



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 9 juillet 2002
Avis n° 198/2002

CDL-AD (2002) 11
or. anglais

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS SUR LE
«PROJET DE PROPOSITION DE RÈGLEMENT INTÉRIEUR
DE L'ASSEMBLÉE DE LA RÉPUBLIQUE DE MACÉDOINE»

adopté par la Commission de Venise
lors de sa 51^e Session plénière
(Venise, 5-6 juillet 2002)

sur la base de commentaires par

M. Georg Nolte (Membre suppléant, Allemagne)

I. Introduction

1. Le présent avis concerne « le projet de proposition de Règlement intérieur de l'Assemblée de la République de Macédoine ». La traduction du projet sur laquelle se fonde cet avis est datée de « Skopje, février 2002 ». Le Secrétariat de la Commission de Venise a toutefois indiqué qu'il s'agit d'une version qui a été approuvée de manière informelle par la Commission des procédures de l'Assemblée nationale de Macédoine au début mai 2002. Conformément à la demande formulée, cet avis a pour unique objectif d'examiner si le projet de proposition permet une application correcte de l'Accord-cadre (d'Ohrid) (Document CDL (2001) 104 du 11 octobre 2001) et les amendements constitutionnels correspondants.

II. Commentaires généraux

2. Le projet de proposition ne comporte aucune règle traitant explicitement du « Conseil pour les relations interethniques ». Ce Conseil est prévu dans la nouvelle version de l'article 78 de la Constitution de la Macédoine. Etant donné le rôle décisif qu'il est appelé à jouer dans les litiges relatifs à l'application du nouvel article 69 (2) de la Constitution de la Macédoine (concernant la détermination des questions pour lesquelles une double majorité est nécessaire), il devrait être régi explicitement par le Chapitre VIII (articles 117 à 133) du projet de proposition.

3. A cet égard, il faut également noter que le projet de proposition ne comporte aucune règle indiquant quel commission de l'Assemblée est compétent en cas de contentieux entre plusieurs de ses groupes. L'article 130 du projet de proposition mentionne uniquement le droit d'une commission qui n'est pas compétent à soumettre un avis à la commission compétente.

4. L'Assemblée pourrait adopter, de manière ad hoc, des règles plus précises concernant la désignation et les compétences de ses différentes commissions. Cependant, le Conseil pour les relations interethniques étant prévu par la Constitution et la question de la définition des compétences étant une question de portée générale, il semble nécessaire que ces points soient traités explicitement dans le Règlement de l'Assemblée.

III. Commentaires relatifs à certains articles

5. **Article 3 :** Aux termes de l'article 3 (2) du projet de proposition, un député qui « parle » une langue (officielle) « peut utiliser cette langue lors des sessions de l'Assemblée et de ses commissions ». Il a été signalé au Rapporteur que le terme « utiliser » qui figure dans le projet provient d'une mauvaise traduction et que le terme exact serait « parler ». En tout état de cause, en vertu de l'article 7 (5) de la Constitution de la Macédoine dans sa version révisée (interprété à la lumière du point n° 8 de l'annexe B de l'Accord-cadre), le sens de cette disposition est que tout député maîtrisant l'une ou l'autre des langues officielles peut s'exprimer dans cette langue, indépendamment de la communauté à laquelle il appartient.

6. L'article 3 (3) donne aux citoyens *d'autres Etats* qui ont été invités à participer aux travaux de l'Assemblée le droit de s'exprimer dans leur propre langue. Toutefois, il n'est pas indiqué clairement si les citoyens de Macédoine qui ont été invités à participer aux travaux de l'Assemblée (et qui n'en sont pas membres) ont le droit de s'exprimer dans n'importe laquelle des langues officielles. L'article 7 (5) de la nouvelle Constitution stipule que toutes

les langues officielles autres que le macédonien peuvent être utilisées dans les organes de la République de Macédoine, conformément à la loi. Il est recommandé que les autorités macédoniennes envisagent de légiférer sur ce point en temps voulu.

