



Strasbourg, le 18 octobre 2021

CDL-AD(2021)035
Or. angl.

Avis n° 1038 / 2021

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

ARMENIE

AVIS

SUR LA LÉGISLATION

CONCERNANT LE PERSONNEL DU MÉDIATEUR

sur la base des commentaires

par

M. Jan HELGESEN (Membre, Norvège)
M. Panayotis VOYATZIS (Membre suppléant, Grèce)
M. Igli TOTOZANI (Expert, Albanie)

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Remarques générales	3
III.	Normes internationales applicables	5
A.	L'indépendance du personnel : un élément clé de l'institution du Médiateur	5
IV.	La situation juridique du personnel de l'institution avant l'introduction des amendements du 21 janvier 2020	8
V.	Les amendements à la loi constitutionnelle sur le défenseur des droits de l'homme du 21 janvier 2020	10
1.	En ce qui concerne les politiques du personnel	11
2.	En ce qui concerne la composition de l'institution du personnel	12
3.	En ce qui concerne le rang du personnel du Médiateur	13
4.	En ce qui concerne le budget de l'institution	13
VI.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Par lettre datée du 17 mars 2021, M. Tatoyan, le défenseur des droits de l'homme d'Arménie, a demandé un avis à la Commission de Venise sur la législation arménienne relative à l'indépendance du personnel de l'Ombudsman (CDL-REF(2021)074) par rapport aux normes internationales relatives aux institutions nationales des droits de l'homme. Le document CDL-REF(2021)074 contient des extraits de la législation pertinente tels que fournis par le bureau de l'Ombudsman.
2. M. Jan Helgesen, M. Panayotis Voyatzis et M. Igli Totozani ont été les rapporteurs de cet avis.
3. Le 3 juin 2021, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé le report de l'adoption du projet d'avis à la 128^e session plénière en raison de la grande difficulté d'organiser des réunions virtuelles pendant la période électorale et des menaces militaires aux frontières.
4. Les 7 et 23 septembre 2021, les rapporteurs, accompagnés de Mme Caroline Martin du Secrétariat, ont eu des réunions en ligne avec un représentant du Bureau du Défenseur des droits de l'homme, des représentants du Bureau de la fonction publique du Bureau du Premier ministre et de l'Administration du Premier ministre. La délégation tient à remercier la Représentation permanente de la République d'Arménie à Strasbourg pour avoir organisé les rencontres avec les autorités et le Bureau du Conseil de l'Europe à Erevan pour avoir contribué à cette fin.
5. Ce projet d'avis est basé sur une traduction anglaise d'extraits de la législation pertinente. Il se peut que la traduction ne reflète pas toujours fidèlement la version originale sur tous les points ; par conséquent, certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.
6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Après un échange de vues avec M. Tatoyan, Défenseur des droits de l'homme, et M. Vache Khalashyan, Chef *ad interim* du Bureau de la fonction publique au Bureau du Premier Ministre, l'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 128^e session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021).

II. Remarques générales

7. Le Défenseur arménien des droits de l'homme (ci-après « le DDH ») a été créé en 2004. Depuis les amendements constitutionnels de 2005, des dispositions sur le DDH ont été incluses dans la Constitution ¹. En 2016, la loi constitutionnelle sur le DDH a été approuvée. Le DDH est donc une institution constitutionnelle indépendante chargée de protéger et de promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales, d'agir en tant que mécanisme national de prévention dans le cadre de l'OPCAT et de surveiller les conventions des Nations Unies sur les droits de l'enfant et les droits des personnes handicapées. Le DDH est l'institution nationale des droits de l'homme du pays et jouit du statut A.
8. La Commission de Venise, à différentes occasions, respectivement en 2006², 2015³ et 2016⁴, a donné son avis sur la loi constitutionnelle relative aux défenseurs des droits de l'homme.

¹ Voir le chapitre 10 de la Constitution.

² CDL-AD(2006)038, CDL-AD (2015)035, CDL-AD (2016)033.

³ Voir CDL-AD(2015)035.

⁴ CDL-AD(2016)033.

9. Le présent avis vise à clarifier la compatibilité de la législation actuelle de l'Arménie en ce qui concerne l'indépendance du personnel du DDH avec les normes internationales pertinentes. En particulier, les changements spécifiques apportés à la législation du DDH par le paquet d'amendements introduit le 21 janvier 2020 et liés à l'indépendance de l'institution seront abordés.

10. Le 16 décembre 2020, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution A/RES/75/186 sur « Le rôle des institutions d'ombudsman et de médiation dans la promotion et la protection des droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'état de droit »⁵.

11. Le DDH d'Arménie étant également l'institution nationale des droits de l'homme, les amendements seront également analysés à la lumière des « Principes de Paris » des Nations Unies sur les institutions nationales des droits de l'homme⁶.

12. Au niveau du Conseil de l'Europe :

- le 31 mars 2021, lors de la 1400e réunion des Délégués des Ministres, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2021)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes⁷;
- le 16 octobre 2019, lors de la 1357e réunion des Délégués des Ministres, le Comité des Ministres a adopté la recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des Ministres aux États membres sur le développement de l'institution du médiateur aux États membres sur le développement de l'institution du médiateur⁸.

13. La Commission de Venise a adopté les Principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur (les « Principes de Venise ») lors de sa 118e session plénière (Venise, 15-16 mars 2019). Les Principes de Venise ont été approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de la 1345e réunion des Délégués des Ministres, le 2 mai 2019 ; par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 2301(2019), le 2 octobre 2019 ; par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, résolution 451(2019), les 29-31 octobre 2019⁹. Dans son préambule, la résolution A/RES/75/186 des Nations unies reconnaît les principes relatifs à la protection et à la promotion de l'institution du médiateur (les Principes de Venise) ; au paragraphe 2 du dispositif, elle encourage vivement les États membres à créer une institution du médiateur « conforme aux principes relatifs à la protection et à la promotion de l'institution du médiateur (les Principes de Venise) » ; au § 8 du dispositif, « encourage les institutions d'ombudsman et de médiateur, lorsqu'elles existent, (a) à

⁵ Voir, Nations Unies, Assemblée générale, Le rôle des institutions de médiation dans la promotion et la protection des droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'état de droit, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2020 [fondée sur le rapport de la Troisième Commission (A/75/478/Add.2, par. 89)].

