



Doc. 14964

16 septembre 2019

Dialogue postsuivi avec la Macédoine du Nord

Rapport¹

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Corapporteurs: Mme Lise CHRISTOFFERSEN, Norvège, Groupe des socialistes, démocrates et verts, et M. Aleksander POČIEJ, Pologne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La Macédoine du Nord a connu ces dernières années d'importants changements politiques: les Accords de Pržino signés en 2015 et 2016 par les principaux partis politiques ont permis de résoudre une longue crise politique et conduit à l'alternance politique. Par ailleurs, un Bureau du procureur spécial a été chargé d'enquêter sur de possibles graves dysfonctionnements évoqués dans des conversations téléphoniques interceptées illégalement.

La commission de suivi salue également l'Accord de Prespa signé en 2018 avec la Grèce, qui a permis de résoudre la question du nom et de relancer les négociations d'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne – un objectif stratégique et consensuel dans le pays.

La commission note d'importants progrès réalisés par le pays pour restaurer l'État de droit. Elle salue en particulier les législations adoptées dans le domaine judiciaire et de la lutte contre la corruption, mais insiste sur leur pleine mise en œuvre.

Dans ce contexte, la commission propose à l'Assemblée de poursuivre le dialogue postsuivi avec la Macédoine du Nord et invite les autorités à, notamment, renforcer l'indépendance de la justice, la lutte contre la corruption, la consolidation de son cadre électoral, et poursuivre des politiques inclusives visant à garantir les droits des minorités.

1. Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#).



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par Mme Christoffersen et M. Pocij	8
1. Introduction	8
2. Contexte politique	9
2.1. Politiques nationales: les Accords de Pržino de juin 2015 et juillet 2016	9
2.2. Évolutions régionales et internationales: l'Accord de Prespa du 17 juin 2018 et son impact sur le processus d'intégration euro-atlantique	10
2.3. Contexte des réformes actuelles	11
3. État de droit	12
3.1. Réforme du système judiciaire: état des lieux	12
3.2. Réforme de la loi sur le ministère public et futur statut du procureur spécial	14
3.3. Lutte contre la corruption	16
4. Démocratie	17
4.1. Suivi des événements du 27 avril 2017	17
4.2. Réflexions concernant la période de transition politique.	18
4.3. Questions électorales et modifications de la législation électorale	18
4.4. Questions constitutionnelles	21
4.5. Démocratie locale	22
4.6. Réforme de l'administration publique	23
5. Droits de l'homme	24
5.1. Derniers développement en matière d'égalité entre les femmes et les hommes	24
5.2. Institution du médiateur	24
5.3. Réforme des services de renseignement	25
5.4. Situation dans les prisons	25
5.5. Mauvais traitements et torture	26
5.6. Médias	27
5.7. Accord-cadre d'Ohrid (ACO)	28
5.8. Lutte contre la discrimination	30
5.9. Minorités nationales	32
5.10. Questions en matière de migration et d'asile	32
6. Conclusions	33

A. Projet de résolution²

1. La Macédoine du Nord a adhéré au Conseil de l'Europe en 1995. Elle est engagée depuis l'an 2000 dans un dialogue postsuivi avec l'Assemblée parlementaire. Dans sa [Résolution 1949 \(2013\)](#), l'Assemblée soulignait les défis auxquels la Macédoine du Nord devait faire face à tous les niveaux pour assurer sa stabilité politique et sa cohésion sociale.

2. Depuis le dernier rapport de l'Assemblée, le pays est resté fidèle à son programme d'intégration euro-atlantique, objectif stratégique consensuel qui transcende les différences politiques et ethniques. L'Assemblée salue l'accord décisif signé avec la Grèce le 17 juin 2018 à Prespa, qui a mis fin à un litige de 27 ans sur le nom du pays et a modifié la dénomination du pays d'«ex-République yougoslave de Macédoine» en «République de Macédoine du Nord», un nom qui est à présent reconnu par l'ensemble des États membres des Nations Unies. Cela s'est avéré crucial pour débloquer les négociations en vue de l'intégration dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le lancement possible des négociations d'adhésion à l'Union européenne. Le 30 septembre 2018, 94 % des votants se sont exprimés en faveur d'une adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN en acceptant l'Accord de Prespa lors d'un référendum consultatif. Bien que celui-ci ait été invalidé en raison d'un faible taux de participation (36 %), il a montré clairement quelle était la volonté de la population. Suite à cela, le parlement a adopté les amendements constitutionnels le 13 décembre 2018. Le nom officiel du pays a changé le 12 février 2019 après la ratification de l'Accord de Prespa par le Parlement grec le 26 janvier 2019.

3. L'Assemblée se félicite aussi de la signature de l'«accord d'amitié, de bon voisinage et de coopération» avec la Bulgarie, le 1^{er} août 2017. Celui-ci a ouvert la voie à une plus grande coopération bilatérale. Dans le même temps, l'Assemblée reconnaît que, tout comme ses voisins, la Macédoine du Nord a été confrontée à des flux migratoires sur la «route des Balkans» et a dû faire face, avec des ressources limitées, à une crise humanitaire majeure, déclenchée par les conflits en Syrie et en Irak, qui a eu de lourdes répercussions sur le pays.

4. Depuis l'adoption de la dernière résolution de l'Assemblée, la Macédoine du Nord a connu de profonds changements politiques: en 2014, l'opposition a rejeté les résultats des élections présidentielles de 2014 et a boycotté le parlement après les élections anticipées de 2014. La publication de conversations recueillies à l'occasion d'écoutes téléphoniques illégales a provoqué une crise politique majeure, qui a duré deux ans. La signature, en juin 2015 et en juillet 2016, des Accords de Pržino, parrainés par l'Union européenne et rassemblant différents partis et ethnies, a entraîné la démission du Premier ministre, M. Gruevski. D'autres événements ont fait suite à la signature de ces accords, notamment la mise en place d'un gouvernement technocratique de juillet 2016 à janvier 2017, auquel ont participé des membres de l'opposition, des modifications de la législation électorale, l'organisation d'élections législatives anticipées le 11 décembre 2016 et un changement de pouvoir.

5. Les Accords de Pržino prévoyaient aussi la création du bureau du «Procureur spécial contre les infractions relatives au contenu des interceptions illégales des communications et en résultant», chargé, pour une durée limitée et dans des circonstances politiques exceptionnelles, d'enquêter sur des allégations politiquement sensibles résultant des conversations recueillies à l'occasion d'écoutes téléphoniques illégales. L'Assemblée salue le travail impressionnant effectué par ce bureau, qui a engagé des poursuites dans 20 affaires de haut niveau et a inculpé plus de 100 personnes dans au moins 18 affaires d'infractions pénales graves, dont la plupart concernaient des abus de pouvoir et de position, la falsification de documents, des détournements de fonds et une fraude à grande échelle. Ce bureau a joué un rôle crucial dans la normalisation de la situation et dans les enquêtes sur les allégations résultant des conversations interceptées illégalement. L'Assemblée espère que les responsables devront répondre de leurs actes, étant donné que les lois d'amnistie ne devraient pas aller à l'encontre des droits fondamentaux. Elle demande aussi aux autorités hongroises d'extrader M. Gruevski afin que son procès puisse se poursuivre.

6. L'Assemblée félicite les principaux partis politiques d'être parvenus aux Accords de Pržino et d'avoir mis fin à la crise politique par le biais de négociations. Elle a cependant été consternée par la prise d'assaut du parlement, le 27 avril 2017, avant la formation d'un nouveau gouvernement. L'Assemblée condamne fermement ces violences et appelle les autorités à faire en sorte que les auteurs et les instigateurs de ces actes soient dûment poursuivis.

7. La publication des conversations recueillies à l'occasion d'écoutes téléphoniques a révélé d'importants dysfonctionnements et a mis en lumière la concentration du pouvoir au sein du service de sécurité national (UBK). De ce fait, l'Assemblée salue la récente amélioration du cadre juridique, notamment l'adoption, en

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 10 septembre 2019.

mars 2019, de la loi sur l'Agence de sécurité nationale, la mise en place d'une agence technique opérationnelle dont les actions reposent sur des ordonnances judiciaires, et la surveillance des activités des services de renseignement par une commission parlementaire de contrôle, présidée par l'opposition. Ces mesures devraient apporter des garanties et limiter les risques d'abus.

8. L'Assemblée salue l'attitude dont ont fait preuve les partis d'opposition, qui ont participé activement aux travaux du parlement et ont permis l'adoption d'importants textes législatifs, nécessaires pour répondre à l'aspiration du pays à adhérer à l'Union européenne. Par ailleurs, elle observe que la procédure législative a été marquée par des impasses institutionnelles après un second refus du Président de la République de promulguer des lois adoptées par le parlement. L'Assemblée exhorte donc les autorités à prévenir les impasses institutionnelles en modifiant la Constitution et en évitant l'utilisation d'un «veto de poche» présidentiel, et à reconsidérer le pouvoir de grâce du Président.

9. L'Assemblée félicite les autorités d'avoir lancé un plan de réforme ambitieux (dit plan 3-6-9 et plan 18), qui repose sur les priorités urgentes et les recommandations formulées par le groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne (connues sous le nom de rapport Priebe) dans quatre domaines clés: les réformes du système judiciaire, les services de sécurité, l'administration publique et les mesures de lutte contre la corruption. L'Assemblée salue l'excellente coopération établie par les autorités avec le Conseil de l'Europe et sa Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), ainsi que la mise en place d'un bureau de projet du Conseil de l'Europe à Skopje, conformément à la proposition formulée par l'Assemblée dans sa [Recommandation 2022 \(2013\)](#).

10. Dans ce contexte, l'Assemblée salue les mesures prises pour améliorer l'indépendance et la responsabilité du système judiciaire et rétablir la confiance dans la magistrature, en particulier:

10.1. la suppression du Conseil pour la responsabilité disciplinaire et l'évaluation des juges, conformément aux recommandations figurant dans l'avis de 2015 de la Commission de Venise;

10.2. la suspension du processus de lustration et l'abolition de la loi de lustration en 2015, ainsi que la suppression de la commission de lustration en 2017, comme le demandait l'Assemblée dans sa [Résolution 1949 \(2013\)](#) et conformément au mémoire d'*amicus curiae* de la Commission de Venise de 2013;

10.3. l'adoption de la loi sur les tribunaux, de la loi sur les juges et de la loi sur le Conseil de la magistrature, qui correspondent largement aux avis de la Commission de Venise émis en 2018 et 2019.

11. L'Assemblée invite les autorités de Macédoine du Nord à poursuivre les réformes juridiques, et en particulier:

11.1. à réviser la loi sur le ministère public et la loi sur le Conseil des procureurs, qui devraient garantir l'indépendance du ministère public dans son travail; à solliciter l'expertise du Conseil de l'Europe pour garantir que ces lois respectent les normes du Conseil de l'Europe;

11.2. à veiller à ce que la réforme du Parquet permette au "Procureur spécial pour les crimes liés et découlant du contenu de l'interception illégale de communications" de poursuivre sa mission, de mener à bien les enquêtes en cours et de traiter les affaires sensibles avec l'autonomie et l'indépendance requises.

12. La corruption reste un grave problème en Macédoine du Nord. L'Assemblée reconnaît les progrès réalisés en matière de réforme du cadre juridique et des institutions. En particulier, l'Assemblée salue l'adoption des lois suivantes en 2019: la loi sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, la loi sur le lobbying, la loi sur le libre accès aux informations à caractère public et la loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Il convient aussi de saluer la création d'une nouvelle Commission nationale pour la prévention de la corruption à la suite d'une procédure de nomination ouverte et transparente. L'Assemblée salue également la mise en place de mécanismes de contrôle interne et externe des forces de police, qui restent perçues comme politisées.

13. Toutefois, davantage d'efforts sont nécessaires en matière de lutte contre la corruption:

13.1. concernant la prévention de la corruption des agents publics, l'Assemblée appelle les autorités à mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées par le GRECO en 2018 au sujet de la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs;

13.2. L'Assemblée appelle les autorités à mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO en 2019. Parmi les principales recommandations figurent les suivantes: le renforcement de l'indépendance opérationnelle de la police, et le renforcement de l'efficacité des mécanismes de contrôle interne, directement subordonnés au ministre de l'Intérieur, ainsi que du contrôle externe exercé par le parlement, le médiateur et le procureur général. Cela est nécessaire pour rendre la police davantage responsable devant la population. La Macédoine du Nord devrait aussi tenir compte de la recommandation du GRECO selon laquelle il faudrait adopter un code d'éthique de la police, qui devrait couvrir des questions comme l'intégrité, les conflits d'intérêts, les cadeaux et la prévention de la corruption dans la police.

14. Compte tenu des conclusions de ses missions d'observation des élections de 2014 (élections présidentielle et législatives anticipées) et de 2016 (élections législatives anticipées), l'Assemblée appelle les autorités à améliorer le cadre électoral et à réformer le Code électoral, en coopération avec la Commission de Venise et conformément à son avis de 2016. L'Assemblée prend note de l'intention annoncée de réviser le système électoral et demande instamment aux autorités de garantir un processus public et inclusif pour parvenir à une solution consensuelle suffisamment longtemps avant les prochaines élections.

15. Dans le domaine des droits de l'homme, l'Assemblée appelle les autorités à mettre en œuvre la recommandation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) visant à améliorer les conditions de vie dans les prisons et les établissements psychiatriques. Elle demande instamment aux autorités de remédier, en priorité, à la situation de la prison d'Idrizovo et aux problèmes persistants de mauvais traitements. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite de l'adoption, en mars 2017, d'une Stratégie pour la mise en œuvre de la politique de tolérance zéro à l'égard des mauvais traitements et d'un Plan pour la prévention de la corruption parmi le personnel des prisons et des établissements éducatifs correctionnels. En outre, l'Assemblée prend note de l'adoption, en 2018, de procédures opérationnelles normalisées et d'un nouveau Code de conduite pour le personnel des prisons et des établissements éducatifs et correctionnels, qui devrait établir des mécanismes plus efficaces pour traiter les cas de mauvais traitements des personnes privées de liberté. D'autres mesures doivent être saluées: des mesures visant à améliorer les conditions de détention; la mise en place d'un système de probation durable et de mesures alternatives, qui devraient contribuer à lutter contre la surpopulation; la rénovation des locaux de détention, notamment la prison d'Idrizovo avec le soutien de la Banque de développement du Conseil de l'Europe; le renforcement du contrôle interne et externe des services policiers par le ministère de l'intérieur, le parquet et le médiateur.

16. Conformément aux recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'Assemblée attend de la Macédoine du Nord qu'elle augmente les ressources de l'institution du Médiateur, de manière à ce que l'institution soit en mesure de remplir ses missions de mécanisme national de prévention prévu par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture (OPCAT), de mécanisme de surveillance de la police et de la police pénitentiaire, de prestataire d'assistance aux victimes, et d'organe de suivi pour la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif.

17. Dans le domaine des médias, l'Assemblée constate l'amélioration de l'environnement de travail et de la sécurité des journalistes ces derniers mois, et l'adoption de la loi sur les services de médias audio et audiovisuels en 2018. Elle note cependant que la viabilité financière des médias reste un défi et attend le renforcement des organes de régulation et le renforcement de l'indépendance des médias. Les intérêts des différents groupes ethniques devraient être dûment pris en compte dans la politique médiatique. L'Assemblée attend aussi le renforcement de la société de radiodiffusion et de télédiffusion publique, qui a encore besoin d'être réformée pour devenir un média public de haute qualité et indépendant.

18. L'Assemblée reconnaît les progrès accomplis dans la lutte contre la discrimination: la loi sur la prévention de la discrimination et la protection contre celle-ci, adoptée en mars 2019, interdit de manière explicite la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, et permet aux tribunaux d'imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. L'Assemblée invite cependant les autorités à renforcer la composition et les capacités de la Commission nationale pour la protection contre la discrimination, en prenant en compte les recommandations de 2018 de la Commission de Venise et du Comité des Ministres visant le bon fonctionnement de cette Commission nationale en tant qu'organe professionnel et totalement indépendant chargé des questions d'égalité. L'Assemblée souligne aussi la nécessité de renforcer la lutte contre le discours de haine et salue à cet égard les modifications du Code pénal.

19. Concernant les relations interethniques, l'Assemblée rappelle la contribution de l'Accord-cadre d'Ohrid (ACO) à la coexistence pacifique des communautés ethniques en Macédoine du Nord après 2001. Elle note aussi que les relations interethniques restent fragiles. Elle salue donc l'adoption, en 2019, de la loi sur les langues, qui était l'une des dernières exigences mentionnées dans l'ACO, et invite les autorités du pays à tenir compte de l'avis que la Commission de Venise rendra sur cette loi. L'Assemblée appelle les autorités à renforcer encore la construction d'une société inclusive, et notamment:

19.1. à prendre toutes les mesures nécessaires pour bâtir un système éducatif intégré et multiculturel, conformément aux recommandations du Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) ratifiée par le pays en 1997;

19.2. à garantir la mise en œuvre effective de la loi sur les langues et le fonctionnement et le suivi opérationnel de l'Agence pour la mise en œuvre des langues parlées par au moins 20 % des citoyens de Macédoine du Nord, tout en prenant en compte l'avis qui a été demandé à la Commission de Venise sur cette loi;

19.3. à prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et désamorcer les tensions ethniques et pour enquêter de manière approfondie sur les allégations d'infractions à motivation ethnique;

19.4. à garantir une représentation équitable des minorités dans les administrations publiques;

19.5. à parvenir à l'accord politique nécessaire pour organiser un recensement, conformément aux normes internationales;

19.6. à continuer de prendre des mesures de décentralisation effectives, y compris en matière de décentralisation budgétaire, et d'appliquer dûment la loi pour un développement régional équilibré;

19.7. à promouvoir des mesures inclusives permettant de renforcer la cohésion sociale et à agir avec détermination pour combattre la discrimination contre la communauté rom, tout en poursuivant les efforts visant à répertorier les personnes non recensées et à leur donner accès aux services sociaux, de santé et éducatifs.

20. L'Assemblée salue les progrès réalisés en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en Macédoine du Nord. Elle encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour atteindre l'objectif de 50 % de participation de femmes dans les processus électoraux et la prise de décisions. L'Assemblée encourage également les autorités à développer des mesures de budgétisation sensible au genre.

21. L'Assemblée félicite le pays d'avoir ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) (Convention d'Istanbul) en mars 2018. Elle encourage les autorités à adopter la nouvelle loi pour la prévention de la violence fondée sur le genre et la protection contre cette forme de violence, à accroître le niveau des services aux victimes et améliorer la formation des professionnels qui s'occupent de la violence contre les femmes et de la violence domestique.

