



**DECLASSIFIÉ<sup>1</sup>**

**AS/Mon(2018)13rev**

18 septembre 2018

fmondoc13rev\_2018

Or. angl.

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

# **Dialogue postsuivi avec «l'ex-République yougoslave de Macédoine»**

## **Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Skopje (17-20 juin 2018)**

Corapporteurs: M<sup>me</sup> Lise CHRISTOFFERSEN, Norvège, Groupe des socialistes, démocrates et verts et M. Valeriu GHILETCHI, République de Moldova, Groupe du Parti populaire européen

### **I. Introduction**

1. Notre délégation est arrivée à Skopje le 17 juin 2018, jour où «l'accord sur le nom» qui fera date – aussi appelé «Accord de Prespa», a été signé par la Grèce et «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (i.e. «Accord final pour le règlement des différends tels que décrits dans les Résolutions 817 (1993) et 845 (1993) du Conseil de sécurité des Nations Unies, la fin de l'Accord intérimaire de 1995 et l'établissement d'un partenariat stratégique entre les parties»<sup>2</sup>). Par conséquent, et comme cela se conçoit aisément, nos réunions avec les responsables politiques de Macédoine<sup>3</sup> ont donc été très largement dominées par cette actualité.

2. Au cours de la visite, nous avons eu des réunions de haut niveau avec M. Zaev, Premier ministre, M. Osmani, vice-Premier ministre chargé des affaires européennes, M<sup>me</sup> Deskoska, ministre de la Justice, M. Zernovski, vice-ministre des Affaires étrangères et des chefs de partis politiques. Nous avons également échangé avec le président de la Cour constitutionnelle, les services judiciaires et la Procureure spéciale, ainsi qu'avec des représentants des juges. Nous tenons à remercier le Parlement de Macédoine et la délégation de l'APCE, présidée par M. Kitev, pour leur précieux concours pendant notre visite. Nos remerciements vont également à M<sup>me</sup> l'Ambassadrice croate de Skopje<sup>4</sup>, S. E. Danijela Barišić, qui a organisé une réunion avec le corps diplomatique à Skopje. Les rencontres avec la société civile et les médias ont été organisées par Monica Martinez, cheffe des opérations, et par le Bureau de Programme du Conseil de l'Europe, que nous remercions pour leur aide. Le programme de la visite est joint au présent document, de même que la déclaration publiée à l'issue de notre visite (annexe II).

### **II. L'Accord de Prespa du 17 juin 2018**

#### **a. Contexte politique**

3. Notre visite a eu lieu un an après la formation d'un nouveau gouvernement par M. Zaev, à la suite des élections de janvier 2017. Nous avons exposé en détail, dans notre note d'information précédente, le contexte de cette transition politique qui a eu lieu à la suite de la publication de conversations recueillies à

<sup>1</sup> Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 18 septembre 2018.

<sup>2</sup> Le texte complet de l'accord peut être consulté [ici](#).

<sup>3</sup> Le terme «Macédoine» est utilisé à titre descriptif uniquement et pour des raisons de commodité de lecture. Il ne préjuge pas de la position de l'Assemblée sur la question du nom de l'État et ne reflète pas la position du Conseil de l'Europe.

<sup>4</sup> La Croatie présidait le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au moment de la visite.

l'occasion d'écoutes téléphoniques illégales, laquelle a déclenché une grave crise politique, la signature des Accords de Przino en juin 2015 et juillet 2016, la mise en place d'un gouvernement technique de juillet 2016 à janvier 2017 (avec la participation de membres de l'opposition) et, en dernier lieu, l'organisation d'élections législatives. Ces dernières ont abouti au remaniement de la majorité parlementaire, à la formation d'un nouveau gouvernement en avril 2017 (marquée par l'assaut du parlement) et à la nomination de M. Zhev au poste de Premier ministre le 31 mai 2017<sup>5</sup>.

4. Cette situation a créé de vives tensions politiques qui ont débouché sur le boycott du parlement par le principal parti d'opposition, VMRO-DPMNE. Le parti VMRO-DPMNE a toutefois décidé de reprendre sa place au parlement, décision que nous avons interprétée comme un signe de responsabilité politique, en cela qu'elle a permis l'adoption de textes de loi essentiels – nécessitant une majorité des 2/3 – tels que la loi sur l'énergie, la loi sur l'enseignement supérieur qui a redonné leur autonomie aux universités, la loi sur les étrangers ainsi qu'un ensemble de lois visant à réformer le système d'interception des communications gouvernementales, etc.<sup>6</sup>.

5. Le gouvernement a entrepris d'appliquer le «[Plan 3-6-9](#)», qui avait été élaboré en réponse aux recommandations formulées le 8 juin 2015 par le groupe d'experts de la Commission européenne dans son «[rapport Priebe](#)» traitant de réformes urgentes. Ce plan ambitieux entendait résoudre des problèmes urgents pour restaurer l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme dans des délais donnés (3, 6 et 9 mois respectivement). Des informations détaillées nous ont été communiquées sur l'état de sa mise en œuvre, qui a également fait l'objet d'un rapport de synthèse récemment publié par le gouvernement<sup>7</sup>.

6. Le contexte politique a également été marqué par les dossiers actuellement instruits par la Procureure spéciale<sup>8</sup>, Katica Janeva, à la suite de la publication de conversations entre hauts responsables politiques recueillies à l'occasion d'écoutes téléphoniques illégales, révélant une ingérence présumée du gouvernement dans le système judiciaire, dans l'administration des élections et le contrôle d'un certain nombre de médias. M<sup>me</sup> Janeva nous a informés de son travail, de l'état d'avancement des procès et des relations avec les procureurs et le Conseil des procureurs, qui se sont nettement améliorées ces derniers mois. Il restait à définir le futur statut du Bureau de la Procureure spéciale (juridiction ad hoc instaurée par l'Accord de Przino) au sein de l'appareil judiciaire dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de réforme judiciaire.