7. **L'article 17 (2)** impose aux députés de déclarer, après vérification de leur mandat, à quelle communauté ils appartiennent. Cette règle implique que les députés indiquent la communauté à laquelle ils appartiennent au début de la législature et pour toute la durée de celle-ci, sans avoir la possibilité de modifier cette déclaration d'appartenance. Cette règle peut être sujette à caution car l'Accord-cadre et les amendements constitutionnels correspondants mentionnent toujours « les députés *qui déclarent* appartenir à des communautés non majoritaires... ». Cette formulation pourrait être interprétée comme impliquant que les députés conservent une possibilité de choix, mais cette interprétation n'est pas certaine. Il semble plutôt nécessaire, pour la protection des groupes minoritaires et de leurs représentants, qu'il ne soit pas possible de revenir à tout moment sur l'indication d'appartenance à une communauté donnée. Cette éventualité permettrait (en théorie) à la majorité de contourner la règle de la double majorité en incitant certains de ses membres à se reconnaître d'une autre communauté de manière à obtenir une majorité au sein de la minorité. En dernier analyse, l'article 17 (2) est donc approprié.

8. **L'article 18 (2)** devrait être amendé de manière à intégrer l'obligation énoncée au point n° 6.8 de l'Accord-cadre.

9. **L'article 95 (2)** prévoit que l'Assemblée prend ses décisions à la majorité... « à moins que la Constitution ne prévoise une majorité qualifiée ». Il s'agit d'une règle générale conçue de manière à pouvoir intégrer les amendements qui pourraient être apportés à la Constitution en vertu de l'Accord-cadre. Là aussi, il conviendrait de préciser quelles sont les dispositions de la Constitution auxquelles il est fait référence (en particulier les articles 69 (2) et 114(5)).

10. **L'article 107** ne prévoit pas la possibilité que des députés ne fassent pas partie d'un groupe parlementaire (ce qui peut aussi concerner tout particulièrement les députés appartenant à une communauté minoritaire). Il peut se produire que des députés qui appartiennent, au départ, à un groupe parlementaire quittent celui-ci sans s'inscrire à un autre. De plus, en fonction du système électoral, il peut arriver que des députés soient élus en raison de leur personnalité et non sur la base de leur affiliation à un parti. Il conviendrait de leur garantir la possibilité de participer à au moins une commission. Ils devraient également avoir le droit de faire des propositions en ce qui concerne les élections. La question des députés non inscrits à un groupe parlementaire concerne aussi **l'article 118 (4)**.

11. **L'article 113** a pour fonction d'appliquer plusieurs amendements constitutionnels résultant de l'Accord-cadre. Le projet d'article soulève plusieurs problèmes techniques, qui sont dus peut-être uniquement à la traduction :

- L'article 113 (2) fait référence au médiateur (*Ombudsman*), alors que l'article 77 de la Constitution révisée parle du « défenseur des droits du peuple » (*Public Attorney*). Nous supposons que ces deux désignations renvoient à la même institution.

- L'article 113 (3) traite de l'élection des juges à la Cour constitutionnelle. Il conviendrait de préciser que ces juges sont au nombre de neuf, comme le prévoit l'article 109 (1) de la Constitution telle qu'amendée.

- L'article 113 (4) concerne l'élection des membres de la Cour de la République. Nous supposons qu'il s'agit du Conseil de la magistrature de la République, institué en vertu de

l'article 104 de la nouvelle version de la Constitution. Il conviendrait de préciser que ce Conseil compte sept membres, comme prévu par l'article 104 (1) de la Constitution.

- Les articles 113 (2), (3) et (4) disposent que les élections se font à la « majorité des voix du nombre total de députés appartenant aux communautés non majoritaires en République de Macédoine ». Cette formulation diffère quelque peu de celle de l'Accord-cadre et des amendements constitutionnels correspondants, dans lesquels la majorité qualifiée nécessaire est décrite comme « la majorité du nombre total de députés qui déclarent appartenir aux communautés non majoritaires au sein de la population de la Macédoine ». Cette différence peut s'expliquer par le fait que le projet de Règlement intérieur présuppose que la « déclaration » faite par un député l'est en vertu de l'article 17 du projet de Règlement, ce qui signifierait que cette formulation n'entraîne aucune restriction du droit des députés à choisir leur communauté.