22. Concernant les droits des personnes LGBTI, l'Assemblée salue les dispositions anti-discrimination figurant dans la loi contre la discrimination et d'autres textes législatifs, ainsi que l'organisation de la première Marche des fiertés le 29 juin 2019. Elle invite le pays à réaliser une étude indépendante et complète sur toutes les formes de discrimination contre les personnes LGBTI, comme le suggère l'ECRI.

23. En conclusion, l'Assemblée félicite les autorités de Macédoine du Nord pour les progrès réalisés depuis l'adoption du dernier rapport sur le dialogue postsuivi en 2013. Elle salue aussi les dispositions prises, après une période de transition politique de deux ans, pour normaliser la situation du pays et se conformer aux normes du Conseil de l'Europe dans les domaines de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme, ainsi que l'amélioration remarquable de ses relations de voisinage.

24. Elle souligne cependant que les lois adoptées récemment ont besoin d'être pleinement mises en œuvre pour renforcer la durabilité des institutions étatiques, l'indépendance des institutions judiciaires et la solidité de l'État de droit.

25. Dans ce contexte, l'Assemblée décide de poursuivre le dialogue postsuivi avec la Macédoine du Nord et d'évaluer, dans son prochain rapport, les progrès accomplis, en particulier, dans les domaines suivants:

25.1. La poursuite de la consolidation d'institutions démocratiques durables et fonctionnelles;

25.2. l'indépendance de la justice, notamment le renforcement de l'indépendance et de la responsabilité des juges et des procureurs. L'Assemblée escompte que la réforme du parquet sera menée conformément aux normes du Conseil de l'Europe et permettra de faire en sorte que le parquet spécial, qui a joué un rôle important dans le traitement d'affaires hautement sensibles, soit en mesure de travailler, au sein du ministère public national, sans ingérence politique indue;

25.3. la lutte contre la corruption, conformément aux recommandations formulées par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), notamment en ce qui concerne les affaires de corruption à haut niveau et la mise en œuvre non sélective des lois et des politiques;

25.4. la consolidation de son cadre électoral, conformément aux recommandations de la Commission de Venise et aux rapports des missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire;

25.5. la poursuite de politiques inclusives visant à garantir les droits des minorités, dans l'esprit de l'Accord-cadre d'Ohrid, y compris pour la communauté rom.

B. Exposé des motifs par M^{me} Christoffersen et M. Pocij

1. Introduction

1. Membre du Conseil de l'Europe depuis 1995, la République de Macédoine du Nord est engagée dans un dialogue postsuivi avec l'Assemblée parlementaire depuis l'année 2000. Dans sa [Résolution 1949 \(2013\)](#), l'Assemblée a souligné les «défis auxquels [le pays] doit faire face à tous les niveaux pour assurer sa stabilité politique et sa cohésion sociale». Tout en se félicitant de son aspiration à s'intégrer davantage en Europe et à se conformer pleinement aux normes européennes dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, elle a exprimé de sérieux doutes quant à la question de savoir si le pays «dispose d'une stabilité politique suffisante pour réaliser des progrès réguliers dans la mise en œuvre des réformes requises».

2. Depuis notre nomination en tant que corapporteurs³ en juin 2015, M. Ghiletschi et moi avons effectué quatre visites d'information dans le pays, en février 2016, mai 2017, juin 2018 et mai 2019 respectivement, qui ont donné lieu à l'élaboration de trois notes d'information détaillées⁴. Lors de nos visites, nous avons rencontré les plus hautes autorités du pays, dont le Président de la République, M. Pendarovski, le président ou les vice-présidents du parlement ainsi que les chefs de factions parlementaires et de partis politiques. Nous nous sommes par ailleurs entretenus avec les ministres de la Justice, de l'Intérieur, du Travail et des Affaires sociales, de la Société de l'information ou leurs représentants, les hauts magistrats, le médiateur et d'autres organismes de réglementation indépendants. Enfin, nous avons aussi rencontré des représentants de la société civile et des médias, ainsi que de l'Union européenne, de la Mission de l'OSCE et de la communauté diplomatique, ainsi que la Coordinatrice résidente des Nations Unies afin de recueillir des informations sur l'état d'avancement des réformes.

3. Nous tenons à remercier la délégation de la Macédoine du Nord auprès de l'Assemblée parlementaire et les autorités du pays pour leur coopération tout au long de notre mandat et l'assistance fournie dans le cadre de la préparation de nos visites. Nous tenons également à remercier la délégation pour ses commentaires détaillés sur l'avant-projet de rapport transmis le 12 août 2019.⁵

4. L'Assemblée a également observé un certain nombre d'élections, notamment l'élection présidentielle des 13 et 27 avril 2014 et les élections législatives anticipées du 27 avril 2014. Ces observations ont été suivies de deux visites postélectorales menées en juillet 2014 et avril 2015⁶. Compte tenu de la situation politique consécutive au scrutin d'avril 2014 et du boycott des élections et du parlement par l'opposition, l'Assemblée parlementaire a organisé, le 22 mai 2015, un débat d'actualité sur «la situation dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine»»⁷, à la demande de quatre groupes politiques⁸. Une délégation postélectorale de la commission de suivi a effectué une visite d'information à Skopje les 28 et 29 avril 2015 et a appelé les autorités à se conformer aux dispositions constitutionnelles et juridiques applicables, tout en poursuivant le dialogue politique⁹. L'Assemblée a également observé les élections législatives anticipées du 11 décembre 2016¹⁰, le référendum portant sur la «question du nom» tenu le 30 septembre 2018¹¹ et l'élection présidentielle du 21 avril et 5 mai 2019¹². Ces commissions ad hoc de l'Assemblée ont produit des documents précieux permettant d'évaluer le cadre juridique électoral et les problèmes qu'il convient de régler.

3. M. Valeriu Ghiletschi (République de Moldova, PPE/DC) a été corapporteur pour le dialogue post-suivi avec la Macédoine du Nord jusqu'au 24 juin 2019, date de son départ de l'Assemblée. Les corapporteurs M^{me} Christoffersen et M. Ghiletschi ont rédigé l'avant-projet de rapport soumis à la Commission de suivi le 25 juin 2019. La commission de suivi a désigné M. Aleksander Pocij (Pologne, PPE/DC) comme nouveau corapporteur lors de sa réunion du 10 septembre 2019.

4. Voir les Documents AS/Mon(2016)06rev, AS/Mon(2017)22rev et AS/Mon(2018)13rev.

5. Doc. AS/Mon (2019) 20.

6. La délégation postélectorale était composée de Robert Walter (Royaume-Uni, CE), le rapporteur de l'époque chargé du dialogue postsuivi, M. Stefan Schennach (Autriche, SOC), président de l'époque de la commission de suivi, et M. Andreas Gross (Suisse, SOC), président de l'époque du groupe socialiste. La délégation a publié des déclarations les 10 juillet 2014 et 30 avril 2015: «L'ex-République yougoslave de Macédoine»: favoriser le dialogue politique et le respect de l'État de droit.

7. Depuis le 12 février 2019, le nom officiel de ce pays est Macédoine du Nord.

8. Voir le [procès-verbal de la réunion](#) de la Commission permanente à Sarajevo, 22 mai 2015.

9. Voir la [Déclaration de la délégation du 30 avril 2015](#): «L'ex-République yougoslave de Macédoine»: favoriser le dialogue politique et le respect de l'État de droit.

10. Voir les Documents [Doc.13517](#) et [Doc. 14238](#).

11. Voir le [Mémorandum sur l'observation du référendum dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine»](#) (30 septembre 2018) (président de la commission ad hoc du Bureau: M. Stefan Schennach (Autriche, SOC)), 8 novembre 2018, [AS/Bur \(2018\) 49](#).

5. En 2013, l'Assemblée avait recommandé le renforcement de la présence du Conseil de l'Europe dans le pays pour, entre autres, «apporter conseil, promouvoir et soutenir les politiques et les activités des autorités nationales et des partenaires locaux liées au statut de membre du Conseil de l'Europe»¹³. L'établissement du Bureau de programme du Conseil de l'Europe à Skopje en 2015 et a constitué une évolution très positive et mérite d'être salué. Dans le cadre de la «Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie», le Bureau a mis en œuvre des programmes conjoints de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe visant à rapprocher le pays des normes européennes, en particulier dans les domaines de la justice, de la lutte contre la discrimination et contre la corruption. Le Bureau a contribué au renforcement de la coopération avec le Conseil de l'Europe.

2. Contexte politique

2.1. Politiques nationales: les Accords de Pržino de juin 2015 et juillet 2016

6. Au printemps 2015, la publication de conversations recueillies à l'occasion d'écoutes téléphoniques illégales révélant une apparente participation directe de hauts responsables du gouvernement et de responsables du parti à des activités illégales, comme la fraude électorale, la corruption, l'abus de pouvoir et d'autorité, les conflits d'intérêts, le chantage, l'extorsion, les dommages criminels, ainsi que des indications d'ingérence politique inacceptable dans la nomination/désignation de juges¹⁴ a provoqué une crise politique majeure qui a duré deux ans. Elle a pris fin en 2016 avec la démission du Premier ministre Gruevski et la signature, en juin 2015 et juillet 2016, des Accords de Pržino parrainés par l'Union européenne¹⁵. D'autres événements ont marqué la fin de la crise, notamment la mise en place d'un gouvernement technocratique de juillet 2016 à janvier 2017 (avec la participation de membres de l'opposition), et l'organisation d'élections législatives anticipées le 11 décembre 2016.

7. Les élections de 2016 n'ont pas été concluantes et n'ont pas permis de dégager une majorité nette. Sur les 123 sièges du parlement, le VMRO-DPMNE a remporté 51 sièges, le SDSM 49 sièges et le parti albanais DUI dix sièges. La formation d'un nouveau gouvernement a été retardée de plusieurs mois après les élections de décembre 2016, le Président Ivanov ayant refusé la demande de mandat du SDSM pour former un gouvernement après l'incapacité du VMRO-DPMNE, qui avait remporté plusieurs sièges lors des élections, de constituer une majorité parlementaire. De leur côté, les députés du VMRO-DPMNE ont fait obstruction à un vote visant à mettre en place à la tête du parlement un président soutenu par le SDSM, Talat Xhaferi, un membre d'origine albanaise de l'Union démocratique pour l'intégration (DUI).

8. Le 27 avril 2017, alors que M. Xhaferi était élu président du parlement, des partisans du VMRO-DPMNE ont pris d'assaut le bâtiment du parlement et violemment agressé plusieurs chefs de l'opposition (voir ci-dessous). Le SDSM et ses partenaires de la coalition albanaise ont enfin pu former un gouvernement le 31 mai 2017. Après une période de médiation conduite par l'Union européenne et le département d'État des États-Unis, M. Zaev a été nommé Premier ministre¹⁶. Le gouvernement dirigé par le SDSM a accordé la priorité à la relance des processus d'adhésion de la Macédoine du Nord à l'Union européenne (UE) et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

12. Rapport d'observation de l'élection présidentielle en Macédoine du Nord (21 avril et 5 mai 2019 – Doc 14897).

13. Voir la [Recommandation 2022 \(2013\)](#) sur le Dialogue postsuivi avec «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

14. «[Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015](#)», 8 juin 2015 [recommandations du groupe d'experts de haut niveau sur les problèmes systémiques relatifs à l'État de droit concernant les communications interceptées révélées au printemps 2015].

15. Sous les auspices de Johannes Hahn, Commissaire européen à la politique européenne de voisinage et aux négociations d'élargissement, et de trois membres du Parlement européen, les quatre partis politiques (VMRO-DPMNE, SDSM, DUI et DPA) ont, le 2 juin 2015, signé l'Accord de Pržino, qui a été complété le 15 juillet 2015. Conformément à cet accord, l'opposition a accepté de revenir siéger au parlement à compter du 1^{er} septembre 2015, après un boycott de 16 mois, et de mettre fin à la publication des écoutes. Le texte de l'accord et son protocole figurent dans notre note d'information [AS/MON (2016) 6 rev]. Un deuxième accord conclu entre les quatre partis politiques a été signé le 20 juillet 2016.

16. Voir notre note d'information d'octobre 2017 ([AS/Mon\(2017\) 22rev](#)) et notre [Déclaration](#) du 28 avril 2017 «Les rapporteurs condamnent la violence au parlement de Skopje et appellent les partis politiques à trouver un accord politique».

2.2. Évolutions régionales et internationales: l'Accord de Prespa du 17 juin 2018 et son impact sur le processus d'intégration euro-atlantique

9. Au niveau régional, le Premier ministre Zaev et son homologue bulgare Boyko Borisov ont conclu le 1er août 2017 un «accord d'amitié, de bon voisinage et de coopération», ouvrant la voie à une coopération bilatérale plus étroite dans plusieurs domaines, notamment l'énergie, les infrastructures de transport et de communication, les services financiers et les marchés des capitaux. Cet accord a permis de mettre fin à des années de querelles entre les deux pays au sujet de la dénomination de la langue et a donné lieu à un renforcement de la coopération et des programmes économiques entre ces deux États.

10. Les autorités ont également repris les négociations en vue de résoudre un différend avec la Grèce (vieux de 27 ans) portant sur le nom, qui ont débouché sur la signature, le 17 juin 2018, de «l'accord sur le nom» qui fera date – aussi appelé «Accord de Prespa»¹⁷. L'accord a été signé par les ministres des Affaires étrangères des deux parties, M. Kotzias et M. Dimitrov, en présence des Premiers ministres de la Grèce (M. Tsipras) et de la Macédoine du Nord (M. Zaev) sur les rives du lac Prespa, qui borde les deux pays. Étaient également présents le médiateur de l'ONU, Matthew Nimetz, la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, et le commissaire européen à l'élargissement, Johannes Hahn.

11. L'accord a été considéré comme une question touchant à l'adhésion à l'Union Européenne et a donc été soumis à une procédure d'adoption accélérée au parlement. La loi de ratification a été adoptée par le Parlement de Macédoine du Nord le 20 juin 2018 par 69 voix pour et aucune contre; tous les partis représentés ont apporté leur soutien à l'accord, à l'exception du VMRO-DPMNE, qui s'est abstenu de voter. Les détracteurs de l'accord ont manifesté dans la rue et devant le parlement¹⁸. Les manifestations ont été déclenchées par des petits partis extraparlimentaires et par des hooligans¹⁹. Le veto opposé par le Président à «l'accord sur le nom» (voir ci-dessous) n'a pas empêché pour autant la poursuite du processus prévu dans l'accord.

12. L'accord régleme la(es) «question(s) du nom», exclut toute revendication territoriale, interdit les activités, les actes ou la propagande hostiles menés par des organismes publics ou directement ou indirectement contrôlés par l'État et clarifie certaines questions historiques. Il donne également lieu à l'instauration d'une commission conjointe d'experts interdisciplinaires chargée des questions historiques, archéologiques et éducatives (qui s'est réunie à deux reprises depuis lors) et sert de base à un partenariat stratégique étendu entre les deux pays.

13. Le 30 juillet 2018, le parlement a décidé d'organiser la tenue, le 30 septembre 2018, d'un référendum consultatif (sans valeur juridique contraignante); la décision a été adoptée par 68 voix pour (et aucune contre)²⁰. La question posée était formulée comme suit: «Êtes-vous en faveur de l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN en acceptant l'accord entre la République de Macédoine et la République de Grèce?». Quelque 94 % des 666 000 électeurs ont voté «oui» au cours d'un processus électoral pour lequel la commission ad hoc de l'Assemblée a conclu à l'impartialité de l'administration et au respect des libertés fondamentales tout au long de la campagne²¹. Cependant, en raison du faible taux de participation (36,89%, c'est-à-dire en-deçà du seuil requis des 50%), dû à l'absence d'organisation d'une campagne du 'Contre' et d'une campagne de boycott, le référendum a été déclaré nul et non avenue par la Commission électorale nationale.

17. «Accord final pour le règlement des différends tels que décrits dans les Résolutions 817 (1993) et 845 (1993) du Conseil de sécurité des Nations Unies, la fin de l'Accord intérimaire de 1995 et l'établissement d'un partenariat stratégique entre les parties». Le texte intégral de l'accord peut être consulté [ici](#).

18. Le dimanche 17 juin 2018, à la suite de la signature de l'accord, une manifestation rassemblant quelque 1 500 personnes devant le parlement a été marquée par une rhétorique agressive et par des chants nationalistes. La police a utilisé des gaz lacrymogènes pour disperser la foule. Elle a indiqué avoir arrêté 26 personnes, tandis que sept manifestants et dix policiers ont été blessés.

19. Membres du Komiti notamment, un groupe de supporters du Vardar, un club de football appartenant au milliardaire russe Sergey Samsonenko.

20. Cette décision a été contestée devant la Cour constitutionnelle, qui ne s'est pas encore prononcée en l'espèce. Le VMRO-DPMNE s'est abstenu de voter.

21. Voir [AS/Bur \(2018\) 49](#), Mémoire sur l'Observation du référendum dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (30 septembre 2018). La commission ad hoc de l'Assemblée était composée d'un membre de chaque groupe politique et des deux corapporteurs de la commission de suivi et présidée par Stefan Schennach (Autriche, SOC).

14. La «question du nom», ainsi que d'autres questions d'identité abordées dans cet accord, ont suscité, des décennies durant, des réactions passionnées et émotionnelles, et demeurent des sujets très controversés dans la société macédonienne. Nous avons souligné que ces préoccupations et opinions devaient être exprimées et débattues de manière libre, pacifique et constructive, sans recours à la violence, à des manœuvres d'intimidation et à une rhétorique incendiaire.

15. À l'issue du référendum, les amendements constitutionnels nécessaires à la ratification de «l'accord sur le nom» devaient encore être adoptés à la majorité des deux tiers. Face à l'opposition du VMRO-DPMNE, des négociations politiques ont été engagées pour débloquer la situation. Après l'adoption de la loi d'amnistie en décembre 2018, les charges retenues à l'encontre de huit députés de l'opposition impliqués dans l'assaut du parlement ont été abandonnées (voir ci-dessous). Grâce à l'appui de ces derniers, la majorité parlementaire requise pour adopter les amendements constitutionnels a pu être obtenue. Cette amnistie a été jugée indispensable, à l'époque, pour surmonter la polarisation, permettre l'adoption des modifications de la Constitution et progresser sur la voie de la réconciliation. Dans le même temps, cette mesure soulève des questions en termes de respect de l'État de droit. Elle ne devrait donc pas aller à l'encontre des pouvoirs du système judiciaire, s'agissant d'établir la responsabilité des auteurs d'actes de violence.

