



Doc. 14238

23 janvier 2017

Observation des élections législatives anticipées dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (11 décembre 2016)

Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteur: M. Stefan SCHENNACH, Autriche, Groupe socialiste

Sommaire	Page
1. Introduction	1
2. Contexte politique	2
3. Cadre juridique	3
4. Administration électorale, listes électorales et enregistrement des candidats	3
5. Campagne électorale et financement et paysage médiatique	5
6. Vote anticipé et scrutin	8
7. Conclusions	9
Annexe 1 – Déclaration de la délégation préélectorale	11
Annexe 2 – Programme de la mission préélectorale (21-22 novembre 2016)	13
Annexe 3 – Déclaration de la délégation préélectorale	15
Annexe 4 – Composition de la commission ad hoc	16
Annexe 5 – Programme de la mission d'observation d'élection (9-12 décembre 2016)	17
Annexe 6 – Communiqué de presse de la Mission Internationale d'Observation d'Élection (MIOE)	19

1. Introduction

1. Le Bureau de l'Assemblée a décidé, le 14 décembre 2015, sous réserve de la réception d'une invitation, d'observer les élections législatives anticipées dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Il a constitué une commission ad hoc à cet effet composée de 20 membres (PPE/DC: 8; SOC: 7, ADLE: 2, CE: 2, GUE: 1) et des corapporteurs sur le dialogue postsuivi et a autorisé une mission préélectorale. Le 25 janvier 2016, il a approuvé la composition de la commission ad hoc et nommé M. Stefan Schennach (Autriche, SOC) président.

2. Les autorités de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» a invité, le 15 avril 2016, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à observer les élections législatives anticipées dans le pays, prévues le 5 juin 2016.

3. Une délégation préélectorale s'est rendue à Skopje les 26 et 27 avril 2016. Sa déclaration et sa composition font l'objet de l'annexe 1.



4. A sa réunion du 26 mai 2016, le Bureau a pris note de la déclaration de la mission préélectorale et de l'annulation des élections initialement prévues le 5 juin 2016. Sous réserve de la réception d'une invitation, il a décidé, le 5 septembre 2016, d'observer les élections reportées au 11 décembre 2016, constitué une commission ad hoc à cet effet composée de 20 membres et des corapporteurs sur le dialogue postsuivi et a autorisé une mission préélectorale.
5. Conformément à l'accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) le 4 octobre 2004, un représentant de la Commission de Venise a été invité à faire partie de la commission ad hoc en qualité de conseiller juridique.
6. Le 19 octobre 2016, M. Trajko Veljanovski, Président de l'Assemblée de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», a de nouveau invité l'Assemblée à observer les élections législatives anticipées reportées au 11 décembre 2016.
7. Une délégation préélectorale s'est rendue à Skopje les 21 et 22 novembre 2016. Sa composition figure à l'annexe 2, son programme à l'annexe 3 et sa déclaration à l'annexe 4.
8. S'agissant de l'observation des élections législatives anticipées, la commission ad hoc (dont la composition apparaît à l'annexe 5) est intervenue dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (MIOE) avec des délégations de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) et du Parlement européen et avec la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH).
9. La commission ad hoc s'est réunie du 9 au 12 décembre 2016 à Skopje pour observer les élections législatives du 11 décembre. Le programme de ses réunions est reproduit à l'annexe 6.
10. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est scindée en neuf équipes qui ont observé les élections à Skopje et dans les zones périphériques ainsi que dans les régions et communes suivantes: Tetovo, Gostivar, Kumanovo, Bitola et Strumica.
11. Le lendemain, la MIOE a tenu une conférence de presse commune et diffusé «Une déclaration sur les observations et conclusions préliminaires» et un communiqué de presse (annexe 7).

2. Contexte politique

12. Les élections législatives anticipées du 11 décembre ont été considérées par beaucoup comme cruciales pour tester le fonctionnement des institutions démocratiques du pays après deux années de crise institutionnelle. Ces élections sont les quatrièmes élections législatives anticipées consécutives depuis 2008. Les dernières se sont tenues en 2014 et ont débouché sur un gouvernement formé par l'Organisation révolutionnaire macédonienne intérieure – Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne (VMRO-DPMNE) (61 sièges) et l'Union démocratique pour l'intégration (DUI) (19 sièges). Faisaient partie de l'opposition l'Union sociale-démocrate de Macédoine (SDSM) avec 34 sièges et le Parti démocratique des Albanais (DPA) avec sept sièges. Le Renouveau national démocrate (NDP) et l'Alternative citoyenne pour la Macédoine avaient obtenu un siège chacun.
13. Le principal parti de l'opposition (SDSM) a boycotté le parlement, affirmant que les élections de 2014 étaient truquées. La crise s'est approfondie en 2015 lorsque des enregistrements compromettants recueillis à l'occasion d'écoutes téléphoniques illégales qui auraient impliqué le gouvernement et des fonctionnaires dans des affaires de corruption, de fraude électorale et d'abus de pouvoir, ont donné lieu à de vastes manifestations. Le 15 juillet 2015, dans le cadre de l'Accord de Przino négocié avec la médiation de la communauté internationale, des élections législatives anticipées ont été prévues le 24 avril 2016 et une procureure spéciale a été désignée pour enquêter sur les allégations d'écoutes téléphoniques.
14. Les élections ont été reportées au 5 juin 2016 au motif que les conditions essentielles n'étaient pas réunies: toilettage du registre électoral, réformes des médias et garanties de séparation des activités de l'Etat et de celles des partis. Le climat politique s'est détérioré après le 12 avril 2016, date à laquelle le Président, Gjorge Ivanov, a accordé une grâce générale à toutes les personnes poursuivies, faisant l'objet d'une enquête ou soupçonnées d'être impliquées dans le scandale des écoutes. Tous les grands partis politiques ont condamné cette grâce et appelé le Président à annuler sa décision. La grâce a donné lieu à des manifestations et à des contre-manifestations. Les manifestants, sous l'étendard *Protestiram*, ont appelé à la démission du Président et à l'annulation des élections. L'opposition a boycotté les élections et, sur les quatre signataires de l'Accord de Przino, seul le VMRO-DPMNE a présenté des listes de candidats. Le 25 mai 2016, la Cour constitutionnelle a déclaré la dissolution du parlement anticonstitutionnelle et les élections du 5 juin ont été annulées.

15. La troisième tentative d'organisation d'élections cette année a suivi la signature, en juillet, d'un nouvel accord par les quatre grands partis politiques, sous la médiation de l'Union européenne et des Etats-Unis. Des mécanismes temporaires ont été mis en place en vue d'un contrôle entre les partis des principaux volets du processus électoral, dont l'inscription des électeurs et le contrôle des médias. Le 17 octobre, le parlement a été dissous pour la deuxième fois en 2016 et des élections ont été prévues le 11 décembre.

3. Cadre juridique

16. Cent vingt députés au total, 20 dans chacune des six circonscriptions électorales, sont élus dans le pays pour un mandat de quatre ans selon un système de représentation proportionnelle à partir de listes bloquées. Sous l'effet de la révision de 2015 du Code électoral, jusqu'à trois députés supplémentaires sont élus dans une circonscription unique pour l'étranger. Le nombre de députés élus dans la circonscription de l'étranger ne va pas nécessairement de pair avec la participation électorale.

17. Le Code électoral autorise des écarts allant jusqu'à 5 % du nombre moyen d'électeurs inscrits dans les circonscriptions nationales. Le 25 octobre, le parti de l'Unité a contesté la tenue d'élections devant la Cour constitutionnelle au motif que l'écart dans la circonscription électorale 6 était de 5,65 %. La Cour ne s'est pas prononcée avant le jour du scrutin.

18. Le cadre juridique est d'une façon générale propice à la tenue d'élections démocratiques. La révision en profondeur de la législation électorale effectuée en 2015 dans le cadre de l'Accord de Przino a été un pas dans la bonne direction. Les modifications ont tenu compte de nombreuses recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, en particulier de celles relatives au principe du suffrage égal pour le vote à l'étranger, à la composition et aux compétences de la commission électorale nationale (CEN) et aux mesures relatives à une couverture équilibrée de la campagne par les médias. Elles ont aussi renforcé les dispositions relatives à la séparation des partis et de l'Etat et à l'obligation de soumettre des comptes de campagne. De plus, les électeurs peuvent désormais faire recours à n'importe quel moment du processus électoral et les tribunaux doivent statuer sur les contentieux électoraux dans des délais plus courts.

