

AS/Mon (2007) 12

22 février 2007

fmondoc12_2007

or. angl.

Dialogue de post-suivi avec "l'ex-République yougoslave de Macédoine"¹

Rapport d'information sur la visite du Président du 15 au 17 janvier 2007

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

Rapporteur: M. Eduard Lintner, Allemagne, Groupe du Parti populaire européen

¹ Dans le présent document, le terme "Macédoine" est employé à des fins descriptives et pour la commodité de la lecture, sans préjuger de la position de l'Assemblée sur le nom de l'Etat.

1. INTRODUCTION

1. La Macédoine est devenue membre du Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995. La procédure de suivi, ouverte en juillet 1996, a été close le 5 avril 2000 par la Résolution 1213 (2000). On s'accorde largement à reconnaître que la décision d'y mettre un terme était essentiellement de nature politique et qu'elle était motivée par la volonté d'atténuer les tensions interethniques, qui ont dégénéré en conflit à la fin de 2000 et au début de 2001. L'Assemblée a continué de s'intéresser à la situation en Macédoine dans le cadre du dialogue de post-suivi. Elle a décidé d'intensifier son travail à la suite de l'explosion de violence². M^{me} Durrieu, qui m'a précédé à la présidence de la Commission de suivi, s'est rendue sur place à deux reprises³ et a rédigé deux notes d'information au sujet de ces visites⁴. Son dernier rapport en date proposait de poursuivre le dialogue de post-suivi qu'elle considérait comme *"un atout au cours de cette phase décisive marquée par l'instauration et la mise en service des institutions résultant de l'Accord d'Ohrid"*. Le 6 juin 2005, l'Assemblée a adopté la Résolution 1440 (2005) concernant *"l'évolution politique récente dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» dans le contexte de la stabilité régionale"*, où étaient formulées des recommandations sur la mise en œuvre d'engagements importants non encore exécutés.

2. Le présent document est une synthèse des informations recueillies lors de ma récente visite d'information à Skopje du 15 au 17 janvier 2007. Au cours de cette visite, je me suis intéressé avant tout aux questions clés suivantes: évolution politique dans le pays depuis les élections législatives du 5 juillet 2006; consolidation de la bonne gouvernance et des institutions démocratiques; relations interethniques et mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid; progrès de la Macédoine s'agissant des obligations et engagements pris envers le Conseil de l'Europe lors de l'adhésion qui restaient à respecter; et règlement de questions bilatérales en souffrance comme la question du nom de l'Etat.

3. Je tiens à remercier le Parlement de Macédoine et notamment le Président et les membres de la délégation parlementaire auprès de l'Assemblée parlementaire, l'Ambassadeur d'Allemagne, M. Ralf Andreas Brett, l'expert résident du Conseil de l'Europe à Skopje, Michel Rivollier, et le Chef du Bureau d'information du Conseil de l'Europe, Gjorgji Jovanovski, pour l'aide qu'ils m'ont offerte en matière d'organisation de la visite.

2. ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET PROBLEMES CLES

4. En 2005, la Macédoine a connu une embellie, que ce soit pour la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid ou pour le rapprochement de sa législation avec les normes de l'Union européenne, si bien que le 17 décembre 2005, le Conseil européen lui a accordé le statut de pays candidat. Elle a franchi ainsi une étape cruciale, ce qui mérite d'être applaudi. Aucun autre pays n'est arrivé à se hisser ainsi en moins de cinq ans du bord d'une rébellion civile à la salle d'attente des pays souhaitant adhérer de l'Union européenne. Malheureusement, la première année de "fiançailles" n'a pas été aussi rose. Certaines difficultés sont venues entraver le processus de réformes, ce qui peut largement être attribué aux bouleversements politiques liés aux élections législatives et au processus délicat de formation d'un nouveau gouvernement.

5. Les élections législatives ont eu lieu le 5 juillet 2006. Parallèlement à des experts du BIDDH/OSCE, une commission *ad hoc* de l'Assemblée a observé les élections et les a considérées comme étant pour l'essentiel conformes aux engagements pris envers le Conseil de l'Europe et aux normes d'élections démocratiques⁵. Cependant, des cas de violences et d'intimidations qui se sont produits au cours de la première moitié de la campagne, et des incidents isolés de graves irrégularités le jour du scrutin ont terni le processus démocratique. Dans l'ensemble, les électeurs ont pu décider de façon démocratique de l'orientation politique de leur pays et les irrégularités observées n'ont pas fait oublier les progrès démocratiques réalisés⁶. Des élections partielles ont eu lieu le 19 juillet dans 29 circonscriptions où les résultats du premier tour avaient été invalidés pour irrégularités par la Cour suprême. A la suite de rapports de police, le Parquet a entamé une procédure pour onze infractions pénales au cours de la campagne électorale et une enquête pour huit affaires de fraude électorale⁷. ***Il importe que toutes ces affaires fassent l'objet d'une enquête en bonne et due forme et que les responsables soient traduits en justice.***

² Voir les Résolutions de l'Assemblée 1255 et 1261 (2001), adoptées sur la base d'un rapport élaboré par Roman Jakic (Slovénie, LDR) au nom de la Commission des questions politiques.

³ Du 16 au 18 décembre 2002 et du 24 au 26 novembre 2004.

⁴ AS/Mon (2003) 06 et AS/Mon (2004) 51 respectivement.

⁵ Voir Doc. 11015.

⁶ *Idem*.

⁷ Rapport intérimaire 2006 de la Commission européenne sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine," SEC (2006)1387.

6. Le VMRO-DPMNE⁸, parti de droite composé de Macédoniens de souche, a gagné de peu les élections face aux sociaux-démocrates sortants, bien qu'il lui manque seize sièges pour disposer de la majorité nécessaire pour former un gouvernement⁹. L'Union démocrate pour l'intégration (*Demokratski sojuz za integracija* – DSI), a obtenu 13 sièges avec la majorité (quelque 60%) des voix albanaises. Le parti démocrate des Albanais (DPA), partenaire traditionnel d'une coalition avec le VMRO a remporté deux sièges de moins que le DSI. Le 27 août 2006, Nikola Gruevski, chef du VMRO-DPMNE, a été désigné Premier Ministre.

7. Un usage non écrit veut qu'en Macédoine, on forme une coalition politique pluriethnique avec un parti albanais. Les résultats des élections ont donné à penser que le nouveau Premier Ministre chercherait à s'allier au DSI (dirigé par d'ex-guérilleros) pour disposer d'une majorité de coalition, puis qu'il négocierait la participation de partis plus petits afin de la renforcer. Cependant, cette option aurait été risquée étant donné la ligne du VMRO, car le DSI est le parti dont l'aile militaire a déclenché les troubles ethniques de 2001 et qui a conduit le VMRO à perdre les élections de 2002. C'est pourquoi, le nouveau Premier Ministre a trouvé plus opportun de s'allier au DPA. Le fait que le DPA avait peu d'exigences en matière de distribution des portefeuilles et de programme ethnique se conformait au programme politique du VMRO qui donnait la priorité non pas aux questions ethniques, mais à la croissance économique, à la lutte contre la misère et la corruption ainsi qu'à la poursuite de l'intégration euro-atlantique. Le nouveau Premier Ministre doit pourtant avoir sous-estimé le fait que ses choix de coalition entraînaient le gouvernement macédonien et lui-même à être mêlés aux dissensions entre Albanais. Les luttes intestines entre ceux-ci ont eu de graves conséquences sur la réussite du gouvernement et, par la suite, du pays tout entier.