16. Les amendements constitutionnels ont été adoptés le 13 décembre 2018. Après la ratification de l'Accord de Prespa par la Grèce le 26 janvier 2019, le pays a officiellement changé de nom le 12 février 2019, devenant la «République de Macédoine du Nord».

17. La ratification finale de l'Accord de Prespa a ouvert la voie à l'intégration dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au lancement des négociations d'adhésion à l'Union Européenne (le pays avait signé un accord de stabilisation et d'association en 2001, qui est entré en vigueur en 2004 et s'était engagé, depuis 2012, dans un «dialogue d'adhésion de haut niveau» avec l'Union européenne). À la suite de la ratification de l'accord et conformément à ce dernier, les autorités grecques ont envoyé le 25 juin 2018 une notification à l'OTAN et à l'Union Européenne, indiquant qu'elles approuvaient l'adhésion de la Macédoine du Nord à ces deux institutions. Le Protocole d'adhésion a été signé avec l'OTAN le 6 février 2019. Les autorités espèrent que les 29 États membres de l'OTAN auront achevé le processus de ratification du Protocole d'ici la fin de l'année 2019²².

18. Le Conseil des affaires générales de l'Union européenne a décidé pour sa part de procéder en juin 2018 à une «ouverture sous conditions» des négociations d'adhésion. La décision finale d'ouvrir ou non ces négociations dépendra des progrès accomplis dans les réformes de plusieurs domaines prioritaires. Plus précisément, les réformes judiciaires devront produire des résultats tangibles et durables et le gouvernement devra mener des enquêtes, poursuivre et condamner de manière proactive les personnes impliquées dans des affaires de corruption et de criminalité organisée (y compris de hauts responsables, des membres des services de sécurité et de renseignement, ou des fonctionnaires des administrations publiques). Les autres conditions préalables à l'ouverture des négociations comprenaient la production d'un rapport positif de la Commission européenne et la prise d'une décision par le Conseil européen et la première conférence intergouvernementale d'ici fin 2019. Dans un rapport publié le 29 mai 2019²³, la Commission européenne a recommandé l'ouverture par le Conseil européen des négociations d'adhésion à l'Union européenne. Le 18 juin 2019, le Conseil européen a décidé de reporter la décision d'ouvrir les négociations – une décision qui demande l'unanimité des États membres de l'Union européenne – jusqu'en octobre 2019²⁴.

19. Il est ressorti de nos réunions que la signature de l'accord suscite un immense espoir de renforcer l'intégration euro-atlantique – un objectif stratégique consensuel du pays. Cet objectif a transcendé les partis politiques et les communautés ethniques qui, pendant un certain temps, ont focalisé leur attention sur ce processus, laissant de côté leurs revendications traditionnelles. Après une crise politique de deux ans qui a bloqué le processus de démocratisation du pays, cet accord a également renforcé la volonté des autorités de poursuivre les réformes engagées depuis avril 2017.

2.3. Contexte des réformes actuelles

20. Le 8 juin 2015, pendant la période de crise politique, un groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne, dirigé par Reinhard Priebe, un directeur de la Commission européenne à la retraite, a publié le «rapport Priebe», qui contient toute une série de recommandations. Ces dernières ont servi de base aux réformes entreprises par le gouvernement après avril 2017. Le plan de mise en œuvre dit «Plan

22. Au moment de l'élaboration du présent rapport, 22 pays de l'OTAN avaient mené à terme le processus de ratification du Protocole. Voir https://en.wikipedia.org/wiki/Accession_of_North_Macedonia_to_NATO.

23. SWD(2019) 218 final.

24. Le Parlement allemand devrait se prononcer sur cette question en septembre 2019.

3-6-9» visait à exposer les problèmes urgents à résoudre pour restaurer l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme dans des délais donnés (3, 6 et 9 mois respectivement). Des informations détaillées sur l'état de mise en œuvre de ces réformes ont fait l'objet d'un rapport de synthèse publié par le gouvernement au printemps 2018²⁵.

21. En juin 2018, le Conseil européen a souligné «qu'il est indispensable que l'ancienne République yougoslave de Macédoine continue de réaliser des progrès concrets en ce qui concerne les réformes prioritaires à opérer d'urgence et à obtenir de nouveaux résultats tangibles dans la lutte contre la corruption»²⁶. À la suite de cela, les autorités de Macédoine du Nord ont adopté, en juin 2018, le «Plan 18» portant sur quatre réformes clés de l'État de droit, à savoir les réformes judiciaires, les réformes des services de sécurité, la réforme de l'administration publique et les réformes visant à mettre en place des mesures de lutte contre la corruption²⁷.

22. La publication des conversations recueillies à l'occasion d'écoutes téléphoniques illégales a mis en lumière un dysfonctionnement grave des institutions démocratiques et étatiques et plongé le pays dans une crise politique profonde. Il s'agit désormais pour les autorités de restaurer la confiance dans le système démocratique et de rétablir la protection des droits fondamentaux. Compte tenu des changements politiques et juridiques majeurs intervenus depuis l'adoption du dernier rapport de l'Assemblée en 2013, nous avons décidé d'axer ce rapport sur le dialogue postsuivi avec la Macédoine du Nord en ce qui concerne l'état actuel des réformes. Le document met en exergue les progrès accomplis dans la résolution des problèmes systémiques relevés dans nos précédents rapports et notes d'information, ainsi que dans le rapport Priebe. Il met également en lumière les points sur lesquels les autorités doivent se pencher. Par souci de clarté, ce rapport est divisé en trois chapitres: État de droit, démocratie et droits de l'homme.

3. État de droit

3.1. Réforme du système judiciaire: état des lieux

23. En 2013, l'Assemblée notait le manque de confiance des citoyens de Macédoine du Nord dans leur système judiciaire. Cette observation reste valable, comme l'a confirmé récemment le rapport annuel 2018 du médiateur. La lenteur des procédures judiciaires et le sentiment de la population que la plupart des décisions sont partiales, sélectives et politiquement motivées sont à l'origine de cette défiance²⁸. L'Assemblée avait demandé instamment aux autorités macédoniennes de s'assurer que les conditions favorables à l'instauration d'un système judiciaire non sélectif sont réunies.

24. Depuis le changement de parti au pouvoir, le pays a entrepris d'importantes réformes du système judiciaire, comme le préconisaient le Plan 3-6-9 et le Plan 18. Voici quelques-unes des premières mesures qui ont été prises.

24.1. Le Conseil pour la responsabilité disciplinaire et l'évaluation des juges a été supprimé le 28 juillet 2017. Cet organe disciplinaire avait été créé en 2015 par le parti alors au pouvoir. Il avait été qualifié d'instrument politique par l'opposition de l'époque et critiqué par la Commission de Venise²⁹. Les procédures disciplinaires relèvent de nouveau de la compétence du Conseil de la magistrature.

24.2. Le Procureur général Marko Zvrlevski, qui était perçu comme un allié de la coalition précédemment au pouvoir, a été démis de ses fonctions par le parlement (à la suite d'un avis positif rendu en ce sens par le Conseil des procureurs) le 17 août 2017.

25. «Aperçu de l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan 3-6-9 pour la période allant du 4 juillet 2017 au 17 avril 2018».

26. Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association telles qu'adoptées par le Conseil le 26 juin 2018, [ELARG 41 COWEB 102](#).

27. Le texte du «Plan 18» peut être consulté à cette adresse: <http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Plan.18.ENG.pdf>.

28. <https://balkan.eu.com/north-macedonia-publics-confidence-in-the-judiciary-remains-low/>

29. Voir l'Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», adopté par la Commission de Venise lors de sa 105e session plénière (Venise, 18-19 décembre 2015), [CDL-AD \(2015\)042](#).

24.3. Le 14 septembre 2017, le parlement a mis fin au mandat de la «commission de lustration». Cette dernière avait été établie en 2009 et critiquée par l'Assemblée³⁰ ainsi que par la Commission de Venise dans un mémoire *d'amicus curiae* daté de mars 2013 et a par la suite été contestée par la Cour constitutionnelle macédonienne. Le processus de lustration a été suspendu en 2015 dans le cadre de l'application de l'Accord de Przino et suite à l'abolition de la loi.

25. D'importantes réformes ont été engagées depuis lors. La loi sur les tribunaux et la loi sur le Conseil de la magistrature ont été adoptées conformément à la plupart des recommandations formulées par la Commission de Venise en 2015 et 2018. Ces recommandations portaient plus particulièrement sur les motifs engageant la responsabilité disciplinaire des juges, les procédures et organes disciplinaires, ainsi que sur le système d'évaluation du travail des juges³¹. La loi sur le Conseil de la magistrature entend améliorer le système de nomination, de promotion et d'appréciation professionnelle des juges. Elle fait également en sorte que la procédure de nomination des juges de première instance tienne compte du classement des candidats à l'issue de leur formation à l'École de la magistrature. La loi instaure également une procédure de recours devant la Cour suprême concernant les processus de nomination. Par ailleurs, elle donne aux citoyens la possibilité de lancer des pétitions et de formuler des demandes de révocation de juges, ce qui a suscité les inquiétudes du président du Conseil de la magistrature.

26. Plusieurs autres textes législatifs ont été adoptés ces derniers mois afin de renforcer l'efficacité du système de justice et d'en améliorer l'accès. Il s'agit notamment des modifications apportées à la loi sur les juges et la loi sur l'École de la magistrature (août 2018); de la loi sur les infractions mineures; de la loi relative aux contentieux administratifs; de la loi sur les salaires des juges et de celle sur l'administration de la justice (décembre 2018); et de la loi sur l'aide juridique gratuite (mars 2019). Certaines modifications ont été apportées en décembre 2018 au Code pénal concernant la poursuite pénale des infractions motivées par la haine. De nouvelles dispositions sur la protection des témoins et l'ingérence dans l'administration de la justice ont également été ajoutées. D'importants textes législatifs sont encore en préparation, dont la loi sur le ministère public et celle sur le Conseil du ministère public.

27. Lors de nos visites effectuées en 2018 et 2019, le président du Conseil des procureurs avait déploré que son institution n'ait pas participé à l'élaboration des projets de loi sur le ministère public et au projet de loi sur le Conseil des procureurs à un stade précoce. Le président de l'Association des juges s'est quant à lui félicité de la participation de son association à l'élaboration de la loi sur les juges et de la loi sur le Conseil de la magistrature, mais a souligné qu'il reste beaucoup à faire pour rétablir la confiance dans le pouvoir judiciaire et dans ses institutions dysfonctionnelles (notamment la Cour suprême et le Conseil de la magistrature).

28. Le président du Conseil de la magistrature s'attendait aussi à une plus grande implication de son institution dans la rédaction des lois. Il a souligné l'insuffisance du budget alloué aux tribunaux (0,34 % du PIB au lieu des 0,8 % prévus) et la pénurie d'environ 200 juges, qui, selon les autorités, pourrait être résolue en raccourcissant la durée de la formation dispensée par l'École de la magistrature et en permettant aux juges sur le point de prendre leur retraite de prolonger leur mandat.

29. Le président du Conseil de la magistrature a toutefois contesté les allégations formulées dans une enquête réalisée en 2018 par le ministère de la Justice selon lesquelles le tribunal de première instance de Skopje 1, la Cour d'appel et la Cour suprême avaient contrôlé la répartition des affaires judiciaires. Le ministre de la Justice nous a fait savoir cette année, qu'à la suite de ces allégations, des investigations ont été menées pour identifier les personnes qui ont fait une utilisation abusive du système automatisé de gestion des affaires judiciaires (ACCMIS). Tant le ministère public que le Conseil de la magistrature ont ouvert des enquêtes, dont les conclusions n'ont pas encore été rendues. La loi prévoit maintenant, dans un premier temps, la révocation des présidents de tribunaux qui n'ont pas recours au système automatisé pour attribuer les affaires et des juges qui accepteraient de traiter des affaires non allouées par ce biais.

30. Voir la [Résolution 1949 \(2013\)](#), Dialogue postsuivi avec «l'ex-République yougoslave de Macédoine», paragraphe 16.

31. Voir les Avis de la Commission de Venise sur «le projet de loi portant abrogation de la loi sur le conseil chargé de l'établissement des faits et de l'engagement des procédures de mise en cause de la responsabilité des juges, le projet de loi portant révision de la loi sur le Conseil de la magistrature et le projet de loi portant révision de la loi sur la protection des témoins» adopté par la Commission lors de sa 113e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) ([CDL-AD\(2017\)033-f](#)), sur «la loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et la loi portant modification de la loi sur les tribunaux», adopté par la Commission lors de sa 116e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) [CDL-AD\(2018\)022](#), sur «le projet de loi portant modification de la loi sur les tribunaux» adopté par la Commission lors de sa 117e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2018) [CDL-AD\(2018\)033](#), sur «le projet de loi sur le Conseil de la magistrature», adopté par la Commission lors de sa 118e session plénière (Venise, 15-16 mars 2019) [CDL-AD\(2019\)008](#).

30. Alors que certains de nos interlocuteurs ont soulevé des questions concernant la réévaluation des juges, le président du Conseil de la magistrature a estimé que des outils permettant d'apprécier les performances des juges existent déjà. De leur côté, les ONG déplorent le défaut de motivation des décisions rendues par le Conseil de la magistrature et le Conseil des procureurs généraux concernant l'élection ou la non élection et la mutation des juges ou procureurs. Les modifications apportées en mars 2019 à la loi sur les tribunaux portant sur les motifs permettant d'engager la responsabilité des juges, approuvées par la Commission de Venise, visent à renforcer l'indépendance des juges. Il est important que les réformes entreprises renforcent également l'impartialité et la responsabilité des juges: la politisation du système judiciaire a été un problème dans le passé et aurait eu un impact sur les processus électoraux des juges au niveau national et européen. Des questions restent en suspens concernant le fonctionnement du système ACCMIS³². À ce sujet, le ministre de la Justice nous a également appris que des amendements à la loi relative à l'ACCMIS étaient en cours d'élaboration.

3.2. Réforme de la loi sur le ministère public et futur statut du procureur spécial

31. La publication de conversations enregistrées illégalement en 2015 a mis au jour des conversations révélant une ingérence présumée du gouvernement dans le système judiciaire et dans l'administration électorale et son contrôle d'un certain nombre de médias. Étant donné le peu de confiance accordée par l'opposition au ministère public pour traiter ces affaires sensibles, les quatre partis politiques ont décidé de mettre en place un «Procureur spécial contre les infractions relatives au contenu des interceptions illégales des communications et en résultant» (ci-après la procureure spéciale) et ont nommé à ce poste, le 15 septembre 2016, M^{me} Katica Janeva, une procureure du tribunal de première instance de Gevgelia. En vertu de l'Accord de Pržino, elle était censée disposer d'une autonomie pleine et entière pour mener les investigations sur les infractions liées à et émanant des communications interceptées et son mandat devait avoir une durée de validité de 18 mois à compter de la remise des enregistrements. Nous avons rencontré M^{me} Janeva à plusieurs reprises pour être mis au courant de son travail, de l'état d'avancement des affaires et des relations avec les procureurs et le Conseil des procureurs qui se sont nettement améliorées après 2017.

32. M^{me} Janeva s'était également dite préoccupée par le délai de prescription et a demandé une prolongation de son mandat (qui se termine en septembre 2019). Cette préoccupation était partagée par la mission de l'OSCE à Skopje, qui a suivi 20 affaires pour lesquelles le Bureau de la procureure spéciale a prononcé des mises en examen avant le délai réglementaire (très rapproché) du 30 juin 2017. Dans un récent rapport d'étape, la mission a constaté que les prescriptions aujourd'hui prévues par le cadre juridique et institutionnel avaient mis en danger le processus obligeant les auteurs des infractions graves révélées par les écoutes téléphoniques à répondre de leurs actes³³. Dans le cadre des discussions en cours sur la préparation de la réforme du ministère public, M^{me} Janeva a admis qu'il était inutile de produire devant les tribunaux les conversations recueillies à l'occasion des écoutes car suffisamment d'éléments de preuve avaient été rassemblés pour examiner ces affaires sans les enregistrements. La validité de l'action entreprise par la procureure spéciale après juillet 2017 fait l'objet de diverses interprétations. Alors que la procureure spéciale estime que les infractions mises à jour par l'enquête ouverte avant juillet 2017 ne doivent pas rester impunies, la Cour suprême a rendu un avis indiquant qu'elle considérerait non recevables les affaires ouvertes après le 30 juin 2017, ajoutant que l'interprétation donnée par la procureure spéciale constituait une entrave à la justice et une utilisation abusive de l'argent des contribuables.

33. Le Bureau de la procureure spéciale a été créé dans un contexte politique exceptionnel et résulte d'un accord entre les quatre principaux partis politiques. En trois ans, ce bureau a engagé des poursuites dans 20 affaires de haut niveau et a mis en examen plus de 100 personnes dans au moins 18 affaires d'infractions pénales graves, dont la plupart concernaient des abus de pouvoir et de position, la falsification de documents, des détournements de fonds et une fraude à grande échelle. En juin 2017, la procureure spéciale a inculpé de corruption l'ancien Premier ministre Gruevski, ainsi qu'une centaine d'autres personnes. Le procès de M. Gruevski s'est ouvert en décembre 2017. L'ancien Premier ministre a finalement fui le pays en 2018 et obtenu l'asile politique en Hongrie. Les autorités de Macédoine du Nord ont formulé une demande d'extradition qui, pour l'heure, est restée vaine.

32. Voir le Rapport alternatif sur le chapitre 23, p.29, publié par l'Institut européen de la politique à Skopje et le Comité Helsinki pour les droits de l'homme en République de Macédoine du Nord, avril 2019.

33. [Premier rapport d'étape](#) sur les activités et les affaires relevant de la compétence du Bureau de la procureure spéciale (SPO), publié par la mission de l'OSCE à Skopje le 29 août 2018.

34. Au moment de notre visite dans le pays en mai 2019, des discussions étaient encore en cours entre le gouvernement et l'opposition pour parvenir à un accord sur la réforme de la loi sur le ministère public qui devait également porter sur le Bureau de la procureure spéciale. Un projet de loi a été soumis au parlement. Par ailleurs, les négociations politiques se poursuivaient entre le gouvernement SDSM et le parti VMRO-DPMNE, dont le soutien est indispensable pour obtenir la majorité des deux tiers requise pour l'adoption de cette loi. L'une des questions controversées portait sur la gestion du flux des affaires ouvertes par la procureure spéciale, dont celles ayant fait l'objet d'une enquête après juillet 2017³⁴. La demande d'amnistie formulée par le VMRO-DPMNE pour toutes les personnes impliquées dans ces affaires a été jugée irrecevable par les autorités.