19. A la suite de l'accord de juillet, des modifications supplémentaires ont permis la mise en place d'une commission temporaire de contrôle des médias et exigé que les citoyens dont les données relatives à leur inscription sur les listes électorales étaient «contestables» se réinscrivent directement pour ces élections. Ces dernières dispositions n'étaient applicables qu'aux élections actuelles, d'où la nécessité de la poursuite de la réforme pour régler ces questions de manière durable.

20. Les modifications de 2015 ont amélioré le Code électoral, mais certains problèmes anciens ne sont toujours pas réglés, dont l'enregistrement des candidats, le retrait de candidats et de listes et la redélimitation publique et périodique des circonscriptions par un organe indépendant. Certains articles sont ambigus ou entrent en conflit avec d'autres lois et règles, ce qui rend leur application incertaine. De plus, les modifications législatives ont été approuvées par le parlement dans la hâte, à l'issue d'une réforme qui a manqué de transparence sans qu'en dehors des quatre grands partis, les acteurs intéressés, dont les institutions compétentes de l'Etat, d'autres partis politiques et la société civile, soient véritablement consultés.

4. Administration électorale, listes électorales et enregistrement des candidats

21. Les élections sont administrées par la commission électorale nationale (CEN), 80 commissions électorales municipales (CEM) et 3 480 commissions de bureaux de vote (CBV). Quarante-six CBV supplémentaires ont été créées dans les représentations diplomatiques et consulaires pour le vote à l'étranger.

22. La CEN se compose de neuf membres: trois membres sont désignés par les partis majoritaires, trois le sont par l'opposition et trois experts indépendants sont sélectionnés à l'issue d'une procédure de recrutement ouverte. Le Président et le Vice-président de la CEN sont élus parmi les membres indépendants. Les CEM comptent cinq fonctionnaires choisis au hasard, qui ont été nommés pour un mandat de cinq ans en avril 2016. Les CBV comprennent trois fonctionnaires choisis au hasard, un membre désigné par les partis au pouvoir et un membre désigné par l'opposition, nommés pour un mandat de quatre ans en novembre 2016. Malgré certaines modifications tardives de la composition des CEM et des CBV, l'obligation d'assurer une représentation ethnique et une représentation des genres équilibrées a été largement respectée. Cela étant, sur les neuf membres de la CEN deux seulement sont des femmes.

23. L'inefficacité de l'organisation interne et une prise de décisions politisée ont pesé sur la préparation de ces élections par la CEN. Plusieurs délais importants n'ont pas été respectés, mais tout était prêt le jour du scrutin. Le peu de temps disponible avant les élections anticipées a aussi eu des effets négatifs sur les activités de la CEN. Les décisions de cette dernière ont le plus souvent été adoptées à l'unanimité. S'agissant toutefois de questions politiquement sensibles, les membres ont voté selon la ligne des partis et se sont souvent lancés dans de longs débats de procédure qui ont donné lieu à des échanges animés sur l'interprétation de la loi. Dans certains cas, les décisions ont été clairement partisans. Par exemple, la CEN a fixé l'ordre des listes de candidats sur les bulletins par tirage au sort, mais a réparti les listes en deux groupes et proposé aux quatre partis parlementaires représentés en son sein de les inscrire en premier sur les bulletins, ce qui a été discriminatoire pour les autres candidats qui ne se sont cependant pas plaints.

24. L'inscription des électeurs est passive, à l'exception des électeurs qui résident temporairement à l'étranger qui doivent s'inscrire volontairement. Conformément à la Constitution, les citoyens âgés de 18 ans le jour du scrutin sont habilités à voter sauf s'ils sont privés de leur capacité juridique par une décision judiciaire. Toutefois seuls les électeurs ayant une carte d'identité ou un passeport biométrique en cours de validité et un domicile fixe sont inscrits sur les rôles électoraux. Le Code électoral comprend des dispositions contradictoires en ce qui concerne le droit des électeurs de l'étranger. Pour la première fois lors de ces élections, les photographies des électeurs ont été affichées sur les listes électorales.

25. La CEN est chargée de la tenue du registre électoral. A la suite de l'Accord de Przino et pour dissiper les doutes qu'inspire depuis toujours la fiabilité des listes électorales, elle a été chargée de réexaminer le registre électoral en recoupant les données avec les bases de données de 11 institutions publiques et de procéder à des contrôles sur place. Cette procédure a été observée par les quatre principaux partis et a permis de qualifier 39 502 données relatives à l'inscription sur les listes électorales de «contestables». Il a été demandé aux citoyens concernés de se réinscrire pour ne pas être radiés, conformément à une nouvelle disposition légale. Si elle a permis d'améliorer l'exactitude du registre électoral, la procédure semble avoir privé certains citoyens de la possibilité de voter. Le 13 novembre, la CEN a décidé de radier 28 341 électeurs qui n'ont pas pu exercer un recours qui leur aurait permis de figurer sur les listes électorales et de voter le jour du scrutin. Les noms de 171 500 électeurs ont été reportés dans un registre distinct: ces électeurs étaient considérés comme vivant temporairement à l'étranger mais pouvaient voter dans la circonscription nationale dans laquelle ils étaient inscrits.

26. Outre la possibilité de vérifier leur inscription tout au long de l'année, les électeurs ont pu contrôler et modifier les données les concernant dans les centres régionaux de la CEN pendant une période de vérification publique qui a commencé le 28 octobre et s'est achevée le 11 novembre. Malgré une obligation légale, les bureaux régionaux de la CEN n'ont pas affiché les listes électorales imprimées et les électeurs qui se sont rendus dans les bureaux n'ont pu vérifier leurs données que sur des ordinateurs de la commission. Les électeurs pouvaient aussi vérifier leurs données personnelles en ligne et savoir qui était inscrit à d'autres adresses. D'après la CEN, sur les 10 274 électeurs qui se sont rendus dans les bureaux de la CEN, rares ont été ceux qui ont demandé des corrections.

27. La CEN a approuvé 20 573 demandes de vote à l'étranger et en a rejeté 458. De nombreuses demandes provenaient de la même adresse électronique et un nombre non négligeable des mêmes adresses de protocole internet à Skopje, Bitola et Shtipn, d'où des questions sur l'intégrité de la procédure. Les électeurs ont dû déclarer leur origine ethnique, ce qui, d'après la CEN, était nécessaire pour imprimer les documents électoraux dans les langues minoritaires.

28. Le 18 novembre, soit deux jours après le délai légal, la CEN a transmis aux candidats des exemplaires des listes électorales préliminaires. Le SDSM a demandé l'ajout de 45 personnes qui avaient renouvelé récemment leur carte d'identité ainsi que celui de 348 électeurs identifiés grâce à des contrôles sur place effectués par le parti et la radiation de 800 électeurs introuvables à l'adresse donnée. La DUI a demandé l'ajout de cinq électeurs dont les demandes avaient été retardées par les bureaux régionaux de la CEN. Cette dernière a rejeté les demandes du SDSM et accepté celle de la DUI.

29. La CEN a aussi approuvé 107 des 120 radiations demandées par une organisation de la société civile.

30. Le 28 novembre, soit deux jours après la date officielle de clôture des listes électorales, la CEN a annoncé que 1 784 416 électeurs étaient inscrits sur le rôle électoral national, dont 230 122 sur la liste spéciale des électeurs considérés comme résidant temporairement à l'étranger. Des listes spéciales ont aussi été dressées pour 2 015 détenus, 13 personnes déplacées dans le pays et 325 membres des commissions de bureaux de vote de l'étranger.

31. L'accord politique visant à contrôler le registre électoral ne s'appliquait qu'à ces élections. De plus, les défaillances juridiques et structurelles de la tenue du registre électoral, qui tenaient essentiellement au fait que des citoyens étaient enregistrés à des adresses où ils n'habitaient pas, n'ont pas été corrigées.

32. Tout électeur ayant le droit de voter peut être candidat au parlement sauf s'il a été condamné par une décision de justice définitive à une peine de prison de plus de six mois et s'il n'a pas purgé la totalité de sa peine. Les partis politiques enregistrés, les coalitions de partis politiques et les groupes d'électeurs peuvent désigner des candidats. Ceux-ci doivent obtenir au moins 1 000 signatures de soutien d'électeurs résidant dans la circonscription respective. Conformément à une recommandation antérieure de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, un électeur a pu pour la première fois accorder son soutien à plusieurs listes de candidats; cela étant, les signatures doivent toujours être réunies devant un agent de la CEN.