8. Bien que ni la Constitution de la Macédoine, ni l'Accord-cadre d'Ohrid de 2001 ne prévoient explicitement que le vainqueur des élections choisisse comme partenaire politique le parti albanais le mieux placé, le DSI estime que c'est là l'esprit de l'accord. Il soutient aussi que, puisqu'il a obtenu la plupart des voix/sièges qui sont allés aux partis albanais, il est le parti majoritaire et non un parti d'opposition et il devrait faire partie du gouvernement. De plus, étant donné qu'il a été l'artisan de l'Accord-cadre d'Ohrid, il pense bénéficier du soutien de la communauté internationale. En conséquence, puisqu'il a été laissé à l'écart du gouvernement, le DSI a refusé de participer au travail du parlement et demande une réforme constitutionnelle pour garantir que le parti "majoritaire" albanais soit représenté au gouvernement. Il utilise son pouvoir à la fois au parlement et au sein des collectivités locales¹⁰ pour bloquer l'action législative et pour contester la légitimité du gouvernement.

9. Lors qu'il est entré en fonctions, le nouveau gouvernement souhaitait se présenter comme apportant du "sang neuf" pour donner résolument un nouvel élan à l'action contre les grands problèmes auxquels le pays est confronté. Cependant, l'inexpérience politique des principaux acteurs, une approche parfois trop volontariste, et une idée trop vague de ce qu'est la recherche d'un consensus n'ont pas contribué à des négociations efficaces, à des compromis et à des rapprochements avec l'opposition sans quoi aucun système multipartite ne peut bien fonctionner. Cette situation a, à son tour, élargi les lignes de faille entre les grands partis politiques du gouvernement et de l'opposition et au sein de certains de ces partis. Les relations entre le VMRO-DPMNE et le DSI se sont néanmoins améliorées depuis le remaniement ministériel de la mi-février¹¹ qui a créé un meilleur climat de compréhension mutuelle. Par ailleurs, le différend actuel entre le Président Branko Črvenkovski et le Premier ministre Nikola Gruevski ne contribue à donner une bonne image au pays.

⁸ L'abréviation *VMRO-DPMNE* signifie: "Organisation révolutionnaire interne de Macédoine – parti démocrate pour l'unité nationale de la Macédoine".

⁹ A la suite des élections, les 120 sièges parlementaires ont été répartis comme suit: **VMRO-DPMNE**: 38; Union social-démocrate de Macédoine (SDSM): 23; Union démocrate pour l'intégration (DSI): 13; **parti démocrate des Albanais (DPA)**: 11; Nouveau parti social démocrate (NSDP): 7; **VMRO-parti national (VMRO-NP)**: 5; parti libéral démocrate (LDP): 5; parti pour la démocratie et la prospérité (PDP): 3; **parti socialiste de Macédoine (SPM)**: 3; **parti libéral de Macédoine (LPM)**: 2; parti démocrate des Turcs (DPT): 2; **Renouveau démocratique de Macédoine (DOM)**: 1; **parti pour l'Europe uni**: 1; Union des Roms (SR): 1; parti démocrate des Serbes de Macédoine (SPSM): 1; parti uni pour l'émancipation (OPER): 1; Union démocrate (DS): 1; non inscrits: 2 [les partenaires de la coalition de majorité sont indiqués en gras].

¹⁰ Les maires du DSI contrôlent la plupart des collectivités locales de Macédoine (33 sur 34) où la population est composée majoritairement d'Albanais de souche. Il y a 84 communes au total en Macédoine.

¹¹ A sa 33^e séance ordinaire du 20 février, le Parlement a approuvé la proposition de remaniement du gouvernement présenté par le Premier Ministre. Celle-ci prévoyait que l'ex-ministre de l'Environnement Aliu devienne ministre sans portefeuille, chargé de l'Accord-cadre d'Ohrid, tandis que le Vice-Premier ministre Selmani, qui cumulait les fonctions de ministre de la Santé et de ministre sans portefeuille chargé de l'Accord-cadre d'Ohrid, conservait le ministère de la Santé. A la même séance, le parlement a réélu Xhelil Bajrami (DPA) comme ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire. En conséquence, le gouvernement comprend désormais quatorze ministres et huit ministres sans portefeuille.

10. La situation interne n'est pas favorisée non plus par le pessimisme généralisé et la profonde défiance de la population envers les décisions prises au niveau national. La population, qui est confrontée à divers problèmes socio-économiques, a perdu toute confiance dans les institutions démocratiques de l'Etat et dans ses dirigeants, qu'il s'agisse des institutions, des partis ou des personnes. Le chômage (proche de 40%), la misère et la corruption éclipsent toutes les autres préoccupations populaires. Selon les observations de nos interlocuteurs internationaux, à la différence de beaucoup d'autres pays d'Europe centrale et orientale, la Macédoine n'a pas connu de changement de régime véritable, si bien que la population, appauvrie, a une certaine nostalgie de la période yougoslave, où l'économie était largement subventionnée. C'est aussi pour cette raison que les mesures demandées dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne (considérée comme une nouvelle garantie d'assistance et de subventions) semblent être les seules sur lesquelles s'entendent l'ensemble des forces politiques du pays. Cependant, même sur ce point, l'enthousiasme de l'opinion publique de Macédoine a été véritablement refroidi depuis la publication du dernier rapport de la Commission européenne, en novembre 2006, car il n'a pas fixé de date ferme pour l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Macédoine.

11. Pour le moment, l'Union européenne escompte des réformes étendues de l'administration, des services d'ordre, du judiciaire, des marchés internes, etc. Etant donné qu'elle souffre elle-même des effets pervers de la "lassitude liée à l'élargissement" et qu'elle a de graves préoccupations au sujet de l'adhésion récente de la Bulgarie et de la Roumanie, elle n'est pas pressée d'ouvrir ses portes, mais elle se montre pourtant impatiente. Le 8 février, M. Olli Rehn, Commissaire européen chargé de l'élargissement, s'est rendu à Skopje pour faire savoir aux dirigeants que l'évolution de la situation tout au long de l'année dernière était devenue "alarmante". *"Il semble que l'approche constructive et déterminée de l'ensemble des parties a désormais fait place à une obstruction et à un manque de confiance. Il faut que vous renversiez cette tendance. Vous pouvez difficilement vous permettre de vous engager dans une impasse politique."*¹², a-t-il déclaré. La Commission européenne et certains Etats membres de l'Union européenne ont tous l'impression que le nouveau gouvernement n'a pas réellement compris l'importance de s'attacher à respecter les critères de Copenhague et de mettre pleinement en œuvre l'Accord-cadre d'Ohrid.

12. Les autorités de Macédoine espèrent qu'une date sera fixée pour l'ouverture de négociations avec l'Union européenne au cours du premier semestre de 2008, date à laquelle la Croatie assurera la présidence de celle-ci. La Macédoine, qui souffre d'un différend prolongé avec la Grèce au sujet de son nom et qui éprouve un certain malaise face à la Bulgarie, son autre voisin, aujourd'hui membre de l'Union européenne, qui, au cours de l'histoire, a avancé des revendications territoriales et ethniques à son égard, a le sentiment de manquer d'alliés véritables pour appuyer sa candidature, si bien qu'elle compte maintenant sur la merveilleuse occasion que lui offre l'exercice de la présidence de l'UE par son ex-partenaire yougoslave.