⁶ Voir, Nations Unies, Assemblée générale, *Principes concernant le statut des institutions nationales (Principes de Paris)*, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993, disponibles sur <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>.

⁷ Voir Conseil de l'Europe : Comité des Ministres, *Recommandation CM/Rec(2021)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes* (adoptée par le Comité des Ministres le 31 mars 2021 lors de la 1400e réunion des Délégués des Ministres), disponible sur https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a1f4da.

⁸ Voir Conseil de l'Europe : Comité des ministres, *Recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des ministres aux États membres sur le développement de l'institution du médiateur* (adoptée par le Comité des ministres le 16 octobre 2019 lors de la 1357e réunion des Délégués des ministres), disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/090000168098392f>.

⁹ CDL-AD(2019)005, Principe 3.

fonctionner, le cas échéant, conformément à tous les instruments internationaux pertinents, y compris les Principes de Paris et les Principes de Venise ».

14. En outre, les avis que la Commission de Venise a rendus dans le passé serviront également de base à la présente analyse. La Commission de Venise a en effet rendu plusieurs avis¹⁰ sur diverses dispositions législatives visant à réglementer l'activité du Médiateur.

III. Normes internationales applicables

15. Avant d'analyser les amendements du 21 janvier 2020, il est nécessaire de présenter les normes internationales qui font de l'indépendance du personnel de l'institution un élément crucial de son indépendance.

A. L'indépendance du personnel : un élément clé de l'institution du Médiateur

16. La résolution A/RES/75/186 des Nations Unies sur « Le rôle des institutions de l'ombudsman et du médiateur dans la promotion et la protection des droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'état de droit » souligne l'importance de l'indépendance et de la stabilité financières et administratives de ces institutions. Elle salue également les efforts des États qui ont donné plus d'autonomie et d'indépendance à leurs institutions d'ombudsman et de médiateur »¹¹. La résolution encourage les États membres à doter les institutions d'ombudsman et de médiateur du cadre constitutionnel et législatif nécessaire et d'un soutien financier adéquat en matière de personnel et d'autres besoins budgétaires, afin de garantir l'exercice efficace et indépendant de leur mandat.

17. Les Principes de Paris avaient également prévu des garanties pour les INDH dans les termes suivants : « 2) L'institution nationale doit disposer d'une infrastructure adaptée au bon déroulement de ses activités, notamment d'un financement adéquat. Ce financement doit avoir pour objet de lui permettre de disposer de son propre personnel et de ses propres locaux, afin d'être indépendante du gouvernement et de ne pas être soumise à un contrôle financier susceptible d'affecter son indépendance ». Les recommandations CM/Rec (2019) 6 et CM/Rec(2021)1 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres prévoient les mêmes garanties.

18. Les normes relatives à l'indépendance du médiateur ont ainsi donné de l'importance à la notion de nécessité de « ressources suffisantes » pour l'institution, qui est une condition essentielle pour que l'institution puisse remplir son mandat.

19. L'expression « ressources suffisantes » couvre trois éléments principaux : le budget de l'institution, son personnel et son infrastructure. Réduire ne serait-ce qu'un seul de ces éléments peut conduire à terme à une réduction globale de l'efficacité de l'institution et, par conséquent, à une perte de légitimité et de confiance du public à son égard.

a. La structure du personnel de l'institution du Médiateur

20. En ce qui concerne la structure ou la composition du personnel, le principe 22 des « Principes de Venise » prévoit que « l'institution du Médiateur doit disposer d'un personnel suffisant et d'une flexibilité structurelle appropriée. L'institution peut comprendre un ou plusieurs adjoints, nommés par le médiateur. Le Médiateur doit être en mesure de recruter son personnel ». A travers ce

¹⁰ Voir CDL-AD(2015)017 ; CDL-AD(2017)032.

¹¹ Assemblée générale des Nations unies, Résolution adoptée le 16 décembre 2020, « Le rôle des institutions d'ombudsman et de médiateur dans la promotion et la protection des droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'état de droit », §§ 3 et 4.

principe, les Principes de Venise font référence à l'un des éléments essentiels de l'indépendance du Médiateur, à savoir le recrutement de ses adjoints et de son personnel.

21. La Recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement de l'institution du médiateur va dans le même sens. Dans son paragraphe 6, il est prévu que « les institutions de médiation devraient pouvoir nommer leur propre personnel et veiller à ce qu'il reçoive une formation adéquate. » De même, la Recommandation CM/Rec(2021)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes prévoit que « les INDH devraient avoir le pouvoir de déterminer le profil de leurs effectifs et de recruter leur propre personnel, ainsi que des ressources suffisantes disponibles, afin de remplir leur mandat, de manière à permettre l'emploi et la fidélisation du personnel et à garantir qu'il reçoive une formation adéquate ».

22. L'indépendance et l'efficacité de ces institutions exigent la mise en œuvre de politiques qui garantissent l'autonomie des processus de recrutement, l'évolution de la carrière des membres du personnel et le classement des postes. Par conséquent, les questions relatives au personnel, telles que le recrutement indépendant, les politiques de carrière, le rang, le salaire, l'éducation et la formation, font toutes partie de ce concept d'indépendance.

23. Il résulte de ce qui précède que les normes internationales prévoient l'indépendance de la composition du bureau du Médiateur et la capacité du Médiateur à recruter le personnel.

24. En outre, les conditions dans lesquelles le Médiateur est élu à la tête de l'institution et nomme ensuite son personnel sont également des garanties interdépendantes de l'indépendance de l'institution. L'ensemble du personnel de l'institution, à commencer par le chef de l'institution, doit fonctionner sans ingérence extérieure indue qui pourrait compromettre son indépendance.