7. M<sup>me</sup> Janeva s'est également dite préoccupée par le délai de prescription et a demandé une prolongation de son mandat (qui se termine en septembre 2019). Cette préoccupation est partagée par la mission de l'OSCE à Skopje, qui a suivi 20 affaires pour lesquelles le Bureau de la Procureure spéciale a prononcé des mises en examen avant le délai réglementaire (très rapproché) du 30 juin 2017. Dans un récent rapport d'étape<sup>9</sup>, la mission a constaté que les prescriptions aujourd'hui prévues par le cadre juridique et institutionnel mettent en danger le processus obligeant les auteurs des infractions graves révélées par les écoutes téléphoniques à répondre de leurs actes. Elle recommandait une révision de la loi sur la procédure pénale pour ce qui a trait au caractère exécutoire de la détention provisoire dans l'attente d'un jugement en appel. Elle a noté en outre qu'il restait à voir si les conversations recueillies à l'occasion d'écoutes illégales seraient admises par les tribunaux (elles l'ont été dans la procédure de confirmation de mise en examen, toutes les mises en examen ayant été acceptées sauf une).

8. Pour conclure, la situation politique portait encore les stigmates de l'assaut du parlement, un acte que nous avons fermement condamné, et au cours duquel plus de 100 personnes, dont le chef du SDSM, ont été blessées. Pendant cet événement déplorable, M. Sela, chef du parti DPA, a été roué de coups et grièvement blessé. Lors de notre visite, trois députés étaient encore en détention provisoire. Le procès, débuté en août 2018, concerne trente personnes, dont l'ancien ministre de l'Intérieur, le chef de la police, cinq députés de l'opposition, des policiers et des militants inculpés «d'atteinte à l'ordre constitutionnel et à la sécurité» pour avoir participé ou pris part à la logistique sous-jacente aux événements<sup>10</sup>. Alors qu'il subsiste

<sup>5</sup> Voir notre précédente note d'information, publiée en octobre 2017 ([AS/Mon\(2017\)22rev](#)).

<sup>6</sup> On trouvera la liste complète des lois adoptées dans un document officiel du gouvernement intitulé «[Aperçu](#) de l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan 3-6-9 pour la période allant du 4 juillet 2017 au 17 avril 2018».

<sup>7</sup> «[Aperçu](#) de l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan 3-6-9 pour la période allant du 4 juillet 2017 au 17 avril 2018».

<sup>8</sup> «Procureure spéciale contre les infractions relatives au contenu des interceptions illégales des communications et en résultant»

<sup>9</sup> [Premier rapport d'étape](#) sur les activités et les affaires relevant de la compétence du Bureau de la Procureure spéciale (SPO), publié par la mission de l'OSCE à Skopje le 29 août 2018.

<sup>10</sup> Voir <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-still-searches-for-masterminds-behind-parliament-attack-08-23-2018> et <http://www.balkaninsight.com/en/article/trial-starts-in-macedonia-parliament-rampage-case-08-22-2018>.

de forts clivages dans ce pays en manque de cohésion sociale, la question d'une loi d'amnistie a été évoquée à plusieurs reprises lors de nos discussions sur les événements d'avril 2017.

**b. Signature et ratification de l'Accord de Prespa**

9. L'Accord de Prespa a été signé le 17 juin 2018 par les ministres des Affaires étrangères des deux parties, MM. Kotzias et Dimitrov, en présence des Premiers ministres de la Grèce (M. Tsipras) et de la Macédoine (M. Zaev), sur les rives du lac Prespa, qui borde les deux pays. Étaient également présents le médiateur de l'ONU, Matthew Nimetz, la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, et le commissaire européen à l'élargissement, Johannes Hahn.

10. Le Premier ministre, M. Zaev, nous a informés des mesures prises et a exprimé l'espoir que cet accord, une fois ratifié, ouvrirait de nouvelles perspectives d'intégration dans l'Union européenne et l'OTAN. Le Vice-Premier ministre chargé des affaires européennes, M. Osmani, a souligné pour sa part que l'Accord de Prespa pourrait ouvrir de nouvelles perspectives dans la région grâce au pouvoir de transformation de l'Union européenne. Il a rappelé par ailleurs le rôle important et constructif que les communautés ethniques jouent dans l'obtention d'un consensus sur l'intégration dans l'Union européenne et l'OTAN.

11. Lors de notre visite, tous les partis siégeant au parlement, à l'exception du VMRO-DPMNE, ont apporté leur soutien à l'accord. Des personnes ont manifesté contre l'accord<sup>11</sup> dans la rue et devant le parlement – des manifestations déclenchées par de petits partis non représentés au parlement et par des hooligans<sup>12</sup>. Le VMRO-DPMNE n'a pas soutenu ces manifestations et n'y a pas pris part. Comme l'a confirmé M. Mickoski, chef du VMRO-DPMNE, le parti n'avait alors, à cette époque, aucune vision claire d'une stratégie possible. Il souhaitait évaluer les développements à venir avant de décider si le parti devait participer ou non au référendum que les autorités avaient décidé d'organiser pour faire approuver l'Accord par le peuple.

12. Le gouvernement était quant à lui résolu à faire aboutir le processus de ratification d'ici à la fin 2018, comme le prévoit l'accord (les élections – présidentielle en Macédoine et législatives en Grèce – étant prévues en 2019). L'accord a été considéré comme une question touchant à l'adhésion à l'Union Européenne et a donc été soumis à une procédure d'adoption accélérée au parlement. La loi de ratification a été adoptée par le Parlement de Macédoine le 20 juin 2018 par 69 voix pour et aucune contre; le principal parti d'opposition (VMRO-DPMNE) s'est abstenu de voter.