35. Le 15 juillet 2019, alors que les négociations étaient au point mort, M^{me} Janeva a remis, de manière inattendue sa démission qui devait prendre effet après l'adoption de la nouvelle loi sur le parquet spécial et la désignation de la personne qui lui succèdera. M^{me} Janeva a déclaré regretter que les principaux partis politiques du pays continuent à se quereller au sujet de la future loi sur le ministère public. Le lendemain, le téléphone de M^{me} Janeva été saisi dans le cadre d'une enquête lancée par le parquet chargé de la lutte contre la criminalité organisée, sur une affaire d'extorsion présumée (dite «affaire Extorsion») concernant deux hommes d'affaires: M. Jovanovski (propriétaire d'un réseau de télévision à Skopje) et M. Milevski. Ils sont soupçonnés d'avoir réclamé des millions d'euros au suspect d'une affaire (sans nom jusqu'ici) ouverte par le parquet spécial. En échange, ils lui auraient promis leur aide pour éviter la prison ou pour une condamnation à une peine plus légère en faisant usage de leur influence présumée sur le procureur en charge de l'affaire³⁵. Selon la procureure Vilma Ruskovska, le téléphone de la procureure spéciale Katica Janeva, a été saisi afin de mettre en lumière un éventuel lien avec M. Jovanovski. M^{me} Janeva a nié tout abus de pouvoir.

36. Le 8 août 2019, le journal italien La Verità a publié des conversations enregistrées impliquant M. Kamcev, M. Jovanovski et M^{me} Janeva. M^{me} Janeva a reconnu qu'il s'agissait de sa voix et qu'elle avait été en contact avec M. Kamcev au sujet d'une autre affaire (non nommée), mais a nié toute mesure illégitime dans le cadre de l'«affaire Extorsion». Le 21 août, le parquet pour le crime organisé a demandé l'arrestation de M^{me} Janeva, soupçonnée d'"abus de pouvoir". Elle a été placée en détention provisoire pendant 30 jours³⁶. Le 30 août 2019, le Conseil des procureurs a décidé à l'unanimité d'engager une motion et de proposer au Parlement de destituer M^{me} Janeva de son poste de Procureure spéciale. Cette demande a été approuvée à l'unanimité par la Commission parlementaire des questions relatives aux élections et aux nominations le 5 septembre 2019 et soumise au parlement. Dans l'intervalle, M^{me} Janeva aurait, depuis son lieu de détention, demandé à ses collègues du Bureau de la procureure spéciale de transmettre tous leurs dossiers (y compris les affaires en instance de jugement), leurs enquêtes en cours et leurs enquêtes préliminaires, au parquet. Cette demande aurait ensuite été soumise au Procureur général de Macédoine du Nord³⁷. Au moment de la rédaction du présent document, l'enquête dans l'affaire «Extorsion» était toujours en cours et visait à déterminer si d'autres personnes, y compris des responsables politiques du parti au pouvoir, étaient impliquées dans cette affaire. Ces développements ont choqué le pays, ébranlant la confiance de l'opinion dans le Bureau de la procureure spéciale. Nous ne sommes pas en mesure de juger sur le bien-fondé de l'affaire. Toutefois, cette affaire montre que personne n'est au-dessus de la loi et doit avoir droit à un procès équitable. Il est maintenant crucial que le parquet et le système judiciaire agissent de manière diligente et indépendante pour rendre justice et faire la lumière sur cette affaire. Nous demeurons également confiants que le Bureau du/de la Procureur-e spécial-e continuera d'exercer et d'enquêter sur les crimes de haut niveau, conformément à son mandat.

37. Comme annoncé par le Premier ministre Zoran Zaev le 19 juillet, le projet de loi sur le ministère public a été soumis au parlement fin août 2019. Cette loi devrait prévoir le regroupement du parquet général et du parquet spécial, qui formeraient une nouvelle et unique entité: le parquet contre la criminalité organisée et la corruption à haut niveau. Ce dernier pourrait être dirigé par la procureure Vilma Ruskoska. Les procureurs du parquet spécial, dont les mandats se terminent en septembre 2020, seraient autorisés à postuler de nouveau³⁸. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucun compromis n'avait été trouvé avec l'opposition. Ce projet de loi a été considéré comme étant en lien avec l'adhésion à l'Union européenne et fait l'objet d'une procédure d'adoption rapide au parlement.

34. Il s'agit notamment de l'enquête dans l'affaire «Talir», dans laquelle l'ancien Premier ministre et dirigeant du VMRO DPMNE Nikola Gruevski, ainsi que dix autres hauts responsables du parti, sont soupçonnés de blanchiment de capitaux à des fins de financement illégal du parti. Un tribunal a ainsi gelé temporairement 69 biens immobiliers appartenant au VMRO-DPMNE.

35. <https://balkaninsight.com/2019/07/16/north-macedonia-prosecutors-parry-extortion-probe-scandal/>.

36. <https://balkaninsight.com/2019/08/21/north-macedonia-arrests-outgoing-chief-special-prosecutor/>.

37. <https://balkaninsight.com/2019/09/04/detained-north-macedonia-prosecutor-demands-transfer-of-cases/>.

38. Il est primordial de parvenir à un accord qui garantisse le fonctionnement indépendant et efficace du ministère public et améliore sa capacité à traiter les affaires sensibles. Bien que des compromis politiques puissent s'avérer nécessaires, il convient de respecter les principes fondamentaux de la prééminence du droit. Il importe également de mettre en place un cadre juridique qui permette au Bureau de la procureure spéciale d'agir en toute autonomie et indépendance. Nous encourageons de ce fait vivement les autorités à solliciter l'expertise du Conseil de l'Europe afin de s'assurer que cette législation clé soit conforme aux standards du Conseil de l'Europe.

3.3. Lutte contre la corruption

39. Dans l'indice de perception de la corruption de 2018, la Macédoine du Nord se classe au 93^e rang des 180 pays évalués, avec un score de 37/100, malgré les modestes progrès réalisés depuis 2017 (date à laquelle elle occupait la 107^e place)³⁹. La corruption reste un phénomène très répandu dans bien des domaines. En 2018, le GRECO a constaté que le pays avait fait des progrès limités avec l'adoption des modifications à la loi sur le Conseil de la magistrature (en décembre 2017 et mai 2018) et la création de nouveaux organes consultatifs et de supervision pour les juges et les procureurs, venant appuyer la mise en œuvre de leurs règles de conduite respectives dans la pratique quotidienne⁴⁰. Aucune mesure concrète n'a été adoptée pour renforcer la fonction de contrôle et soutenir une «stratégie plus équilibrée, politiquement impartiale» de la Commission nationale pour la prévention de la corruption (SCPC), chargée de contrôler les déclarations de patrimoine et les intérêts des autorités publiques. Les résultats de la Macédoine du Nord à ce stade ont été qualifiés de «manifestement décevants» par le GRECO, qui a exhorté les autorités à prendre des mesures plus déterminées et ciblées en ce qui concerne un certain nombre de recommandations publiées il y a quatre ans et demi. Les autorités ont été priées de présenter un rapport sur les progrès réalisés par le pays dans l'application des recommandations dès que possible, et au plus tard le 30 juin 2019⁴¹.

40. La nouvelle loi sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts adoptée en janvier 2019, qui couvre désormais ces deux phénomènes, marque une avancée importante dans le renforcement de la lutte contre la corruption. Une nouvelle Commission nationale pour la prévention de la corruption a été établie. Ses membres ont été élus sur la base de critères clairs, dans le cadre de procédures ouvertes et transparentes (les entretiens des candidats étant retransmis à la télévision) saluées par beaucoup de nos interlocuteurs, dont des représentants de la société civile. Un nouvel outil électronique permettant l'interconnexion de plusieurs bases de données a été mis en place; il devrait renforcer la coopération de toutes les institutions qui participent à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce fléau, et faciliter aussi l'accès direct aux données statistiques.

41. Face aux allégations de népotisme et de conflits d'intérêts de hauts fonctionnaires, la Commission a rapidement pris des mesures pour y répondre, qui ont bénéficié d'un soutien politique clair et suscité une forte attention des médias. Cette démarche est encourageante et nous espérons que cette institution continuera d'avoir les moyens, la capacité et l'appui politique nécessaires pour s'attaquer aux habitudes et pratiques de corruption profondément ancrées, qui minent les sociétés démocratiques. Des organes indépendants forts et efficaces pourraient à l'avenir avoir un effet dissuasif. Cette évolution doit cependant se confirmer sur le long terme et être appuyée par des institutions judiciaires réactives, capables de mener les affaires à leur conclusion finale. Nous encourageons ainsi les autorités à veiller à ce que les nouveaux textes législatifs et leur application tiennent compte des recommandations formulées par le GRECO et à intensifier leurs efforts pour lutter contre la corruption. Nous pensons que ces mesures peuvent renforcer l'indépendance et l'impartialité de la Commission nationale pour la prévention de la corruption, comme l'a demandé l'Assemblée en 2013, à condition que ses moyens financiers et techniques puissent être augmentés.

42. En mars 2019, la Commission a également adopté une stratégie visant à promouvoir un système de protection des lanceurs d'alerte. Pour mémoire, l'Assemblée avait en 2013 appelé à renforcer la protection juridique et institutionnelle des donneurs d'alerte, qui reste un problème en Macédoine du Nord⁴².

38. <https://meta.mk/en/the-law-of-public-prosecution-predicts-integration-of-spo-into-the-public-prosecution-that-is-led-by-ruskoska/>.

39. <https://www.transparency.org/country/MKD>.

40. Deuxième rapport de conformité, Quatrième Cycle d'Évaluation sur la «Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs», publié le 9 août 2018, [GrecoRC4\(2018\)6](#). Le GRECO y conclut que six seulement des 19 recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Parmi les autres recommandations, huit ont été partiellement mises en œuvre et cinq n'ont pas été mises en œuvre.

41. Ibid.

43. Dans son rapport récent sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs (cinquième cycle d'évaluation), le GRECO reconnaît que la Macédoine du Nord a établi un cadre politique et institutionnel relativement large pour prévenir et combattre la corruption, par le biais de son programme national 2016-2019 pour la répression de la corruption et la réduction des conflits d'intérêts. La Macédoine du Nord a aussi adopté la loi de 2019 sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, la loi sur le lobbying et la loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Le GRECO note cependant que certains points faibles restent à améliorer et que la «solidité globale du cadre de lutte contre la corruption peut prêter le flanc à des critiques, dans la mesure où la mise en œuvre des différentes politiques et lois est très faible et sélective en pratique». Le GRECO souligne aussi la politisation perçue de la police et la nécessité de renforcer son indépendance opérationnelle. Le GRECO recommande également d'améliorer l'efficacité des mécanismes de contrôle interne, directement subordonnés au ministre de l'Intérieur, ainsi que le contrôle externe exercé par le parlement, le médiateur et le procureur général, de manière à rendre la police davantage responsable devant la population. Il préconise d'élaborer un nouveau code d'éthique de la police, qui porterait sur des thèmes comme l'intégrité, les conflits d'intérêts, les cadeaux et la prévention de la corruption dans la police⁴³.

44. En ce qui concerne l'État de droit, la Macédoine du Nord a pris des mesures concrètes pour en rétablir les principes. Nous tenons à souligner que tous les efforts déployés pour normaliser le système et remettre le pays sur la voie des normes européennes devraient permettre de renforcer la transparence, l'impartialité, la responsabilité et l'indépendance de la justice. Il reste cependant à voir comment ces nouvelles lois seront mises en œuvre par les instances judiciaires et de poursuite. Les défis auxquels était confrontée la Procureure spéciale M^{me} Janeva depuis 2015 – comme nous l'avons noté lors de nos visites – pour porter les affaires judiciaires (politiquement sensibles) devant les tribunaux et veiller à ce qu'elles soient dûment traitées par le système judiciaire ordinaire soulèvent des préoccupations. À tout le moins, ils ont montré que le pouvoir judiciaire a encore un long chemin à parcourir vers le rétablissement de la confiance. Dans le même temps, la Commission d'État pour la prévention de la corruption des conflits d'intérêts a souligné lors de notre dernière visite que les principaux problèmes de corruption se situent au sein des partis politiques. Cela exige une forte attention et un changement de mentalités. En juin 2019, à la suite des résultats décevants du parti à l'élection présidentielle, le Premier ministre, M. Zaev, a pris la décision de remanier son gouvernement et de remercier les ministres dont les performances laissaient à désirer. Il a proposé de remplir lui-même la fonction de ministre des Finances. Or, sa proposition a été rejetée par la Commission nationale pour la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, qui a estimé que cette situation entraînerait un conflit d'intérêts. Le Premier ministre a donc décidé de n'assumer cette fonction que jusqu'à la nomination, le 2 septembre 2019, de Nina Angelovska la première femme à occuper cette fonction dans un gouvernement de Macédoine du Nord.

4. Démocratie

4.1. Suivi des événements du 27 avril 2017

45. Le 27 avril 2017, alors qu'une nouvelle coalition parlementaire était sur le point d'être formée, le parlement a été pris d'assaut, un acte que nous avons fermement condamné, et au cours duquel plus de 100 personnes, dont le chef du SDSM, M. Zaev, et d'autres parlementaires ont été blessés. Pendant cet événement déplorable, M. Sela, chef du parti DPA, a été roué de coups et grièvement blessé. Le procès des personnes impliquées dans les actes de violence, débuté en août 2018, concerne trente personnes, dont l'ancien ministre de l'Intérieur, le chef de la police, cinq députés de l'opposition, des policiers et des militants inculpés «d'atteinte à l'ordre constitutionnel et à la sécurité» pour avoir contribué à la logistique sous-jacente aux événements⁴⁴.

42. Le 22 novembre 2018, trois ONG, à savoir Transparency International-Macedonia, Southeast European Coalition on Whistleblower Protection, et European Center for Whistleblower Rights ont demandé la remise en liberté de Gjorgji Lazarevski et Zvonko Kostovski, qui avaient révélé les écoutes téléphoniques secrètes ayant conduit à la démission du Premier ministre Nikola Gruevski en 2016, appelant aussi à leur réintégration aux postes qu'ils occupaient au sein de la fonction publique et qui leur ont été retirés en signe de représailles. <http://www.transparency.org.mk/en/>.

43. Cinquième cycle d'évaluation du GRECO, Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et les services répressifs. Rapport d'évaluation adopté le 22 mars 2019 et publié le 27 juin 2019, [GrecoEval5Rep\(2018\)7](#).

44. Voir <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-still-searches-for-masterminds-behind-parliament-attack-08-23-2018> et <http://www.balkaninsight.com/en/article/trial-starts-in-macedonia-parliament-rampage-case-08-22-2018>.

46. Comme évoqué précédemment, dans le cadre des négociations politiques engagées au sujet des amendements constitutionnels nécessaires à la ratification de l'Accord de Prespa, le parlement a adopté, en décembre 2018, une loi d'amnistie exonérant huit députés de leur responsabilité dans les événements d'avril 2017⁴⁵.

47. Le 20 février 2019, soupçonnés d'avoir fomenté les attaques du 27 avril 2017 contre le parlement, l'ancien président du parlement, Trajko Veljanovski, et les anciens ministres Spiro Ristovski et Mile Janakievski ont été arrêtés par la police à Skopje. Le chef du VMRO-DPMNE a qualifié ces arrestations de politiques. Les anciens ministres ont été placés en détention provisoire (pendant 30 jours) tandis que M. Veljanovski, bénéficiant de l'immunité parlementaire, est resté libre. À la maison d'arrêt de Skopje, située dans le quartier de Sutka, les deux anciens ministres ont été mêlés à un incident verbal et physique et légèrement blessés. Cet événement a conduit à l'ouverture d'une enquête urgente par le ministère de la Justice et à la démission du directeur de l'établissement pénitentiaire, le 25 février 2018.

48. Cette situation marquée par la poursuite de hauts représentants du VMRO-DPMNE a suscité de vives tensions politiques qui ont débouché sur le boycott du parlement par le principal parti d'opposition. Le VMRO-DPMNE a toutefois décidé, au printemps 2018, de reprendre sa place au parlement, décision que nous avons interprétée comme un signe de responsabilité politique en cela qu'elle a permis l'adoption de textes de loi essentiels – nécessitant une majorité des deux-tiers – tels que la loi sur l'énergie, la loi sur l'enseignement supérieur (qui a redonné leur autonomie aux universités), la loi sur les étrangers ainsi qu'un train de lois visant à réformer le système d'interception des communications gouvernementales, etc⁴⁶.

4.2. Réflexions concernant la période de transition politique.

49. La Macédoine du Nord a traversé une crise politique majeure et profonde en 2015-2016, suivie d'une période de transition (2016-2017). Deux acteurs ont facilité la résolution de cette crise qui s'est conclue par l'organisation pacifique des élections législatives (décembre 2016) et présidentielle (mai 2019), à savoir le médiateur international Peter Vanhoutte, et le groupe d'experts conduit par l'expert de haut niveau de la Commission européenne Reinhard Priebe qui a produit ledit «rapport Priebe» en 2017. Ce dernier a fourni une feuille de route qui a ensuite été approuvée par l'ensemble des principaux partis politiques, ouvrant ainsi la voie au règlement de problèmes systémiques concernant le fonctionnement des institutions démocratiques et l'État de droit.

50. Le consensus auquel sont parvenus les quatre grands partis politiques, englobant les deux principales communautés, a servi de base pour mener à bien ce processus. Il convient de saluer les compromis indispensables auxquels sont parvenus les partis politiques, malgré un contexte très polarisé. L'engagement d'un dialogue constructif demeure nécessaire pour poursuivre le processus de réforme, mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées dans le rapport Priebe et respecter les obligations de la Macédoine du Nord en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe. Comme l'a fait remarquer la Commission européenne dans son rapport de 2019, un consensus entre les différents partis et groupes ethniques a déjà été établi à plusieurs occasions, notamment pour les modifications des lois qui exigent une majorité des deux tiers, en particulier dans le domaine du système judiciaire, de la lutte contre la corruption et des services de renseignement⁴⁷. Il est également louable que les partis politiques de la Macédoine du Nord aient, ces derniers mois, décidé de participer pleinement et activement aux travaux du parlement, qui est le lieu où il convient de débattre de tous les sujets, y compris ceux sensibles et controversés. Dans le même temps, le parlement a renforcé son rôle de contrôle et moins recouru aux procédures d'urgence ou accélérées.