25. Dans son avis de 2006 sur les amendements à la loi sur le défenseur des droits de l'homme d'Arménie, la Commission de Venise avait déclaré que « compte tenu du rôle exceptionnel de l'institution du défenseur des droits de l'homme et de ses responsabilités, ainsi que des garanties nécessaires à son indépendance, le personnel, s'il ne doit pas être inclus dans la fonction publique, devrait avoir un statut spécial distinct régi par cette loi. Une solution stipulant simplement que les membres du personnel doivent être des employés contractuels est insuffisante »¹².

b. Le rang du personnel de l'institution du Médiateur

26. En ce qui concerne le rang de l'institution, le principe 3 des « Principes de Venise » prévoit que « l'institution du médiateur doit se voir attribuer un rang élevé approprié, qui se reflète également dans la rémunération du médiateur et dans l'indemnité de retraite ». Ce principe fait référence au chef de l'institution mais doit être compris comme s'étendant à l'ensemble du personnel.

27. Les questions relatives au personnel et au rang de l'institution ont des conséquences budgétaires et sont donc liées au budget de l'institution. Là encore, les normes internationales sont cohérentes afin d'assurer des garanties d'indépendance.

c. Le budget de l'institution du Médiateur

28. En ce qui concerne le budget de l'institution, le principe 21 des « Principes de Venise » prévoit que « des ressources budgétaires suffisantes et indépendantes doivent être garanties à l'institution du médiateur. La loi doit prévoir que l'allocation budgétaire de fonds à l'institution du

¹² CDL-AD(2006)038, § 78.

médiateur doit être adaptée à la nécessité d'assurer l'exercice complet, indépendant et efficace de ses responsabilités et fonctions. Le médiateur est consulté et est invité à présenter un projet de budget pour l'exercice financier à venir. Le budget adopté pour l'institution ne doit pas être réduit au cours de l'exercice financier, sauf si la réduction s'applique généralement à d'autres institutions de l'État. L'audit financier indépendant du budget du Médiateur ne prend en compte que la légalité des procédures financières et non le choix des priorités dans l'exécution du mandat »¹³.

29. Les Principes de Paris sur les INDH accordent également une place importante à cet aspect. Ainsi, aux paragraphes 2 et 3 du chapitre « Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme », il est prévu que « L'institution nationale doit disposer d'une infrastructure adaptée au bon déroulement de ses activités, notamment d'un financement adéquat. Ce financement doit avoir pour objet de lui permettre de disposer de son propre personnel et de ses propres locaux, afin d'être indépendante du gouvernement et de ne pas être soumise à un contrôle financier qui pourrait porter atteinte à son indépendance » et aussi « afin d'assurer aux membres de l'institution nationale un mandat stable, sans lequel il ne peut y avoir de réelle indépendance, leur nomination est effectuée par un acte officiel qui fixe la durée précise du mandat. Ce mandat peut être renouvelable, à condition que le pluralisme de la composition de l'institution soit assuré »¹⁴.

30. La Recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement de l'institution du médiateur¹⁵ va dans le même sens. Au paragraphe 6, il est prévu que « les États membres devraient fournir aux institutions de médiation des ressources adéquates, suffisantes et durables pour leur permettre de s'acquitter de leur mandat en toute indépendance. Les institutions de médiation devraient être en mesure de nommer leur propre personnel et de s'assurer qu'il reçoit une formation adéquate. « De même, la Recommandation CM/Rec(2021)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes prévoit que « les INDH devraient être habilitées à déterminer le profil de leurs effectifs et à recruter leur propre personnel, ainsi qu'à disposer de ressources suffisantes, afin de remplir leur mandat, de manière à permettre l'emploi et la fidélisation du personnel et à garantir qu'il reçoive une formation adéquate »¹⁶.

31. La Commission de Venise, dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle sur le défenseur des droits de l'homme d'Arménie, a accordé une attention particulière au budget de l'institution qui est directement lié au personnel du médiateur, à son nombre, à ses possibilités de carrière et à sa promotion. Notamment, au paragraphe 27 de cet avis, il est indiqué que « En outre, la demande de budget du Défenseur est toujours soumise à l'approbation du gouvernement afin d'être incluse dans le projet de budget de l'État. Le projet de loi constitutionnelle ne garantit pas que des fonds suffisants dans la proposition de budget soient alloués au Défenseur pour qu'il puisse exercer ses fonctions en général et ses fonctions de MPN (mécanisme de protection national) »¹⁷. Dans le même avis, la Commission de Venise rappelle l'une des recommandations formulées dans l'avis de 2006 selon laquelle « 81. Compte tenu de sa nature exceptionnellement

¹³ CDL-AD(2019)005, Principe 21.

¹⁴ Nations Unies, Assemblée générale, *Principes concernant le statut des institutions nationales (Principes de Paris)*, adoptés par la résolution 48/134 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993, Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme, paragraphes 2 et 3, disponibles sur <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>.

¹⁵ Voir Conseil de l'Europe : Comité des ministres, *Recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des ministres aux États membres sur le développement de l'institution du médiateur* (adoptée par le Comité des ministres le 16 octobre 2019 lors de la 1357e réunion des Délégués des ministres), disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/090000168098392f>.

¹⁶ Conseil de l'Europe : Comité des Ministres, *Recommandation CM/Rec(2021)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes* (adoptée par le Comité des Ministres le 31 mars 2021 lors de la 1400e réunion des Délégués des Ministres), disponible à l'adresse https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a1f4da.

¹⁷ Voir CDL-AD(2016)033, § 27.

sensible et de l'importance de cette disposition pour l'indépendance de l'institution, une disposition pourrait être ajoutée indiquant que les autorités publiques ne doivent pas utiliser le processus budgétaire pour allouer des fonds du budget d'une manière qui interfère avec l'indépendance de l'institution du Défenseur des droits de l'homme »¹⁸.

32. La Commission, tout en se référant aux normes internationales susmentionnées et à ses avis précédents, ne peut que souligner que l'indépendance requise de l'institution se mesure à l'indépendance de son chef, de son personnel et de son budget, tant en termes de montant que d'administration.