13. Le 26 juin 2018, le Président de la République, que nous n'avons malheureusement pas pu rencontrer, a annoncé qu'il ne promulguerait pas la loi, la jugeant inconstitutionnelle. Il s'agissait pour le président Ivanov du second recours à ce «veto de poche», qu'il avait précédemment opposé à la loi sur les langues (voir ci-après). Ceci est contraire à la Constitution, dont l'article 75 dispose que «le Président de la République peut décider de ne pas signer la promulgation d'une loi. L'Assemblée procède à un nouvel examen de la loi et le Président de la République est alors obligé de signer sa promulgation si la loi a été adoptée à la majorité du nombre total de représentants».

14. Le Président de la Cour constitutionnelle n'a pas souhaité commenter, expliquant que la Cour constitutionnelle n'examinerait pas la question, sauf saisine. Le Premier ministre nous a fait savoir qu'il sollicitait l'avis d'experts pour contourner le veto du Président. La mise en accusation du Président (dont le mandat expire en avril 2019) aurait pu s'avérer difficile: elle nécessite en effet une majorité aux deux tiers au parlement<sup>13</sup> et le soutien du principal parti d'opposition, auquel le Président appartient.

15. Le veto opposé par le Président à «l'accord sur le nom» n'a toutefois pas empêché pour autant la poursuite du processus prévu dans l'accord. À la suite de la ratification de l'accord et conformément à ce dernier, les autorités grecques ont envoyé le 25 juin 2018 une notification à l'OTAN et à l'Union Européenne, indiquant qu'elles approuvaient l'adhésion de la Macédoine à ces deux institutions. Le 26 juin 2018, le

<sup>11</sup> Le dimanche 17 juin 2018, à la suite de la signature de l'accord, une manifestation rassemblant quelque 1500 personnes devant le parlement a été marquée par une rhétorique agressive et par des chants nationalistes. La police a utilisé du gaz lacrymogène pour disperser la foule. Elle a indiqué avoir arrêté 26 personnes, tandis que sept manifestants et dix policiers ont été blessés.

<sup>12</sup> Notamment membres du Komiti, un groupe de supporters du Vardar, club de football appartenant au milliardaire russe Sergey Samsonenko.

<sup>13</sup> Voir l'article 87 de la [Constitution](#): «Le président de la République est tenu responsable de toute violation de la Constitution dans l'exercice de ses droits et fonctions. La procédure de mise en cause de la responsabilité du Président de la République est engagée à la majorité des deux tiers des voix exprimées. La Cour constitutionnelle se prononce sur la responsabilité du Président à la majorité de deux tiers du nombre total de juges. Si elle le juge responsable d'une violation, il est mis fin à son mandat en vertu de la Constitution.

Conseil des affaires générales de l'Union européenne a décidé pour sa part de procéder en juin 2019 à une «ouverture sous conditions» des négociations d'adhésion, sous réserve:

- de progrès accomplis dans les réformes urgentes prioritaires (en particulier dans les réformes judiciaires et les enquêtes proactives, les poursuites et les condamnations définitives dans des affaires de corruption et de criminalité organisée, y compris à haut niveau, dans les services de sécurité et de renseignement et dans les administrations publiques), et notamment de résultats tangibles et durables en la matière;
- de la publication d'un rapport positif de la Commission européenne;
- d'une décision prise par le Conseil européen et la première conférence intergouvernementale d'ici fin 2019, en fonction des progrès réalisés.

### **c. Périmètre et contenu de l'Accord**

16. L'Accord est un document complexe de 19 pages<sup>14</sup> qui traite d'un large éventail de questions et contient de nombreuses dispositions techniques. Nous avons essayé de mettre en évidence ses caractéristiques principales, sans nous montrer trop exhaustifs:

16.1. L'accord régleme la(es) «question(s) de nom». Le premier article dispose que:

- le nom «République de Macédoine du Nord» («Macédoine du Nord» sous forme abrégée) sera le nom constitutionnel employé *erga omnes*;
- la nationalité, telle que mentionnée sur l'ensemble des documents de voyage, sera «Macédonien(ne)/citoyen(ne) de la République de Macédoine du Nord»;
- la langue officielle reconnue par la Troisième Conférence des Nations Unies sur la normalisation des noms géographiques, tenue à Athènes en 1977, sera la «langue macédonienne».

16.2. L'accord exclut toute revendication territoriale (article 3), chaque partie s'engageant à «respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'autre partie» et «à ne pas entreprendre, inciter, soutenir et/ou tolérer des actions ou activités inamicales dirigées contre l'autre partie. Aucune des parties ne permettra que son territoire soit utilisé contre l'autre partie par un pays tiers, une organisation, un groupe ou un individu menant ou tentant de mener des actions subversives ou sécessionnistes, ou des actions ou activités menaçant de quelque manière que ce soit la paix, la stabilité ou la sécurité de l'autre partie.»

16.3. L'accord interdit «les activités hostiles, les actes ou la propagande menés par des agences publiques ou directement ou indirectement contrôlés par l'État» et invite à «empêcher les activités susceptibles d'inciter au chauvinisme, à l'hostilité, à l'irréductionnisme et au révisionnisme contre l'autre partie» (article 6).

16.4. Il clarifie certaines questions historiques (article 7): les termes «Macédoine» et «macédonien» désignent un contexte historique et un patrimoine culturel différents.

16.5. Il prévoit diverses actions à entreprendre (article 8), comme:

- «examiner le statut des monuments, des infrastructures et des bâtiments publics sur son territoire et, dans la mesure où ils renvoient de quelque manière à l'histoire et à la civilisation hellénique antique constituant un élément constitutif du patrimoine historique ou culturel de la première partie, prendre des mesures correctives appropriées pour résoudre concrètement le problème et assurer le respect dudit patrimoine»;
- «supprimer le symbole affiché sur son ancien drapeau national de tous les sites publics et ne pas en faire usage publiquement sur son territoire»; «réglementer l'utilisation des noms et toponymes géographiques officiels»;
- «instaurer une commission conjointe d'experts interdisciplinaires chargée des questions historique, archéologique et éducative».

16.6. L'accord sert de base à un partenariat stratégique entre les deux pays étendu à tous les secteurs: agriculture, protection civile, défense, économie, énergie, environnement, industrie, infrastructures, investissements, relations politiques, tourisme, commerce, coopération transfrontalière et transport» (article 9).