13. Voyant s'éloigner la perspective d'une adhésion accélérée à l'UE, beaucoup de ministres ont indiqué lors de nos discussions que l'adhésion à l'OTAN est prioritaire pour eux. La Macédoine espère être invitée à adhérer à l'OTAN l'année prochaine. Elle accueillera en juin à Ohrid une réunion du Conseil de partenariat euro-atlantique, qui sera une bonne occasion de montrer les progrès qu'elle a réalisés. Cependant, l'OTAN laisse elle aussi entendre aux autorités de Macédoine que faute de coopération entre le gouvernement et l'opposition, et de progrès tangibles du programme de réformes, le pays ne pourra adhérer en 2008.

14. Deux autres questions auront une grande influence sur la stabilité interne de la Macédoine ces prochains mois: *i)* le traitement réservé par le système judiciaire aux quatre affaires qui lui sont renvoyées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) de La Haye et *ii)* l'effet de la détermination du statut final du Kosovo. Le premier de ces points est assez préoccupant, car deux des quatre affaires mettent directement en cause des dirigeants du DSI. Si elles ne sont pas traitées avec doigté sur le plan juridique et politique, l'affrontement politique pourrait bel et bien dégénérer en un conflit interethnique. Les institutions internationales à Skopje sont aussi préoccupées par le risque de ruiner l'équilibre délicat instauré par la loi d'amnistie de 2001.

3. EXAMEN DES PROGRES REALISES CONCERNANT DES ENGAGEMENTS IMPORTANTS QUI RESTENT A RESPECTER

15. Depuis la publication du précédent rapport d'avancement sur le dialogue de post-suivi, la Macédoine a continué de prendre des initiatives législatives crédibles, non seulement pour satisfaire aux engagements pris envers le Conseil de l'Europe, mais aussi pour atteindre les objectifs fixés dans les programmes d'adhésion à l'UE et à l'OTAN. Le dernier engagement de l'Avis n° 191 (2005) pris lors de l'adhésion au

¹² Discours prononcé lors de l'ouverture d'une conférence sur l'Accord-cadre d'Ohrid, intitulée "L'accord d'Ohrid, un texte vital sur le chemin de l'Europe", le 8 février 2007 à Skopje.

Conseil de l'Europe, auquel la Macédoine doit se conformer est la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (signée en 1996). Cependant, un certain nombre de recommandations qui figurent au paragraphe 13 de la Résolution 1213 (2000), qui a mis fin à la procédure de suivi à proprement parler, n'ont toujours pas été pleinement traduites dans les faits ou supposent toujours une meilleure mise en œuvre. Ainsi, la réforme du judiciaire, du ministère public et des services de maintien de l'ordre, la lutte contre la corruption et la pleine intégration des minorités ethniques. Ces points coïncident aussi avec les exigences des critères de Copenhague et avec les dispositions de l'Accord-cadre d'Ohrid.

16. Il convient de rappeler que l'accord-cadre comprend beaucoup d'exigences clés exprimées dans la Résolution 1213 (2000) de l'Assemblée, qui avait mis un terme à la procédure de suivi quelque dix-huit mois auparavant. En avril 2000, l'Assemblée soulignait l'importance d'intégrer les minorités albanaise et autres sur le plan de l'éducation, de l'utilisation de la langue, de leur représentation proportionnelle au sein des forces de police et d'autres institutions étatiques. On peut donc en conclure que le respect des termes de l'Accord-cadre d'Ohrid est aussi une manifestation du respect d'une part importante des engagements pris par la Macédoine envers le Conseil de l'Europe. C'est pourquoi, je vais m'arrêter dans ce chapitre sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'accord.

3.1. Consolidation de la bonne gouvernance et des institutions démocratiques

17. La tenue des élections locales de 2005 et des élections législatives de juillet 2006 a montré qu'en Macédoine, la population peut choisir ses futurs dirigeants par un processus démocratique. Cependant, le pays ne peut être considéré comme une démocratie véritablement durable qui gère les changements de pouvoir sans remettre en cause les processus principaux assurant l'équilibre institutionnel, et qui permet aux électeurs d'influencer le comportement des dirigeants au cours de leur mandat. Le système politique de la Macédoine reste fondé sur la recherche d'avantages personnels. Ceux qui sont au pouvoir contrôlent l'ensemble des sources institutionnelles d'avantages et de faveurs.

18. La bonne gouvernance suppose la confiance et la continuité du service public. On a cependant attiré mon attention sur le fait que le nouveau gouvernement avait repris les habitudes de ses prédécesseurs, à savoir remplacer massivement les fonctionnaires des ministères et des services publics par les membres des partis au pouvoir et leurs sympathisants. Une telle décision montre bien que les changements de gouvernement vont de pair avec un système des dépouilles à tous les niveaux. De plus, ils compromettent l'encouragement d'une fonction publique non politisée et d'un système de carrière fondé sur le mérite, et ils oblitèrent les progrès vers une représentation équitable au sein de l'administration, aspect clé de l'Accord-cadre d'Ohrid. Cette tendance négative a aussi suscité des frustrations parmi de nombreux partenaires internationaux de la Macédoine qui ont beaucoup investi dans le renforcement des capacités au sein de l'administration. Ils ont constaté en effet que, bien qu'ils soient bien formés, des fonctionnaires avaient récemment été licenciés. ***Pour faire évoluer les mentalités, faire changer la culture politique et favoriser la confiance envers les institutions, l'Agence des fonctionnaires devrait être renforcée afin qu'elle joue pleinement son rôle en matière d'évaluation du travail des fonctionnaires.***

19. Deuxièmement, la bonne gouvernance se fonde aussi sur des mesures de confiance. Malheureusement, ***le défaut de contrôle indépendant des partis et de leur financement, et l'absence de médias véritablement indépendants qui serviraient de garde-fous, ne fait qu'accroître aujourd'hui la défiance envers les autorités de Macédoine.***

20. Troisièmement, le profond fossé qui sépare les partis politiques au pouvoir et ceux de l'opposition, les dissensions qui apparaissent au sein de la coalition gouvernementale et avec certains partis d'opposition et les vives tensions entre les deux grands partis albanais appellent d'urgence l'instauration d'un dialogue digne de ce nom et la recherche d'un consensus de tous les côtés. Faute de s'engager dans cette voie, le pays risque fort de voir sa stabilité être compromise, de même que son premier objectif commun, qui bénéficie d'un consensus national – ses aspirations euro-atlantiques. ***Le gouvernement au pouvoir et la majorité parlementaire devraient encourager un dialogue politique renforcé avec l'opposition, notamment avec le DSI, et rechercher un consensus sur un certain nombre de réformes essentielles dans l'intérêt de la stabilité politique du pays. Cependant, l'opposition doit aussi jouer pleinement son rôle et intervenir de façon constructive en veillant à ne pas mettre en danger les intérêts majeurs du pays.*** Je suis heureux de noter que depuis ma visite de la mi-janvier, des tentatives de réconciliation et de reprise d'un dialogue politique entre le premier parti majoritaire et le DSI ont été faites. Ce dernier a récemment annoncé qu'il pourrait reprendre le travail parlementaire; cependant, il a assorti son retour de conditions très embarrassantes, qui ne sont pas faciles à accepter pour les partenaires de la coalition au

pouvoir¹³. En effet le prix à payer pour le retour du DSI est élevé, mais le retour de ce parti contribuerait certainement à créer l'approche commune nécessaire pour réaliser les réformes dont le pays a besoin.

