serra Lopes comme rapporteuse sur la question. La Commission a adopté les observations de la rapporteuse (CDL (2003) 23), énoncées ci-dessous, à sa 54e Session plénière (Venise, 14-15 mars 2003).

I- Remarque générale

Le nouveau texte relatif au garant des Droits de l'homme (ci-après dénommé «le projet de loi») est analogue à beaucoup d'égards au précédent (dénommé «le précédent projet»), sur lequel j'ai présenté mes observations en mars 2001 (voir CDL (2001) 26, en annexe), mais contient des améliorations notables, telles que la nomination du défenseur par le Parlement. Dans le présent avis, je me bornerai à examiner en détail les dispositions qui ont été modifiées; pour les autres, je renvoie à mes observations antérieures.

II- Observations sur le projet de loi

Article 2. Défenseur des droits de l'homme

La version précédente de l'article 2, paragraphe 1, déclarait: "le défenseur est fonctionnaire d'Etat».

Le nouveau texte omet les mots "d'Etat". Cette formulation semble plus appropriée. L'article 2 du projet définit le mandat général du défenseur des droits de l'homme.

Dans l'ancien projet, cet article énumérait, au paragraphe 2, les domaines d'action concrets du défenseur (rétablissement des droits des personnes physiques et juridiques ayant fait l'objet de violations; amélioration de la législation en matière de droits de l'homme et compatibilité de cette dernière avec les normes internationales; développement de la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme; sensibilisation du public aux droits de l'homme et aux méthodes à suivre pour les protéger); il soulignait, au paragraphe 3, que les activités du défenseur complèteraient les instruments de protection des droits de l'homme en vigueur, sans exempter la cour et les pouvoirs publics centraux et locaux de leurs responsabilités respectives.

Il est regrettable que ces paragraphes n'aient pas été repris dans le nouveau projet. Celui-ci ne comporte pas de dispositions analogues définissant clairement la compétence du défenseur. En outre, la comparaison entre les deux textes pourrait donner à penser que le mandat a été réduit.

Article 3. Nomination du défenseur

Cet article correspond à l'article 4 de la version précédente.

Le nouveau libellé du paragraphe 1, qui définit les conditions d'éligibilité au poste, est plus utile à l'institution et correspond à la proposition que j'avais formulée. J'approuve la suppression de la deuxième partie de ce paragraphe sous sa forme précédente.

Le paragraphe 2 expose la procédure de désignation. Il introduit la nomination du défenseur par l'Assemblée parlementaire, ce qui représente un progrès incontestable par rapport au projet antérieur, s'agissant de l'indépendance de l'institution à l'égard de l'exécutif, qu'elle a pour fonction de contrôler. Le texte est également en harmonie avec le paragraphe 4 des principes relatifs au statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (principes des Nations Unies dits de «Paris»). En particulier, la désignation du défenseur «par un vote de plus de la moitié du nombre total de députés» est conforme à ma proposition antérieure concernant l'élection du défenseur à une majorité qualifiée des membres du Parlement. De fait, l'indépendance et l'autorité publique du défenseur sont d'autant plus grandes qu'il a été désigné à une majorité importante des députés. Je suppose que la désignation est faite «parmi des candidats nommés par le Président de la République et le cinquième des membres de l'Assemblée nationale» (si tel n'était pas le cas, le sens de cette dernière proposition n'apparaîtrait pas clairement).

Le paragraphe 4 est nouveau et parfaitement acceptable.

[L'ancien article 3 — *Dispositions régissant les activités du défenseur* — a été supprimé sans qu'il en résulte des avantages évidents pour l'institution]

Article 4. Restrictions apportées aux autres activités du défenseur

Ce texte correspond à l'article 5 du projet antérieur, avec des modifications mineures et sans intérêt.

Article 5. Indépendance du défenseur

Cet article correspond en substance à l'ancien article 6 et il est mieux formulé.

Article 6. Cessation de fonction du défenseur

L'article correspond à l'article 7 de l'ancien projet, avec des changements généralement positifs. En particulier, le nouveau délai d'un mois (alors que l'ancien était de quinze jours) pour la nomination d'un nouveau défenseur, au paragraphe 6, semble plus réaliste et approprié. Au paragraphe 2.1, il y aurait lieu de se référer à l'article 4, et non 5.