IV. La situation juridique du personnel de l'institution avant l'introduction des amendements du 21 janvier 2020

33. L'institution des défenseurs des droits de l'homme d'Arménie est une institution constitutionnelle. C'est un Ombudsman et en même temps une INDH, elle est prévue par les articles 52 (Droit de s'adresser au Défenseur des droits de l'homme), 103 (Adoption des lois, décisions de l'Assemblée nationale, déclarations et discours), 169 (S'adresser à la Cour constitutionnelle), 191 (Fonctions et pouvoirs du Défenseur des droits de l'homme), 192 (Élection du Défenseur des droits de l'homme), 193 (Garanties des activités du Défenseur des droits de l'homme), 210 (Mise en conformité des lois avec les modifications de la Constitution) et 218 (Exercice des fonctions du Défenseur des droits de l'homme) de la Constitution de ce pays¹⁹. L'activité, le fonctionnement et l'organisation des défenseurs des droits de l'homme sont plus spécifiquement réglementés par la loi constitutionnelle sur les défenseurs des droits de l'homme du 16 décembre 2016.

34. La loi constitutionnelle du DDH de 2016 prévoit un chapitre distinct concernant le personnel du DDH. La version 2016 de cette loi stipulait que le personnel du DDH est inclus dans une catégorie spéciale de service public et précisément comme service d'État.

35. L'article 35, paragraphe 1 de la loi prévoit que « le service d'État au sein du personnel du Défenseur est considéré comme une activité professionnelle exercée dans le but d'assurer l'exercice des pouvoirs réservés au Défenseur par la Constitution de la République d'Arménie et la présente loi. Le service public au sein du personnel du Défenseur est un type particulier de service public prescrit par la législation de la République d'Arménie »²⁰.

36. L'article 35, paragraphe 3, prévoyait également les classes et les rangs des fonctionnaires en fonction de leur poste :

- « (1) les agents de l'État occupant les postes les plus élevés - grades des conseillers d'État de 1ère et 2ème classe du service de l'État au sein du personnel du Défenseur ;
- (2) les agents de l'État occupant des postes de chef - classe des conseillers de 1ère et 2ème classe du service de l'État au sein du personnel du Défenseur ;
- (3) les agents de l'État occupant des postes de direction - grades de 1ère et 2ème classe des agents de l'État au sein du personnel du Défenseur ;
- (4) les agents de l'État occupant des postes subalternes - grades de 1ère et 2ème classe des agents subalternes des services de l'État au sein du personnel du Défenseur »²¹.

37. Le législateur avait également prévu à l'article 35, paragraphe 4, que « les rangs de classe de la fonction publique à tous les fonctionnaires de l'État au sein du personnel du Défenseur

¹⁸ Voir CDL-AD(2016)033, § 28.

¹⁹ Voir la Constitution de la République d'Arménie, disponible sur <https://www.president.am/en/constitution-2015/>.

²⁰ Loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur le défenseur des droits de l'homme, adoptée le 16 décembre 2016, article 35, §1, disponible sur https://www.ombuds.am/en_us/site/AboutConstitution/79.

²¹ *Ibidem*, article 34, §3, disponible sur https://www.ombuds.am/en_us/site/AboutConstitution/79.

sont conférés, leur rang de classe est abaissé, ainsi qu'ils peuvent être privés du rang de classe par le Défenseur ».

38. L'article 39 prévoyait également certaines des prérogatives du Défenseur concernant le personnel de l'institution. Ainsi, au paragraphe 1 de cet article est prévu que le Défenseur :

- « (1) gérer, coordonner et superviser les activités courantes des subdivisions du personnel du Défenseur, veiller à l'accomplissement de leurs objectifs et fonctions ;
- (2) émettre des ordres, des missions soumises à une exécution obligatoire, rendre des décisions ;
- (3) approuver et modifier le nombre d'employés et le tableau des effectifs du personnel du Défenseur ;
- (4) d'approuver la liste des postes de service de l'État au sein du personnel du Défenseur et les descriptions des postes de service de l'État ;
- (5) nommer et révoquer les fonctionnaires et les personnes exerçant des fonctions discrétionnaires au sein du personnel du Défenseur, ainsi qu'appliquer des mesures d'incitation et imposer des sanctions disciplinaires à leur égard ;
- (6) définir la procédure de formation, l'évaluation des performances des agents de l'État, les critères et le formulaire de référence, le code de conduite des agents de l'État, les procédures d'enquête officielle, la gestion des dossiers (circulation des documents), la tenue des dossiers personnels des agents de l'État ;
- (7) prescrire la procédure d'organisation d'un concours pour pourvoir les postes vacants du service de l'Etat au sein du personnel du Défenseur, pour la formation des jurys, ainsi que le règlement intérieur de ceux-ci ;
- (8) sur sa décision, envoyer en voyage officiel et accorder un congé aux agents de l'État et aux personnes occupant des fonctions discrétionnaires au sein du personnel du Défenseur ;
- (9) établir des procurations pour agir au nom du Défenseur, y compris des procurations avec droit de substitution ;
- (10) exercer les autres pouvoirs qui lui sont réservés par la Constitution de la République d'Arménie et la présente loi ».

39. L'analyse de ces dispositions légales suggère que le droit constitutionnel a fourni des garanties suffisantes pour l'indépendance du personnel de l'institution du Médiateur. En effet, il semble que le personnel de l'institution ait bénéficié d'un statut élevé au regard de la catégorie de la fonction publique, ce qui a dû avoir un impact positif sur le statut financier et social du personnel de l'institution.

40. De même, il semble que le Médiateur ait eu un degré de contrôle important sur la politique du personnel de l'institution, dans presque tous ses éléments constitutifs, à commencer par les procédures de recrutement, la nomination aux postes de la fonction publique, la détermination des procédures de formation et l'évaluation des fonctionnaires, le code de conduite, etc.

41. Sur la base de ce qui précède, on peut conclure que l'ancienne version de la loi constitutionnelle garantissait l'indépendance du Médiateur dans toutes les procédures liées au personnel en fournissant une série de garanties pour les pouvoirs discrétionnaires du Médiateur dans tous les aspects des politiques du personnel.

42. Les dispositions de la loi constitutionnelle semblent avoir eu pour but de garantir que le personnel du Médiateur soit traité de manière équitable et appropriée. En outre, on peut noter que toutes ces dispositions visaient à assurer la conformité avec les Principes de Paris et seraient aujourd'hui en accord avec les normes internationales susmentionnées, ce qui est louable.