21. Quatrièmement, le Parlement de Macédoine a cruellement besoin d'un **nouveau règlement intérieur, qui prévoirait un bon équilibre linguistique, permettrait une durée raisonnable des débats et donnerait aux députés la possibilité d'être en contact avec leurs électeurs**. J'ai trouvé très étrange que le Parlement de Macédoine soit en session cinq jours par semaine tout au long de l'année, ce qui ne permet absolument pas aux députés de rencontrer leurs électeurs dans leurs circonscriptions. Je trouve aussi bizarre qu'il n'y ait aucune limite du temps de parole à aucun moment de la procédure législative. On m'a expliqué que l'obstruction et le retardement de projets de loi contestés à la faveur de débats sans fin constituaient une vieille tactique de blocage de toutes les oppositions successives au parlement. Au cours de l'automne 2006, le nouveau gouvernement a mis à jour son propre règlement intérieur et tenté de parvenir à un accord avec l'opposition sur un projet de règlement intérieur inspiré de celui du Bundestag; cependant, il n'a pas obtenu un soutien suffisant de l'opposition. La coalition au pouvoir a alors réactivé le texte élaboré par le Président précédent (qui est maintenant dans l'opposition). Ce projet se fondait sur le modèle slovène, mais, sous divers prétextes, il n'a pas recueilli non plus davantage de soutien. Tandis que le projet envisage que les commissions parlementaires puissent être présidées en albanais, le DSI refuse de voter en sa faveur si l'albanais n'est pas utilisé à tous les niveaux au Parlement. Les partenaires de la coalition, le VMRO-DPMNE et le NSDP, ainsi que le parti d'opposition SDSM sont convaincus que les commissions parlementaires peuvent être présidées en albanais, mais il leur paraît inacceptable qu'un Président ou un vice-président du Parlement anime une séance en albanais. Le DPA insiste pour que l'albanais soit la seconde langue officielle du pays à tous les niveaux, mais il souhaite que ce point soit prévu par la loi sur les langues. Aucun des partis d'opposition n'accepte une limitation du temps de parole accordé aux députés. **Pour moi, le règlement intérieur du Parlement devrait être la base sur laquelle les différentes forces politiques pourraient commencer à élaborer une nouvelle culture de compromis et la recherche constructive de solutions modernes.**

22. Bien que certains membres de la commission parlementaire chargée des relations interethniques se soient plaints au cours de nos rencontres que le Parlement de Macédoine ne dispose pas des ressources financières qui permettraient aux commissions parlementaires d'être présidées en albanais, le parlement pourrait trouver les ressources nécessaires en rendant plus efficaces et en raccourcissant les débats en plénière (avec des discussions plus approfondies au sein des commissions compétentes) et par des semaines de réunions de quatre jours permettant aux députés d'œuvrer en concertation plus étroite avec leurs électeurs. Après tout, comment peuvent-ils représenter les intérêts de ceux-ci au niveau national s'ils ne les rencontrent jamais entre les campagnes électorales? Le renforcement des contacts avec l'électorat pourrait aussi encourager le débat public sur diverses questions importantes et renforcer la confiance des électeurs envers le travail parlementaire.

23. Enfin, il est regrettable que les partis politiques continuent d'être divisés selon des lignes ethniques et qu'il n'y ait aucun parti qui sache rallier largement l'ensemble des groupes ethniques. A long terme, cela pourrait faire obstacle à la poursuite de l'intégration de tous les groupes ethniques dans la société.

3.2. Mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid

24. L'accord-cadre, conclu le 13 août 2001 à Ohrid, a jeté les bases de la réconciliation interethnique par un processus d'intégration, de négociation et de compromis institutionnel, à la fois au niveau local et national, sans que le pays ne dépende trop d'une intervention internationale. A cet égard, c'est un modèle de règlement des problèmes existants qui est unique dans la région. Il a été manifestement la force motrice des réformes.

25. La logique de l'accord a été le renforcement de l'intégration institutionnelle, par le recours aux quatre mesures principales suivantes: i) une **décentralisation étendue du pouvoir** aux collectivités locales afin que celles-ci disposent d'une autonomie et de ressources suffisantes pour soutenir leur développement et exercer les droits de la population; ii) l'encouragement d'une **représentation équitable des minorités** au sein de l'administration, notamment les forces de sécurité, pour garantir la non-discrimination, l'accès aux institutions et une sécurité globale; iii) la mise en place de **procédures constitutionnelles et légales spéciales** pour prévenir la marginalisation d'intérêts minoritaires dans la procédure législative au niveau

¹³ Les conditions fixées par le DSI sont la dissolution de la Commission parlementaire pour les relations intercommunautaires, l'élection de tous les gouvernements futurs par une majorité "Badinter", le règlement du problème de la langue albanaise et la poursuite du dialogue politique avec la médiation des représentants internationaux.

local et national; et iv) la création d'un cadre légal qui autorise un usage plus général des **symboles et langues nationaux**¹⁴.

26. Bien que l'application de l'accord se soit heurtée à des problèmes délicats ces six dernières années, les obligations formelles de ce texte ont été respectées ou sont proches de l'être:

- L'ensemble des amendements constitutionnels ont été adoptés, mais si c'est avec un certain retard;
- Un recensement a été réalisé à l'échelle nationale et ses résultats ont mis un terme aux controverses sur le pourcentage réel des minorités par rapport à la population totale de la Macédoine¹⁵;
- Bien que le retrait de grandes quantités d'armes de poing et d'armes légères illicites ne soit toujours pas achevé¹⁶, il a été possible de prévenir l'escalade d'un conflit interethnique violent et de le transformer en un arrangement politique et institutionnel.
- Le processus de décentralisation est près d'entrer dans sa seconde phase.
- Des progrès considérables ont été réalisés pour assurer un niveau de représentation équitable des minorités au sein de l'administration, bien que celui-ci ait fait depuis longtemps l'objet d'une controverse politique et d'obstacles administratifs. Une étude de 170 institutions et organisations relevant du gouvernement, du Président et du parlement a été réalisée pour déterminer la composition et les caractéristiques des fonctionnaires afin de parvenir à une représentation "équitable et appropriée" des minorités en établissant une "feuille de route pour des mesures futures". Selon cette étude, le pourcentage de minorités au sein de l'administration est passé de moins de 3% en 1991 à 18,66% aujourd'hui. Dans les domaines les plus délicats comme les forces de sécurité, le nombre de membres de minorités au sein des forces armées a atteint 20% en 2006. Les minorités représentent 12,65% du personnel de l'appareil judiciaire et 14,31% des juges.
- La loi sur l'utilisation des symboles et drapeaux nationaux a pu être adoptée et être mise en œuvre, bien que la législation concernant l'emploi des langues minoritaires fasse toujours l'objet d'un débat politique. Les possibilités d'éducation en langue albanaise se sont considérablement améliorées en Macédoine, bien que les conditions d'enseignement en général ne soient pas très bonnes dans le pays.

27. L'accord, que la plupart des Macédoniens dénonçaient il y a six ans comme un acte de trahison n'est plus contesté aujourd'hui. Les demandes véhémentes de révision ou de dénonciation de l'accord, proférées haut et fort autrefois se sont aussi tues. Les principaux responsables politiques y sont tous favorables aujourd'hui. Ironiquement les rôles se sont inversés: le VMRO-DPMNE et le DPA, qui étaient au pouvoir quand le conflit a commencé en 2001 devraient probablement achever la mise œuvre de l'accord au cours de leurs mandat, tandis que l'opposition albanaise, qui a joué un rôle moteur dans la conclusion de l'accord, oppose actuellement les plus fortes résistances à sa bonne mise en œuvre ce qui – il faut le reconnaître – fait partie du jeu politique destiné à mobiliser l'opposition au gouvernement.

