



Résolution 2304 (2019)¹

Dialogue postsuivi avec la Macédoine du Nord

Assemblée parlementaire

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 vingt-sept ans concernant le nom du pays et qui a changé la dénomination du pays («l'ex-République yougoslave de Macédoine») en «République de Macédoine du Nord», un nom 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. À la suite de 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 également 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 de l'élection présidentielle de la même année 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 chargé des infractions relatives au contenu des interceptions illégales des communications et en résultant», qui a, pour une durée limitée et dans des circonstances politiques exceptionnelles, enquêté sur des allégations politiquement sensibles résultant des conversations recueillies à l'occasion d'écoutes téléphoniques illégales.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2019 (32^e séance) (voir [Doc. 14964](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M^{me} Lise Christoffersen et M. Aleksander Pocijaj). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2019 (32^e séance).



L'Assemblée salue le travail impressionnant effectué par ce bureau, qui a engagé des poursuites dans 20 affaires de haut niveau et qui 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 également 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 nationale (UBK). De ce fait, l'Assemblée salue la récente amélioration du cadre juridique, notamment l'adoption, en 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 deuxième 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. L'Assemblée encourage également vivement tous les acteurs politiques à concevoir des solutions juridiques pour remédier aux situations qui engendrent des impasses structurelles.

9. L'Assemblée félicite les autorités d'avoir lancé des plans de réforme ambitieux (dits plan 3-6-9 et plan 18), qui reposent 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 politiques 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 pour 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 2012;

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 ministère public permette au «procureur spécial chargé des 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 étant 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 Groupe d'États contre la corruption (GRECO) en 2018 au sujet de la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs;

13.2. l'Assemblée appelle les autorités à mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO en 2019. Parmi les recommandations les plus importantes 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 standardisées 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; et 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 des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (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 espère 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 compte aussi sur 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 et en accordant une attention particulière aux besoins des langues qui n'atteignent pas le seuil de 20 %;

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 fiscale, 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 envers la communauté rom, tout en poursuivant les efforts visant à répertorier les personnes non recensées et à permettre à celles-ci l'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 à 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 antidiscrimination 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 standards 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 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.