V. Les amendements à la loi constitutionnelle sur le défenseur des droits de l'homme du 21 janvier 2020

43. La nouvelle version de la loi, qui inclut les nouveaux amendements du 21 janvier 2020, entraîne des changements qualitatifs substantiels dans les garanties d'indépendance du Médiateur en ce qui concerne les politiques du personnel et en ce qui concerne l'indépendance budgétaire de l'institution.

44. L'article 35 de la loi constitutionnelle sur les défenseurs des droits de l'homme est abrogé, qui prévoyait, entre autres, que « le service d'État au sein du personnel du médiateur est un type spécial de service d'État prescrit par la législation de la République d'Arménie ». Les dispositions concernant les grades et les rangs en fonction des postes des fonctionnaires d'État ont également été abrogées.

45. L'article 34, paragraphe 2, selon lequel « Les relations officielles des fonctionnaires sont régies par le règlement disciplinaire interne approuvé par le Défenseur » est également abrogé. En outre, l'article 34, paragraphe 1, comprend une nouvelle disposition selon laquelle « Le service au sein du Bureau du Défenseur est un service civil, qui est régi par la loi sur la fonction publique, si les détails ne sont pas prévus par cette loi ».

46. Un autre changement important se trouve à l'article 39, paragraphe 7, qui, dans la version précédente de la loi, prévoyait que le Défenseur « établit la procédure d'organisation du concours pour pourvoir les postes vacants dans la fonction publique au sein du Bureau du Défenseur, pour la formation des jurys, ainsi que les règles de procédure y afférentes », tandis que les nouveaux amendements prévoient que « sur la base de la loi sur la fonction publique, la procédure du concours pour pourvoir le poste vacant dans la fonction publique au sein du Bureau du Défenseur est définie ».

47. Selon les autorités, conformément à la loi sur la fonction publique telle que modifiée (article 9, paragraphe 5), l'organisation des concours pour pourvoir les postes vacants dans la fonction publique au sein du Bureau du Défenseur est réglementée et mise en œuvre par le personnel de l'Ombudsman. En outre, l'article 10, paragraphe 22, de la loi sur la fonction publique prévoit l'exclusion suivante : la procédure de concours pour pourvoir les postes vacants dans la fonction publique au sein de l'institution du Médiateur est définie par le Médiateur. Il convient de rappeler que le texte intégral de la loi sur la fonction publique n'a pas été fourni aux rapporteurs. Les Rapporteurs ont travaillé sur des extraits de différents textes législatifs fournis par l'institution du Médiateur, comme on peut le voir dans le document de référence CDL-REF (2021)074, qui ne comprend pas ces deux articles. En tout état de cause, ces dispositions devraient plutôt être contenues de manière plus claire dans la loi constitutionnelle sur le Médiateur.

48. En résumé, les nouveaux amendements à la Loi constitutionnelle sur les défenseurs des droits de l'homme consistent en trois principaux éléments/modifications créant une confusion en ce qui concerne le statut et le rang du personnel du médiateur et la compétence en matière d'organisation des procédures de concurrence. En particulier, il découle des nouveaux amendements à la Loi constitutionnelle sur les défenseurs des droits de l'homme que :

- Le statut du personnel du médiateur est passé de « fonctionnaires d'État » à « fonctionnaires » ;
- La loi ne prévoit pas de grades pour le personnel du Médiateur, puisque celui-ci appartient désormais à la catégorie des fonctionnaires ;
- Les éventuelles procédures de concours sont désormais régies par la loi sur la fonction publique.

49. Selon les autorités, les amendements à la loi constitutionnelle s'inscrivent dans le cadre d'une réforme plus large que le gouvernement de la République d'Arménie a entreprise concernant l'administration publique du pays. Le principal objectif de cette réforme de grande envergure était la création et la consolidation d'un service public unifié. Plus précisément, les amendements à la loi constitutionnelle sur le DDH doivent être considérés comme une tentative d'unifier l'administration du DDH avec le reste de l'administration. Les autorités ont également assuré à la Commission de Venise que pendant la transition du personnel du DDH de la fonction publique à la fonction publique, il n'y aurait pas d'impact sur les salaires et les primes et que le Médiateur aurait le droit de préparer les descriptions de poste et les formats de formation. Du point de vue de la Commission de Venise, cette explication par les autorités arméniennes de l'« objectif principal » de la réforme de janvier 2020 conduit directement à l'essence même du principal problème de ladite réforme. La réforme de 2020 ne reconnaît pas la position et le statut uniques de l'institution de l'Ombudsman, tant selon les normes internationales que selon le droit constitutionnel arménien antérieur aux amendements. Selon ces normes, l'institution de l'Ombudsman ne peut être traitée comme faisant partie d'une fonction publique « unifiée ».

1. En ce qui concerne les politiques du personnel

50. L'affiliation au statut de fonctionnaire implique que d'autres institutions de l'Etat, telles que le gouvernement, le premier ministre, le vice-premier ministre et le bureau de la fonction publique sous l'autorité du premier ministre, seront impliquées dans le traitement des questions liées au personnel du DDH et aux politiques du personnel. En effet, l'Article 3 paragraphes 1 et 3 de la Loi sur la Fonction Publique, stipule que « Les relations avec la fonction publique sont régies par la Constitution de la République d'Arménie, la Loi actuelle, la Loi de la République d'Arménie « Sur la Fonction Publique », la Loi de la République d'Arménie « Sur la rémunération des personnes occupant des postes de l'Etat et de la fonction publique », les décisions du Gouvernement, du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre Coordinateur et d'autres actes juridiques ».

51. La loi sur le service public régit davantage les relations obligatoires pour les fonctionnaires découlant de leur statut en matière de droits et d'obligations de base, de garanties sociales, de système de discipline et de relations dans le cadre d'autres réglementations. Le gouvernement adopte les conditions et les procédures de mise en œuvre des droits des personnes s'inscrivant dans la fonction publique (qui découlent de la loi actuelle), tandis que le vice-premier ministre coordinateur adopte les particularités de l'organisation du service²². Selon les autorités, il s'agit de dispositions générales régissant l'ensemble du système de la fonction publique. Néanmoins, l'article 39 de la loi sur le défenseur des droits de l'homme est une *lex specialis* et constitue une exception aux règlements généraux. Cependant, aucune mention explicite n'a été fournie ni dans la pratique ni dans aucun texte pour soutenir cette interprétation.