28. La force du modèle d'Ohrid tient à sa nature non directive, qui repose sur les capacités politiques des groupes ethniques à négocier en permanence pour trouver des solutions aux problèmes. Cependant, c'est là aussi le talon d'Achille du modèle, comme on le constate à la lutte féroce qui entoure **l'application du principe de Badinter** de vote à la double majorité¹⁷ pour les lois portant sur la culture, l'emploi de la langue, l'éducation, les pièces d'identité personnelles, les finances locales etc. Comme l'accord ne dit pas clairement à quels textes de loi le principe doit s'appliquer, il est employé comme arme par l'opposition albanaise pour ses propres manœuvres politiques. Par ailleurs, la stratégie gouvernementale consiste à laisser le dernier mot à la commission parlementaire chargée des relations intercommunautaires, qui est habilitée constitutionnellement à décider des domaines où le principe de Badinter s'applique. Le DSI soutient que le mode de formation de la commission donne à la majorité au pouvoir la possibilité d'influencer l'ensemble des décisions. Les chefs de ce parti estiment aussi que ce principe de vote devrait être appliqué

¹⁴ Pasztory, C., "The Applicability of the Ohrid Framework Agreement as Model for Kosovo", *Forum Analytica*, n° 6, août/septembre 2006, p. 48.

¹⁵ Selon les résultats du recensement de 2002, les Macédoniens de souche représentent 64,18% de la population totale, les Albanais, 25,17%, les Turcs, 3,85%, et les Serbes, les Valaques, les Roms et les autres minorités, les 6,80% restants.

¹⁶ www.seesac.org

¹⁷ Selon le principe de Badinter, le Parlement de Macédoine peut uniquement approuver les amendements constitutionnels résultant de l'Accord-cadre d'Ohrid et de la loi sur l'autonomie locale à une majorité qualifiée des deux tiers des voix, qui doit comprendre "une majorité de voix des députés revendiquant leur appartenance aux communautés qui ne sont pas majoritaires au sein de la population du pays".

pour adopter des textes normatifs équivalents aux niveaux national et local, car cela donnerait davantage de moyens encore aux groupes locaux de minorités ethniques. Comme cela a été indiqué précédemment, le DSI subordonne depuis peu la reprise d'un dialogue politique avec les partis au pouvoir à l'acceptation par ceux-ci de la désignation des prochains gouvernements selon le principe de Badinter. L'Union européenne propose que la communauté internationale, qui a joué un rôle prépondérant dans les négociations de l'accord, contribue à résoudre la question liée au principe de Badinter en définissant une liste de textes législatifs auxquels s'appliquerait ce principe. Il me semble à ce propos qu'une approche ouvertement interventionniste ferait courir le risque d'aller à l'encontre de la nature même de l'accord, qui vise avant tout non pas à confiner les parties à des procédures détaillées et strictement définies, mais à leur faire rechercher des solutions à elles sur leurs problèmes interethniques.

29. Il semble bien que le **processus de décentralisation** ait, à bien des égards, rencontré moins de difficultés en Macédoine que dans beaucoup de pays en transition. Toutefois, le degré très poussé de transfert de compétences projeté dans quasiment tous les domaines de l'administration a été une tâche redoutable. Il reste à régler certains problèmes graves avant d'en arriver à la seconde étape de la réforme. Pour n'en citer que quelques uns: La question de la dette ne saurait être sous-estimée, car de lourdes dettes pourraient menacer le fonctionnement de plusieurs collectivités locales. Les communes de petite taille ont du mal à assurer les services de base. La collecte des impôts locaux est difficile pour beaucoup de pouvoirs locaux. Le fait que des tensions et l'absence de confiance mutuelle persistent entre les communautés rend problématique la coopération entre les municipalités albanaises dominées par le DSI et le gouvernement central. La question de l'octroi d'un statut spécial à la ville de Skopje n'a pas été tranchée. La réforme foncière reste en souffrance: la question de la propriété est toujours une pomme de discorde qui conduit à de nombreux litiges judiciaires. Le cadastre, élaboré avec l'aide d'un donateur étranger (la Banque mondiale) sera opérationnel uniquement en 2008. Le projet vise à délivrer les documents administratifs dans les dix jours qui suivent la demande, ce qui contribuera à réduire l'énorme bureaucratie et éliminera une source de corruption.

30. Pour surmonter les disparités économiques et sociales entre les différentes régions du pays et entre les zones rurales et urbaines, le gouvernement a adopté, le 21 février, un projet de loi sur un égal développement régional et l'a soumis au parlement. Le parlement a aussi entamé un débat sur des modifications de la loi relative au financement des collectivités locales, qui visent à accroître de 3 à 4,5% le pourcentage de la TVA et de l'impôt sur le revenu qui est reversé aux municipalités.

31. Malgré les problèmes actuels, la décentralisation est une mesure courageuse et nécessaire et le gouvernement mérite d'être salué pour le travail qu'il a déjà réalisé. Outre ses avantages politiques, la réforme devrait aussi conduire à une forme plus efficace et plus démocratique de pouvoirs locaux.

32. L'accord a mis en place les éléments fondamentaux d'une **société multiethnique**. Et pourtant, l'ordre politique ainsi créé fonctionne en réalité selon un accord de partage du pouvoir plutôt que selon un modèle civique véritablement multiethnique. En dépit du succès relatif de l'accord, la mise en œuvre de ce texte a conduit à une situation fondée avant tout sur l'ethnicité, ce qui fait courir le risque d'un renforcement de la ségrégation et de la fragmentation de la société macédonienne. On m'a fait savoir que les communautés locales sont de plus en plus mono-ethniques (et ce, de propos délibéré). L'amélioration de l'enseignement des langues des minorités nationales a eu pour effet de compromettre la maîtrise globale de la langue d'Etat officielle au sein des groupes linguistiques minoritaires, tandis que la majorité des Macédoniens de souche ne connaît quasiment aucune des langues minoritaires. Le déficit de communication s'aggrave donc, ce qui diminue les occasions déjà rares d'interactions – sans parler de coopération – entre les communautés. De plus, l'application du critère de représentation équitable au sein de l'administration dans un pays où le chômage atteint 40% a accru la crainte éprouvée par la majorité de Macédoniens de souche d'être marginalisés dans leur propre pays. Par ailleurs, les petites minorités que forment les Roms, les Valaques, les Serbes, etc. se plaignent de faire l'objet de discriminations et de ne pas être reconnues. **Pour améliorer la sécurité des petites minorités, les autorités de Macédoine devraient accélérer le processus de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**¹⁸.

33. En conclusion, il y a eu des progrès continus dans la poursuite des objectifs de l'accord, bien que la mise en œuvre effective de celui-ci reste limitée sur bien des plans. **Les autorités de Macédoine devraient continuer de s'attacher à le mettre pleinement en œuvre. C'est là non seulement la clé de relations stables et durables entre les deux principales communautés ethniques, mais aussi une base solide**

¹⁸ Le Ministre des Affaires étrangères m'a expliqué qu'un groupe de travail sur la ratification de la Charte avait été recréé après une réunion au mois d'octobre dernier à Vienne et qu'il n'y avait pas d'autre obstacle à la ratification que d'attendre l'adoption d'une nouvelle loi sur l'utilisation des langues.

pour assurer la croissance économique, les investissements et la création d'emplois dans le pays. Il faudrait pour ce faire redoubler d'efforts pour garantir une égale représentation des minorités dans l'administration, achever le processus de décentralisation et adopter une nouvelle loi sur l'usage des langues. Cependant, sans une volonté de partager la même citoyenneté et de favoriser une interdépendance mutuelle, la durabilité de la stabilité de la Macédoine reste en péril. J'ai l'impression que les droits et la protection des minorités sont considérés – et mis en œuvre – toujours en opposition à un espace public commun ou à une vision partagée d'un avenir commun entre les communautés de Macédoine. Cependant, ce qui fait la force de l'accord, c'est que c'est un processus vivant d'images et de réalités en train d'évoluer.