Article 7. Grievs dont peut être saisi le défenseur

Ce texte correspond à l'article 8 de la version précédente, avec des changements formels mineurs. Le nouveau projet limite le droit du défenseur de prendre parole lors des réunions du Conseil des ministres et à l'Assemblée nationale aux «questions relatives aux droits et libertés civiques». La formule ne devrait pas servir à restreindre cette importante prérogative du défenseur.

Article 8. Droit d'appel devant le défenseur

Cet article reproduit l'article 9 du projet antérieur, avec des changements mineurs aux paragraphes 2, 4 et 5. Au paragraphe 3, l'attribution de la possibilité d'appel au nom de personnes décédées uniquement à des membres et représentants de la famille a été maintenue, malgré ma proposition tendant à adopter une formulation plus large, par exemple: «les demandes dont est saisi le défenseur ne font pas l'objet de conditions relatives à un intérêt direct, personnel et légitime du demandeur».

Article 9. Recours au défenseur

Cette disposition reprend en substance l'article 10 du précédent projet. Toutefois, au paragraphe 2, elle introduit la possibilité de saisir le défenseur, au cours de la première année d'application de la loi, de plaintes relatives à la situation telle qu'elle s'est présentée au cours des cinq années précédentes. Il y a là une innovation positive.

Article 10. Plaintes qui ne sont pas du ressort du défenseur

Cette clause est mieux formulée que l'article antérieur correspondant, en particulier, le paragraphe 3. Le paragraphe 4 introduit la nécessité d'obtenir le consentement du requérant avant de soumettre la plainte à une autre instance. Il y a lieu d'évaluer positivement cette disposition.

Article 11. Réception des plaintes

Cet article correspond à l'article 12 du projet antérieur. Aux termes du paragraphe 1.3, le consentement du plaignant est désormais nécessaire pour transmettre une requête aux autorités compétentes, ce qui constitue une innovation positive. Le paragraphe 8 maintient la possibilité, pour le défenseur, d'aborder certaines questions de sa propre initiative - quoique, malheureusement, dans des cas limités - mais, et cette modification est positive, ne l'oblige plus à rendre publique la décision pertinente.

Articles 12, 13 et 14. Publication des plaintes ou de leur teneur

Ces clauses reproduisent en substance les articles 13, 14 et 15, respectivement, du projet antérieur.

Article 15. Décisions du défenseur

Cet article reprend l'ancien article 16.

Le paragraphe 1 prévoit la possibilité pour le défenseur (après modification de la constitution sur ce point: voir article 27) de porter des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales devant la Cour constitutionnelle. Cette nouvelle prérogative du défenseur est conforme à la recommandation de la commission et aux normes européennes. Le paragraphe 5 donne au défenseur la possibilité de soumettre des rapports spéciaux aux Présidents de la République et de l'Assemblée nationale, ce qui est incontestablement une innovation positive. Toutefois, l'expression «si nécessaire» est très vague et des précisions devraient être apportées.

Article 16. Précisions fournies par le défenseur

Cette disposition correspond en substance à l'ancien article 17.

Article 17. Rapport du défenseur

Cette disposition reprend l'article 18 antérieur. L'adjectif «public», qui qualifiait le rapport du défenseur, a été supprimé.

Article 18. Responsabilité de l'inobservation des conditions établies par la loi

Cette clause reproduit, quant au fond, l'ancien article 20.

Article 19. Immunité du défenseur

Cette disposition correspond à l'article 20 antérieur. Il est maintenant prévu, eu égard à la nouvelle procédure de nomination et exception faite de la période transitoire initiale, en cas de flagrant délit du défenseur, que le fonctionnaire procédant à l'arrestation en informe immédiatement l'Assemblée nationale et non le Président de la République comme précédemment.

Article 20. Avantages sociaux attribués au défenseur

Cette disposition stipule, en particulier, le taux de rémunération du défenseur, dont la détermination relevait de la législation en vertu de l'ancien article 22. Cette innovation est positive.