52. En outre, la loi sur la fonction publique prévoit un rôle très important pour le Bureau de la fonction publique sous l'autorité du Premier ministre. C'est ce bureau qui, avec le vice-premier ministre, joue désormais un rôle clé dans les politiques du personnel, y compris celles relatives au personnel du Médiateur. Par exemple, si l'on se réfère à l'article 5 (5), (6) et (7) de la loi sur la fonction publique, le Médiateur doit demander l'approbation sur les questions relatives à la description des postes de la fonction publique et à l'index de ces postes.

53. En outre, outre le Bureau de la fonction publique placé sous l'autorité du Premier ministre (auquel il rend compte)²³, le vice-Premier ministre coordinateur joue également un rôle important dans « l'approbation de la méthodologie pour la fixation des exigences en matière d'évaluation, de classification, de titres, de rédaction des descriptions des emplois de la

²² Loi de la République d'Arménie « Sur la fonction publique », article 3.

²³ Voir la loi de la République d'Arménie « Sur la fonction publique », article 38, §2.

fonction publique, de leur position dans le système commun d'emplois, des droits et obligations, de la tenue de l'index des postes, ainsi que des exigences en matière de connaissances et de compétences professionnelles pour occuper un emploi de la fonction publique »²⁴.

54. Dans toutes les normes internationales mentionnées ci-dessus, l'un des éléments les plus importants de l'indépendance du médiateur est son droit à mettre en œuvre les politiques du personnel, non pas simplement de manière formelle, mais dans son sens substantiel très spécifique et sans aucune influence extérieure d'un quelconque organe de l'État.

55. Le risque d'atteinte à l'indépendance du médiateur est encore plus grand si ce dernier dépend, pour ses politiques, du personnel d'organes gouvernementaux qui sont par ailleurs le principal objet du contrôle du médiateur. La possibilité d'influencer les politiques du personnel du Médiateur depuis l'extérieur, en particulier depuis le gouvernement, peut devenir un outil de pression sur le Médiateur, son indépendance, son image, l'efficacité de l'institution et la confiance du public en elle.

56. De ce qui précède, on peut conclure que les amendements de 2020 réduisent considérablement le pouvoir du Médiateur de recruter et de mettre en œuvre ses propres politiques du personnel. Cela ressort également des entretiens que la délégation a eus, car il semble que plusieurs postes sont vacants depuis 2020 et n'ont pas encore été pourvus, la décision n'appartenant plus au Médiateur.

57. Le paquet d'amendements à la loi constitutionnelle du DDH constitue un pas en arrière concernant l'indépendance et l'autonomie de l'institution du DDH. De plus, pour les questions clés de politique du personnel, le Médiateur est maintenant directement ou indirectement (par le biais du Bureau de la Fonction Publique) dépendant des bureaux du gouvernement. Cela met en péril l'indépendance de l'institution et son efficacité.

58. Il est donc fortement recommandé de revoir le cadre législatif et institutionnel du Médiateur afin de garantir sa pleine indépendance dans tous les aspects et procédures liés aux politiques du personnel, qu'il s'agisse du recrutement, de la carrière, de la classification des postes, des descriptions de poste, de la formation, etc. Des garanties spécifiques devraient être incluses dans la législation permettant au Médiateur de nommer et de former son personnel sans interférence.

59. Il convient de rappeler que le Médiateur est et reste responsable de la mise en œuvre de toute disposition législative qui offrirait à l'institution de telles garanties.

2. En ce qui concerne la composition de l'institution du personnel

60. Un autre point de préoccupation concerne la détermination de la taille du personnel du Médiateur.

61. Selon l'article 39 point 3 de la Loi constitutionnelle sur le Défenseur des droits de l'homme, « l'administration des subdivisions et du secrétariat du personnel du Défenseur est assurée par le Défenseur. Le Défenseur approuve et modifie le nombre d'employés et le tableau des effectifs du Personnel du Défenseur », le Médiateur doit « approuver et modifier le nombre d'employés et le tableau des effectifs du Médiateur ».

62. Cette disposition garantit l'indépendance du droit du Médiateur par rapport au personnel de l'institution. Apparemment, cette disposition n'a pas été modifiée dans le paquet d'amendements du 21 janvier 2020.

²⁴ Ibidem, § 7.

63. Or, simultanément, l'article 15, paragraphe 1, de la loi sur Le service public prévoit que « le montant maximal du nombre de postes dans les autorités de l'État est déterminé par le Premier ministre ». Selon cette disposition, c'est donc le Premier ministre qui détermine par décret le nombre d'employés de l'institution du Médiateur. Cette disposition est problématique à plusieurs égards.

64. Tout d'abord, à première vue, cette disposition est en contradiction avec la loi constitutionnelle sur le DDH ; ceci devrait être clarifié et, si nécessaire, corrigé.

65. Deuxièmement, l'article 15, paragraphe 1, traite d'une question sensible pour l'institution, à savoir sa composition. L'institution du Médiateur est une institution spécifique, s'occupant par exemple de la promotion et de la protection des droits de l'homme, dont les priorités peuvent changer d'une année à l'autre. Le Médiateur doit pouvoir recruter les experts les plus qualifiés en fonction des priorités de la fonction, de manière flexible, sans être soumis aux règles générales de la fonction publique et encore moins à la décision d'un représentant de l'exécutif, qui relève du domaine de compétence de l'institution. Les Recommandations du Conseil de l'Europe sont explicites à cet égard. En raison de ces caractéristiques, il doit s'agir d'une institution indépendante, dans tous les éléments de cette indépendance vis-à-vis de tout autre organe de l'État et de l'administration publique dans son ensemble.

66. La Commission de Venise recommande de veiller à ce que les dispositions législatives applicables postérieures à la loi constitutionnelle ne la contredisent pas et n'annulent pas de fait son applicabilité, et recommande d'inclure dans la législation des garanties spécifiques pour que le médiateur soit doté d'un personnel suffisant, à la mesure des besoins de l'institution.

3. En ce qui concerne le rang du personnel du Médiateur

67. Le passage du statut de fonctionnaire à celui d'agent public par les amendements de 2020 à la loi constitutionnelle affecte également le rang du personnel du Médiateur.