3.3. Processus de réforme vers un renforcement de l'état de droit – mise en œuvre et durabilité

34. Le processus de réformes de Macédoine a perdu un temps précieux en raison des élections de l'année dernière, que le gouvernement doit rattraper maintenant. Bien que les réformes semblent progresser sur le papier, on constate en regardant sous la surface, que le processus doit encore se consolider et - surtout – être mis en œuvre. De plus, beaucoup de contacts internationaux que j'ai eus à Skopje ont indiqué que le jeune et énergique gouvernement tend à faire peu de cas de l'opinion publique; cependant, faute d'associer le grand public en général au processus de réforme, celui-ci ne peut réussir.

35. Beaucoup de représentants des organisations internationales, de la société civile et des magistrats critiquaient tous le fait que les autorités politiques s'attachent davantage à placer leurs candidats à diverses fonctions électives qu'à parfaire le contenu et la mise en œuvre des réformes importantes. A cet égard, il convient de souligner que les réformes ne visent pas à la nomination de personnalités clés, mais plutôt à la transformation de la société. **Le gouvernement et la majorité parlementaire devront maintenir l'élan de réforme et continuer de travailler sérieusement à la recherche d'un consensus politique pour poursuivre les réformes et leur mise en œuvre.**

36. Bien que l'adhésion à l'Union européenne soit en vue, **la Macédoine devrait continuer à faire pleinement usage des instruments et des mécanismes de coopération du Conseil de l'Europe pour soutenir ses réformes.**

3.3.1. Réforme du judiciaire

37. Les amendements constitutionnels de décembre 2005 ont favorisé une percée dans la réforme du système judiciaire, notamment en matière de renforcement de l'indépendance et de l'impartialité des juges. En mai 2006, de nouvelles lois sur les tribunaux, le Conseil judiciaire, les infractions pénales et les litiges administratifs ont été adoptées. La législation concernant à la fois les changements structurels et le fonctionnement du judiciaire est donc aujourd'hui en place dans une grande mesure, mais la mise en œuvre n'a pas encore produit les effets désirés.

38. La stratégie de réforme prévoit la création d'une quatrième cour d'appel à Kumanovo et de chambres spéciales dans cinq tribunaux du premier degré pour traiter les affaires de criminalité organisée. Un nouveau tribunal administratif sera créé en tant que premier degré de recours judiciaire contre des décisions administratives de façon à décharger la Cour suprême du fardeau des litiges administratifs.

39. Les règles de désignation des juges ont été modifiées par l'adoption des lois sur l'Académie de formation des juges et des procureurs (Académie des magistrats), sur le tribunal et sur le Conseil judiciaire. Ces textes visent à renforcer l'indépendance du judiciaire. Le parlement n'aura plus de rôle à jouer dans la sélection des juges. Les juges et les présidents de tribunaux seront élus par le Conseil judiciaire à la majorité des deux tiers de ses quinze membres. La composition et le rôle du Conseil judiciaire ont aussi été modifiés. Sur quinze membres, huit seront des juges élus par les juges, trois seront élus par le parlement et deux par le parlement sur la proposition du Président de la République. Le principe de représentation équitable doit être appliqué à l'élection de ces membres. Le Président de la Cour suprême et le Ministre de la Justice seront membres d'office.

40. Cependant, à ce jour, seule l'élection des huit juges (au titre du contingent de juges) a été achevée, le parlement n'a pas encore élu les cinq autres membres du Conseil judiciaire. **L'Assemblée nationale doit faire tout son possible pour élire immédiatement les cinq membres restants du Conseil judiciaire.** La nouvelle Académie des magistrats a été fondée sous le gouvernement précédent, mais son organisation a pris beaucoup de retard. Hormis la récente désignation de son directeur et de son directeur exécutif, elle n'a pas encore commencé à fonctionner. **Dans un environnement où l'opinion a une image plutôt mauvaise du judiciaire et où il faut appliquer un certain nombre de nouveaux textes de loi, notamment le code pénal, le code de procédure pénale, le code électoral, la loi sur les tribunaux etc., il est essentiel de**

renforcer la confiance de l'opinion et de faire dûment fonctionner l'Académie. Il faudrait aussi améliorer l'efficacité du travail des magistrats en augmentant les crédits budgétaires affectés aux tribunaux.

41. Le nombre élevé d'infractions et de voies d'exécution forcée reste le principal motif de l'inefficacité du système judiciaire¹⁹. Pour alléger le fardeau excessif de la Cour suprême, dont 80% des affaires sont de nature administrative, un tribunal administratif a été créé. Cependant, le Président de la Cour suprême a exprimé sa préoccupation au sujet des retards qui marquent la création de cette juridiction. A partir d'avril 2007, la Cour suprême n'est plus censée traiter les affaires administratives, alors qu'on ne dispose d'aucune information sur les préparatifs de création de la nouvelle juridiction. Celle-ci se composera de 19 juges, qui doivent être élus.

3.3.2. Réforme du ministère public

42. L'une des premières choses que le nouveau gouvernement a décidé en prenant ses fonctions, c'est de demander au parlement le limogeage du procureur en exercice, en déclarant qu'un nouveau procureur serait nommé uniquement après l'adoption d'une nouvelle loi sur le ministère public.

43. Les amendements constitutionnels de 2005 ont réduit le rôle joué par le gouvernement dans l'élection du procureur de l'Etat. Ce dernier est désormais nommé par le parlement et le gouvernement a besoin de l'accord préalable du Conseil des procureurs avant de proposer un candidat au parlement. Il est nommé pour un mandat de six ans renouvelable. Cependant, la loi sur les conditions de nomination et de limogeage des procureurs et de leurs adjoints n'a toujours pas été adoptée.

44. Plusieurs partis politiques m'ont informé que le nouveau procureur serait élu conformément à l'ancien système (c'est-à-dire sur la proposition du Président de la République) et c'est alors seulement que la loi serait soumise au parlement. **Cette façon de procéder va à l'encontre de l'esprit de la réforme même si on peut comprendre qu'un pays ne puisse se permettre de fonctionner durablement sans procureur de l'Etat.** Je suis heureux que les autorités de Macédoine aient soumis pour examen la loi sur le ministère public à la Commission de Venise juste après mon retour de Skopje et que la Commission de Venise ait déjà adopté un avis sur le sujet à sa réunion plénière du 16 mars. J'espère que le projet de loi sera révisé conformément aux recommandations de la Commission et qu'il sera adopté sans autre retard.

3.3.3. Réforme de la loi sur les forces de sécurité

45. Le ministère de l'Intérieur et la police ont été restructurés bien que cette opération ne soit pas conforme à la Stratégie de réforme de la police de 2003²⁰. L'adoption tardive de la loi cadre sur la police a gêné la décentralisation de la police et la mise en place d'un nouveau système de nomination de ses responsables, ce qui retarde la mise en œuvre de la réforme. Selon le Ministre de l'Intérieur, le pays doit toujours adopter au moins 120 textes de loi et règlements avant que la loi sur la police puisse devenir applicable en octobre 2007.