33. La procédure d'enregistrement des candidats, qui s'est déroulée du 18 octobre au 11 novembre, n'a exclu personne. Elle a toutefois pâti d'un flou juridique pour ce qui est de plusieurs aspects de la désignation et de l'enregistrement, dont la vérification des signatures et la nouvelle présentation des documents d'enregistrement et d'incohérences de la CEN dans la vérification des documents, d'où le rejet d'un certain nombre de listes du Parti social-démocrate de Macédoine (SDPM) et du Mouvement populaire de Macédoine (NDM). Les deux partis ont fait recours des décisions de la CEN devant le tribunal administratif qui a confirmé les décisions de la CEN.

34. La CEN a enregistré six partis politiques et cinq coalitions, soit un total de 1 092 candidats sur 58 listes. Le quota de participation des femmes ayant été relevé, 41 % des candidats ont été de sexe féminin même si des femmes n'étaient en tête de liste que sur quatre listes sur 58. Le quota était supérieur de 10 % à celui des élections de 2014 (au cours desquelles sur trois places consécutives sur toute liste de candidats, l'une était réservée au sexe sous-représenté, d'où une proportion de 33,33 % de femmes au parlement). En 2016, le troisième et le dixième candidat de chaque liste doit être du sexe le moins représenté. La CEN a enregistré la liste des candidats de l'étranger pour le parti populaire (VMRO-PP) et deux listes nationales du parti Levica bien que l'exigence de représentation équilibrée des sexes n'ait pas été respectée.

5. Campagne électorale et financement et paysage médiatique

35. Les partis et les coalitions ont pu d'une manière générale faire librement campagne et les libertés fondamentales d'association, de réunion et d'expression ont été respectées. La campagne s'est déroulée dans un climat de défiance de la population envers les institutions et la classe politique.

36. Les candidats ont fait du porte à porte, tenu de petites réunions et des rassemblements. Les panneaux d'affichage des quatre principaux partis étaient visibles dans de nombreuses communes. Toutefois, le placement d'affiches et de banderoles de campagne dans les lieux publics a varié d'une commune à l'autre, car les emplacements n'étaient pas clairement indiqués et certaines collectivités locales ne savaient pas qu'elles avaient l'obligation légale d'en prévoir. D'une manière générale, les rassemblements organisés dans tout le pays ont été très suivis, mais certains publics ont semblé particulièrement passifs. Les femmes ont représenté en moyenne 20 % du public, mais très peu sont intervenues. La coalition dirigée par le VMRO-DPMNE a bénéficié du soutien public, y compris lors de rassemblements, de hauts fonctionnaires d'Etats membres de l'Union européenne. Les médias sociaux ont été largement utilisés pendant la campagne, y compris par les partis plus petits.

37. Les principaux messages de campagne ont porté sur l'économie, l'émigration des jeunes et la création d'emplois. Si la majorité des candidats a fait campagne de manière positive, des slogans négatifs ont aussi été relevés. La coalition dirigée par le VMRO-DPMNE a relayé des messages nationalistes et accusé la coalition dirigée par le SDSM d'essayer d'affaiblir l'identité nationale, présentant les élections comme un référendum sur un Etat unitaire et souverain. La coalition dirigée par le SDSM a quant à elle accusé la coalition dirigée par le VMRO-DPMNE d'abus de pouvoir et d'activités criminelles. Les campagnes des partis albanais n'ont visé que leurs communautés.

38. Des allégations persistantes d'intimidation d'électeurs, de coercition, de pressions exercées sur des fonctionnaires, d'achat de voix dans les communautés roms et de détournement de ressources administratives ont eu des effets négatifs sur la campagne. Ces actions font douter de la faculté des électeurs de voter «librement sans crainte de représailles».

39. Pendant la campagne, un certain nombre d'incidents violents visant une série de partis politiques ont été observés. La campagne au sein de la communauté albanaise a été plus intense, le DPA, le BESA, l'Alliance pour les Albanais et la DUI tenant des propos provocateurs. De nouvelles écoutes téléphoniques de responsables de la DUI ont été mises sur les réseaux sociaux pendant la campagne. Plusieurs partis ont dit avoir eu du mal à ouvrir des bureaux de campagne dans certaines zones contrôlées par la DUI.

40. Les candidats aux élections ont dû ouvrir un compte en banque spécial destiné au financement de la campagne. Les particuliers pouvaient donner jusqu'à € 3 000 et les personnes morales jusqu'à € 30 000. Les dons étrangers et anonymes ainsi que ceux d'organismes publics, religieux et caritatifs sont interdits. Les dépenses de campagne des candidats ont été plafonnées à € 1,80 par électeur inscrit dans une circonscription. Les listes bénéficieront d'un remboursement de € 0,25 pour chaque voix obtenue à condition de réunir au moins 1,5 % des suffrages exprimés dans la circonscription.

41. Les 11 candidats en lice ont présenté des comptes de campagne provisoires les 1^{er} et 10 décembre, déclarant les dons reçus et les dépenses, qui ont été publiés en ligne. Dans neuf cas, les dépenses étaient supérieures aux contributions, le VMRO-DPMNE présentant le plus grand dépassement avec plus de € 600 000 la première fois et un million d'euros la deuxième fois. Les comptes soumis par le BESA et le VMRO-PP comprenaient des dons supérieurs au plafond autorisé. Tous les candidats sont tenus de présenter des rapports définitifs dans les 30 jours qui suivent la fermeture du compte, qui peut intervenir jusqu'à quatre mois après les élections.

42. Les règles relatives au financement des campagnes sont globales et exigent des candidats qu'ils rendent compte fréquemment. Cela étant, la transparence est réduite par l'absence d'obligation de joindre des relevés et des reçus bancaires. La Cour des comptes a précisé qu'elle pouvait procéder à une vérification, y compris à une vérification par recoupement des dépenses au niveau local, mais uniquement à la suite de plaintes.

43. De nombreux médias, dont plus de 130 radiodiffuseurs, opèrent sur un marché relativement petit, selon des divisions politiques et ethniques. Les réformes substantielles des médias prévues dans l'Accord de Przino n'ont pas encore été approuvées.

44. Le Code électoral régit la couverture des élections par les médias. Tous les radiodiffuseurs sont tenus d'assurer une couverture équilibrée de la campagne. Le service public de radio et de télédiffusion, Radio et Télévision macédoniennes (MRT), doit offrir des temps d'antenne gratuits, organiser des débats et réserver aux candidats une partie de l'information. Les modifications apportées en 2015 interdisent la publicité financée par l'Etat et la couverture de responsables publics soutenant des partis politiques pendant les élections. Les modifications supplémentaires de 2016, qui n'étaient applicables qu'à ces élections, prévoyaient la nomination par l'opposition, 100 jours avant les élections, d'un directeur de l'information de MRT1 (dont le mandat expire la nuit du scrutin) et la constitution d'une commission temporaire chargée de superviser la couverture par les médias pendant la période préélectorale.

45. La commission temporaire a été chargée de superviser les médias pendant plus de trois mois avant les élections. Cela étant, certaines dispositions juridiques n'ont pas été pleinement conformes à d'autres parties du Code électoral qui réglementent strictement la couverture des candidats pendant les 20 jours officiels de campagne seulement, d'où une incertitude sur son mandat. La commission a proposé 57 procédures pour infractions liées essentiellement à une couverture déséquilibrée, à des activités de campagne cachées de responsables publics et à des publicités politiques payantes. Avant le scrutin, le tribunal s'est prononcé dans deux affaires en les rejetant. Bien que la loi l'exige, la commission n'a pas supervisé la couverture des élections dans les médias électroniques en raison de règles peu claires.

46. Tous les candidats ont pu avoir accès aux médias pour faire campagne, y compris grâce à du temps d'antenne gratuit dans les médias publics et à des publicités payantes. Certains partis ne siégeant pas au parlement se sont plaints de ne pas avoir suffisamment pu présenter leurs messages dans les médias, du fait notamment de limitations de la publicité dans les médias privés. Les tentatives d'organisation de débats avec tous les principaux candidats en lice n'ont guère abouti en raison du refus des candidats d'y participer.

47. De nombreux interlocuteurs de la mission internationale d'observation des élections, dont des journalistes, ont relevé des cas d'autocensure et une absence d'indépendance éditoriale des médias du fait des intérêts politiques ou commerciaux des propriétaires. Pendant la campagne, la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH a été informée d'un cas d'intimidation présumée d'un rédacteur d'un organe de presse par un représentant de la DUI. Les interlocuteurs se sont aussi inquiétés de l'utilisation des campagnes médiatiques financées par l'Etat (interrompues pendant la période électorale) pour aider et récompenser des organes de presse.