68. Sur le plan financier, en tant que garantie de son indépendance, le rang du personnel du Médiateur devrait être proportionné et en relation directe avec le rang que le législateur a donné au Médiateur lui-même. À cet égard, les Principes de Venise indiquent clairement que « l'institution du Médiateur doit se voir attribuer un rang suffisamment élevé, ce qui se reflète également dans la rémunération et l'allocation de retraite du Médiateur ». Le principe 3 des Principes de Venise, avec l'expression « Institution du médiateur », requiert une interprétation large et, en ce sens, il est valable tant pour le médiateur que pour son personnel.

69. En outre, dans ce contexte, les critères et la classification du personnel devraient également relever de la compétence du Médiateur. Il serait préférable que toutes ces garanties soient prévues dans la loi sur le médiateur afin d'assurer la stabilité et la pérennité de l'activité du médiateur dans l'accomplissement de son mandat constitutionnel.

4. En ce qui concerne le budget de l'institution

70. Il est évident que le rang et le nombre de membres du personnel est une question importante qui affecte directement le budget de l'institution. Comme mentionné ci-dessus (§§ 28-29), les normes internationales accordent une grande importance à l'indépendance budgétaire de l'institution.

71. L'article 8, paragraphe 2, de la loi constitutionnelle sur les défenseurs des droits de l'homme dispose que « le budget du Défenseur et de son personnel fait partie du budget de l'État, qui est financé sur une ligne distincte. Les activités du Défenseur en tant que

mécanisme national de prévention sont également financées spécifiquement sur la même ligne budgétaire »²⁵.

72. L'article 8, paragraphe 3, stipule que « le Défenseur doit - conformément à la législation et dans les délais prescrits par la loi de la République d'Arménie « sur le système budgétaire de la République d'Arménie » - soumettre la demande de budget (estimation) pour les activités du Défenseur et de son personnel pour l'année à venir à l'organe d'État autorisé pour être inclus dans le projet de budget de l'État »²⁶.

73. Selon les termes de la loi, le Médiateur, en plus de déterminer le nombre d'employés de l'institution pour l'année suivante, incorpore ce chiffre dans sa proposition de budget pour l'institution pour l'année suivante.

74. En tant qu'« organe étatique autorisé », il semble que le Défenseur soit obligé de « négocier » avec le gouvernement pour l'exercice budgétaire suivant le budget de l'institution, y compris le nombre d'employés. Cette préoccupation a été soulevée par la Commission de Venise dans son avis de 2016 au paragraphe 27, qui indique que « En outre, la demande de budget du Défenseur est toujours soumise à l'approbation du gouvernement afin d'être incluse dans le projet de budget de l'État ». Le projet de loi constitutionnelle ne garantit pas que des fonds suffisants dans le projet de budget soient alloués au Défenseur pour exercer ses fonctions en général et ses fonctions de MPN (Mécanisme de protection national). Toutefois, cette situation pourrait être corrigée par l'article 193.4 de la nouvelle Constitution, qui exige que l'État assure un « financement adéquat » des activités du Défenseur »²⁷.

75. En tout état de cause, en cas de désaccord, c'est le Parlement qui décide en dernier ressort, ce qui semble être le sens du paragraphe 4 de l'article 8 de la loi constitutionnelle sur les défenseurs des droits de l'homme²⁸. En outre, conformément à l'article 8, paragraphe 6, le Médiateur a le droit de participer à la session d'audition respective de la discussion du projet de loi « sur le budget de l'État »²⁹. Une garantie supplémentaire que le budget de l'institution ne sera pas réduit, ni son personnel, est fournie au paragraphe 5 du même article³⁰. Ce qui est bienvenu.

²⁵ Loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur le défenseur des droits de l'homme, article 8, paragraphe 2, disponible sur https://www.ombuds.am/en_us/site/AboutConstitution/79.

²⁶ Loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur le défenseur des droits de l'homme, article 8, paragraphe 3, disponible sur https://www.ombuds.am/en_us/site/AboutConstitution/79.

²⁷ CDL-AD(2016)033, § 27.

²⁸ Voir la Loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur le Défenseur des droits de l'homme, article 8, paragraphe 4 : « Lorsque la demande (l'estimation) de budget du Défenseur et de son personnel pour l'année à venir est approuvée par le Gouvernement, elle est incluse dans le projet de budget de l'État, et s'il y a une objection, elle est soumise à l'Assemblée nationale de la République d'Arménie avec le projet de budget de l'État. Le gouvernement présente à l'Assemblée nationale et au Défenseur la justification de l'objection sur le financement du budget ». Disponible sur https://www.ombuds.am/en_us/site/AboutConstitution/79.

²⁹ Voir la Loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur le Défenseur des droits de l'homme, article 8, paragraphe 6 : « Le Défenseur participera aux auditions à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de la République d'Arménie » Sur le budget de l'État « dans la partie relative au financement des activités du Défenseur et de son personnel, ainsi que du Défenseur en tant que mécanisme national de prévention. Disponible sur https://www.ombuds.am/en_us/site/AboutConstitution/79.

³⁰ Voir la Loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur le Défenseur des droits de l'homme, article 8, paragraphe 5 : « Le montant de l'allocation pour le financement fourni par le budget de l'État au Défenseur et à son personnel ainsi qu'au Défenseur en tant que mécanisme national de prévention ne peut être inférieur au montant fourni l'année précédente. Les fonds provenant du budget de l'État sont versés en mensualités égales sous forme de prépaiement pour chaque mois ». Disponible sur https://www.ombuds.am/en_us/site/AboutConstitution/79.

76. Cependant, étant donné que la négociation avec le gouvernement pourrait potentiellement avoir un impact sur l'indépendance de l'institution, il serait souhaitable que le Médiateur négocie le budget de l'institution plutôt au Parlement.