<sup>14</sup> <https://vmacedonia.com/politics/macedonia-greece-agreement.html>. Dans l'accord, la Grèce et «l'ex-République yougoslave de Macédoine» sont décrites respectivement comme étant la première et la seconde partie.

16.7. Il prévoit la création de consulats et d'ambassades à la place du Bureau de liaison (article 10) et le développement de la coopération économique dans tous les secteurs ainsi que d'une coopération bilatérale, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie, de l'environnement, de l'industrie, des infrastructures, des investissements, du tourisme, du commerce et du transport (article 14 et suivants).

17. L'accord dispose également (article 4) que la seconde partie [Macédoine] «conclura intégralement les amendements constitutionnels d'ici à la fin 2018», tandis que la première partie [Grèce] «ratifiera rapidement l'Accord».

#### **d. Organisation du référendum et questions en jeu**

18. Le nom, mais aussi d'autres questions d'identité abordées dans cet accord, ont suscité, des décennies durant, des réactions passionnées et émotionnelles. Cette question reste sensible et continue à diviser la société. Il est légitime que ces préoccupations et opinions soient posées clairement et débattues de manière libre, pacifique et constructive – c'est le propre de la démocratie. Cependant, la violence, les intimidations et la rhétorique incendiaire n'ont pas leur place et doivent être condamnées par toutes les parties. Les citoyens devraient être capables de décider par eux-mêmes. Nous considérons par conséquent que l'organisation d'un référendum donnera l'occasion aux citoyens de déterminer la vision qu'ils ont pour l'avenir de leur pays.

19. Au moment de notre visite, un certain nombre de questions (date du référendum, combinaison possible avec l'élection présidentielle de 2019 ou les élections législatives anticipées) restaient en suspens. Ajoutons que ce processus rapide créait manifestement de la confusion chez certaines des personnes rencontrées, qui ont déploré un manque d'informations sur le contenu de l'accord conclu en secret. Ce constat s'est confirmé plus tard à l'occasion d'un sondage réalisé en juillet 2018, au cours duquel moins de 20 % des personnes interrogées ont déclaré être pleinement au fait de l'accord<sup>15</sup>.

20. Le Premier ministre Zaev a annoncé le 19 juin 2018 son intention de respecter le choix des électeurs et le résultat du référendum, que le référendum soit de nature consultative ou contraignante<sup>16</sup>. Le 30 juillet 2018, le Parlement a décidé d'organiser un référendum consultatif (sans valeur juridique contraignante) le 30 septembre 2018, décision adoptée par 68 voix pour (et aucune contre)<sup>17</sup>. La question sera formulée comme suit: «Êtes-vous en faveur de l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN en acceptant l'accord entre la République de Macédoine et la République de Grèce?». Le résultat du référendum sera accepté si une majorité d'électeurs inscrits participe, et si la majorité d'entre eux votent «oui». À l'issue du référendum, les amendements constitutionnels proposés devront encore être adoptés par le parlement à la majorité des deux tiers<sup>18</sup>.

21. Le taux de participation minimal de 50 % des électeurs inscrits a suscité de nombreuses questions, compte tenu du nombre élevé d'électeurs inscrits sur les listes électorales (1,8 million sur une population estimée à 2 millions). Ce taux serait difficile, voire impossible, à atteindre, surtout si le principal parti d'opposition décidait de boycotter le référendum, ce qui restait une inconnue à l'époque. Dans l'intervalle, le VMRO-DPMNE a décidé de ne pas appeler au boycott du référendum et a annoncé, le 11 septembre 2018, que ses électeurs et électrices pourraient agir selon leurs convictions, une décision que nous avons saluée.

22. Lors de nos discussions avec l'ensemble des dirigeants des partis politiques et avec les autorités, nous avons souligné la nécessité de garantir, dans ce moment crucial, des processus inclusifs. Un dialogue avec le principal parti d'opposition VMRO-DPMNE – dont le chef considérait l'accord comme une «capitulation» – mais aussi avec la société civile sera essentiel pour instaurer la confiance dans ce processus. C'est la raison pour laquelle nous avons souligné que le référendum devait donner à chacun la possibilité de s'exprimer et de décider en toute connaissance de cause. Nous avons pu constater avec plaisir que les médias, la société civile et les organisations judiciaires étaient prêts à contribuer activement aux discussions.

<sup>15</sup> [Référendum 2018](#), sondage réalisé par le Centre macédonien pour la coopération internationale (MCIC), publié en août 2018.

<sup>16</sup> [Entretien](#) accordé par le Premier ministre Zaev le 19 juin 2018.

<sup>17</sup> Cette décision a été contestée devant la Cour constitutionnelle, qui ne s'est pas encore prononcée en l'espèce. Le VMRO-DPMNE s'est abstenu de voter.

<sup>18</sup> «Ex-République yougoslave de Macédoine, Référendum, 30 septembre 2018: Rapport de la mission d'évaluation des besoins», [OSCE](#), 16 août 2018.

23. La recomposition de la Commission électorale d'Etat (CEE) à la suite de la démission de tous ses membres (sauf un) en décembre 2017 constituait un autre défi.<sup>19</sup> Le parlement devait encore nommer les nouveaux membres. Le code électoral est en cours de révision en ce qui concerne la composition de la CEE (experts au lieu de représentants de partis politiques), le financement des partis politiques, la réglementation des médias pendant les campagnes électorales et une possible modification du système électoral. Il devrait entrer en vigueur pour l'élection présidentielle de 2019. Il ne faisait toutefois aucun doute que le déroulement du référendum suivrait la législation électorale alors en vigueur. Dans l'intervalle, les nouveaux membres de la CEE ont été nommés par le parlement en juillet 2018 parmi des représentants des partis politiques, conformément à la procédure actuelle. Des questions subsistaient quant aux listes d'électeurs, mais le Premier ministre a néanmoins précisé que la liste avait été vérifiée chaque trimestre par les ministères de l'Intérieur et de la Justice et qu'elle devait être approuvée par toutes les parties.