48. Les résultats du contrôle des médias ont montré que les deux chaînes de télévision publique avaient observé la règle relative à la répartition de la couverture entre les groupes pendant la campagne. La coalition dirigée par le VMRO-DPMNE et la DUI ont bénéficié dans les bulletins d'information de la MRT1 de 20 % de couverture chacun contre 42 % pour les partis de l'opposition et 11 % pour les partis ne siégeant pas au parlement. La MRT2 a aussi assuré une couverture équitable des partis au pouvoir et des partis d'opposition, en accordant plus de temps aux partis albanais. Dans l'ensemble, la MRT1 et la MRT2 ont donné une image positive des candidats sans être critiques.

49. Les chaînes privées Sitel, Canal 5 et Alfa n'ont pas rendu compte de manière équilibrée et impartiale. Bien qu'elles aient alloué des temps d'antenne équitables essentiellement au VMRO-DPMNE et au SDSM, le temps d'antenne alloué au premier avait un ton très positif, alors que celui alloué au deuxième était souvent négatif en particulier sur la Sitel. Les trois chaînes ont ouvertement soutenu le parti au pouvoir et se sont concentrées sur les thèmes de campagne du VMRO-SPMNE. Des informations douteuses provenant d'internet ont, de temps à autre, été présentées comme des informations politiques sur ces chaînes.

50. D'autres chaînes privées Alsat-M, Telma et 24 Vesti, ont proposé une couverture diversifiée et souvent critique des principaux candidats et des acteurs politiques dans leurs programmes d'information et donné aux candidats la possibilité de présenter leur programme lors de débats ou d'entretiens. Les journaux contrôlés ont communiqué dans l'ensemble des opinions diverses tout en affichant des sympathies pour certains partis.

51. Les partis et les coalitions représentant essentiellement la communauté albanaise ont fait campagne indépendamment tandis que les partis et les candidats représentant des communautés plus petites se sont ralliés aux coalitions dirigées par les partis représentant des communautés plus grandes. Les coalitions dirigées par le SDSM et par le WMRO-DPMNE comptaient sur leurs listes des représentants de la quasi-totalité des communautés plus petites, dont certaines pouvaient gagner. Comme dans le passé, la majorité des partis représentant des communautés plus petites a fait campagne sous la bannière de la coalition dirigée par le VMRO-DPMNE. La coalition dirigée par le SDSM a activement cherché à avoir les voix de la communauté albanaise, notamment en plaçant des candidats albanais à des places où ils seraient susceptibles d'être élus, ce qui n'a malheureusement pas été bien perçu par les partis albanais établis.

52. Les thèmes relatifs aux relations interethniques ont occupé une place importante dans la campagne, dont les relations institutionnelles entre les communautés albanaise et macédonienne et l'emploi officiel des langues. Plusieurs candidats ont fait campagne dans la communauté albanaise. L'Alliance pour les Albanais et le BESA ont contesté la position dominante de la DUI. Les médias se sont peu intéressés aux communautés plus petites et à leur participation aux élections, y compris aux rassemblements et aux déclarations des partis. Les activités politiques des communautés plus petites, en particulier des Roms, ont souvent été présentées de manière négative. Si les documents électoraux ont été imprimés dans les langues minoritaires nationales, aucune campagne d'éducation des électeurs n'a été menée auprès des communautés plus petites ni dans leurs langues.

53. La CEN a traité de la plupart des contentieux administratifs relatifs aux élections et la Cour des comptes et la Commission nationale pour la prévention de la corruption ont connu des plaintes relatives au financement de la campagne et au détournement de ressources administratives respectivement. Les modifications apportées au Code électoral en 2015 ont permis de renforcer les garanties juridiques pour le règlement des contentieux électoraux. Conformément à des recommandations antérieures de la Commission de Venise, les délais ont été réduits, les décisions administratives ont dû être publiées dans les 24 heures et le droit de faire appel de toutes les décisions administratives devant le tribunal administratif a été garanti. De plus, à la suite de recommandations antérieures, la CEN a adopté un règlement sur les procédures de traitement des plaintes.

54. La CEN a reçu 11 plaintes avant le scrutin dont la majorité a été rejetée pour incompetence ou absence de preuve. Bien que la loi l'y oblige, elle n'a pas mis en place de système électronique de gestion des contestations. Deux décisions concernant le rejet des listes du SDPM et du NDM ont fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif qui les a rejetées, à huis clos, les jugeant infondées. Si les deux décisions ont été publiées sur le site du tribunal, l'absence d'audition publique est contraire aux obligations internationales.

55. De plus, un certain nombre d'interlocuteurs se sont dits préoccupés par l'indépendance de la justice. Globalement, malgré les améliorations de la législation, la mise en place de procédures de règlement des contentieux électoraux n'a pas pleinement garanti l'effectivité des voies de recours, ce qui va à l'encontre des normes du Conseil de l'Europe.

56. La Commission nationale pour la prévention de la corruption a reçu quelque 1 000 demandes d'éclaircissements sur des points relatifs au détournement de ressources administratives, dont beaucoup étaient anonymes ou présentées avec peu de preuves à l'appui. Le 1^{er} décembre, elle a demandé au

procureur général d'ouvrir une enquête dans deux affaires. Le médiateur a en outre ouvert 10 enquêtes relatives à des allégations de pressions exercées sur des fonctionnaires et de modifications des listes électorales, qui sont en cours.

57. Deux autres initiatives, mettant en cause la constitutionnalité de dispositions relatives aux élections, ont été soumises à la Cour constitutionnelle qui les a rejetées le 9 novembre. L'une provenait du BESA qui contestait la disposition exigeant des électeurs dont les données figurant sur les listes électorales étaient «contestables» qu'ils se réinscrivent, l'autre du NDM, qui s'élevait contre la composition de la commission temporaire.

58. Le Code électoral prévoit l'observation des élections par les citoyens, les partis et la communauté internationale. Deux groupes d'observateurs composés de citoyens ont observé les élections: l'association MOST a déployé 80 observateurs à long terme (OLT) et quelque 3 300 observateurs à court terme (OCT) et CIVIL a déployé 35 OLT et quelque 300 OCT. MOST a aussi procédé à une compilation parallèle des résultats électoraux. La participation de citoyens à l'observation des élections à tous les stades du processus a contribué à la transparence de ces dernières. Dix organisations de la société civile, travaillant sur la campagne de sensibilisation des électeurs, ont été informées des audits financiers qui devaient avoir lieu avant le scrutin et peu après. Elles ont douté de leur opportunité.

6. Vote anticipé et scrutin

59. Le vote anticipé et le scrutin se sont, dans l'ensemble, déroulés de manière ordonnée sans incidents ni tensions majeurs. La présence dans les bureaux de vote, le jour du scrutin, de nombreux citoyens et partis parmi les observateurs a favorisé la transparence.

60. Un vote anticipé a eu lieu le 7 décembre pour les membres des bureaux de vote de l'étranger et le 10 décembre pour les électeurs dans l'incapacité de se déplacer, les personnes déplacées à l'intérieur du pays, les détenus et les prisonniers. L'évaluation du vote anticipé a été largement positive. Toutefois lors du vote dans le plus grand établissement pénitentiaire du pays, Idrizovo, les observateurs ont relevé que plusieurs détenus ayant des cartes d'identité en cours de validité n'avaient pas pu voter, car ils n'étaient pas inscrits sur les listes électorales. Plus de 500 détenus ne figuraient pas sur les listes en raison de cartes d'identité périmées. Il n'existe pas de procédure de renouvellement des cartes d'identité périmées de détenus.

61. L'ouverture du scrutin a fait l'objet d'une évaluation positive dans la plupart des régions. Cela étant, les observateurs ont relevé des problèmes de procédure: dans certains cas le protocole exigé n'a pas été suivi avant le vote, il n'a pas été vérifié que les urnes étaient vides ou les numéros des scellés d'urnes n'ont pas été enregistrés.