46. Les forces de sécurité souffrent toujours d'une très mauvaise image auprès du public. Malgré les mesures positives prises par le ministère de l'Intérieur qui a mis en place des contrôles internes et renforcé les normes professionnelles afin d'enquêter sur les allégations d'abus et de corruption visant la police, il continuerait d'y avoir des cas de mauvais traitements, notamment lors d'arrestations et au cours de la détention. **Il faudrait une volonté politique clairement affirmée pour améliorer le rôle et l'image de la police au sein de la société. L'une des manières les plus efficaces de procéder serait l'encouragement d'une police de proximité et de projets de jumelage au niveau local. Le Conseil de l'Europe pourrait offrir une expertise précieuse dans ce domaine. De même, il faudrait renforcer les mécanismes d'enquête pour combattre les abus et la corruption. Le programme de protection des témoins devrait être développé et mis en conformité avec les normes européennes. Ce qui est capital, c'est une réforme au sein de la police elle-même, notamment la formation dans le domaine des droits de l'homme.**

¹⁹ Dans son Rapport intérimaire 2006 sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine," SEC (2006)1387, page 45, la Commission européenne indique que le nombre total d'affaires en souffrance devant les tribunaux du premier degré était de 937 756 en novembre 2006. Selon la même source, il y a eu 534 548 affaires enregistrées en 2006.

²⁰ Rapport intérimaire 2006 de la Commission européenne sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine", SEC (2006)1387.

3.4. Lutte contre la corruption et le crime organisé

47. La lutte contre la corruption reste la priorité du nouveau gouvernement, outre le développement économique du pays. Le cadre juridique et institutionnel concernant la corruption a été renforcé dans une certaine mesure. Les règles d'immunité ont aussi été modifiées conformément aux recommandations du GRECO²¹. La loi sur le libre accès à l'information publique a été adoptée pour accroître la transparence des activités publiques. La Macédoine a ratifié l'ensemble des conventions du Conseil de l'Europe sur le sujet, mais il lui reste à ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption. Cependant, il est plus facile d'annoncer des mesures anti-corruption que de les mettre effectivement en œuvre. La corruption, qui reste très étendue, est facilitée par l'absence de bonne gouvernance, de transparence et de mise en œuvre de la responsabilité de l'administration, ainsi que par l'inexistence de règles bien définies en cas de conflit d'intérêts. La Macédoine n'est guère capable d'enquêter sur les affaires de corruption ni de réprimer leurs auteurs. On signale beaucoup d'affaires qui sont portées devant les tribunaux mais, par la suite, elles sont enterrées. Quasiment aucune condamnation n'a été prononcée²². **Il reste donc urgent de d'appliquer une législation efficace contre la corruption, de consolider les institutions et de renforcer l'indépendance et les pouvoirs des mécanismes de supervision.**

48. La Macédoine est un pays de transit pour l'essentiel des trafics et du crime organisé qui passent par l'Ouest des Balkans. Des progrès ont été enregistrés dans le domaine de la traite d'êtres humains. Une stratégie et un plan d'action nationaux pour combattre la traite ont été adoptés et des juges, des procureurs, des fonctionnaires de police et des travailleurs sociaux ont suivi des formations. **J'ai cependant encouragé les autorités nationales à ratifier la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe.** La nouvelle loi sur les armes est entrée en vigueur en janvier 2007. **Il reste pourtant à en adopter les décrets d'application. De même, il faut renforcer le programme de protection des témoins et la coopération interadministrations pour atteindre les normes européennes.** S'agissant de la coopération internationale, des accords ont été conclus avec la Slovénie, la Suisse et la France mais, par ailleurs, la coopération opérationnelle internationale reste peu développée²³. **La Macédoine devrait aussi renforcer les capacités du système judiciaire, améliorer les mesures répressives et participer aux initiatives européennes de lutte contre les trafics, le crime organisé et le terrorisme. A cette fin, elle devrait s'attacher à donner suite aux recommandations du GRECO²⁴ et du programme PACO-Impact sur le renforcement de ses capacités de lutte contre la criminalité organisée et transnationale.**

3.5. Réforme de l'éducation

49. Le système de classes séparées prédomine dans le pays en l'absence d'approches interculturelles intégrées et durables dans l'éducation. La façon dont les enfants – qui sont les citoyens européens de demain – sont éduqués est essentielle pour la stabilité à moyen et à long terme de la Macédoine: comment ils apprennent l'histoire, les langues des différentes communautés etc. J'ai retiré de nos discussions avec le nouveau Ministre de l'Éducation (qui est lui-même un Albanais, membre du DPA) l'impression que l'aspect interculturel ne fait pas partie des priorités de son ministère, celui-ci préférant axer son action sur i) la lutte contre le phénomène marqué d'abandon de l'école (il propose de rendre l'éducation obligatoire pendant neuf ans); ii) l'augmentation du nombre d'élèves à l'échelle régionale; iii) le lancement d'un projet "un ordinateur par enfant" (qui s'est heurté à des critiques véhémentes de l'opposition, mais qui bénéficie du soutien de la communauté internationale).

50. A partir de septembre 2007, le gouvernement souhaite aussi rajouter des cours de religion optionnels dans le programme. Il est quelque peu difficile de comprendre pourquoi il est nécessaire de faire de la religion une matière à d'autres fins que l'encouragement d'une éducation interreligieuse et interculturelle et donc de la compréhension mutuelle des groupes ethniques. Cependant, si cette matière était rajoutée, il serait capital que les trois règles de base ci-après soient au moins observées: i) la religion ne doit pas être enseignée comme matière remplaçant l'instruction civique; ii) les élèves doivent avoir le libre choix d'assister ou non aux cours de religion; iii) le ministère de l'Éducation – et non les organisations religieuses locales – est responsable des normes du programme et de sa qualité ainsi que de la formation des enseignants.

²¹ Groupe d'Etats contre la corruption, du Conseil de l'Europe.

²² Selon le rapport de la Commission européenne SEC (2006) 1387, au mois de novembre 2006, seul un officier de police avait été condamné pour avoir touché un pot-de-vin et des procédures pénales avaient été entamées à l'encontre d'un fonctionnaire des douanes.

²³ Rapport intérimaire SEC (2006) 1387).

²⁴ Voir Greco Eval II Rep (2004) 11.

3.6. Indépendance des médias

51. La Communauté internationale de Skopje critique vivement la situation de la radiodiffusion publique en Macédoine et la qualifie "d'activité trouble dont le niveau laisse beaucoup à désirer". La nouvelle loi sur la radiodiffusion, qui est entrée en vigueur en novembre 2006, prévoit une plus grande indépendance de l'organe de régulation, le Conseil de radiodiffusion qui, actuellement, est pourtant accusé souvent de "favoritisme politique". Le renforcement des mécanismes indispensables pour assurer l'indépendance économique et financière des médias reste d'actualité. Il est nécessaire d'appliquer rigoureusement le nouveau cadre législatif, surtout pour assurer le financement de l'organe de régulation et du service public de radiodiffusion²⁵. Je n'ai malheureusement pas pu rencontrer de représentants des journalistes ou des responsables de la radiodiffusion publique pendant mon séjour²⁶.