- Dans une note annexée à la traduction de l'article 113 du projet de Règlement intérieur, la question est soulevée de savoir quels sont, parmi les candidats proposés, ceux qui seront élus avec une majorité spéciale/distincte. Cette question ne semble pas poser problème. L'Accord-cadre prévoit seulement qu'un certain nombre de candidats seront élus avec une majorité spéciale. Il semblerait qu'il s'agisse là d'une question de procédure politique et, donc, qu'il appartienne en particulier aux députés appartenant à des communautés non majoritaires en Macédoine d'indiquer quels candidats leur agréent. Il est cependant également possible de fixer comme règle que les candidats qui doivent être élus avec une double majorité soient désignés à l'avance.

12. **L'article 125 (1)** devrait mentionner les articles de la Constitution relatifs au vote à la double majorité, notamment les articles 69 (2) et 78. La fonction des commissions parlementaires est de préparer les décisions de l'Assemblée. Leur composition reflète donc le poids relatif des différents groupes parlementaires. Lorsqu'une loi peut être adoptée à la majorité simple, la décision d'une commission correspond généralement à la majorité probable au sein de l'Assemblée. Par contre, dans les cas où une double majorité est nécessaire, une décision prise à la majorité simple au sein de la commission serait trompeuse dans la mesure où la position de la minorité concernée pourrait ne pas y être reflétée précisément. Il est donc suggéré d'introduire une disposition prévoyant que, lorsqu'une commission prend une décision dont l'application nécessite une double majorité, la position de la minorité concernée soit exprimée dans un document annexé à cette décision ou dans le procès-verbal qui doit l'accompagner.

13. **Article 147 :** Le délai imposé pour la soumission des rapports relatifs aux propositions de loi (24 heures après la session des commissions) paraît très contraignant. Le délai dans lequel un rapport est soumis *après* une session semble moins important que le délai dans lequel il est rendu disponible *avant* la prochaine session de l'organe concerné. La même remarque vaut pour l'**article 149**.

14. **Article 152 :** Les remarques faites pour l'article 125 (1) s'appliquent également à l'article 152 (2). Si la loi en question nécessite une double majorité, la proposition devrait donner à la minorité concernée la possibilité de communiquer formellement sa position propre.

15. **Article 158 :** Les remarques faites pour l'article 125 (1) s'appliquent également à l'article 158 (4). Si la loi en question nécessite une double majorité, la proposition devrait donner à la minorité concernée la possibilité de communiquer formellement sa position propre.

16. **Article 173 (2) :** Le vote des amendements en fonction de leur ordre de dépôt ne semble pas optimal. Il serait préférable de voter d'abord pour les amendements qui s'écartent le plus de la proposition initiale.

17. **Article 174 (1) :** Les remarques faites pour l'article 125 (1) s'appliquent aussi à l'article 174 (1). Si la loi en question nécessite une double majorité, la proposition devrait donner à la minorité concernée la possibilité de communiquer formellement sa position propre.

18. **Articles 184 et 185 :** La procédure d'interprétation authentique de la loi est inhabituelle dans les démocraties occidentales. Il faut garantir qu'elle ne pourra pas être utilisée pour contourner l'obligation de double majorité, dans les cas où elle est applicable. En conséquence, il est nécessaire qu'une règle précise que l'interprétation authentique d'une loi doit se faire avec la même majorité que pour l'adoption de cette loi en tant que telle. Les dispositions de l'article 185.6 semblent aller dans ce sens mais elles devraient être énoncées plus clairement.

19. **Article 211 :** Cet article soulève deux problèmes :

- La traduction utilise l'expression « *the Articles for Local Self-Government* » (« les articles pour l'autonomie locale »). Il serait plus clair de dire « *the Articles concerning Self-Government* » (« les articles relatifs à l'autonomie locale »). Il s'agit peut-être simplement d'un problème de traduction.
- La liste des dispositions formant l'Annexe A de l'Accord-cadre ne figure pas à l'article 77 (tout au moins dans la traduction).