4.3. Questions électorales et modifications de la législation électorale

51. En 2013, l'Assemblée avait demandé une révision du Code électoral et avait traité les questions électorales identifiées par la commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire pour l'observation des élections de 2011. La Macédoine du Nord devait, en particulier, remédier à la séparation insuffisamment nette entre État et partis et renforcer les mécanismes juridiques de protection du statut des agents publics, surtout au niveau local. Ces mesures devaient être prises afin d'agir efficacement contre les cas, perçus comme étant très répandus, de pressions exercées pendant la campagne électorale, notamment de menaces de perte d'emploi.

45. Cette loi ne s'appliquait pas aux personnes soupçonnées, condamnées ou purgeant déjà une peine de prison pour des infractions liées aux événements du 27 avril 2017. Rapport alternatif sur le chapitre 23.

46. La liste complète des lois adoptées figure dans un document officiel du gouvernement intitulé «Aperçu de l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan 3-6-9 pour la période allant du 4 juillet 2017 au 17 avril 2018».

47. SWD(2019) 218 final.

52. En 2016, à la demande de la commission de suivi, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recensé les principales recommandations relatives aux élections législatives qui n'avaient toujours pas été suivies d'effet. Ces recommandations portaient sur un certain nombre de domaines, dont notamment l'enregistrement des candidats et la révocation des membres de l'administration électorale; les règles de campagne restrictives relatives à la durée de la campagne et à la définition large des activités de campagne; les auditions publiques sur les recours et la redistribution périodique des sièges ou la redéfinition des circonscriptions par un organe indépendant. Il a été souligné que l'élaboration de nouveaux amendements au Code électoral devrait reposer sur un processus ouvert et un dialogue constructif entre toutes les forces politiques et parties prenantes. Il était aussi impératif que les réformes électorales soient achevées bien avant les prochaines élections et mises en œuvre de bonne foi. La Commission de Venise a également noté que ces amendements ne tenaient pas compte de certaines recommandations antérieures, y compris celles sur les élections municipales et présidentielles⁴⁸.

53. Dans le cadre de la préparation des élections législatives de 2016 (initialement fixées au 5 juin 2016, puis reportées à décembre 2016 à la suite de décisions de la Cour constitutionnelle), plusieurs lois ont été adoptées. Le SDSM, le DUI et le DPA ont soulevé des questions litigieuses portant sur l'exactitude des listes électorales ainsi que le fonctionnement et la composition de l'Agence audiovisuelle et du Conseil national de la radiodiffusion de service public. Sous la conduite du VMRO-DPMNE, le parlement a adopté, en l'absence du SDSM, des amendements modifiant cinq lois, notamment la loi relative à la grâce présidentielle (voir ci-dessous), la loi relative à la protection de la vie privée dont les modifications apportées interdisent la publication des enregistrements des écoutes téléphoniques réalisées entre 2008 et 2015 et qui sont susceptibles de porter atteinte à la vie privée, de même que l'utilisation de tels documents à des fins électorales, politiques ou autres. Des modifications ont en outre été apportées aux lois relatives à la protection de l'information du public, au Code électoral et aux contentieux administratifs⁴⁹.

54. Compte tenu de ce qui précède, la commission de suivi a décidé, le 23 mai 2016, d'inviter les dirigeants des deux grands partis (VMRO-DPMNE et SDSM) à participer à un échange de vues sur les développements récents et l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord de Przino, en septembre 2016, à Tirana.

55. Lors des élections anticipées de décembre 2016, la commission ad hoc d'observation des élections de l'Assemblée a souligné l'inefficacité de l'organisation interne de la commission électorale nationale (CEN); sa prise de décisions politisée et le raccourcissement des délais légaux; le manque de transparence de certaines activités de la CEN (réunions à huis clos, publication non systématique des décisions); le détournement de ressources administratives et les pressions exercées sur les électeurs, notamment sur les fonctionnaires⁵⁰. Le rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH (février 2017) confirme l'existence d'allégations d'intimidation d'électeurs, de coercition, de pression sur les fonctionnaires, d'achat de voix et d'utilisation abusive de ressources administratives tout au long de la campagne⁵¹.

56. En ce qui concerne la Commission électorale nationale (CEN), lors de notre visite de 2017, nous avons fait part de nos préoccupations quant au fait que malgré sa nouvelle composition (six personnes nommées par les quatre principaux partis politiques et trois membres indépendants), la CEN demeure l'objet d'ingérences politiques dans ce pays fortement polarisé, selon des lignes politiques mais aussi ethniques. L'influence des partis politiques sur cette commission demeure une source de tension et pourrait compromettre ses activités. En décembre 2017, tous les membres de la CEN (sauf un) ont démissionné⁵².

57. Des amendements au Code électoral ont été adoptés le 25 juillet 2018. Les nouvelles dispositions ont trait à la composition de la CEN (comprenant des experts au lieu de représentants de partis politiques), au financement des partis politiques et des candidats (qui sera couvert par le budget de l'État et non plus assuré par les partis eux-mêmes), et à la réglementation des médias pendant les campagnes électorales⁵³. Ces

48. «L'ex-République yougoslave de Macédoine» – Avis conjoint relatif au Code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015, adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 56e réunion (Venise, 13 octobre 2016) et par la Commission de Venise à sa 108e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016), [CDL-AD\(2016\)032](#).

49. ASMON (2016) 6rev.

50. [Doc. 14238](#), Observation des élections législatives anticipées dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (11 décembre 2016) (rapporteur: M. Stefan SCHENNACH, Autriche, SOC), 23 janvier 2017.

51. Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, [Rapport final](#) des élections législatives anticipées du 11 décembre 2016, 28 février 2017.

52. Il est apparu que des membres de la CEN s'étaient accordés des primes considérables pour leurs activités lors des derniers cycles électoraux. <https://balkaninsight.com/2017/12/13/resignations-rock-macedonia-s-electoral-commission-12-13-2017/>.

53. Afin de permettre la tenue du référendum, les nouveaux membres de la CEN ont été nommés par le parlement en juillet 2018 parmi des représentants des partis politiques, conformément à l'ancienne procédure.

amendements ont soulevé des inquiétudes parmi les associations de médias, car a) ils réintroduisent la publicité financée par l'État, à laquelle il avait été mis un terme il y a quelques années, et b) ils autorisent la CEN à enregistrer et à surveiller les reportages sur les élections diffusés en ligne et à condamner les médias traditionnels et en ligne à payer jusqu'à 4 000 euros d'amende s'ils sont reconnus coupables de «couverture déséquilibrée ou impartiale» – ce qui, selon des associations de défense des médias et des journalistes, risque de freiner la liberté des médias et de fausser à nouveau le marché de ce secteur⁵⁴. Une alerte a également été publiée sur la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes⁵⁵. Dans leur réponse du 6 septembre 2018, les autorités se sont engagées à prendre en compte ces préoccupations lors de la préparation de la révision de la législation électorale et de l'élaboration du nouveau Code électoral⁵⁶.

58. Dans son rapport d'observation du référendum sur la question du nom, tenu le 30 septembre 2018, la délégation de l'Assemblée a noté que «l'exactitude des listes électorales n'était pas citée par ses interlocuteurs comme une préoccupation majeure – même si le nombre anormalement élevé d'électeurs inscrits sur les listes par rapport à la population reste une source de préoccupation». Elle a également souligné la nécessité qu'un nouveau recensement soit organisé dans le pays, car le recensement précédent remonte à 2002⁵⁷. Bien que le projet de loi doive être ratifié par le parlement, l'opposition a menacé de boycotter le processus. Dans son mémorandum, la commission ad hoc de l'Assemblée⁵⁸ a conclu que «le référendum a été administré de manière impartiale et que les libertés fondamentales ont été respectées tout au long de la campagne». Elle a toutefois précisé que le cadre juridique régissant la conduite des référendums n'était ni complet ni harmonisé, et encouragé les autorités à solliciter la Commission de Venise pour avis sur la loi sur les référendums, ceci afin d'en clarifier et d'en étoffer le contenu et de l'harmoniser avec le Code électoral.

59. Lors de notre visite effectuée en mai 2019, nous avons été informés de l'intention des autorités d'organiser un nouveau recensement en 2020 avec l'aide d'experts d'Eurostat. Une tentative en ce sens avait été faite en 2011, mais elle n'a pas abouti en raison de divergences d'opinion sur la méthode de comptage. Le problème concernait en particulier les citoyens travaillant à l'étranger. L'organisation d'un nouveau recensement constituait, lors de nos précédentes visites, un point sensible, compte tenu des droits linguistiques et culturels découlant de la taille des communautés (en 2001, la communauté albanaise représentait 25 % de la population). Lors de notre dernière visite en mai 2019, aucun de nos interlocuteurs n'a toutefois mentionné ce recensement comme controversé. Ce recensement pourrait contribuer à la mise à jour des listes électorales. L'une des principales préoccupations est liée au fait que les citoyens qui travaillent actuellement à l'étranger sont néanmoins inscrits sur les listes électorales nationales. Quelques réflexions ont été menées dans ce cadre sur la mise en œuvre de dispositifs de vote depuis l'étranger à l'intention des ressortissants de la Macédoine du Nord qui résident hors des frontières nationales. Les partis politiques ne sont pas encore parvenus à un accord politique, et les discussions ont été reportées après la pause de l'été 2019.

60. Lors de l'élection présidentielle tenues le 21 avril et le 5 mai 2019, la commission ad hoc d'observation des élections de l'Assemblée a conclu que la campagne électorale s'est déroulée dans un climat serein. À la différence des scrutins précédents, les fonctionnaires de l'État se sont efforcés de maintenir une distinction claire entre leurs activités officielles et leurs activités politiques, et d'éviter le recours à des ressources d'État et l'abus des ressources administratives durant la campagne. Les médias, dont le radiodiffuseur public, ont présenté diverses informations sur les candidats présidentiels et les partis politiques qui les soutenaient, ce qui a permis aux électeurs de faire un choix éclairé. Le jour du scrutin a été bien organisé; l'administration électorale s'est acquittée de ses fonctions essentielles, a fait preuve d'impartialité et a bénéficié de la confiance de la plupart des parties prenantes. L'Assemblée a toutefois fait observer que le Code électoral avait été modifié quatre fois depuis 2016. «Les principales recommandations antérieures visant à améliorer le contentieux électoral, l'inscription des électeurs, la représentation de la diaspora, le financement des

54. <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-restricts-media-freedom-again-journalists-warn-08-13-2018>.

55. «Des amendements au Code électoral habilite la Commission électorale nationale à imposer des amendes aux médias pour "couverture déséquilibrée"», [Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes](#), 9 août 2018. Voir aussi la [Déclaration](#) publiée par des organisations de médias le 27 juillet 2018.

56. [Réponse](#) des autorités à la plainte de l'association des journalistes de Macédoine: «Les amendements au Code électoral menacent le travail et la liberté des médias».

57. [AS/Bur \(2018\) 49](#).

58. La commission ad hoc de l'Assemblée était composée d'un membre de chaque groupe politique ainsi que des deux corapporteurs de la commission de suivi.

campagnes électorales et la campagne politique, ainsi que l'utilisation des seuils de participation pour les référendums et élections présidentielles pourraient être prises en compte dans la prochaine réforme électorale»⁵⁹.

61. En conclusion, une tendance positive a été observée tout au long des dernières élections. Il importe également de noter que le Code électoral a été modifié à plusieurs reprises depuis 2013, sans pour autant prendre en compte toutes les recommandations de la Commission de Venise. En nous appuyant sur les conclusions des observateurs électoraux de l'Assemblée, nous encourageons vivement les autorités de la Macédoine du Nord à envisager de réexaminer la législation électorale dans son intégralité, de manière à assurer sa cohérence et à la mettre en conformité avec les recommandations de la Commission de Venise. Au moment de la rédaction de ce projet de rapport, le gouvernement envisageait de réviser le système électoral. Nous espérons que les autorités de Macédoine du Nord favoriseront le dégagement d'un consensus entre toutes les forces politiques et travailleront avec la Commission de Venise pour aligner la législation électorale sur les normes européennes.

4.4. Questions constitutionnelles

62. En 2014, le VMRO-DPMNE, qui était alors au pouvoir, a tenté de réviser la Constitution et d'adopter sept projets d'amendements constitutionnels. Ces derniers portaient sur plusieurs domaines, notamment: le retrait du ministre de la Justice du Conseil de la magistrature (qui nomme les juges) afin de réduire l'influence politique sur les tribunaux; l'introduction d'un mécanisme de «recours constitutionnel» permettant aux citoyens de porter plainte contre les autorités; une définition plus étroite du mariage, en tant qu'union entre une femme et un homme; l'ouverture d'une «zone financière internationale» (c'est-à-dire un paradis fiscal) et la limitation de la dette publique à 60 % du PIB et celle du déficit budgétaire à 3 % du PIB. Après adoption de l'avis de la Commission de Venise⁶⁰, les projets d'amendements révisés reflétaient certaines des critiques que la Commission y avait exprimées, mais pas toutes. Cependant, faute d'une majorité des deux tiers, ces amendements ont été rejetés par le parlement.

4.4.1. Droit du Président d'octroyer des grâces

63. La période de transition vécue par la Macédoine du Nord a vu émerger quelques questions concernant les prérogatives du Président de la République et l'exercice de son mandat dans un contexte fortement polarisé.

64. Le 16 mars 2016, lors d'une session à huis clos, la Cour constitutionnelle a décidé d'annuler une disposition juridique qui empêchait antérieurement le Président de la République d'accorder des grâces. L'opposition a craint que cette décision n'ouvre la voie à la grâce d'anciens hauts fonctionnaires du gouvernement soupçonnés d'avoir organisé la fraude électorale, s'ils venaient à être condamnés. Cette décision a également donné lieu à des manifestations des deux bords devant les bâtiments de la Cour constitutionnelle. Nous avons alors noté que la décision du Président de la République de mettre fin à toutes les enquêtes pénales ouvertes en relation avec les écoutes téléphoniques illégales, fût-elle bien intentionnée, porterait atteinte à l'État de droit, entraverait le travail de la procureure spéciale, compromettrait la mise en œuvre de l'Accord de Pržino et favoriserait l'impunité⁶¹.

65. Le 12 avril 2016, compte tenu de la dégradation de la situation politique, le Président Ivanov a unilatéralement décidé de mettre fin à toutes les enquêtes pénales ouvertes à l'encontre des membres des partis au pouvoir ou d'opposition en relation avec les écoutes téléphoniques illégales⁶² et d'amnistier la seule personne condamnée à ce jour⁶³. Cinquante-six personnes ont été graciées, notamment l'ancien Premier ministre Nikola Gruevski (visé par cinq procédures pénales), l'ancien ministre des Transports Mile Janakieski

59. Rapport d'observation électorale, Observation de l'élection présidentielle en Macédoine du Nord (21 avril et 5 mai 2019), Commission ad hoc du Bureau (rapporteuse: M^{me} Marie-Christine DALLOZ, France, Groupe du Parti populaire européen, AS/Bur/NM (2019) 02, 15 mai 2019.

60. [CDL-AD\(2014\)026](#), Avis sur les sept amendements à la Constitution de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» concernant, en particulier, le Conseil de la magistrature, la compétence de la Cour constitutionnelle et les zones financières spéciales, adopté par la Commission de Venise lors de sa 100e session plénière (Rome, 10-11 octobre 2014).

61. ASMON (2016) 6rev.

62. <https://www.reuters.com/article/us-macedonia-wiretap/macedonian-president-says-issuing-general-pardon-over-wire-tap-scandal-idUSKCN0X91SB>.

63. Zvonko Kostovski travaillait comme ingénieur à la Direction de la sécurité et du contre-espionnage. Il a été condamné à une peine d'emprisonnement de trois ans le 25 mars 2016.

(16 procédures) et l'ancienne ministre de l'Intérieur Gordana Jankulovska (11 procédures). L'ancien Président, Premier ministre et chef du parti SDSM Branko Crvenkovski, ainsi que le chef actuel de ce parti, Zoran Zaev (visé par deux procédures pénales) ont également été graciés⁶⁴.

66. Le 19 mai 2016, sur proposition des responsables des groupes parlementaires VMRO-DPMNE et DUI, le parlement a adopté les amendements à la loi relative à la grâce présidentielle. Ces amendements prévoyaient notamment le droit de révoquer les grâces accordées par le Président de la République dans un délai de 30 jours et obligeaient le Président, en cas de demande en ce sens, à retirer l'amnistie octroyée à certains bénéficiaires. La décision a suscité des manifestations et de vives réactions de la part de l'Union européenne et des États-Unis.

67. Le 6 juin 2016, le Président de la République a décidé d'annuler la grâce accordée aux 22 personnes politiquement exposées (sur les 56 amnistiées précédemment), envoyant ainsi le message que les membres de la classe politique ne sont plus intouchables. Aucun nom n'a été rendu public à ce stade.

4.4.2. Le «veto de poche» du Président

68. Une autre question a pris corps après les élections de décembre 2016, lorsque le Président Ivanov a rejeté la demande du SDSM de lui confier le mandat de former un gouvernement, devant l'incapacité du VMRO-DPMNE – qui avait remporté un grand nombre de sièges aux élections – de réunir un soutien suffisant pour former sa propre majorité, retardant ainsi la formation d'un nouveau gouvernement pendant plusieurs mois.

69. Après la formation du nouveau gouvernement en 2017 et le changement de nom du pays en 2019, le Président de la République a refusé à plusieurs reprises de promulguer des lois adoptées par le parlement, qu'il jugeait inconstitutionnelles ou dangereuses pour l'unité nationale⁶⁵. On peut se demander si ce «veto de poche» est conforme à la Constitution, l'article 75 disposant que «le Président de la République peut décider de ne pas signer la promulgation d'une loi. Le parlement procède à un nouvel examen de la loi et le Président de la République est alors obligé de signer sa promulgation si la loi a été adoptée à la majorité du nombre total de représentants».

70. Au cours de notre entretien, le Premier ministre Zaev nous a fait savoir en juin 2018 qu'il avait sollicité l'avis d'experts pour contourner le veto du Président. La mise en accusation du Président (dont le mandat expirait en avril 2019) aurait pu s'avérer difficile, car elle nécessitait la majorité des deux tiers au parlement⁶⁶ et le soutien du principal parti d'opposition, celui du Président. Pour pallier ce «veto de poche», ces lois ont finalement été signées par le président du parlement et publiées au Journal officiel. Une modification de la Constitution serait la bienvenue pour éviter les impasses à l'avenir et clarifier la procédure à suivre au cas où le Président refuserait de promulguer une deuxième fois des lois adoptées par le parlement (et éviter le recours à ce «veto de poche»). Les autorités pourraient s'inspirer des bonnes pratiques développées dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe, qui se sont dotés de dispositions constitutionnelles claires en la matière.