24. Des amendements au code électoral ont été adoptés le 25 juillet 2018. Ils ont soulevé des inquiétudes parmi les associations de médias, car a) ils réintroduisent la publicité financée par l'État, à laquelle il avait été mis un terme il y a quelques années, et b) ils autorisent la Commission électorale d'Etat à enregistrer et à surveiller les reportages sur les élections diffusés en ligne et à condamner les médias traditionnels et en ligne à payer jusqu'à 4 000 euros d'amende s'ils sont reconnus coupables de «couverture déséquilibrée ou impartiale» – ce qui, selon des associations de défense des médias et des journalistes, risque de freiner la liberté des médias et de fausser à nouveau le marché des médias.<sup>20</sup> La plateforme pour la protection du journalisme du Conseil de l'Europe a également publié une alerte, à laquelle les autorités n'ont pas encore répondu<sup>21</sup>.

25. À la suite d'une invitation du Parlement macédonien, le Bureau de l'Assemblée a décidé, le 3 septembre 2018, de créer une commission ad hoc<sup>22</sup> chargée d'observer le référendum.

### III. Principaux développements législatifs depuis la dernière visite des rapporteurs

26. Après le changement de gouvernement survenu en avril 2017, les autorités ont engagé la mise en œuvre du «plan 3-6-9», qui avait été élaboré conformément aux recommandations formulées le 8 juin 2015 par le groupe d'experts de la Commission européenne dans son «[rapport Priebe](#)» sur des réformes à mettre en chantier de toute urgence<sup>23</sup>.

27. L'un des textes de loi les plus symboliques adoptés par le parlement, à la suite de l'accord de coalition entre le SDSM et les partis albanais DUI et BESA, a été l'adoption de la loi sur les langues qui étend, au niveau national, l'utilisation de la langue albanaise aux administrations, à la santé, à la justice et à la police, ainsi qu'à d'autres services officiels. L'albanais n'était reconnu jusqu'à présent comme une langue officielle que dans les régions où la minorité représente au moins 20 % de la population. Le parti de droite VMRO-DPMNE s'est opposé à cette loi et a appelé à des manifestations dans le pays. La loi a été adoptée en janvier 2018 par le parlement, mais le Président de la République, M. Ivanov, a refusé de la signer, arguant qu'elle pourrait mettre en danger l'unité et la souveraineté de la Macédoine. La loi a été renvoyée devant le parlement. Le 14 mars 2018, le parlement a confirmé son vote par 64 voix (sur 120). Le président de la République a néanmoins réitéré son refus de la promulguer, en dépit des exigences constitutionnelles. À notre connaissance, une incertitude juridique continue d'entourer cette loi, qui est inapplicable en l'état. Au surplus, la loi n'a pas été envoyée à la Commission de Venise pour expertise, comme le gouvernement le prévoyait une fois que la loi aurait été promulguée (c'est-à-dire publiée au journal officiel).

28. Lors de notre rencontre avec M<sup>me</sup> Deskoska, ministre de la Justice, nous avons été informés des mesures prises dans le cadre du plan 3-6-9, notamment l'adoption de la stratégie de réforme du système judiciaire. Un certain nombre de lois étaient en préparation: loi sur les tribunaux, loi sur les juges, loi sur le Conseil de la magistrature, loi sur les partis politiques, réforme du code électoral, loi sur les procureurs (prévoyant notamment l'incorporation du Bureau de la Procureure spéciale), loi sur le Conseil supérieur des

<sup>19</sup> Des membres de la CEE se sont accordés des sommes considérables en bonus pour leurs activités lors des derniers cycles électoraux. <https://mia.mk/en/Inside/RenderSingleNews/61/134015713>.

<sup>20</sup> <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-restricts-media-freedom-again-journalists-warn-08-13-2018>.

<sup>21</sup> «Des amendements au code électoral habilite la Commission électorale nationale à imposer des amendes aux médias pour "couverture déséquilibrée"», [Plateforme pour la protection du journalisme](#), 9 août 2018. Voir également la [déclaration](#) publiée par des organisations de médias le 27 juillet 2018.

<sup>22</sup> La commission ad hoc de l'APCE sera composée d'un membre de chaque groupe politique et des deux corapporteurs de la commission de suivi.

<sup>23</sup> Ce document a été décrit dans notre précédente note d'information ([AS/Mon\(2016\)06 rev](#)).

procureurs, loi sur le code de procédure pénale, la loi sur la gestion des affaires, etc. Nous nous félicitons de l'expertise sollicitée auprès de la Commission de Venise, qui a publié plusieurs avis en décembre 2017<sup>24</sup>.

29. Nous avons également examiné ces réformes avec les plus hautes autorités judiciaires. Le président du conseil des procureurs généraux a déploré l'absence de leur représentant au sein de l'organe nouvellement créé, qui devrait suivre la mise en œuvre de la stratégie de réforme de la justice. Leur représentant n'a pas non plus participé à l'élaboration du projet de loi sur les procureurs et du projet de loi sur le conseil des procureurs généraux. Le président de l'Association des juges s'est quant à lui félicité de la participation de son association à l'élaboration de la loi sur les juges et de la loi sur le Conseil de la magistrature, mais a souligné qu'il reste beaucoup à faire pour rétablir la confiance dans le pouvoir judiciaire et dans ses institutions dysfonctionnelles (notamment la Cour suprême de cassation et le Conseil de la magistrature). Le président du Conseil de la magistrature s'attendait à une plus grande implication de ce conseil dans la rédaction des lois. Il a souligné l'insuffisance du budget alloué aux tribunaux (0,34 % du PIB au lieu des 0,8 % prévus) et a exprimé l'espoir de voir aboutir la fusion attendue des tribunaux de première instance. Il a toutefois contesté les allégations selon lesquelles le tribunal de première instance de Skopje 1, la cour d'appel et la Cour suprême de cassation avaient contrôlé la répartition des affaires judiciaires, comme l'indiquait une enquête menée par le ministère de la Justice.