62. Le vote a fait l'objet d'une évaluation positive dans 97 % des cas observés. Les procédures ont généralement été suivies, y compris celles visant à se prémunir contre le vote multiple comme le marquage des doigts des électeurs à l'encre et la vérification des photos sur la liste électorale. Dans un nombre restreint de cas, des insuffisances ont toutefois été relevées. La disposition de certains bureaux de vote n'était pas appropriée (ce qui a parfois eu des conséquences pour le secret du vote) et certains bureaux de vote étaient bondés. Plus de la moitié des bureaux de vote observés ne permettaient pas aux électeurs handicapés d'y avoir accès indépendamment.

63. Singulièrement, dans 16 % des bureaux de vote observés, des personnes n'ont pas été autorisées à voter car elles ne figuraient pas sur les listes électorales. Si certaines ont été redirigées vers d'autres bureaux de vote, d'autres ont déclaré faire partie des 28 341 personnes radiées en juillet 2016. Un total de 335 personnes se sont plaintes auprès de la CEN, d'où la nécessité de remédier de façon durable aux insuffisances structurelles du registre électoral.

64. Certaines irrégularités graves ont été observées lors du scrutin: vote en groupe (4 %), vote par procuration (2 %), urnes mal fermées (2 %). Il a aussi été noté que des pressions avaient été exercées sur des électeurs et que des personnes non habilitées dirigeaient les travaux des commissions de bureaux de vote. Le jour du scrutin, la police et les médias ont fait état d'un certain nombre d'irrégularités liées à l'achat de voix et à la photographie des bulletins. Six personnes au moins ont été arrêtées.

65. Une équipe de l'Assemblée parlementaire a eu connaissance d'allégations crédibles de films en ligne montrant que des voix avaient été achetées dans la commune Suto Orizari de Skopje la veille du scrutin; les films auraient été tournés par des électeurs mécontents qui n'avaient reçu que 1 000 MKD (environ € 16) alors que d'autres électeurs avaient reçu le double plus tôt dans la journée. Une autre équipe de l'Assemblée

a observé à Gostivar que les électeurs suivaient de toute évidence des instructions de vote et ne savaient plus où ils en étaient lorsque des membres du bureau de vote leur disaient discrètement de ne pas s'attendre à recevoir des instructions en présence d'observateurs internationaux dans le bureau de vote.

66. Le dépouillement a été jugé efficace et transparent. Toutefois, des manquements d'ordre procédural assez graves ont été observés dans un certain nombre de bureaux de vote et le dépouillement a fait l'objet d'une évaluation négative dans certains cas. Il s'agissait essentiellement de mesures prises avant l'ouverture des urnes, dont le comptage du nombre de signatures et de bulletins non utilisés et la vérification des numéros des scellés d'urnes. Certaines commissions de bureaux de vote ont ensuite eu du mal à remplir le procès-verbal des résultats et elles n'ont pas toutes suivi les procédures d'emballage des documents électoraux sensibles et des bulletins. Des exemplaires du procès-verbal ont été remis à la plupart de ceux qui en demandaient, mais les observateurs ont relevé que certaines commissions de bureaux de vote n'avaient pas affiché les procès-verbaux, comme la loi l'exige.

67. La compilation a été faite dans les temps, mais a donné lieu à une évaluation négative dans certains cas. Les principaux problèmes relevés avaient trait aux conditions régnant dans les commissions électorales municipales: espace insuffisant, trop de monde et mauvaise organisation. Lors de l'observation, un certain nombre de résultats présentaient des différences et les bulletins de certains bureaux de vote ont été recomptés.

68. Même si la loi ne l'exige pas, les résultats préliminaires par bureau de vote et circonscription ont été publiés en ligne par la CEN tout au long de la nuit, ce qui a contribué à la transparence du processus.

69. Les résultats des élections législatives anticipées du 11 décembre ont été les suivants: coalition du VMRO-DPMNE: 39,39 % des suffrages exprimés (51 sièges au parlement); coalition du SDSM: 37,85 % (49 sièges); DUI: 7,53 % (10 sièges); BESA: 5,02 % (5 sièges); Alliance pour les Albanais: 3,05 % (3 sièges); DPA: 2,69 % (2 sièges).

7. Conclusions

70. Les élections législatives anticipées qui se sont tenues le 11 décembre ont constitué une étape essentielle dans le règlement d'une crise politique profonde qui durait depuis deux ans. Les principales forces politiques ont accepté une série de changements juridiques et institutionnels visant à garantir une participation sur un pied d'égalité. Des questions sous-jacentes, comme l'inscription des électeurs et les médias, doivent encore être réglées de manière durable. Plusieurs candidats étaient en lice, mais la campagne s'est déroulée dans un climat caractérisé par une défiance du public à l'égard des institutions et de la classe politique et par des allégations de pressions sur les électeurs. L'administration électorale a eu fort à faire pour préparer les élections et n'a pas respecté un certain nombre de délais, mais globalement le scrutin a été bien administré et s'est déroulé sans incident majeur.

71. Dans l'ensemble, le cadre juridique est propice à la tenue d'élections démocratiques. Des améliorations notables apportées à la législation électorale en 2015 ont permis de suivre la plupart des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Les modifications supplémentaires de 2016 ont mis en place des mécanismes temporaires en vue d'un contrôle entre les partis des principaux volets du processus électoral. Certaines recommandations n'ont toutefois pas été suivies et certaines dispositions sont ambiguës ou contraires à d'autres lois. De plus, si les quatre principaux partis politiques ont appuyé la réforme, des décisions ont été prises sous la pression du temps, sans que les acteurs électoraux concernés soient consultés.

72. L'inefficacité de l'organisation interne, une prise de décisions politisée et le raccourcissement des délais légaux ont pesé sur la préparation des élections par la CEN. Plusieurs délais n'ont pas été respectés et certaines procédures n'ont pas été éclaircies. La CEN n'a pas toujours mené ses activités en toute transparence, car elle s'est souvent réunie à huis clos et n'a pas systématiquement publié ses décisions. Les commissions de niveau inférieur ont dans l'ensemble fait preuve de professionnalisme même si certaines n'ont pas disposé de locaux appropriés, d'un financement opportun ou de matériels.

73. Au total, 1 784 416 électeurs ont été inscrits. Face aux préoccupations de longue date concernant l'exactitude des listes électorales, la CEN a réexaminé pour la première fois le registre électoral en recoupant plusieurs bases de données et en procédant à des vérifications sur place. Le contrôle effectué, qui ne s'appliquait qu'à ces élections, ne garantit pas d'amélioration durable sur ce point. Les défaillances juridiques et structurelles de la tenue du registre électoral doivent toujours être corrigées. Le processus de contrôle a renforcé la fiabilité du registre électoral, mais semble avoir privé certains citoyens de la possibilité de voter lors de ces élections.

74. La CEN a enregistré six partis politiques et cinq coalitions pour ces élections. D'une façon générale, personne n'a été exclu, mais l'enregistrement a pâti du flou juridique des procédures et du rejet des listes de candidats de deux partis pour des motifs incohérents. A la suite du relèvement du quota de femmes, 41 % des candidats ont été des femmes même si celles-ci n'ont été en tête de quatre listes seulement sur 58.

75. Si les libertés fondamentales ont dans l'ensemble été respectées et si les candidats ont pu faire campagne librement, les élections se sont déroulées dans un climat de défiance envers les institutions et la classe politique. Des allégations crédibles d'intimidation d'électeurs, les nombreuses pressions exercées sur les fonctionnaires (ex: enseignants, médecins, infirmières ...), l'achat de voix, la coercition et le détournement de ressources administratives ont persisté pendant toute la campagne. Ceci comprenait des menaces directes de perte d'emploi pour tous ceux qui ne votaient pas comme demandé.

76. Les règles relatives au financement des campagnes sont détaillées et les candidats doivent faire rapport régulièrement, mais ne sont pas tenus de présenter des relevés ou des reçus bancaires, ce qui réduit la transparence. Les informations communiquées par les candidats les 1^{er} et 10 décembre faisaient état d'un dépassement important du plafond des dépenses, en particulier du VMRO-DPMNE.

77. Le paysage médiatique diversifié est marqué par des clivages politiques et ethniques. Les candidats ont pu faire campagne dans les médias publics et privés grâce à des publicités politiques gratuites et payantes. Les médias publics ont assuré aux candidats un traitement globalement équitable dans les actualités. Certains médias privés ont eu tendance à favoriser le parti au pouvoir. Un certain nombre d'interlocuteurs de la mission internationale d'observation des élections, dont des journalistes, ont exprimé leur préoccupation à propos de l'autocensure et de l'indépendance éditoriale en raison d'intérêts politiques et commerciaux favorisant les partis au pouvoir. Si en vertu des modifications récentes, la publicité financée par l'Etat et la couverture des responsables publics pendant la campagne ont été interdites, les réformes substantielles des médias prévues dans l'Accord de Przino n'ont pas encore été appliquées.