4.5. Démocratie locale

71. Les dernières élections locales en Macédoine du Nord ont eu lieu en 2017. Initialement prévues en mai, elles ont dû être reportées à octobre 2017 en raison de l'impasse concernant l'élection du président du parlement et de l'expiration de toutes les échéances électorales, qui ont nécessité des amendements au Code électoral en juin et septembre 2017. Les amendements ont été adoptés selon une procédure rapide visant à proroger les mandats des maires et conseillers municipaux en exercice jusqu'aux élections en question et à permettre à BESA (la quatrième force politique au parlement) d'être représenté par un membre à la Commission électorale nationale.

64. <http://www.balkaninsight.com/en/page/macedonia-home> et <https://www.reuters.com/article/us-macedonia-wiretap-usa-idUSKCN0XA1ZB>.

65. Le Président Ivanov a par exemple refusé de signer la promulgation d'un certain nombre de décrets, notamment sur la loi anti-discrimination, la loi relative à l'agence technique opérationnelle et celle sur les communications électroniques.

66. Voir article 87 de la [Constitution](#): «Le Président de la République est tenu responsable de toute violation de la Constitution dans l'exercice de ses droits et fonctions. La procédure de mise en cause de la responsabilité du Président de la République est engagée à la majorité des deux tiers des voix exprimées. La Cour constitutionnelle se prononce sur la responsabilité du Président à la majorité de deux tiers du nombre total de juges. Si elle l'estime responsable d'une violation, il est mis fin à son mandat en vertu de la Constitution».

72. Le 15 octobre 2017, 45 maires (sur 81) ont été élus à l'issue du premier tour, dont 37 du parti SDSM, trois du VMRO-DPMNE et deux du DUI. Le deuxième tour de scrutin – notamment dans la capitale Skopje – s'est déroulé le 29 octobre 2017. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a observé les élections. La mission internationale d'observation des élections a noté qu'elles se sont tenues dans un environnement compétitif. Les candidats ont, en général, pu faire campagne sans restrictions, et, dans l'ensemble, dans le respect des libertés fondamentales. Des allégations crédibles d'achat de votes, de pressions sur les électeurs et de cas isolés de violence ont toutefois été notées durant la période préélectorale. La mission a conclu qu'«en dépit de difficultés d'organisation, l'administration électorale a veillé à ce que les électeurs soient en mesure d'exercer leur droit de vote. Le jour des élections s'est déroulé en bon ordre, bien que quelques irrégularités procédurales aient été observées»⁶⁷.

73. Dans nos rapports précédents, nous avons mis l'accent sur le rôle clé de la décentralisation pour la bonne gouvernance au niveau local et la mise en œuvre effective de l'Accord-cadre d'Ohrid. Au cours des réunions que nous avons tenues en 2017, avant les élections locales, plusieurs représentants de l'Association des collectivités locales (ZELS), dont son président et maire de Skopje, M. Trajanovski (VMRO-DPMNE), et ses vice-présidents Nevzat Bejta, maire de Gostivar (DUI), et Zoran Damjanovski, maire de Kumanovo (SDSM) ont regretté que la succession d'élections – présidentielle et législatives (anticipées) – depuis 2013 ait mis les maires sous pression. En raison de la crise politique en cours depuis trois ans, la substance même de la décentralisation avait été perdue. Interrogés sur leurs attentes à l'égard du nouveau gouvernement, les trois maires ont mentionné l'élargissement des compétences des collectivités locales, une décentralisation et des capacités accrues en matière budgétaire et une mise en œuvre juste et équitable de la loi pour un développement régional équilibré.

74. Le nouveau gouvernement devra revoir la législation et achever la décentralisation budgétaire afin de s'assurer que toutes les municipalités ont la capacité de s'acquitter de leurs obligations avec un financement adéquat.

4.6. Réforme de l'administration publique

75. En 2013, l'Assemblée a demandé aux autorités de renforcer les systèmes de recrutement au mérite, qui doivent reposer sur des critères de sélection ou d'élection transparents. «Face au sentiment de polarisation et de politisation de la société, les partis au pouvoir, qui détiennent la majorité à la fois au parlement et au niveau local depuis les élections de mars 2013, ont la lourde responsabilité de veiller à la mise en place d'un dialogue intégrateur entre toutes les composantes de la société et les partis politiques».

76. La mise en œuvre de la stratégie de réforme de l'administration publique et du programme de réforme de la gestion des finances publiques s'est poursuivie. L'Union européenne a reconnu les efforts concrets déployés pour accroître la transparence et la responsabilisation et améliorer les consultations dans le cadre de l'élaboration des politiques. Comme déjà indiqué dans le rapport de l'Assemblée établi en 2013, il est indispensable de veiller à ce que les recrutements, les nominations ou les licenciements de fonctionnaires et de personnel de l'administration publique soient fondés sur le mérite (et non sur l'appartenance politique). Les mesures législatives adoptées en octobre 2017 et février 2018 par le Gouvernement, qui obligent les ministères, les administrations publiques ainsi que les entreprises publiques ou les organismes de réglementation créés par le Parlement à publier et mettre régulièrement à jour une liste de 21 documents⁶⁸, constituent un pas vers plus de transparence. Dans le même temps, il importe également de garder à l'esprit la nécessité d'assurer une représentation transparente et équitable au sein de l'administration⁶⁹. Dans ce contexte, il convient de saluer l'action rapide engagée par la Commission nationale pour la prévention de la corruption à la suite d'allégations de népotisme au sein de l'administration.

77. La nouvelle loi de janvier 2019 sur le libre accès aux informations à caractère public pourrait également renforcer la transparence dans l'administration publique. Elle vise à faciliter grandement l'accès du public à l'information, à améliorer la transparence institutionnelle et à combler les lacunes juridiques de la législation actuelle, qui permettent aux partis de dissimuler des données ou d'en retarder la divulgation. Les partis politiques seront tenus de divulguer toutes leurs données financières, telles que les recettes et les dépenses.

67. Voir le rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Observation des élections municipales dans «l'ex-République Yougoslave de Macédoine» (15 octobre 2017), rapporteur: Karim VAN OVERMEIRE, Belgique (R, NI), 16 mars 2018, [CPL34\(2018\)02final](#).

68. Voir les détails dans le document AS/Mon (2019) 20.

69. Communiqué de presse conjoint de la quinzième réunion du Conseil de stabilisation et d'association entre la République de Macédoine du Nord et l'Union européenne, 19 avril 2019.

La loi contient une définition beaucoup plus stricte de ce qui relève de l'intérêt général. La commission pour le libre accès aux informations à caractère public pourra désormais engager des procédures à l'encontre des institutions qui font obstacle à ce droit et infliger des sanctions de sa propre initiative⁷⁰.

5. Droits de l'homme

5.1. Derniers développement en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

78. Quelques progrès importants ont été réalisés dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Au sein du parlement actuel, 38 % des représentant(e)s sont des femmes. Le plan d'action en faveur de l'égalité de genre (2018-2020) visait à introduire un quota de 50 % de femmes pour assurer leur participation aux processus électoraux et à la prise de décision, tandis que des mesures de budgétisation sensible au genre sont appliquées au niveau ministériel⁷¹. Les autorités ont indiqué que les amendements au Code électoral en cours d'élaboration devraient inclure un quota de 50/50 pour assurer une représentation égale des femmes et des hommes sur les listes de candidats aux élections législatives⁷². Nous nous félicitons de cet engagement et encourageons vivement les autorités à veiller à ce que cette disposition soit fondée sur un "système de fermeture éclair" (c'est-à-dire l'alternance de candidats féminins et masculins sur les listes de candidats) avec des mécanismes efficaces empêchant les partis politiques de ne pas se conformer à cette exigence.

79. Nous nous félicitons également des efforts entrepris par le Gouvernement pour adopter des budgets tenant compte des spécificités de genre (y compris dans la loi sur les budgets de 2019) et pour aider les institutions publiques à analyser la budgétisation sensible au genre en créant, d'ici la fin de l'année 2019, un centre de ressources. Avec l'appui du Bureau de l'ONU pour les femmes, ce centre aidera à promouvoir une budgétisation sensible au genre et des politiques d'égalité des sexes.

80. À la suite de la ratification, le 23 mars 2018, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) (Convention d'Istanbul), la Macédoine du Nord a adopté un plan d'action national en vue de sa mise en œuvre, qui devrait également prendre en compte la nécessité d'augmenter le nombre de foyers pour les victimes de violence fondée sur le genre. Une nouvelle loi sur la prévention de cette forme de violence et la protection contre ce phénomène est en cours d'élaboration et devrait être adoptée d'ici la fin de 2019. De nouveaux services, tels que des refuges, des centres de crise et des centres de conseil pour les victimes et les auteurs d'actes de violence, devraient être ouverts. Au cours de la période 2019-2023, une formation sera dispensée aux prestataires de services spécialisés, ainsi qu'aux professionnels de la santé, de la police, des centres de travail social, aux militants de la société civile et aux médias⁷³.

81. En mars 2019, au terme d'un processus long et d'un débat animé, le parlement a adopté la loi sur l'interruption de grossesse (qui n'a toutefois pas été signée par le Président de la République M. Ivanov), annulant la précédente loi restrictive qui était en vigueur depuis 2013. La nouvelle loi a finalement été promulguée par le Président Pendarovski. Plus précisément, la nouvelle loi supprime en particulier les obstacles administratifs, les séances obligatoires de conseil auxquelles les femmes étaient soumises ainsi que le délai de réflexion de trois jours mis en place par la législation précédente⁷⁴.

5.2. Institution du médiateur

82. En 2013, l'Assemblée avait appelé les autorités macédoniennes à allouer suffisamment de ressources financières et humaines à ces activités et à garantir le bon fonctionnement du Bureau du médiateur.

83. L'adoption d'amendements à la loi relative au médiateur a renforcé cette institution. En plus d'être le mécanisme national de prévention prévu par le Protocole facultatif des Nations Unies se rapportant à la Convention contre la torture (OPCAT), le médiateur est désormais chargé de superviser l'action des membres de la police et de la police pénitentiaire. Il fera office de mécanisme de contrôle civil, assurera la protection des victimes et leur portera assistance. En outre, le médiateur sera chargé du suivi de la Convention relative

70. Selon l'Index 2018 de la transparence active, les institutions de la Macédoine du Nord n'ont publié que 43,5 % des informations publiques qu'elles étaient légalement tenues de divulguer. <https://balkaninsight.com/2018/11/28/macedonia-to-make-party-finances-public-11-27-2018/>.

71. SWD(2019) 218 final.

72. AS/Mon (2019) 20.

73. AS/Mon (2019) 20.

74. Rapport alternatif, p.93.

aux droits des personnes handicapées et de son Protocole facultatif. Pour s'acquitter de ces mandats, il doit pouvoir compter sur des ressources financières et humaines indépendantes et suffisantes. Dans ce contexte, l'ECRI a constaté qu'en dépit de l'augmentation des effectifs du bureau du médiateur, seuls 50% des postes (79 sur 142) étaient pourvus en août 2018.

84. Compte tenu de la nécessité de renforcer le Bureau du médiateur en tant qu'organe indépendant, il convient de saluer les débats organisés par le Parlement de Macédoine du Nord à propos des rapports annuels du médiateur. En juin 2018, le parlement a adopté diverses mesures destinées à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport annuel 2017⁷⁵.

5.3. Réforme des services de renseignement

85. Le scandale des enregistrements de conversations du printemps 2015 a révélé un système d'écoutes électroniques massives dans le pays: au cours de son enquête, portant sur près de 670 000 conversations enregistrées illégalement à partir de plus de 20 000 numéros de téléphone, le groupe d'experts de haut niveau de l'Union européenne a conclu que le parti au pouvoir avait utilisé frauduleusement les services de sécurité nationale afin de contrôler de hauts fonctionnaires de l'administration publique, des procureurs, des juges et des adversaires politiques. Cette enquête a révélé une concentration du pouvoir dans les mains du service national de sécurité (UBK) qui, à l'époque, détenait le monopole de la surveillance tant dans les opérations de renseignement que dans les enquêtes pénales. En outre, le rapport a révélé le dysfonctionnement du mécanisme de supervision de l'UBK, ce dernier étant en mesure d'intercepter les communications directement, de manière autonome et sans entrave, qu'une injonction ait ou non été émise par un tribunal conformément à la loi sur l'interception des communications⁷⁶.

86. En 2015, à la suite de la publication de conversations recueillies à l'occasion d'écoutes téléphoniques, les autorités précédentes ont adopté une nouvelle législation pour limiter et réglementer l'usage et, en particulier, la publication de telles données. L'objectif était de protéger la vie privée – notamment les droits personnels et familiaux – tout en assurant l'intérêt public qui consiste à enquêter des infractions pénales et des actes de corruption. Après la formation d'un gouvernement technique, une loi adoptée en septembre 2015 a mis en place un procureur spécial chargé d'enquêter sur ces allégations (voir plus haut). Une loi relative à la protection de la vie privée (axée sur la divulgation d'informations prétendument tirées d'enregistrements réalisés par l'UBK entre 2008 et 2015) et une autre relative à la protection des lanceurs d'alerte ont été adoptées le 10 novembre 2015. Dans un avis daté de mars 2016, la Commission de Venise a recommandé une révision en profondeur de la loi sur la protection de la vie privée, qui n'équilibre pas de façon satisfaisante le droit à la vie privée et l'intérêt du public à être informé, et a conseillé d'améliorer la loi sur les lanceurs d'alerte⁷⁷.

87. En mars 2019, un train de lois visant à réformer les services de renseignement et de sécurité, notamment la loi relative à l'Agence de sécurité nationale, a été adopté. Une agence technique opérationnelle a été établie et fonctionne depuis novembre 2018. Elle est chargée, de par la loi et sur décision de justice, d'intercepter des communications pour protéger la sécurité nationale ou dans le cadre d'enquêtes pénales. Les services de renseignement sont désormais placés sous l'autorité du gouvernement et toutes les écoutes téléphoniques doivent être ordonnées par un tribunal. Une commission parlementaire de contrôle, présidée par l'opposition, surveille les activités des services de renseignement. Ces mesures devraient limiter les abus du système.

5.4. Situation dans les prisons

88. En 2017, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a publié un rapport extrêmement critique sur la situation dans les établissements pénitentiaires de Macédoine du Nord. Ce document a mis en lumière un large éventail de problèmes, en particulier à la prison d'Idrizovo (qui accueille 60 % des détenus du pays), comme des soins de santé totalement inadaptés, des problèmes persistants de mauvais traitements, la violence entre détenus, la corruption et le manque d'activités proposées aux détenus, la pénurie du personnel pénitentiaire et son

75. Rapport alternatif, p.74.

76. «[Recommendations](#) of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015» (Recommandations du groupe d'experts de haut niveau sur les problèmes systémiques d'État de droit relatives à l'interception de communications révélée au printemps 2015), 8 juin 2015.

77. «L'ex-République yougoslave de Macédoine» – Avis relatif à la loi sur la protection de la vie privée et à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», adopté par la Commission de Venise lors de sa 106e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016) [CDL-AD\(2016\)008-f](#).

manque de formation et de soutien. Les conditions de détention observées dans plusieurs quartiers de l'établissement pourraient être qualifiées d'inhumaines et de susceptibles de mettre la vie des détenus en danger. Dans le quartier de détention provisoire de la prison de Skopje (où est incarcérée la grande majorité des prévenus du pays), les prévenus sont confinés dans leurs cellules 23 heures sur 24 et ce pour des périodes pouvant aller jusqu'à deux ans. Peu de progrès ont été réalisés pour s'attaquer aux problèmes systémiques soulevés depuis 2006 (notamment l'inadéquation des procédures de signalement et du système de contrôle ainsi que le manque de gestion du personnel et les performances insuffisantes de ce dernier)⁷⁸. Le 14 octobre 2017, le président du CPT a tenu des réunions avec de hauts responsables gouvernementaux, dont le Premier ministre M. Zaev, pour examiner comment remédier à la situation. Le CPT se rendra dans le pays en 2019. La situation dans la prison d'Idrizovo doit être réglée de toute urgence, de même que les conditions déplorables qui règnent dans les commissariats de police, les centres médico-sociaux et les établissements psychiatriques⁷⁹

89. Nous avons été informés que, depuis février 2018, la Direction de l'exécution des sanctions (la DES) a soumis 6 rapports trimestriels pour informer le CPT des mesures et activités mises en œuvre pour améliorer le système pénitentiaire. Ces mesures prévoient, entre autres, l'augmentation des capacités et des installations d'hébergement, l'amélioration des conditions de séjour et de travail dans les prisons et les établissements éducatifs correctionnels, la reconstruction de la prison d'Idrizovo (avec le soutien de la Banque de développement du Conseil de l'Europe), la construction d'un quartier de détention provisoire à la prison d'Idrizovo, l'amélioration des soins médicaux aux détenus condamnés et en détention provisoire dans les prisons et des établissements correctionnels et l'embauche de personnel additionnel.

90. La surpopulation carcérale continue également de poser problème. Le 21 septembre 2017, le gouvernement a annoncé son intention de gracier tous les détenus condamnés à des peines d'emprisonnement inférieures à six mois et de réduire de 30 % les peines des détenus condamnés à moins de cinq ans d'emprisonnement pour lutter contre le surpeuplement carcéral et les conditions inhumaines en prison, dans le cadre d'une réforme plus vaste du système judiciaire⁸⁰. La loi d'amnistie adoptée en janvier 2018 s'est appliquée à 2 345 condamnés, dont 736 ont été libérés et 1 560 ont bénéficié d'une réduction de peine de 30%. Cela a contribué à réduire le nombre de détenus⁸¹. En outre, le DES est également en train de mettre au point un système de probation durable pour offrir des mesures de substitution au sein de la communauté⁸².

5.5. Mauvais traitements et torture

91. Les mauvais traitements, auxquels s'ajoute l'absence de réaction appropriée des institutions étatiques face à ces pratiques, demeurent un problème. En 2018, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt dans l'affaire de M. Selami (et autres), qui avait été appréhendé pour son implication présumée dans l'assassinat de deux policiers et grièvement blessé lors de cette arrestation. La Cour a estimé que M. Selami avait été à l'évidence victime d'actes de torture et d'une détention illégale et a conclu que les tribunaux nationaux ne lui avaient pas accordé une réparation adéquate pour ces actes⁸³.