30. Nous encourageons les autorités à veiller à ce que les nouveaux textes législatifs tiennent compte des recommandations formulées par le GRECO et intensifient leurs efforts pour lutter contre la corruption: dans son deuxième rapport de conformité sur la prévention de la corruption parmi les parlementaires, les juges et les procureurs,<sup>25</sup> le GRECO a constaté que le pays avait fait des progrès limités avec l'adoption des amendements à la loi sur le Conseil de la magistrature (en décembre 2017 et en mai 2018) et la création de nouveaux organes consultatifs et de surveillance pour les juges et les procureurs, qui viendront appuyer la mise en œuvre de leurs codes de conduite respectifs au quotidien. Aucune mesure concrète n'a été adoptée pour renforcer la fonction de contrôle et soutenir une «stratégie plus équilibrée, politiquement impartiale» de la Commission nationale pour la prévention de la corruption (SCPC), chargée de contrôler les déclarations de patrimoine et les intérêts. Les résultats de la Macédoine à ce stade ont été qualifiés de «manifestement décevants» par le GRECO, qui a exhorté les autorités à prendre des mesures plus déterminées et ciblées en ce qui concerne un certain nombre de recommandations publiées il y a quatre ans et demi. Les autorités ont été priées de présenter un rapport sur les progrès réalisés par le pays dans l'application des recommandations dès que possible, et au plus tard le 30 juin 2019<sup>26</sup>.

31. M<sup>me</sup> Deskoska a également signalé qu'une loi sur le recensement pourrait être élaborée d'ici 2020 avec l'aide d'experts d'Eurostat; le précédent recensement remonte à 2002. La dernière tentative (en 2011) n'a pas abouti. L'Assemblée a demandé depuis l'organisation d'un nouveau recensement, qui reste un sujet difficile<sup>27</sup>.

32. Une loi sur les médias est en préparation; elle fait l'objet de nombreux débats au sein des associations de journalistes. Lors de notre visite, des représentants des médias se sont dits préoccupés par la sécurité des journalistes (ils ont mentionné 12 attaques contre des journalistes en 2017), le manque de poursuites contre les auteurs, la question du financement du radiodiffuseur public (la nouvelle loi prévoyait une participation publique à hauteur de 1 % du budget), ainsi que la faiblesse des organismes de réglementation dans le secteur des médias. Une association a fait part d'attaques systématiques contre les médias numériques conservateurs et de pressions exercées sur trois organisations médiatiques à tendance conservatrice.

33. Une nouvelle loi contre les discriminations – qui devrait introduire la notion de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre – est en préparation; l'avis de la Commission de Venise avait

<sup>24</sup> C'est à dire un avis sur le projet de loi portant abrogation de la Loi sur le Conseil chargé de l'établissement des faits et de l'engagement des procédures de mise en cause de la responsabilité des juges, sur le projet de loi portant révision de la Loi sur le Conseil de la Magistrature et sur le projet de loi portant révision de la Loi sur la Protection des témoins adopté par la Commission lors de sa 113<sup>e</sup> session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017)([CDL-AD\(2017\)033-f](#)).

<sup>25</sup> Deuxième rapport de conformité du Quatrième cycle d'évaluation sur la «Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs», publié le 9 août 2018 [GrecoRC4\(2018\)6](#). Le GRECO constate que seules six des dix-neuf recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Sur les recommandations restantes, huit ont été mises en œuvre en partie, cinq ne l'ont pas été du tout.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Un nouveau recensement actualiserait le pourcentage de chaque communauté ethnique résidant effectivement dans le pays. Ce recensement est essentiel pour définir l'exercice des droits des minorités. Conformément à l'Accord cadre d'Ohrid, les communautés ethniques ne peuvent utiliser leur langue en tant que seconde langue officielle que dans les zones où elles constituent plus de 20% de la population.

été sollicité et a été adopté en mars 2018.<sup>28</sup> Le ministère des Affaires sociales nous a informés d'actions sociales prises en faveur des populations dans le besoin, des Roms et des enfants dans les institutions, qui illustrent les politiques inclusives dont le pays a besoin. Les autorités envisagent d'accorder un revenu minimum garanti à 26 000 familles en situation de détresse sociale (afin de lutter contre la pauvreté transgénérationnelle) et de continuer à travailler à la désinstitutionnalisation des enfants handicapés mentaux. D'autres programmes visaient à promouvoir l'inclusion des enfants roms dans l'éducation préscolaire et à répertorier les personnes non recensées (notamment les Roms).

34. M. Zernovski, vice-ministre des Affaires européennes, nous a donné des détails sur le «Plan 18» en cours d'élaboration. Ce plan devrait déboucher sur des lois et réformes liées aux services audiovisuels, au libre accès aux documents publics, aux insultes et à la diffamation, à la presse écrite et au contrôle de la police. M. Zernovski a salué la coopération menée avec le Conseil de l'Europe et s'est engagé à continuer de travailler avec ses mécanismes de surveillance.

#### IV. Conclusions

35. Pendant notre visite, nous avons salué la bonne volonté et les mesures courageuses prises par ces deux États membres du Conseil de l'Europe, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et la Grèce, dont la contribution est précieuse pour la stabilité de toute la région. Cet accord n'est que le début d'un long processus qui pourrait mettre un terme au différend de 27 ans qui a entravé le développement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

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

37. Nous attendons de tous les partis politiques, en ce moment historique, et de toutes les autorités impliquées dans le processus, qu'ils prennent une part active et responsable pour assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques, dans le respect de la Constitution, et le bon fonctionnement de l'administration électorale, permettant la tenue du référendum dans de bonnes conditions. Dans ce contexte, nous saluons la décision prise par le VMRO-DPMNE de prendre part au référendum.