78. Les thèmes relatifs aux relations interethniques ont été au cœur de la campagne, dont les relations institutionnelles entre les communautés albanaise et macédonienne. L'Union sociale-démocrate de Macédoine a activement cherché à obtenir les voix de la communauté albanaise, y compris en envoyant sur le terrain des candidats albanais. Les reportages des médias sur les candidats roms ont souvent reposé sur des stéréotypes.

79. Les modifications législatives et l'adoption d'un règlement de la CEN sur les procédures ont renforcé les garanties juridiques de règlement des contentieux. La majorité des recours exercés devant l'administration électorale et les tribunaux ont toutefois été rejetés pour des motifs de procédure ou de compétence. Le tribunal administratif s'est réuni à huis clos. Plusieurs interlocuteurs de la mission internationale d'observation des élections se sont inquiétés de l'indépendance de la justice. Malgré des améliorations de la loi, l'application des procédures de règlement des contentieux électoraux n'a pas pleinement permis un recours effectif.

80. Le jour du scrutin s'est déroulé d'une manière générale dans l'ordre et sans incident majeur même si certaines irrégularités d'ordre procédural ont été observées, en particulier pendant le dépouillement. La participation électorale a été importante et les observateurs ont dans l'ensemble évalué le scrutin positivement. Ils ont noté qu'un certain nombre de personnes n'avaient pas été autorisées à voter après avoir été radiées des listes électorales lors du réexamen récent du registre électoral. La transparence du processus électoral a profité de la présence active de nombreux observateurs issus de la population et des partis.

81. L'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise continueront à collaborer avec les autorités de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» dans le domaine des élections et plus généralement dans celui du renforcement des institutions démocratiques par des activités de coopération.

Annexe 1 – Déclaration de la délégation préélectorale

A Skopje, la délégation pré-électorale de l'APCE, préoccupée par le regain de tension, exhorte toutes les forces politiques à faire preuve de responsabilité dans le contexte électoral et à appliquer l'accord de Przino

Strasbourg, 28.04.2016 – Une délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a effectué une visite à Skopje les 26 et 27 avril 2016 pour évaluer le climat politique avant les élections législatives anticipées, qui doivent se tenir le 5 juin 2016.

La délégation*, conduite par Stefan Schennach (Autriche, SOC), a rappelé que ces élections anticipées étaient convoquées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Przino, négocié sous l'égide de l'UE pour mettre un terme à la crise politique qui avait suivi les élections législatives anticipées et l'élection présidentielle d'avril 2014. Le principal parti d'opposition avait contesté les résultats des élections et boycotté le parlement jusqu'en septembre 2015.

La délégation a constaté que la campagne électorale était marquée par des controverses persistantes, telles que la fiabilité des listes électorales et la réforme des médias. Elle a observé que le climat s'était nettement dégradé après la décision du Président de la République de gracier 56 personnes, dont celles contre lesquelles des poursuites avaient été engagées par le Procureur spécial désigné en vertu de l'accord de Przino pour enquêter sur les allégations graves – de fraude électorale notamment – contenues dans les conversations qui avaient fait l'objet d'écoutes illégales et avaient été divulguées par l'opposition. Cette décision a provoqué de grandes manifestations de rue, accentué le clivage de la société et entravé considérablement le travail du Procureur spécial. La délégation demande instamment aux autorités de trouver un moyen d'annuler la décision de grâce présidentielle dès que possible.

A la connaissance de la délégation, les partis politiques étaient à l'origine tous d'accord pour considérer que des élections anticipées étaient le seul moyen de régler la crise politique. Elle regrette donc que l'«Union socio-démocrate de Macédoine» (SDSM) ait décidé de boycotter les élections et que les partis albanais UDI et PDA envisagent de les boycotter eux aussi. La délégation a rappelé la position de l'APCE, selon laquelle le boycott d'élections ne constitue pas une approche constructive de la bonne gouvernance et enfreint les règles de la démocratie.

La délégation a émis des doutes quant à la fiabilité des listes électorales, qui est indispensable pour restaurer la confiance de la population à l'égard du processus électoral. Elle a pris note des préoccupations exprimées par les partis au sujet de la couverture médiatique de la campagne, malgré les changements apportés récemment au Code électoral. En outre, elle a estimé qu'il faudrait prendre des mesures concrètes pour séparer les activités de l'Etat et celles des partis politiques, et pour empêcher l'intimidation des électeurs. L'utilisation abusive des ressources administratives – une question soulevée par l'APCE lors de l'observation d'élections précédentes – a aussi constitué un motif de préoccupation pour la délégation.

La délégation a appelé toutes les parties à appliquer pleinement l'accord de Przino, qui propose une voie permettant au pays de sortir de la crise et des moyens de traiter, sur le long terme, des questions structurelles. Elle les a vivement encouragées à trouver un accord politique pour assurer le bon déroulement de la campagne électorale et à faire preuve de responsabilité pour apaiser les tensions au sein de la société, dans l'intérêt des citoyens et dans le but de renforcer la stabilité du pays.

La délégation a constaté avec satisfaction que les manifestations, auxquelles avaient notamment participé des organisations étudiantes et des ONG, n'avaient pas entraîné de heurts, ni avec la police ni avec des contre-manifestants.

La délégation a aussi demandé instamment aux autorités de veiller à ce que toutes les conditions soient remplies pour que les partis politiques puissent organiser des rassemblements et faire campagne dans le calme.

La délégation pré-électorale de l'APCE s'est rendue à Skopje à l'invitation du Président de l'Assemblée. Elle a rencontré le Président de l'Assemblée, le Président et des membres de la Commission électorale d'Etat, le ministre de l'Intérieur, le Procureur spécial et le Procureur général, des responsables des partis politiques, des représentants de la société civile, d'organisations étudiantes et des médias, le Chef de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH et des diplomates et des représentants d'organisations internationales présentes à Skopje.

Une délégation complète de 22 membres de l'APCE se rendra à Skopje avant les élections législatives anticipées pour observer le scrutin.

* Membres de la délégation: Stefan Schennach (Autriche, SOC), chef de délégation; Frank J. Jenssen (Norvège, PPE/DC); Eerik-Niiles Kross (Estonie, ADLE); Tom Packalén (Finlande, CE); Andrej Hunko (Allemagne, GUE); Lise Christoffersen (Norvège), rapporteure de l'APCE pour le dialogue postsuivi; Valeriu Ghiletschi (République de Moldova), rapporteur de l'APCE pour le dialogue postsuivi.

Annexe 2 – Programme de la mission préélectorale (21-22 novembre 2016)

Lundi 21 novembre 2016

09h30-10h00	Réunion de la délégation
10h15-11h15	Réunion avec des membres du corps diplomatique: – M. l'Ambassadeur d'Italie, Carlo Romeo – M. l'Ambassadeur de Slovénie, Milan Jazbec – M^{me} Anil Özge Ertay – conseillère à l'Ambassade de Turquie de Skopje
11h30-12h30	Réunion avec M ^{me} Tana de Zulueta, chef de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, et des membres de son équipe
14h00-14h30	Réunion avec des représentants des médias (partie 1): – Centre de développement des médias: M. Dejan Georgievski – Telma TV: M^{me} Sanja Vasic
14h30-15h00	Réunion avec des dirigeants et des représentants du parti «Organisation révolutionnaire interne macédonienne – Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne» (VRMO-DPMNE)
15h15-15h40	Réunion avec M. Afrim Gashi, dirigeant du mouvement BESA, et M. Zekirja Ibraimi, vice-président
15h45-17h00	Réunion avec des représentants de la société civile: – Institut des droits de l'homme: M. Miroslav Draganov – ONG Most: M. Zlatko Dimitrioski – ONG Civil: M. Xhabir Derala – Centre de recherche et d'élaboration des politiques (CRPM): M. Zdravko Veljanov
17h30-18h00	Réunion avec des représentants des médias (2 ^e partie): – Association macédonienne de journalistes (MAN): M^{me} Ivona Talevska – Kanal 5 TV – M. Ivan Mircevski – Kurir (magazine en ligne) – M^{me} Anastasija Bodanoska
18h00-18h10	Réunion avec des représentants des médias (3 ^e partie): – Radio et télévision macédonienne (MRT): M^{me} Santa Argirova, rédactrice en chef du programme Actualités