92. Suite à la publication du rapport du CPT, les autorités ont pris des mesures pour améliorer les conditions de détention des personnes dans les postes de police et la rénovation de ces locaux⁸⁴. Les modifications apportées à la loi sur les affaires intérieures de février 2018 prévoient également la possibilité d'engager d'office des poursuites pénales dans les cas où les rapports criminels indiquent que des fonctionnaires de police ou une personne officielle autorisée à des fins de sécurité et de contre-espionnage ayant des pouvoirs policiers auraient commis un acte criminel en accomplissant un acte officiel. La loi érige en outre en infraction pénale tout acte criminel commis par des fonctionnaires de police en dehors du service en recourant à la menace, à la force ou à des moyens de coercition graves entraînant la mort, des lésions corporelles graves, des lésions corporelles, la détention illégale, la torture et autres peines ou traitements

78. Rapport au gouvernement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» concernant la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 6 au 9 décembre 2016), publié le 12 octobre 2017, [CPT/Inf \(2017\) 30](#).

79. SWD(2019) 218 final.

80. <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-plans-easing-pressure-on-crowded-prisons-09-20-2017>. Voir également le résumé établi par le CPT en mars 2016 après sa visite de 2014 dans le pays ([CPT/Inf\(2016\)/part](#)).

81. Chiffres au 23 février 2018. AS/Mon (2019) 20.

82. AS/Mon (2019) 20.

83. Arrêt de chambre dans l'affaire Selami et autres c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine» (requête no. 78241/13), 1^{er} mars 2018.

84. Les autorités ont fourni des détails sur la mise en œuvre du plan stratégique du ministère de l'Intérieur pour 2018-2020. Voir AS/Mon (2019)20.

cruels, inhumains ou dégradants⁸⁵. Ces enquêtes devraient être menées par la nouvelle Section des enquêtes et des poursuites relatives aux actes criminels commis par des personnes investies de pouvoirs de police et des fonctionnaires de police pénitentiaire. Ce nouveau service a été créé à la suite des modifications apportées à la loi sur le ministère public adoptée en octobre 2018, leurs enquêtes étant auparavant considérées comme inefficaces.

93. Les autorités ont indiqué qu'en mars 2017, avec l'assistance d'experts du Conseil de l'Europe, la Direction de l'exécution des sanctions a adopté une Stratégie pour la mise en œuvre de la politique de tolérance zéro à l'égard des mauvais traitements et un Plan pour la prévention de la corruption afin d'établir des mécanismes plus efficaces pour traiter les cas de mauvais traitements des personnes privées de liberté, ainsi que les cas de corruption parmi le personnel des prisons et des établissements éducatifs correctionnels. Des procédures opérationnelles normalisées (pour consigner l'utilisation des moyens de coercition) et un nouveau code de conduite pour le personnel des prisons et des établissements éducatifs correctionnels ont été élaborés en 2018 et inclus dans la formation dispensée au personnel employé dans les prisons et les établissements éducatifs correctionnels. Le DES élabore actuellement une nouvelle stratégie nationale pour le système pénitentiaire (2020-2025) avec l'aide du Conseil de l'Europe. Entre-temps, dans le cadre du projet de jumelage financé par l'Union européenne, une stratégie sera élaborée pour le développement du service de probation.

94. Dans ce contexte, nous saluons, au sein du Bureau du médiateur la création d'une unité organisationnelle spéciale pour le contrôle civil. Il s'agit d'une correction supplémentaire au système d'enquête sur les actes criminels perpétrés par des personnes investies de pouvoirs de police et des officiers de la police pénitentiaire, dont trois représentants d'ONG. Étant donné que le nombre d'accusations portées contre des policiers et des agents de la police pénitentiaire a été très faible jusqu'à présent, la Commission européenne a exprimé l'espoir que le mécanisme de contrôle externe permettrait de lutter contre le sentiment d'impunité⁸⁶.

5.6. Médias

95. La Macédoine du Nord occupe le 95^e rang dans le classement mondial de la liberté de la presse 2019, ce qui constitue une amélioration par rapport à 2018, année où le pays avait fini à la 109^e place⁸⁷. Dans nos notes d'information précédentes, nous avons souligné un certain nombre de problèmes en matière de liberté des médias, notamment les agressions de journalistes⁸⁸ et l'absence de décisions de justice condamnant les auteurs de tels actes (ce qui favorise un climat d'impunité pour leurs auteurs). Les attaques contre des journalistes, les ingérences politiques indues, le contrôle politique des médias et un financement public problématique de ces derniers sont autant de questions qui doivent être traitées. Les journalistes ont également décrit un «système corrompu», fonctionnant en «circuit fermé», avec des institutions publiques qui passent contrat avec des sociétés de publicité et des sociétés de distribution commerciale proches du pouvoir.

96. Nous avons observé ces derniers mois une amélioration du climat pour les journalistes, qui sont désormais plus libres d'exprimer des opinions critiques. Mais il reste encore beaucoup à faire pour lutter contre ce qui a été décrit comme des «formes plus subtiles de pression» (de nature économique, par exemple), pour faire en sorte que les agressions dont ont été victimes des journalistes ne restent pas impunies et pour renforcer les organes de régulation des médias.

97. Les amendements à la loi relative aux services de médias audio et audiovisuels en Macédoine du Nord ont été adoptés en décembre 2018 et sont entrés en vigueur en janvier 2019. Cette loi est censée améliorer l'indépendance, la transparence, l'efficacité et la responsabilisation des services de médias audio et audiovisuels. Elle est désormais jugée conforme aux normes européennes et internationales relatives aux médias audiovisuels⁸⁹. Les modifications apportées incluent des dispositions visant à renforcer la diversité de représentation au sein des organes de régulation des médias et à garantir la prise en compte des intérêts des différents groupes ethniques.

85. AS/Mon (2019) 20.

86. SWD(2019) 218 final.

87. <https://rsf.org/fr/republique-de-macedoine-du-nord>.

88. En 2017, l'Association des journalistes de Macédoine avait fait état de 50 agressions contre des journalistes.

89. Voir l'analyse juridique des amendements à la loi relative aux services de médias audio et audiovisuels en Macédoine du Nord publiée par l'OSCE, Dr Katrin Nyman Metcalf, 16 mai 2019, ainsi que le communiqué de presse.

98. L'un des principaux défis a trait à la viabilité financière des médias. L'une des premières mesures annoncées par le gouvernement en 2018 concernait la suppression du paiement mensuel de la redevance audiovisuelle (qui assurait jusqu'alors le financement du service public de radiodiffusion) afin d'alléger la charge financière pesant sur les familles à faibles revenus. Les représentants des médias ont critiqué cette mesure, selon eux populiste, car elle ne renforcera pas l'indépendance du radiodiffuseur public et est contraire aux normes européennes. En mai 2019, des discussions se poursuivaient sur la question de savoir si le financement du radiodiffuseur public par le budget de l'État était souhaitable.

99. Nous avons également noté que les journalistes et le personnel du radiodiffuseur public craignaient d'être évalués conformément à la loi sur les employés du secteur public, qui, selon l'Association des journalistes, aurait un impact sur la politique éditoriale du radiodiffuseur public et pourrait entraîner des pressions politiques⁹⁰.

100. Le radiodiffuseur public MRT doit être réformé afin de devenir un véritable média public indépendant. Dans son rapport annuel 2019 sur le classement mondial de la liberté de la presse, Reporters sans frontières a noté que «les programmes du radiodiffuseur public sont toujours au service des intérêts de l'ancien parti conservateur au pouvoir, le VMRO-DPMNE»⁹¹. On retrouve toujours au conseil de programmation et à la direction de la radio-télévision macédonienne (MRT) les mêmes personnes qui ont souvent été accusées de subordonner la MRT aux intérêts du parti VMRO-DPMNE⁹². Le mandat des 13 membres sortants du conseil de programmation (nommés en décembre 2014) a expiré début 2019, mais ils n'ont pas encore été remplacés. En particulier, la réélection, en février 2018, de Marijan Cvetkovski à la tête de la MRT a soulevé des controverses car il fait l'objet d'une enquête ouverte par le parquet spécial en octobre 2018 pour des présomptions d'abus de pouvoir et d'appartenance à une organisation criminelle.

101. Les autorités devraient s'attaquer à la question de la lutte contre le discours de haine dans les médias en ligne et sur internet et en assurer le suivi. Les dirigeants politiques ont une responsabilité en la matière: ils doivent s'abstenir de tenir des propos haineux et en condamner le recours. Les discours incendiaires attisent généralement la rhétorique de haine. Il appartient aux personnalités publiques de veiller à ce que leurs déclarations ne suscitent pas d'autres propos haineux de la part de leurs partisans. Selon les données recueillies par le Comité Helsinki, 64 % des 123 infractions inspirées par la haine enregistrées en 2018 étaient à motivation ethnique et 25 % à motivation politique⁹³.

102. Le plan de lutte contre la désinformation et les fausses nouvelles annoncé le 24 juillet 2019 par le Premier ministre a suscité de vives réactions: le parti d'opposition VMRO-DPMNE a affirmé que cela pourrait s'apparenter à de la censure. L'Association des journalistes a quant à elle fait part de ses inquiétudes quant aux mesures dites «proactives» envisagées, telles que le financement de campagnes dans les médias privés, la corégulation, l'instauration de critères réglementant l'accréditation qui permet aux médias de couvrir des événements du gouvernement, ou encore le rôle problématique du groupe devant être créé pour combattre la désinformation⁹⁴.

103. Après notre visite de mai 2019, nous avons conclu à une amélioration du paysage médiatique. Le problème de la sécurité des journalistes ne se pose plus, l'attention porte maintenant sur des problèmes financiers et d'autres questions systémiques. Nous attendons notamment des autorités qu'elles veillent à ce que le radiodiffuseur public agisse comme un média d'information impartial et de grande qualité. Les organes de régulation des médias, tels que le Conseil d'éthique des médias, mais aussi des associations comme le Conseil d'éthique des médias qui promeuvent l'application et l'avancement des normes éthiques et professionnelles dans les médias, ont un rôle important à jouer à cet égard.

5.7. Accord-cadre d'Ohrid (ACO)

104. Au cours de nos visites, nous avons systématiquement recueilli des informations sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid (ACO). Comme indiqué dans les précédents rapports consacrés au dialogue postsuivi, cet accord a été signé le 13 août 2001 pour mettre fin aux combats entre l'Armée de libération

90. Rapport alternatif sur le Chapitre 23, p.86. Les autorités ont expliqué que les employés des entreprises publiques ayant le statut de fonctionnaires d'administration sont évalués conformément à la loi de 2014 sur les fonctionnaires d'administration, tandis que les prestataires de services publics et le personnel technique auxiliaire sont évalués conformément à la loi sur les entreprises publiques et aux conventions collectives en place. Voir AS/Mon (2019) 20.

91. <https://rsf.org/fr/republique-de-macedoine-du-nord>.

92. <https://balkaninsight.com/2019/05/17/north-macedonia-eyes-chance-to-reform-discredited-broadcaster/>.

93. Rapport alternatif, p.105.

94. <https://meta.mk/en/avalanche-of-reactions-on-governments-announcement-of-its-involvement-in-the-fight-against-disinformation/>

nationale albanaise (ALN) et les forces de sécurité du gouvernement. Il avait également pour objectif la mise en œuvre d'importantes réformes visant à renforcer les droits des Albanais de souche, qui représentent quelque 25 % des deux millions d'habitants, tout en préservant l'unité de l'État. Ces réformes ont notamment consisté à modifier des passages essentiels de la Constitution, y compris son préambule, de manière à faire prévaloir le concept d'égalité des citoyens sur le statut préférentiel conféré précédemment aux Macédoniens de souche. À noter également, les dispositions visant à réglementer et à élargir l'utilisation de la langue albanaise, tout particulièrement dans les communautés comprenant au moins 20 % d'Albanais, l'instauration d'une représentation proportionnelle dans la fonction publique et les institutions d'État, ainsi que la mise en place de mécanismes de protection des minorités au parlement et dans les instances décentralisées. L'ACO a également imposé la majorité qualifiée («principe de Badinter»), c'est-à-dire une double majorité exigeant à la fois 1) un vote majoritaire et 2) une majorité de voix de députés revendiquant leur appartenance à des communautés ne faisant pas partie de la population majoritaire du pays, lorsque le parlement adopte des lois concernant directement les droits des communautés nationales, conformément aux dispositions de la loi de 2007 relative à la commission des relations intercommunautaires⁹⁵.

105. Les relations interethniques demeurent fragiles. Cette période de crise a été marquée par un regain de tensions ethniques et des combats acharnés dans la ville ethniquement mixte de Kumanovo, à la frontière nord (à 30 km de Skopje), le 26 avril 2015⁹⁶, puis le 9 mai 2015, des affrontements armés et des tirs nourris d'armes à feu ont éclaté, provoquant la mort de huit policiers et de dix militants albanais⁹⁷, plus de 40 blessés et des dégâts sérieux. Cette attaque a été qualifiée «d'agression terroriste» par les autorités. Elle a amené le responsable du DUI, Ali Ahmeti, puis le Vice-Premier ministre (et ancien dirigeant de «l'Armée de libération du Kosovo»^(*)⁹⁸ (UCK) en Macédoine en 2001) à démissionner sous la pression de la communauté albanaise. Le 12 mai 2015, la ministre de l'Intérieur Gordana Jankulovska, le ministre des Transports et des Communications Mile Janakievski et le Directeur de la sécurité et du contre-espionnage (UBK) Saso Mijalkov ont démissionné. Au cours du procès en appel (actuellement en cours à Skopje), les 33 accusés ont réaffirmé qu'ils étaient victimes d'une manœuvre politique fomentée par l'ancien gouvernement dirigé par l'ex-Premier ministre Nikola Gruevski, et ont demandé la conduite d'une enquête internationale avec les témoignages de hauts responsables anciens et actuels. La Cour d'appel devrait décider de la tenue éventuelle d'un nouveau procès⁹⁹.

106. Des tensions sont apparues après l'assassinat de cinq pêcheurs macédoniens, prétendument par six Albanais de souche dans l'affaire connue sous l'appellation «affaire des monstres» en 2015. Elles ont été exacerbées après les allégations d'une ingérence des autorités dans l'affaire des conversations recueillies à l'occasion d'écoutes téléphoniques illégales¹⁰⁰. En novembre 2017, la Cour suprême a infirmé le verdict, demandé un nouveau procès et placé les quatre accusés en liberté conditionnelle¹⁰¹. Le tribunal pénal de Skopje a repris l'examen de l'affaire en juin 2019.

107. Le «plan 3-6-9» élaboré par le gouvernement en 2017 porte sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid. Le rapport a également pris en considération l'adoption par le gouvernement d'un nouveau projet de loi relatif à l'utilisation des langues, à la suite de l'accord de coalition conclu entre le SDSM et les partis albanais DUI et BESA. Un projet de loi a été adopté le 4 août 2017 par le gouvernement, le Premier ministre

95. Voir [Doc. 13227](#).

96. Selon la police macédonienne, un groupe de 40 hommes portant l'uniforme de l'UCK (armée de libération du Kosovo, aujourd'hui dissoute), serait entré en territoire macédonien à partir du Kosovo^(*), aurait attaqué une tour de guet de la police à Gosince, capturé brièvement quatre policiers macédoniens et pris le contrôle de la tour de guet. Aucun blessé n'est à déplorer et les policiers ont été relâchés après 30 minutes.

97. <http://uk.reuters.com/article/2015/05/15/uk-macedonia-police-idUKKBN0001RZ20150515>. Neuf des dix militants étaient des Albanais du Kosovo vétérans de l'UCK, en lien avec les dirigeants de cette organisation.

98. Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit à son territoire, ses institutions ou sa population, doit se comprendre en pleine conformité avec la [Résolution 1244](#) du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

99. <https://balkaninsight.com/2019/05/16/tensions-flare-at-north-macedonia-shootout-hearing/>.

100. Les enregistrements des conversations entre des hauts responsables semblent jeter un doute sur les condamnations de six personnes pour le meurtre de cinq Macédoniens de souche, mais il a été décidé de suspendre la publication des autres enregistrements de peur d'une réaction violente. Un mouvement politique albanais, «BESA», a organisé une marche à Skopje le 13 juin 2015 pour demander la démission du gouvernement et du responsable du parti DUI, Ali Ahmeti, en raison de la politisation extrême du pays, du détournement des institutions, de l'échec du processus d'intégration et des politiques anti-albanaises, <http://www.balkaninsight.com/en/article/daily-protests-resume-in-macedonia>.

101. Deux autres accusés sont toujours en fuite. <https://meta.mk/en/the-supreme-court-abolished-the-verdicts-and-returned-the-monster-case-for-a-retrial/>

Zaev précisant que des dispositions controversées (telles que l'ajout de l'albanais sur les billets de banque et les pièces ainsi que sur les insignes des uniformes de l'armée et de la police) ne figuraient pas dans le projet de loi.

108. Le parlement a enfin adopté la loi sur l'utilisation des langues en janvier 2019. Celle-ci étend, au niveau national, l'utilisation de la langue albanaise aux administrations, à la santé, à la justice et à la police, ainsi qu'à d'autres services officiels. L'albanais n'était reconnu jusqu'à présent comme une langue officielle que dans les régions où la minorité représente au moins 20 % de la population. Le parti de droite VMRO-DPMNE s'est opposé à cette loi, de même que le Président de la République (qui a refusé de la promulguer, arguant qu'elle pourrait mettre en danger l'unité et la souveraineté de la Macédoine) et des manifestations ont éclaté dans le pays. La loi a finalement été signée par le président du parlement et publiée au journal officiel. Par la suite, les autorités ont sollicité un avis à la Commission de Venise, qui devrait être adopté en 2019.

109. Dans l'intervalle, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a notamment fait les recommandations suivantes: «suivre et assurer la mise en œuvre effective de la loi sur l'utilisation des langues au niveau local et central, y compris concernant la présence des langues minoritaires sur les panneaux topographiques; encourager l'utilisation des langues minoritaires dans la sphère publique dans la mesure du possible et s'abstenir de s'appuyer exclusivement sur le recensement de 2002»¹⁰². De toute évidence, l'application de la loi sur l'utilisation des langues risque de poser de nombreuses difficultés d'ordre pratique, en particulier dans les procédures judiciaires. Pour l'heure, nous nous félicitons de la création d'une Agence chargée de l'application de la loi sur l'utilisation des langues, qui a commencé ses travaux. Nous notons également qu'un projet de loi portant création de l'Inspection chargée de l'application de la loi sur les langues a été élaboré par le gouvernement et soumis au parlement¹⁰³.

110. Le 28 mars 2018, le parlement a décidé de fermer le secrétariat pour l'application de l'Accord-cadre d'Ohrid et de le remplacer par le ministère du Système politique et des Relations entre les communautés. Le 5 juillet 2019, Sadula Duraki a été nommée Vice-Premier Ministre et Ministre du système politique et des relations entre les communautés. Nous espérons que ce nouveau ministre œuvrera à la promotion de l'esprit de l'Accord-cadre d'Ohrid et contribuera au renforcement de la cohésion entre les diverses communautés.