77. Prévoir explicitement la négociation du budget au sein du Parlement plutôt qu'avec le pouvoir exécutif permettrait d'éviter que le processus budgétaire soit utilisé d'une manière qui porte atteinte à l'indépendance du Médiateur. C'était l'une des recommandations de la Commission de Venise en 2006, qui a été réitérée dans l'avis de 2016.³¹ Il semble que la situation actuelle reflète cette préoccupation. En effet, la délégation de la Commission de Venise a appris que le ministère des Finances n'a pas inclus de fonds supplémentaires pour une augmentation du personnel du Médiateur, bien que le Médiateur l'ait demandé, car l'augmentation du personnel n'était pas prévue dans le décret du Premier ministre. Si tel est le cas, la recommandation susmentionnée de la Commission de Venise semble être toujours valable.

78. Il est courant que les projets de budgets publics soient préparés par l'exécutif, mais cette phase ne doit pas aboutir à donner à l'exécutif un moyen de pression, d'ingérence ou même un outil pour réduire l'efficacité de l'institution.

79. Étant donné que le budget de l'institution, auquel est lié le personnel de l'institution, est un élément clé de l'indépendance de l'institution, il est évident que le rôle du Parlement est déterminant à cet égard, et qu'il appartient au Parlement de garantir également cette indépendance.

80. Par conséquent, le rôle du Parlement dans le soutien du budget de l'institution du Médiateur, et donc dans le soutien de l'indépendance de l'institution, est crucial. À cet égard, les demandes budgétaires formulées par le Médiateur devraient être soutenues par le Parlement, ce qui garantit l'indépendance de l'institution. Les éléments financiers relatifs au personnel de l'institution devraient donc être inclus dans la loi budgétaire (discutée et approuvée par le Parlement) plutôt que dans des actes réglementaires, tels que des décrets du Premier ministre, comme c'est le cas aujourd'hui.

81. L'aspect financier du personnel de l'institution du Médiateur, se reflète dans le budget, qui doit non seulement être suffisant mais ne doit pas être soumis à des pressions extérieures, notamment de la part d'organismes qui relèvent de la compétence du Médiateur.

82. La Commission réitère ses recommandations précédentes sur le budget de l'institution et recommande qu'elles soient mises en œuvre, en gardant à l'esprit le rôle fondamental du Parlement.

VI. Conclusion

83. Le Défenseur des droits de l'homme d'Arménie est un médiateur et une INDH de statut A qui possède une longue expérience dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'homme et d'autres aspects spécifiques du mandat qui lui est confié par la loi constitutionnelle. Cette institution, en tant qu'acteur clé du renforcement de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme, peut jouer un rôle essentiel dans leur développement et leur consolidation en Arménie.

³¹ CDL-AD(2016)033, §28 « Compte tenu de sa nature exceptionnellement sensible et de l'importance de cette disposition pour l'indépendance de l'institution, une disposition pourrait être ajoutée indiquant que les autorités publiques ne doivent pas utiliser le processus budgétaire pour allouer des fonds du budget d'une manière qui interfère avec l'indépendance de l'institution du Défenseur des droits de l'homme ».

84. Tout d'abord, les amendements de 2020, en modifiant le régime juridique du personnel de l'institution du Médiateur et en le soumettant au régime de la fonction publique, semblent contredire en premier lieu l'article 39. Paragraphe 3 de la Loi constitutionnelle sur le Défenseur des droits de l'homme, dont il découle que le Médiateur jouit d'une indépendance et d'une autonomie totales en ce qui concerne les questions de personnel et les politiques connexes.

85. La Commission de Venise recommande donc de veiller à ce que les dispositions législatives applicables postérieures à la loi constitutionnelle ne la contredisent pas et n'annulent pas de fait son applicabilité.

86. L'indépendance requise de l'institution du Médiateur se mesure à l'indépendance de son chef, de son personnel et de son budget, tant en termes de montant que de gestion.

87. Les anciens articles de la loi constitutionnelle sur les défenseurs des droits de l'homme étaient à cet égard pleinement conformes aux normes internationales.

88. Le paquet d'amendements de 2020, même s'il était destiné à améliorer en l'unifiant le système de service public en général, pourrait être considéré comme ayant réduit l'indépendance de l'institution du Médiateur en termes d'indépendance du personnel, en termes d'indépendance du Médiateur pour recruter et mettre en œuvre des politiques de personnel de manière autonome. La réforme de 2020 ne reconnaît pas la position et le statut uniques de l'institution de l'Ombudsman, tant selon les normes internationales que selon le droit constitutionnel arménien antérieur aux amendements. Selon ces normes, l'institution de l'Ombudsman ne peut être traitée comme faisant partie d'une fonction publique « unifiée ».

89. Comme il ressort des normes internationales, citées ci-dessus, l'indépendance et l'efficacité de l'institution du médiateur exigent la mise en œuvre de politiques qui garantissent l'autonomie des processus de recrutement, l'évolution de la carrière des membres du personnel et le classement des postes. Par conséquent, les questions relatives au personnel, telles que le recrutement indépendant, les politiques de carrière, le rang, le salaire, l'éducation et la formation, font toutes partie de ce concept d'indépendance.

90. Ces éléments sont donc des aspects tout aussi importants, voire des indicateurs de l'indépendance de l'institution.

91. En outre, les questions relatives au personnel et au rang de l'institution ont des conséquences budgétaires et sont donc liées au budget de l'institution. Les normes internationales sont à nouveau cohérentes à cet égard et exigent d'obtenir des garanties d'indépendance pour le budget de l'institution.

92. A cette fin, la Commission de Venise recommande :

- Réviser le cadre législatif du Médiateur afin de clarifier et de garantir sa pleine indépendance dans les politiques du personnel, notamment en matière de recrutement, de carrière, de classification des postes, de description des tâches, etc ;
- Veiller à ce que le système et les politiques du personnel du Médiateur soient fondés sur des critères clairs, liés aux spécificités, aux fonctions et aux responsabilités de l'institution. Il convient d'éviter que les questions relatives au personnel soient subordonnées à tout autre organe ou agence de l'État, notamment au pouvoir exécutif.

93. Enfin, la Commission invite le législateur à saisir l'occasion d'une éventuelle révision de la loi constitutionnelle sur le défenseur des droits de l'homme non seulement pour mettre en œuvre les recommandations précédentes formulées dans les avis de 2006 et 2016 de la Commission

de Venise, qui sont toujours valables, mais aussi pour mettre pleinement en œuvre tous les Principes de Venise.

94. La Commission de Venise reste disponible pour toute assistance supplémentaire.