Mardi 22 novembre 2016

09h15-10h00	Réunion avec M. Nikola Poposki, ministre des Affaires étrangères
10h15-10h45	Réunion avec M. Trajko Veljanovski, Président de l'Assemblée de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»
11h00-11h30	Réunion avec M ^{me} Ivana Tufegdžich
11h30-12h00	Réunion avec M. Goce Markoski, Levica
12h15-12h45	Réunion avec des dirigeants et des représentants de l'Union démocratique pour l'intégration (UDI)
13h00-13h30	Réunion avec des dirigeants et des représentants de l'«Union socio-démocrate de Macédoine» (SDSM)
13h45-14h15	Réunion avec des dirigeants et des représentants du «Parti démocratique albanais» (PDA)
16h00-16h30	Réunion avec M. Oliver Spasovski, ministre de l'Intérieur
16h45-17h15	Réunion avec M ^{me} Katica Janeva, Procureur spécial

17h30-18h00	Réunion avec M. Aleksandar Chichakovski, Président de la Commission électorale centrale, ainsi que des membres de celle-ci
18h30	Réunion de la commission (préparation d'une déclaration)

Annexe 3 – Déclaration de la délégation préélectorale

A Skopje, la délégation préélectorale de l'APCE espère que les prochaines élections offriront une porte de sortie à la crise profonde que traverse le pays

Strasbourg, 23.11.2016 – Une délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) était à Skopje les 21 et 22 novembre 2016 pour évaluer le climat préélectoral des élections législatives anticipées fixées au 11 décembre 2016.

La délégation* conduite par Stefan Schennach (Autriche, SOC) a rappelé que l'organisation de ces élections anticipées avait été annoncée dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Przino négocié sous l'égide de l'UE pour mettre un terme à la crise politique qui a suivi les élections présidentielles et législatives anticipées d'avril 2014. La délégation a rappelé également qu'elles avaient été reportées deux fois en 2016 et espéré qu'elles se tiendront dans un environnement pacifique.

Les principaux partis politiques ont estimé, a indiqué la délégation, que les conditions minimum pour la tenue des élections avaient été remplies. Cela étant, plusieurs de ses interlocuteurs ont mentionné parmi les problèmes non réglés jusque-là, l'exactitude des registres électoraux (elle a certes été améliorée, mais pourrait l'être davantage) et la persistance d'une utilisation abusive des ressources administratives. La délégation a salué le fait que tous les partis politiques ont concouru à la tenue de ces élections, comme prévu, le 11 décembre.

Elle a pris acte des préoccupations exprimées par ses interlocuteurs concernant la couverture médiatique de la campagne et déploré la polarisation des médias, utilisés davantage comme un outil de propagande que pour informer le public. Elle a formé le vœu qu'avant le jour du scrutin, les principaux médias organiseront des débats directs entre les candidats, ce qui permettrait aux citoyens d'opérer un choix plus éclairé.

La délégation s'est inquiétée du fait que la commission temporaire œuvrant dans le cadre de l'Agence pour les services médias audio et visuels, chargée de contrôler la représentation médiatique ne restera en place que jusqu'à l'achèvement du processus électoral. Par ailleurs, la délégation a invité le radiodiffuseur public MRT à poursuivre les efforts qu'il déploie pour assurer une couverture équilibrée même après les élections.

La délégation a également demandé que soient prises des mesures concrètes pour séparer les activités de l'Etat de celles des partis politiques afin de prévenir les manœuvres d'intimidation des électeurs. Elle a souligné l'importance du travail accompli par le procureur spécial qui devrait se poursuivre dans la prochaine législature.

Le fait que la campagne électorale ait démarré dans le calme et sans incident a été salué par la délégation qui espère ainsi que les élections à venir permettront au pays de sortir de la crise prolongée qu'il connaît aujourd'hui.

La délégation préélectorale de l'APCE s'était rendue à Skopje à l'invitation du Président de l'Assemblée. Elle a pu ainsi s'entretenir avec le Président de l'Assemblée, le Président et les membres de la commission électorale centrale, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Intérieur, le Procureur spécial, les dirigeants des partis politiques, les représentants de la société civile et des médias, le Chef de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH et les diplomates en poste à Skopje.

Une délégation complète de l'APCE, composée de 22 membres arrivera à Skopje avant la tenue des élections législatives anticipées pour observer le scrutin le 11 décembre.

* Membres de la délégation: Stefan Schennach (Autriche, SOC), Chef de délégation; Egidijus Vareikis (Lituanie, Groupe du Parti populaire européen); Cristina De Pietro (Italie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe); Suat Önal (Turquie, Groupe des conservateurs européens); Matjaž Hanžek (Slovénie, Groupe pour la gauche unitaire européenne); Valeriu Ghiletschi (République de Moldova), rapporteur de l'APCE pour le dialogue post-suivi.

Annexe 4 – Composition de la commission ad hoc

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait comme suit:

Stefan SCHENNACH (Autriche, SOC), Président

Groupe du parti populaire européen (PPE/DC)

- Vladyslav GOLUB, Ukraine
- Vusal HUSEYNOV, Azerbaïdjan
- Frank JENSSEN, Norvège
- Luís LEITE RAMOS, Portugal
- Şaban DİŞLİ, Turquie

Groupe Socialiste (SOC)

- Valeri JABLIANOV, Bulgarie
- George FOULKES, Royaume-Uni
- Saša MAGAZINOVIĆ, Bosnie-Herzégovine
- Muslum MAMMADOV, Azerbaïdjan
- Stefan SCHENNACH, Autriche*
- Predrag SEKULIĆ, Monténégro

Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)

- Pauline KRIKKE, Pays-Bas

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

- Matjaž HANZEK, Slovénie*

Commission de Venise

- Kåre VOLLAN, Expert

Secretariat

- Bogdan TORCĂTORIU, Administrateur, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
- Franck DAESCHLER, Assistant administratif principal, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
- Anne GODFREY, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
- Domenico VALLARIO, juriste assistant, Commission de Venise

* membres de la délégation préélectorale

Annexe 5 – Programme de la mission d'observation d'élection (9-12 décembre 2016)

Vendredi 9 décembre 2016

- 09h00-9h45 Réunion interne de la délégation de l'APCE:
- Briefing sur la mission pré-électorale par M. Stefan Schennach, chef de la délégation
 - Briefing par des membres de la mission pré-électorale
 - Briefing sur le cadre juridique et les récentes modifications de la loi électorale par M. Kåre Volla, expert de la Commission de Venise
 - Modalités pratiques et logistiques, Secrétariat
- Briefing commun avec les délégations de l'AP-OSCE et du Parlement européen
- 10h00-10h20 Ouverture par les chefs de délégation:
- M. Roberto Battelli, coordinateur spécial
 - M. Azay Guliyev, chef de la délégation de l'AP-OSCE
 - M. Stefan Schennach, chef de la délégation de l'APCE
 - M. Igor Soltes, chef de la délégation du Parlement européen
- 10h20-11h00 Communauté internationale;
- M. Jeff Goldstein, chef de mission par intérim, Mission de l'OSCE à Skopje
 - M. l'Ambassadeur Samuel Žbogar, chef de la délégation de l'Union européenne
- 11h00-11h15 Ministre de l'Intérieur, M. Oliver Spasovski
- 11h15-11h30 Ministre des Affaires étrangères, M. Nikola Poposki
- 11h30-13h30 Réunions avec les partis politiques:
- Dirigeants et représentants du parti «Organisation révolutionnaire interne macédonienne – Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne» (VRMO-DPMNE), M. Aleksandar Nikolovski, député du VMRO-DPMNE
- Dirigeants et représentants de l'Union démocratique pour l'intégration (UDI), M. Bekim Neziri, chef du cabinet du président
- Dirigeants et représentants de l'«Union socio-démocrate de Macédoine» (SDSM), M. Damjan Mancevski, Vice-Président
- Dirigeants et représentants du «Parti démocratique albanais» (PDA)
- Dirigeants et représentants du «BESA», M. Kastriot Rexhepi, membre de la direction centrale, ainsi que du siège pour les relations avec la communauté internationale
- Dirigeants et représentants de «Levica», M^{me} Marija Jones, membre de la présidence et candidate
- 15h00-17-30 Briefing par la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH (Partie I):
- Introduction et présentation des conclusions à ce jour: M^{me} Tana de Zulueta, chef de mission
 - Bilan politique, campagne électorale, participation des femmes et des minorités nationales: M^{me} Saša Pajević, analyste politique
 - Système électoral, cadre juridique, campagne de financement, plaintes et recours: M^{me} Tania Marques, analyste juridique
 - Administration électorale, inscription des candidats, observation des élections: M^{me} Maša Janjušević, analyste des élections
 - Inscription des électeurs: M. Ovidiu Craiu, analyste sur l'inscription des électeurs
 - Environnement médiatique et conclusions relatives à la surveillance des médias: M. Marek Mračka, analyste des médias
 - Bilan en matière de sécurité: M. Peter Booker, expert en sécurité