111. Les relations interethniques devront à l'avenir faire l'objet d'une attention accrue. La normalisation de la vie politique ouvrira très certainement des questions jugées importantes pour la communauté albanaise, telles que la régionalisation ou la répartition des fonds sur des bases ethniques. Nous nous félicitons de l'approche inclusive du Président de la République nouvellement élu, M. Pendarovski, qui pourrait favoriser la cohésion sociale et renforcer cette société multiethnique. L'adoption récente de la loi relative à l'utilisation des langues, actuellement examinée par la Commission de Venise, constitue un pas important vers la poursuite de la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid de 2001, même si son application risque d'être difficile en pratique.

5.8. Lutte contre la discrimination

112. En 2013, l'Assemblée a exhorté les autorités à intensifier leurs efforts de lutte contre la discrimination, notamment des Roms et à poursuivre les programmes locaux d'intégration. Par ailleurs, l'Assemblée a demandé aux autorités d'assurer un accès effectif aux documents d'identité, ainsi qu'aux soins de santé et aux droits sociaux. L'Assemblée avait rappelé à cette occasion que la lutte contre la discrimination devait englober toutes les formes de discrimination, y compris les préjugés liés à l'orientation sexuelle.

113. Une nouvelle loi relative à la prévention de la discrimination et la protection contre celle-ci (loi contre la discrimination) a été adoptée en mars 2019. La Commission de Venise a rendu un avis sur ce projet de loi en mars 2018¹⁰⁴ et s'est félicitée des nombreuses améliorations qu'il contient, y compris le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination, la professionnalisation de la Commission qui dispose à présent de membres à plein temps, son indépendance financière et ses nouvelles attributions et compétences pour la protection contre la discrimination. La loi institue par ailleurs la règle d'équilibre entre les sexes dans la sélection des membres de la commission, dote également cette dernière d'un secrétariat, laisse une plus large latitude aux tribunaux pour prononcer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, mentionne expressément l'orientation sexuelle et l'identité de genre comme motifs de discrimination, habilite les associations et autres organisations concernées à engager des actions en justice pour le compte de victimes

102. [CM/ResCMN\(2019\)5](#).

103. AS/Mon (2019) 20.

104. «L'ex-République yougoslave de Macédoine» – Avis sur le projet de loi relatif à la discrimination: prévention et protection, adopté par Commission de Venise à sa 114ème session plénière (Venise, 16-17 mars 2018 ([CDL-AD\(2018\)001-f](#))).

de discrimination ou à titre d'appui, sans nécessairement évoquer un cas particulier, exonère de frais de justice les requérants dans les affaires de discrimination, etc.¹⁰⁵ La Commission nationale pour la protection contre la discrimination sera également chargée à l'avenir de la prévention de la discrimination. L'ECRI a toutefois noté que le projet de loi révisée sur la protection contre la discrimination et sa prévention qui devrait prévoir un personnel d'appui aux travaux professionnels, administratifs et techniques de la commission n'était pas encore adopté et appliqué¹⁰⁶. Entre-temps, les autorités ont indiqué que de nouveaux locaux avaient été mis à la disposition de la Commission et de son secrétariat.

114. En mai 2019, nous avons rencontré le président de cette commission, un organe composé de sept membres nommés et révoqués par le parlement sur proposition de sa commission des élections et nominations. Comme relevé par la Commission de Venise, cette Commission nationale manque gravement de ressources budgétaires et humaines, ce qui l'a empêchée de jouer un rôle significatif dans la lutte contre la discrimination¹⁰⁷. Elle a pâti de la méfiance du public, qui la jugeait liée à l'ancien parti au pouvoir¹⁰⁸. La nouvelle loi prévoit la nomination de nouveaux membres de cette commission par le parlement¹⁰⁹, raccourcissant ainsi le mandat de ses membres actuels, une situation que la Commission de Venise a jugé «extrêmement problématique»: «les dispositions de ce type vident de son sens la notion d'indépendance des organismes de protection des droits de l'homme, du fait que toute nouvelle majorité peut s'appuyer sur ce précédent pour mettre fin au mandat d'un organisme indépendant en adoptant une nouvelle loi». La Commission de Venise a également recommandé aux autorités «d'envisager des dispositions transitoires qui permettent aux membres d'aller au bout de leur mandat, et garantissent leur remplacement dans de bonnes conditions»¹¹⁰.

115. En mars 2019 toujours, le Comité des Ministres a invité les autorités de la Macédoine du Nord à «assurer le bon fonctionnement de la commission pour la protection contre la discrimination en tant qu'organe professionnel et totalement indépendant chargé des questions d'égalité, doté d'un secrétariat opérationnel, et prendre des mesures globales pour faire mieux connaître les normes anti-discrimination applicables au sein du pouvoir judiciaire et de la population, en particulier auprès des groupes les plus désavantagés»¹¹¹.

116. S'agissant de la promotion des droits des personnes LGBTI, le cadre juridique a été amélioré ces derniers mois grâce à l'action d'organisations de la société civile et du groupe interparlementaire pour la promotion des droits humains des personnes LGBTI. Plusieurs initiatives prometteuses ont été adoptées, notamment la loi sur la protection contre la discrimination et sa prévention, de mars 2019, la clause anti-discrimination de la loi de 2018 relative aux services de médias audio et audiovisuels et le Code pénal amendé, qui couvre désormais les discours de haine motivés par l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Skopje a accueilli en juillet 2019 la première Marche des fiertés de la Macédoine du Nord avec la participation de membres du gouvernement. Toutefois, comme noté lors de nos précédentes visites, les personnes LGBTI continuent d'être victimes de discrimination. Dans ses conclusions de 2019 sur la Macédoine du Nord, l'ECRI a réitéré sa recommandation faite aux autorités en 2016 de réaliser une étude exhaustive et indépendante de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes LGBT, en collaboration avec la communauté LGBT¹¹².

117. Concernant la situation des personnes transgenres, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt historique en janvier 2019¹¹³ concluant à une violation de l'article 8 de la Convention en raison de l'absence d'un cadre réglementaire propre à assurer le droit au respect de la vie privée du requérant. Cet arrêt devrait inciter le pays à adopter une loi permettant l'accès des personnes transgenres à une procédure rapide et transparente de reconnaissance juridique de leur genre.

105. [CDL-AD\(2018\)001-f](#).

106. Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Macédoine du Nord, adoptées le 3 avril 2019 et publiées le 6 juin 2019, [CRI\(2019\)26](#).

107. Ibid.

108. SWD(2019) 218 final, p.29.

109. Le Parlement a en effet lancé une annonce publique pour l'élection des nouveaux membres de la Commission pour la protection contre la discrimination le 13 juin 2019. AS/Mon (2019)20.

110. Ibid.

111. [CM/ResCMN\(2019\)5](#).

112. Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Macédoine du Nord, adoptées le 3 avril 2019 et publiées le 6 juin 2019, [CRI\(2019\)26](#).

113. Le requérant, qui est une personne transgenre, avait cherché à faire modifier la mention de son sexe/genre figurant sur son acte de naissance. [Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme](#) «X c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine» (requête no. 29683/16), 14 janvier 2019.

5.9. Minorités nationales

118. La Macédoine du Nord a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en 1997 (STE n° 157). En mars 2019, le Comité des Ministres a recommandé aux autorités de «prendre avec résolution toutes les mesures nécessaires pour continuer à bâtir une société intégrée... et éviter les politiques ethno-nationalistes d'exclusion mutuelle qui favorisent la formation de structures sociales parallèles». En outre, le Comité des Ministres a appelé les autorités nationales à «mettre en œuvre des mesures pour rétablir la confiance dans les institutions publiques et se désolidariser activement du discours de haine fondé sur des considérations politiques et ethniques» et «prendre toutes les mesures nécessaires pour créer un système d'enseignement intégré et multiculturel en accord avec la Stratégie pour l'éducation 2018-2025». Enfin, il a exhorté les autorités à «continuer à mettre en œuvre le principe de représentation équitable et promouvoir la participation effective de toutes les personnes appartenant aux minorités nationales, dans la vie publique et dans les processus décisionnels pertinents à tous les niveaux»¹¹⁴.

119. En ce qui concerne la situation de la communauté rom, nous avons été informés par le ministère des Affaires sociales des mesures prises pour toucher les personnes dans le besoin. La situation de cette communauté et des enfants roms en institution témoigne de la nécessité pour le pays de mettre en œuvre des politiques inclusives. Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'un plan d'action visant à éradiquer la pauvreté transgénérationnelle, à mettre en place un revenu minimum garanti pour 26 000 familles en situation de détresse sociale (suite à l'adoption des amendements à la loi sur la protection de l'enfance et à la loi sur la sécurité sociale des personnes âgées qui sont entrés en vigueur le 23 mai 2019), mettre fin à l'institutionnalisation des enfants handicapés mentaux¹¹⁵ et promouvoir l'intégration des enfants roms dans l'enseignement préscolaire,

120. Les Roms continuent d'être victimes de discriminations multiples. Concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité des Ministres a demandé aux autorités de «veiller à ce que les représentants des Roms soient effectivement associés à tous les processus décisionnels relatifs à la promotion de leur intégration socio-économique, y compris l'adoption et la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action concernés, et prendre toutes les mesures nécessaires pour surmonter les obstacles qui subsistent à la délivrance de documents personnels, à l'enregistrement et aux processus de régularisation de la propriété»¹¹⁶. D'autres mesures ont été prises pour identifier les personnes non enregistrées (notamment les Roms). En 2018, 700 personnes ont pu être identifiées et inscrites dans les registres, ce qui leur permet d'accéder aux services sociaux, sanitaires et éducatifs.

5.10. Questions en matière de migration et d'asile

121. Le pays est également confronté à une grave crise des migrations déclenchée par le conflit en Syrie et en Irak. Il est traversé par la «route des Balkans», utilisée par les migrants pour se rendre dans les pays européens comme l'Allemagne et le Royaume-Uni. Au cours du mois d'août 2015, jusqu'à 3 000 migrants seraient entrés quotidiennement dans le pays. La Macédoine du Nord, comme ses voisins, faisait face à cette crise humanitaire avec des ressources limitées, ce qui a beaucoup affecté le pays¹¹⁷. Des mesures juridiques ont été prises pour imposer aux migrants de déposer une demande d'asile dans les trois jours ou de quitter le pays. D'autres actions plus radicales ont été menées, par exemple la construction d'obstacles techniques et de clôtures le long de la frontière grecque pour mettre un terme au passage illégal ou illicite de la frontières (et, de ce fait, contenir le flot de réfugiés). Les autorités ont précisé que le transit légal des migrants était autorisé et s'est déroulé sans heurts jusqu'au début du mois de mars 2016. Après que les pays situés le long de la "route des Balkans" eurent signalé qu'ils n'autoriseraient plus l'entrée ou le transit de ces migrants, le pays est aujourd'hui confronté à "des tentatives de transit illégal de ressortissants étrangers (migrants illégaux)"¹¹⁸.

114. [Résolution CM/ResCMN\(2019\)5](#) sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la République de Macédoine du Nord, (adoptée par le Comité des Ministres le 27 mars 2019 lors de la 1342^e réunion des Délégués des Ministres).

115. Les autorités ont indiqué que, dans le cadre de la Stratégie nationale de désinstitutionnalisation 2018-2027, appelée "Timjanik", tous les enfants résidant en institution ont été transférés dans des établissements offrant de meilleures conditions, tels que des foyers pour petits groupes, des unités résidentielles avec logement accompagné organisé ou des foyers d'accueil. Voir AS/Mon (2019)20.

116. CM/ResCMN(2019)5.

117. Pour plus de détails, voir [Résolution 2108 \(2016\)](#) et [Doc 14013](#), Les droits de l'homme des réfugiés et des migrants – la situation dans les Balkans occidentaux (Rapporteuse: M^{me} Tineke Strik, Pays-Bas, Groupe socialiste).

118. AS/Mon (2019) 20.

122. Dans l'intervalle, une nouvelle loi relative à la protection internationale et temporaire a été adoptée. Un contrôle efficace a été assuré à la frontière méridionale, notamment grâce au déploiement à la frontière d'agents invités des États membres de l'Union européenne, et un accord sur le statut relatif aux actions du Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes avec l'Union européenne a été conclu¹¹⁹.

123. Malgré ces mesures et les accords internationaux visant à gérer les flux de réfugiés, le pays reste soumis à de fortes pressions en raison de sa situation géographique. Selon les dernières données publiées par la Commission européenne, le flux reste largement transitoire. Depuis le début de l'année 2018, environ 32 500 migrants auraient franchi illégalement la frontière du pays dans les deux sens, notamment de nombreux Iraniens passant illégalement de la Serbie à la Grèce¹²⁰. En 2018, seules 299 personnes ont demandé l'asile en Macédoine du Nord et six ont obtenu une protection subsidiaire (aucun statut de réfugié n'a été accordé), alors que la procédure a été close pour 278 demandeurs d'asile – soit parce qu'ils avaient quitté leur lieu d'hébergement, soit parce qu'ils ne s'étaient pas présentés lorsque les autorités du secteur «asile» l'avaient demandé, et qu'ils n'avaient pas justifié leur absence¹²¹. Les autorités ont également indiqué que 16 895 tentatives de franchissement illégal de la frontière ont été empêchées à la frontière nationale¹²².

6. Conclusions

124. Depuis le dernier rapport sur le dialogue postsuivi avec la Macédoine du Nord publié en 2013, d'importants changements sont intervenus. Malgré la polarisation de la société selon des lignes de fracture ethniques et politiques observée en 2013, les principaux partis politiques sont parvenus à surmonter leurs divergences et à dégager un consensus en s'accordant sur une feuille de route démocratique contenue dans l'Accord de Pržino de 2015 et 2016. L'accord vise à résoudre des problèmes cruciaux liés à l'État de droit, au système judiciaire et à la lutte contre la corruption.

125. Nous avons salué la bonne volonté dont ont fait preuve deux États membres du Conseil de l'Europe, la Macédoine du Nord et la Grèce, et les mesures courageuses qu'ils ont prises pour mettre fin à 27 ans de controverse autour du nom, avec la signature et la ratification de l'Accord de Prespa. Cet accord constitue une contribution inestimable à la stabilité de l'ensemble de la région. Nous nous félicitons également des efforts déployés par les autorités, un parlement fonctionnel et la population de Macédoine du Nord pour renforcer les bonnes relations du pays avec ses voisins (en particulier la Bulgarie) et contribuer à la cohésion de la région.

126. Il est ressorti de nos réunions que la signature de l'Accord de Prespa a suscité un immense espoir de renforcer l'intégration euro-atlantique – un objectif stratégique consensuel du pays, transcendant les partis politiques et les communautés ethniques. Cet accord a également renforcé l'intention des autorités de poursuivre les réformes engagées depuis avril 2017, après une crise politique de deux ans qui a bloqué le processus de démocratisation du pays.

127. Cependant, la société reste polarisée et les blessures du passé doivent être surmontées. Les mesures prometteuses prises pour réformer le système judiciaire, renforcer la liberté des médias, réviser la loi électorale, réformer les services de renseignement et les services secrets ou prévenir et interdire la discrimination doivent être accueillies favorablement et soutenues. Elles devraient également contribuer à assurer l'égalité de tous les citoyens et à surmonter les clivages politiques et ethniques.

128. La réforme de la justice, en particulier, sera de la plus haute importance. Dans un contexte de forte méfiance à l'égard du système judiciaire, la réforme devrait renforcer la responsabilité, la transparence et l'indépendance des juges – et restaurer la confiance. Des mesures importantes restent à engager, notamment la réforme du ministère public. Dans ce contexte, il est nécessaire de veiller à ce que le Bureau de la procureure spéciale qui a joué un rôle décisif dans le règlement des affaires extrêmement sensibles qui ont compromis le fonctionnement des institutions étatiques et judiciaires si nécessaire à l'État de droit, soit en mesure de travailler, au sein du ministère public national, sans ingérence politique induite.

119. SWD(2019) 218 final.

120. SWD(2019) 218 final.

121. Chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur. AS/Mon (2019)20.

122. AS/Mon (2019) 20.

129. En conclusion, nous saluons l'attitude constructive des autorités et leur coopération avec le Conseil de l'Europe. Au cours des deux dernières années, de nombreuses lois importantes ont été adoptées ou révisées sur la base des recommandations formulées par la Commission de Venise, le GRECO et d'autres organes de suivi. Ce processus sera long et difficile. Il faudra changer les mentalités pour mettre en œuvre efficacement les lois récemment adoptées.

130. La procédure de postsuivi est un outil qui permet un dialogue renforcé avec les autorités de la Macédoine du Nord et qui contribue à faire en sorte que les réformes respectant les normes du Conseil de l'Europe aboutiront à l'établissement d'institutions pérennes et responsables. Nous devrions donc proposer à l'Assemblée de décider de poursuivre le dialogue post-suivi avec la Macédoine du Nord et d'évaluer, dans le prochain rapport que nous avons l'intention de préparer en 2022, les progrès réalisés, notamment dans les domaines suivants:

130.1. la poursuite de la consolidation d'institutions démocratiques durables et fonctionnelles;

130.2. l'indépendance de la justice, notamment le renforcement de l'indépendance et de la responsabilité des juges et des procureurs. L'Assemblée escompte que la réforme du parquet sera menée conformément aux normes du Conseil de l'Europe et permettra de faire en sorte que le parquet spécial, qui a joué un rôle important dans le traitement d'affaires hautement sensibles, soit en mesure de travailler, au sein du ministère public national, sans ingérence politique indue;

130.3. la lutte contre la corruption, conformément aux recommandations formulées par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), notamment en ce qui concerne les affaires de corruption à haut niveau et la mise en œuvre non sélective des lois et des politiques;

130.4. la consolidation de son cadre électoral, conformément aux recommandations de la Commission de Venise et aux rapports des missions d'observation électorale de l'Assemblée;

130.5. la poursuite de politiques inclusives visant à garantir les droits des minorités, dans l'esprit de l'Accord-cadre d'Ohrid, y compris pour la communauté rom.

131. Le Conseil de l'Europe est prêt à tout moment à apporter son expertise pour aider les autorités macédoniennes à se conformer aux normes européennes. Il continuera à soutenir à la fois cette période de transition – qui pourrait être une source d'inspiration pour d'autres États membres du Conseil de l'Europe – et les aspirations des citoyens à l'intégration européenne.