38. Nous espérons également que le Président de la République respectera la volonté du peuple qui s'exprimera à travers le référendum. Dans le même temps, l'incertitude créée par l'utilisation du «veto de poche» par le Président de la République – une situation qui n'est pas prévue par la constitution et qui entrave le travail parlementaire – devrait être clarifiée pour éviter des situations similaires dans le futur. Nous encourageons de ce fait les autorités à s'inspirer des bonnes pratiques constitutionnelles développées dans d'autres pays européens.

39. Les mesures prises pour réformer le système judiciaire, renforcer la liberté des médias, réviser la loi électorale, réformer les services de renseignement et les services secrets ou prévenir et interdire la discrimination doivent être accueillies favorablement et soutenues. Plusieurs interlocuteurs ont salué les réformes engagées, mais restent dans l'attente de résultats. La réforme du système judiciaire, en particulier, devrait renforcer la responsabilité, la transparence et l'indépendance des juges – et restaurer la confiance. Les réflexions sur le devenir du Bureau de la Procureure spéciale, qui enquête actuellement sur les conversations recueillies au cours d'écoutes téléphoniques illégales, devraient être considérées comme des efforts supplémentaires pour normaliser le système et remettre le pays sur la voie des normes européennes.

40. Ce processus sera long et difficile. Il faudra changer les mentalités pour mettre en œuvre efficacement les lois récemment adoptées. Nous sommes cependant convaincus que la volonté politique et les efforts continus pour rétablir l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme aideront à rétablir les liens entre les personnes et entre les communautés. Le Conseil de l'Europe est prêt à soutenir les efforts de démocratisation du pays. En qualité de corapporteurs, nous évaluerons les progrès accomplis et les défis qu'il reste à relever dans le cadre du dialogue postsuivi. Nous prévoyons par conséquent de présenter un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques du pays en 2019, une fois l'élection présidentielle passée.

---

<sup>28</sup> Avis sur le projet de loi relative à la discrimination: prévention et protection, adopté par Commission de Venise à sa 114<sup>e</sup> session plénière (Venise, 16 et 17 mars) ([CDL-AD\(2018\)001-f](#)).

**Annexe 1: Programme de la visite d'information à Skopje****Lundi 18 juin 2018**

- 09:00 Réunion avec Monica Martinez, Cheffe des opérations, Bureau de Programme du Conseil de l'Europe à Skopje
- 09:30 – 10:45 Réunion avec les médias (\*)
- «Association des journalistes de la Macédoine»: Deniz Sulejman, Directeur de la communication
  - Centre de développement des médias: Dejan Georgievski, Président
  - Sitel TV: Ivona Talevska, Rédactrice en chef exécutive adjointe
  - «Institut macédonien des médias» (MIM): Cvetin Cilimanov, Vice-Président
- 11:15-12:30 Réunion avec des représentants des ONG et de la société civile (\*)
- Organisation civile pour le droit, l'éducation et les médias (COLPEM), représentée par Zelena Iupa: Mirjana Brangjolica et Blagoja Cvetanovski
  - Institut pour la politique européenne (EPI): Ismail Kamberi
- 14:00-14:40 Réunion avec Betian Kitev, Chef de délégation, et des membres de la Délégation Shpresa Hadri (DUI) et M. Afrim Gashi (BESA)
- 14:45-15:10 Réunion avec Afrim Gashi, coordinateur du groupe BESA au parlement
- 15:15-15:45 Réunion avec Hristijan Mickoski, Président de l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne – Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne (VRMO-DPMNE)
- 15:50-16:20 Réunion avec Agim Shaqiril, Union démocratique pour l'intégration (DUI)
- 16:25-16:55 Réunion avec Mira Firati, Parti démocratique des Albanais (DPA)
- 17:00-17:30 Réunion avec Bilal Kasami, Président de BESA
- 17:30-19:00 Réunion avec les ambassadeurs des Etats membres du Conseil de l'Europe représentés à Skopje, organisée par S.E. Danijela Barišić, Ambassadeur de Croatie, avec la participation de:
- S.E. Fatos Reka, Ambassadeur d'Albanie, S.E. Lepa Babić, Ambassadeur de Bosnie-Herzégovine, S.E. Ivan Petkov, Ambassadeur de Bulgarie, S.E. Laslo Dux, Ambassadeur de Hongrie, S.E. Viorel Stanila, Ambassadeur de Roumanie, S.E. Henrik Markuš, Ambassadeur de Slovaquie, S.E. Sybille Suter Tejada, Ambassadeur de Suisse, Mag. Gabriele Janežić, Chef de mission adjoint de l'ambassade d'Autriche, M<sup>me</sup> Susanne Herderich, Premier secrétaire de l'ambassade d'Allemagne, M<sup>me</sup> Despoina Valamvou, Conseillère aux affaires politiques et Cheffe du Bureau consulaire du Bureau de liaison de la Grèce, Alessandro Liquori, Chef de mission adjoint de l'ambassade d'Italie, Jelena Milačić, Chef de mission adjoint de l'ambassade du Monténégro, Ank Willems, Chef de mission adjoint de l'ambassade des Pays-Bas, Jacek Multanowski, ambassadeur de Pologne, Alexander Krivosejev, Deuxième secrétaire aux affaires politiques de l'ambassade de Russie, Zoran Kovacevic, Chef de mission adjoint de l'ambassade de Serbie, Paul Edwards, Chef de mission adjoint de l'ambassade du Royaume Uni.
- 20:00 Dîner de travail avec:
- Ambassadeur Samuel Žbogar, Chef de la mission de l'Union européenne à Skopje
  - M. Jeff Goldstein, Chef par intérim de la mission de l'OSCE à Skopje

**Mardi 19 juin 2018**

- 09:00-09:45 Réunion avec M. Andrei Zernovski, vice-ministre des Affaires étrangères
- 10:00- 10:30 Réunion avec M. Kole Shterjev, Président du Conseil des procureurs généraux