4. AUTRES POINTS ABORDES

4.1. La question du nom constitutionnel

52. La question du nom reste un problème en souffrance, car il n'y a pas eu de percée à ce sujet avec la Grèce. Il faudrait redoubler d'efforts et adopter une approche constructive, pour trouver une solution négociée et mutuellement acceptable, sous les auspices des Nations Unies et dans le cadre des Résolutions 817/93 et 845/93 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, en contribuant par là-même à la coopération régionale et à de bonnes relations de voisinage. Au cours de notre rencontre, le Ministre des Affaires étrangères a déclaré que sur ce point, son pays était favorable au recours à une double formule, selon laquelle, le nom constitutionnel serait employé dans les relations multilatérales et un autre, convenu d'un commun accord, dans les relations bilatérales avec la Grèce. Cette proposition ne bénéficie pourtant pas du soutien de la Grèce. Le ministre grec des Affaires étrangères a réaffirmé à plusieurs reprises que le Parlement grec ne ratifierait pas les accords d'adhésion de la Macédoine à l'OTAN et à l'Union européenne si la question du nom n'est pas résolue²⁷. C'est ce qui ressortait aussi du discours prononcé par M. Kostas Karamanlis, Premier Ministre de la Grèce, au cours de la partie de session de janvier 2007, dans lequel il a souligné que la Grèce soutient les aspirations euro-atlantiques de "l'ex-République yougoslave de Macédoine" et en particulier la perspective européenne mais cela est assorti de la condition de trouver une solution mutuellement acceptable.

4.2. Assouplissement des conditions de visa

53. Depuis que la Bulgarie est devenue le 26^e Etat membre de l'Union européenne, les Macédoniens ne peuvent plus se rendre nulle part sans visa. C'est là une situation paradoxale, étant donné que les ressortissants de l'ex-Yougoslavie pouvaient auparavant se rendre sans visa dans toute l'Europe; maintenant que la Macédoine a obtenu le statut d'Etat candidat à l'adhésion à l'Union européenne, les frontières sont fermées. Les Etats membres de l'Union européenne – qui sont membres du Conseil de l'Europe – devraient envisager d'assouplir les conditions de visa pour certaines catégories de ressortissants de Macédoine, comme les étudiants, les chercheurs, etc.

4.3. Nouveau projet de loi sur la religion

54. Ce nouveau projet de loi vise à moderniser le système actuel et à faire de la justice l'institution qui reconnaît les communautés religieuses. De même que d'autres pays d'Europe du Sud-Est, la loi tente aussi de limiter le nombre d'organisations religieuses à une par confession (article 8). Cette disposition est motivée par la volonté de maintenir la paix et la stabilité dans la région en protégeant les confessions déjà enregistrées (notamment l'Eglise orthodoxe macédonienne et la Communauté musulmane macédonienne). J'apprécie une fois encore le fait que le ministre de la Justice ait décidé, le 19 janvier, de soumettre ce projet de loi pour avis à la Commission de Venise. Celle-ci a adopté à sa 70^e réunion un projet d'avis selon lequel le projet de loi satisfait à beaucoup de conditions internationales très sévères en matière de protection de la liberté de religion ou de croyance et d'établissement d'un cadre positif pour l'exercice et la pratique religieuses, mais certaines questions restent problématiques et ne sont pas conformes à d'importantes

²⁵ Voir le Rapport intérimaire CE 2006 (SEC(2006)1387).

²⁶ La Macédoine est en 45^e position avec un score de 11,50 dans le "**Classement mondial de la liberté de la presse 2006**" établi par l'ONG *Reporters sans frontières* (par comparaison, la Finlande, l'Irlande, l'Islande et les Pays-Bas sont ex aequo à la première place avec un score de 0,50, tandis que la Corée du Nord est 168^e et dernière avec un score de 109).

²⁷ Voir aussi le discours de M. Kostas Karamanlis, Premier Ministre de Grèce au cours de la partie de session de janvier 2007. Une proposition de recommandation sur le *nom provisoire de la République de Macédoine au Conseil de l'Europe* a été renvoyée à la Commission des questions politiques, qui a désigné M. Agramunt (Espagne, PPE/DC) comme rapporteur.

normes internationales. La Commission de Venise a donc invité les autorités à amender en conséquence le projet.

5. OBSERVATIONS CONCLUSIVES

55. La Macédoine se trouve à un carrefour important de son évolution interne, régionale et européenne. Elle a déployé d'énormes efforts pour satisfaire à ses aspirations et engagements internationaux, y compris ceux qu'elle a pris envers le Conseil de l'Europe. Elle a réalisé des progrès considérables en matière de processus électoral, de cadre juridique de la police et du judiciaire, d'adoption de la quasi-totalité de la législation prévue par l'Accord-cadre d'Ohrid, et de processus de décentralisation.

56. Etant donné qu'elle a obtenu en décembre 2005 le statut d'Etat candidat à l'adhésion à l'Union européenne et que le nouveau gouvernement est en fonction depuis plus de six mois, elle entre dans une période critique où elle doit consolider l'ensemble des réformes fondamentales et structurelles, et notamment achever la mise en œuvre des dispositions du processus d'Ohrid et des réformes liées aux négociations d'adhésion à l'Union européenne. Ce dont le pays a besoin, c'est à la fois de prendre des mesures immédiates plus efficaces et de garantir la viabilité à long terme du processus de réformes.

57. Le grand défi que les responsables de Macédoine doivent relever sera d'assurer que les intérêts à court terme des partis politiques ne nuisent pas à l'efficacité des institutions démocratiques ou à leurs responsabilités sur le plan administratif, juridique, voire pénal. Le fonctionnement à long terme de mécanismes de recherche d'un consensus et de décisions intra- et interethniques aux niveaux national et local et la protection des droits de l'homme tels que l'institution du médiateur seront aussi des facteurs déterminants de la stabilité du pays.

58. Le plus urgent pour les nouvelles autorités de Macédoine serait d'accélérer notablement la mise en œuvre des réformes dans le domaine de la justice, de la prééminence du droit, de la décentralisation et de la lutte contre la corruption et le crime organisé. La confiance de la population dans le futur processus d'intégration européen dépendra dans une grande mesure du rythme et du sérieux qui caractérisera la transformation du fonctionnement du judiciaire, des procureurs, et de tous les services d'enquête, leur efficacité, leur indépendance et leur obligation de rendre des comptes. Des progrès sont nécessaires sur le plan de l'organisation et du fonctionnement de la police, y compris la décentralisation de celle-ci et son rapprochement de la population locale. Des résultats tangibles devraient être recherchés en matière de réduction de la corruption et de lutte contre le crime organisé. La mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid doit aussi avancer, notamment s'agissant des objectifs de représentation équitable des communautés au sein de l'administration et des services publics. Le respect des principes et de l'esprit de l'accord restera essentiel pour la pleine intégration de la Macédoine dans les structures euro-atlantiques.

59. Bien que les différents mécanismes de suivi et de diffusion d'informations du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales indiquent que le respect de la démocratie, des droits de l'homme, de la prééminence du droit, des minorités nationales, de la cohésion sociale etc. a considérablement progressé dans l'ensemble des pays en transition, on ne peut mesurer réellement la réussite de réformes qu'en fonction de l'image (interne et externe) d'une société transformée, énergique, stable et démocratique. Ce n'est pas l'adoption d'un texte législatif ou d'un autre sous la pression de la communauté internationale qui fait la différence, mais l'image d'une société multiethnique qui avance véritablement et de façon prévisible sur la voie d'une consolidation de réformes viables. C'est là aussi ce que l'Assemblée parlementaire escompte de la Macédoine après dix ans d'appartenance au Conseil de l'Europe. A cette fin, la Macédoine devrait continuer d'utiliser pleinement l'ensemble des instruments et des moyens de coopération disponibles, pour lui permettre d'ancrer solidement les valeurs de l'Organisation dans la société macédonienne, d'assurer la durabilité des réformes, lesquelles sont conçues et mises en œuvre conformément aux objectifs de l'adhésion, et d'éliminer tout ce qui menace la pérennité de la démocratie en Macédoine.

60. Avant de proposer d'autres mesures, je serais heureux de recevoir dans un délai de trois mois, toutes observations et informations complémentaires de la Délégation parlementaire de la Macédoine.