Samedi 10 décembre 2016

09h00-09h20	Procureur spécial, M ^{me} Katica Janeva
09h20-09h40	Procureur, M. Malko Zvrlevski
09h40-11h45	Discussion en groupe avec des représentants des médias
09h40-10h15	Partie 1: Réunion avec des représentants des médias: – Institut macédonien des médias (IMM): M^{me} Biljana Petkovska – Centre de développement des médias (CDM): M. Dejan Georgievski
10h15-11h45	Partie 2: Réunion avec des représentants des médias: – Association macédonienne de journalistes (MAN): M^{me} Ivona Talevska – Kanal 5 TV: M. Ivan Mircevski – Telma TV: M^{me} Sanja Vasic – Utrinski Vesnik (journal): M^{me} Slobodana Jovanovska – MRT: M^{me} Santa Agirova, rédactrice en chef – Kurir: M^{me} Anastasija Bodanoska
11h45-12h45	Discussion en groupe avec des ONG/OING – Institut des droits de l'homme: M. Miroslav Draganov – ONG Most: M. Zlatko Dimitrioski – ONG Civil: M. Xhabir Derala – Comité Helsinki: M. Voislav Stojanovski – Centre de recherche et d'élaboration des politiques (CRPM): M. Zlatko Simonovski et M. Emil Chourkov
12h45-13h15	Commission électorale centrale, M. Alexander Chichakovski, Président, et M. Rexhep Prekopuca, Vice-président
13h15- 14h45	Briefing par l'OSCE/BIDDH (Partie II): – Procédures le jour du scrutin: M^{me} Maša Janjušević, analyste électorale – Statistiques et formulaires d'observation: M^{me} Karolina Riedel et M. Jonathan Mellon, analystes statistiques, et M. Raul Murešan, chef de mission adjoint
14h45-15h15	Réunion avec des observateurs à long terme de la MOE de l'OSCE/BIDDH basés à Skopje
15h15-16h00	Réunion avec les interprètes et les chauffeurs

Dimanche 11 décembre 2016

07h00	Ouverture des bureaux de vote
19h00	Fermeture des bureaux de vote

Lundi 12 décembre 2016

08h00-09h00	Réunion de débriefing de la délégation de l'APCE
14h30	Conférence de presse commune

Annexe 6 – Communiqué de presse de la Mission Internationale d'Observation d'Élection (MIOE)

Selon les observateurs internationaux à Skopje, la coopération entre les partis pour mettre fin à la crise politique a abouti à des élections pluralistes, même si des réformes durables restent nécessaires

Strasbourg, 12.12.2016 – Les élections législatives qui se sont tenues le 11 décembre dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» ont été pluralistes et ont constitué une étape essentielle dans la résolution d'une profonde crise politique qui dure depuis deux ans. Elles se sont toutefois déroulées dans un climat marqué par une grande méfiance du public à l'égard des institutions et de la classe politique, ont conclu les observateurs internationaux dans une déclaration préliminaire publiée aujourd'hui.

Alors que les principales forces politiques ont accepté une série de changements juridiques et institutionnels visant à garantir une participation sur un pied d'égalité, il faut encore résoudre des problèmes sous-jacents, notamment en lien avec les médias et l'inscription des électeurs, et ce de manière durable, indique la déclaration.

«La forte participation montre que les électeurs ont compris le rôle crucial d'un bon processus électoral pour l'avenir de leur pays», a souligné Roberto Battelli, coordinateur spécial et chef de la mission d'observation de courte durée de l'OSCE. «Il appartient désormais à la classe politique de répondre à ces attentes. Elle doit tirer parti de la dynamique actuelle et de la mission qui lui a été confiée afin de poursuivre les réformes nécessaires pour l'avenir du pays.»

Les améliorations significatives apportées à la législation électorale ont tenu compte de la plupart des recommandations formulées par le BIDDH et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Des mécanismes temporaires ont été mis en place en vue d'un contrôle entre les partis des principaux volets du processus électoral. En revanche, selon la déclaration, plusieurs recommandations restent sans suite et certaines dispositions sont ambiguës.

«Le pays se trouve à un nouveau carrefour qui lui ouvre la voie vers la normalité dans la vie politique. Tous les acteurs concernés doivent maintenant prouver leur engagement à guider le pays dans cette voie», a déclaré Stefan Schennach, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. «Les différentes communautés ethniques ont déjà prouvé lors des manifestations de rue de l'été dernier que la coopération dans un but politique commun est possible. Le pays doit maintenant œuvrer à l'unisson pour que les clivages ethniques cèdent la place à une coopération visant l'édification de la nation.»

Bien que les libertés fondamentales aient été respectées dans l'ensemble et que les candidats aient pu faire campagne librement, les observateurs ont eu connaissance d'allégations d'intimidation d'électeurs et de fréquentes pressions exercées sur les fonctionnaires, allégations qu'ils ont vérifiées dans une douzaine de cas.

«Nous avons vu un nombre impressionnant de personnes souhaiter mieux pour leur pays et pour les générations à venir. Les tendances positives que nous avons observées doivent maintenant se traduire dans des mécanismes durables, et les défaillances que nous recensons doivent être corrigées au moyen d'un dialogue constructif avec les institutions compétentes de l'État, en particulier avec le Parlement», a affirmé Azay Guliyev, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. «Toutes les forces politiques doivent œuvrer pour garantir qu'il n'y aura pas de retour en arrière dans la crise politique.»

Selon les observateurs, les préparatifs de la Commission électorale nationale (CEN) en vue des élections ont été entravés par une organisation interne inefficace, une prise de décisions politisée et des délais légaux raccourcis. La Commission n'a pas toujours mené ses activités en toute transparence, car elle a souvent tenu des séances à huis clos et n'a pas publié systématiquement ses décisions. Le jour des élections, le scrutin a été bien organisé globalement et s'est déroulé sans incidents majeurs.

«Nous pensons que ces élections ont montré ce que veulent les gens de ce pays et ce qu'ils méritent pleinement: voir la fin d'une longue période de crise politique. Nous attendons du nouveau gouvernement qu'il envoie un signal clair de sa volonté de travailler avec tous les partis politiques siégeant au Parlement dans le but d'entreprendre des réformes devenues urgentes», a souligné Igor Šoltes, chef de la délégation du Parlement européen. «Nous appelons tous les partis à fournir l'appui nécessaire aux institutions judiciaires, et au Bureau du Procureur spécial en particulier, dans la mesure où ses travaux doivent être menés à bon terme dans leur intégralité.»

Pour répondre aux préoccupations de longue date concernant l'exactitude des listes électorales, la Commission électorale nationale a examiné pour la première fois le registre électoral, par un recoupement de plusieurs bases de données et des vérifications «en porte-à-porte», selon la déclaration. Les défaillances juridiques et structurelles de la tenue du registre des électeurs devant encore être corrigées, le contrôle effectué par la Commission, qui ne s'appliquait qu'à ces élections, ne garantit pas d'amélioration durable sur ce point.

L'environnement médiatique diversifié est marqué par des clivages politiques et ethniques. Le suivi des médias a fait ressortir que, si les médias publics ont assuré aux candidats un traitement globalement équitable dans les actualités, certains médias privés ont pris position en faveur du parti au pouvoir. D'importantes réformes des médias doivent encore être mises en œuvre.

«Les événements qui ont précédé les élections ont nécessité une coopération entre les partis pour mettre en place des mécanismes temporaires capables de résoudre les problèmes urgents. Le processus s'en est trouvé amélioré, en particulier pour ce qui concerne les médias et le cadre juridique», a indiqué Tana de Zulueta, chef de la mission d'observation électorale du BIDDH. «Pour que ces améliorations s'inscrivent dans la durée, les lacunes sous-jacentes devront être corrigées. Il faudra pour cela renforcer la coopération et l'engagement pour des mesures de réformes systématiques, mais surtout, inclusives, du système électoral.»