Article 21. Sécurité du défenseur

Par rapport à l'article 23 antérieur, le permis de port d'arme dont bénéficiait le défenseur a été supprimé.

Article 22. Adjoint du défenseur

Cette clause reprend l'article 24 de la version précédente, avec un libellé amélioré. Le nouveau projet prévoit que l'adjoint du défenseur sera élu par le Parlement. Il ne comporte pas de clause transitoire concernant la nomination de cet adjoint en attendant la réforme de la Constitution.

Article 23. Statut du personnel du défenseur

Cet article correspond à l'article 25 du projet antérieur, avec un nouveau paragraphe 6 relatif aux situations qui n'étaient pas précédemment envisagées. Il conviendrait, au paragraphe 5, de se référer à l'article 12 plutôt qu'à l'article 13.

Article 24. Financement des activités du défenseur

Cette disposition correspond à l'article 26 de l'ancien projet. Le paragraphe 3 devrait se référer à l'article 17, et non 18.

Article 27 – Dispositions transitoires

Aux termes de la présente constitution de l'Arménie, les agents d'Etat sont nommés par le Président; tant que la Constitution n'aura pas été amendée, cette disposition s'appliquera également au défenseur des droits de l'homme. Il y a lieu de se demander si l'établissement de cette institution doit dépendre de la réforme de la Constitution. Pendant une assez longue période, la Commission et le Conseil de l'Europe ont été convaincus qu'il valait la peine d'attendre la réforme, présentée comme imminente. Le temps a passé et la réforme n'est pas sortie du labyrinthe procédural. Un groupe de travail institué par la Commission de Venise est parvenu, en juillet 2002 (voir CDL (2002) 109), à la conclusion qu'il était préférable, vu l'ajournement de la réforme constitutionnelle, d'adopter la loi en prévoyant une désignation initiale transitoire qui serait faite par le Président «après consultation des groupes de l'Assemblée nationale».

Dans sa Résolution 1304 (2002) «Respect des obligations et engagements de l'Arménie», adoptée le 26 septembre 2002, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a par conséquent invité l'Arménie «à ne plus différer l'adoption de la loi sur l'ombudsman».

Il s'agit manifestement d'une solution de compromis, la nomination par le Président risquant de jeter un doute sur l'indépendance du défenseur, ce qui porterait gravement préjudice à la nouvelle institution. Toutefois, eu égard aux conclusions du groupe de travail, une consultation préalable des groupes parlementaires est prévue, ce qui renforcerait le pluralisme et l'indépendance de l'institution. De plus, cette solution présenterait un avantage en ce sens qu'elle permettrait d'ouvrir sans plus tarder la phase préparatoire à l'établissement de l'institution.

Néanmoins, pour que ce compromis soit acceptable, il est essentiel d'indiquer explicitement, à l'article 27, que le mandat du défenseur nommé par le Président a un caractère provisoire et «technique» et doit permettre la mise en place de la fonction plutôt que de commencer à traiter les plaintes. En outre, la durée de ce mandat doit dépendre de la possibilité d'une élection du nouveau défenseur par l'Assemblée nationale: en d'autres termes, dès que la Constitution sera amendée, le Parlement devra pourvoir le poste de défenseur et le titulaire antérieur du poste devra cesser ses fonctions (à moins, bien entendu, qu'il ne soit élu par le Parlement). De même, si l'adjoint du défenseur était initialement nommé par le Président (une disposition transitoire en ce sens fait défaut), son mandat devrait arriver à échéance dès lors que le Parlement aurait élu son successeur.

Avec ces défensories, et dans un esprit de compromis, il est possible d'approuver la proposition tendant à créer l'institution du défenseur des droits de l'homme avant que la Constitution n'établisse la base de son élection par le Parlement.

Il y a lieu de noter que la réforme de la Constitution est à nouveau présentée comme imminente, et que le référendum pertinent est prévu pour la fin de mai 2003 (bien que sa faisabilité dépende du suivi des récentes élections présidentielles). De toute évidence, s'il se révélait possible de tenir le référendum en mai (ou peu après), il n'y aurait pas de raison d'inciter à une adoption antérieure de la loi.