- 10:55-11:30 Réunion avec S.E. M. Zoran Zaev, Président du Gouvernement et Président de l'Union sociale démocratique de Macédoine (SDSM)
- 11:40-12:15 Réunion avec M. Xhemali Saiti, Président de l'Association des juges
- 13:15-13:45 Réunion avec M. Nikola Ivanovski, Président de la Cour constitutionnelle
- 14:00-14:30 Réunion avec M<sup>me</sup> Katica Janeva, Procureure spéciale contre les crimes relatifs au et résultant du contenu des interceptions illégales des communications
- 14:45-15:45 Déjeuner officiel offert par la délégation de l'APCE
- 16:00-16:30 Réunion avec M<sup>me</sup> Renata Deskoska, ministre de la Justice
- 16:45-17:15 Réunion avec M<sup>me</sup> Sanela Shkrijelj, Cheffe de cabinet du ministre du Travail et de la Politique sociale
- 18:00-18:30 Réunion avec M. Bujar Osmani, Vice-Premier ministre pour les Affaires européennes

**Mercredi 20 juin 2018**

- 09:40-10:10 Réunion avec M. Zoran Karadzovski, Président du Conseil de la magistrature
- 10:30 Conférence de presse
- 11:30 *Départ de la délégation*

(\*) Réunions organisées par le Secrétariat du Conseil de l'Europe

## **Annexe 2: Déclaration des corapporteurs publiée le 20 juin 2018**

### **Les corapporteurs saluent à Skopje la ratification de l'accord sur le nom du pays et appellent à des processus inclusifs**

«Aujourd'hui, le parlement macédonien a ratifié l'accord historique signé le 17 juin 2018 par Skopje et Athènes sur la 'question du nom' du pays. Nous saluons la bonne volonté et les mesures courageuses prises par les deux Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la contribution est précieuse pour la stabilité de toute la région», ont déclaré Lise Christoffersen (Norvège, SOC) et Valeriu Ghiletschi (République de Moldova, PPE/DC), corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) lors d'une visite d'information sur le dialogue postsuivi à Skopje les 18 et 20 juin 2018.

«Cet accord n'est que le début d'un long processus qui pourrait mettre un terme à un différend de 27 ans qui a entravé le développement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Le nom, mais aussi d'autres questions d'identité abordées dans cet accord, ont suscité, des décennies durant, réactions passionnées et émotionnelles, et restent sensibles pour certaines parties de la société. Il est légitime que ces préoccupations et opinions soient posées clairement et débattues de manière libre, pacifique et constructive – c'est le propre de la démocratie. Cependant, la violence, les intimidations et la rhétorique incendiaire n'ont pas leur place et doivent être condamnées par toutes les parties. Les citoyens devraient être capables de décider par eux-mêmes. Nous saluons donc l'annonce de l'organisation d'un référendum cet automne, qui donnera l'occasion aux citoyens de déterminer la vision qu'ils ont pour l'avenir de leur pays.

Lors de nos discussions avec tous les dirigeants des partis politiques et avec les autorités, nous avons souligné la nécessité de garantir, dans cet élan crucial, des processus inclusifs. Un dialogue avec le principal parti d'opposition VMRO-DPMNE – le seul parti parlementaire s'opposant à cet accord – mais aussi avec la société civile sera essentiel pour instaurer la confiance dans ce processus. Nous avons pu constater avec plaisir que les médias, la société civile et les organisations judiciaires étaient prêts à contribuer activement aux discussions. Nous avons également noté la décision de VMRO-DPMNE de revenir au parlement ce printemps, donnant un signe de responsabilité politique. Cette décision a permis l'adoption de textes législatifs cruciaux qui bénéficieront à toute la population. Nous attendons de tous les partis politiques, en ce moment historique, et de toutes les autorités impliquées dans le processus, qu'ils prennent une part active et responsable pour assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques, dans le respect de la constitution et le bon fonctionnement de l'administration électorale, permettant la tenue du référendum dans de bonnes conditions.

Il est ressorti de nos réunions que la signature de l'accord suscite un immense espoir de réaliser l'intégration euro-atlantique – un objectif stratégique consensuel du pays, transcendant les partis politiques et les communautés ethniques. Cet accord a également renforcé l'intention des autorités de poursuivre les réformes engagées depuis avril 2017, après une crise politique de deux ans qui a bloqué le processus de démocratisation du pays. Les mesures prises pour réformer le système judiciaire, renforcer la liberté des médias, réviser la loi électorale, réformer les services de renseignement et les services secrets ou prévenir et interdire la discrimination doivent être accueillies favorablement et soutenues. La réforme du système judiciaire en particulier, devrait renforcer la responsabilité, la transparence et l'indépendance des juges – et restaurer la confiance. Les réflexions sur le devenir du Bureau de la Procureure spéciale, qui enquête actuellement sur les conversations recueillies au cours d'écoutes téléphoniques illégales, devraient être considérées comme des efforts supplémentaires pour normaliser le système et remettre le pays sur la voie des normes européennes.

Ce processus sera difficile; il faudra du temps. Il faudra changer les esprits pour mettre en œuvre efficacement les lois récemment adoptées. Nous sommes cependant convaincus que la volonté politique et les efforts continus pour rétablir l'état de droit, la démocratie et les droits de l'homme aideront à rétablir les liens entre les personnes, et entre les communautés. Les actions sociales prises en faveur des populations dans le besoin, des Roms et des enfants dans les institutions, sont des exemples de politiques inclusives dont le pays a besoin. Le Conseil de l'Europe est prêt à soutenir les efforts de démocratisation du pays».

À Skopje, les corapporteurs ont rencontré le Premier ministre, le Vice-Premier ministre chargé des affaires européennes, la ministre de la Justice, le Vice-ministre des Affaires étrangères, le Président de la Cour constitutionnelle, les dirigeants des partis politiques, les autorités judiciaires et la Procureure spéciale, ainsi que des représentants des juges, des ONG, des médias et de la communauté diplomatique.