

[TRADUCTION]

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Ljube Boškoski, est né en 1960 à Tetovo, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Il a les nationalités macédonienne et croate. On ignore où il réside actuellement. Il est représenté devant la Cour par M^e J. Arsov, avocat à Skopje.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

Le 24 mars 2004, le requérant invita la commission électorale nationale (*Државна Изборна Комисија*) à l'inscrire comme candidat indépendant à l'élection présidentielle qui devait avoir lieu dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Il avait rassemblé 10 000 signatures de citoyens à l'appui de sa candidature.

Le 25 mars 2004, la commission le débouta de sa demande au motif qu'il ne répondait pas à la condition d'éligibilité à la fonction de président de la République énoncée à l'article 80 § 5 de la Constitution, dans la mesure où, au jour des élections, il n'aurait pas résidé continûment sur le territoire de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pendant dix au moins des quinze dernières années. Elle constata que le 14 septembre 1987 le requérant avait informé les autorités qu'il ne résidait plus à Skopje et s'était inscrit comme résident à Rovinj, en Croatie. Il était alors demeuré dans ce pays jusqu'au 25 janvier 1999, date à laquelle il s'était réinscrit comme résident à Skopje. La commission, faisant application de l'article 132 de la Constitution, admit que la période du 14 avril 1989 au 17 novembre 1991 (date de la promulgation de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ») pendant laquelle le requérant avait résidé en Croatie avait valeur de période de résidence sur le territoire national. Par contre, elle estima que la période du 17 novembre 1991 au 25 janvier 1999 passée par l'intéressé en Croatie devait être considérée comme une période de résidence à l'étranger. Elle ne la prit donc pas en compte et calcula qu'au cours des quinze dernières années le requérant avait résidé dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pendant seulement sept ans, neuf mois et vingt-deux jours.

Le 26 mars 2004, le requérant attaqua la décision devant la Cour suprême (*Врховен Суд на РМ*). Il soutenait que, du fait d'une interprétation erronée (restrictive) de l'article 132 de la Constitution, la commission électorale nationale avait mal calculé la durée totale de sa résidence dans

« l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Selon lui, la période pendant laquelle il avait résidé en Croatie après le 17 novembre 1991 aurait dû être considérée comme une période de résidence sur le territoire national. Tout d'abord, ni la Constitution, ni la loi prise pour son application (*Уставен Закон за имплементација на Уставот на РМ*), ni une quelconque autre loi ne prévoyaient de délai au-delà duquel l'article 132 de la Constitution, qui était une disposition transitoire, devait cesser de s'appliquer. Ensuite, ni l'article 132, ni les autres dispositions de la Constitution, ni les lois pertinentes ne précisait que la période de résidence dans les autres républiques de la République socialiste fédérative de Yougoslavie à prendre en compte devait être limitée à la période antérieure à la promulgation de la Constitution ou à quelque autre période que ce fût. Dans la mesure où ni la Constitution ni les lois ne réglementaient les modalités ou la durée d'application de l'article 132, le requérant estimait que, conformément aux conventions relatives aux droits de l'homme et aux conventions de Vienne de 1978 et de 1983 sur la succession d'Etats, la commission électorale nationale aurait dû donner de la disposition en cause une interprétation large et non pas restrictive. Il soutenait que l'on ne pouvait pas lui reprocher d'avoir quitté « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour la Croatie en 1987 et d'être resté dans ce pays un certain temps après l'éclatement de la Yougoslavie, d'autant qu'il était parti pour des raisons économiques. Enfin, il alléguait avoir été victime d'une discrimination par rapport à certains des candidats aux élections présidentielles de 1994 et de 1999, à savoir M. K. Gligorov et M. V. Tupurkovski respectivement, dont les candidatures avaient été acceptées par la commission électorale nationale telle qu'elle était composée à l'époque. Il estimait que la commission n'avait pas appliqué l'article 132 de la Constitution de la même manière dans leurs cas que dans le sien. Il demandait à la Cour suprême d'ordonner à la commission de lui communiquer et de rendre public le texte de ses décisions concernant les candidatures de MM. Gligorov et Tupurkovski.

Le 27 mars 2004, la Cour suprême le débouta de sa demande, considérant que la commission électorale nationale avait correctement calculé la durée totale de sa résidence sur le territoire national. Elle expliqua qu'en se dotant d'une Constitution le 17 novembre 1991 « l'ex-République yougoslave de Macédoine » avait déclaré son indépendance, de sorte que l'article 132 ne pouvait être appliqué que pour la période antérieure à cette date. Elle ne répondit pas directement aux allégations et arguments du requérant.

Le 29 mars 2004, le requérant saisit la Cour constitutionnelle (*Уставен Суд на РМ*) d'un recours dans lequel il demandait l'annulation des décisions de la Cour suprême et de la commission électorale nationale sur la base de l'article 50 § 1 et de l'article 110 § 3 de la Constitution. Qualifiant son recours de demande de protection d'un droit électoral (*барање за заштита на избирачко право*), il réitérait les allégations et arguments

qu'il avait formulés devant la Cour suprême et plaidait la violation de son droit de se présenter à l'élection, garanti par l'article 23 de la Constitution et l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Il se plaignait également de ne pas avoir obtenu de la Cour suprême une réponse motivée à ses arguments.

Le même jour, le requérant adressa une requête quasiment identique à la Cour suprême : il lui demandait d'adopter lors d'une session conjointe de ses trois chambres une position commune sur sa décision du 27 mars 2004 et d'annuler celle-ci.

Le 31 mars 2004, la Cour constitutionnelle rejeta la requête pour incompatibilité *ratione materiae* avec la Constitution. Elle expliqua que le droit de se présenter à des élections ne faisait pas partie des droits et libertés individuels énoncés à l'article 110 § 3 de la Constitution, dont la violation pouvait être contestée devant elle par la voie d'un recours individuel. Elle précisa que la commission électorale nationale et la Cour suprême étaient seules compétentes, en vertu de l'article 10-e de la loi sur l'élection du président de la République, pour protéger le droit en cause, ajoutant qu'elle-même n'était pas compétente pour examiner le grief tiré de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle rendit sa décision sans tenir d'audience.

On ne sait pas au juste si la Cour suprême a donné suite à la demande d'adoption d'une position commune et d'annulation de la décision du 27 mars 2004 dont le requérant l'avait saisie. Toujours est-il que l'intéressé n'a pas pu se présenter aux élections, qui ont eu lieu les 14 et 28 avril 2004.

B. Le droit interne pertinent

1. Dispositions de la Constitution définissant les pouvoirs du président de la République

L'article 79 de la Constitution (*Устав на Република Македонија*) dispose que le président de la République est le commandant en chef des forces armées de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

L'article 84 énumère les pouvoirs discrétionnaires du chef de l'Etat. Il énonce que le président de la République : 1) désigne la personne chargée de former le gouvernement ; 2) nomme et révoque par décret les ambassadeurs et autres représentants diplomatiques de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à l'étranger ; 3) accepte les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques étrangers ; 4) propose deux candidats pour siéger en qualité de juges à la Cour constitutionnelle ; 5) propose deux candidats pour siéger au Conseil de la magistrature de la République ; 6) nomme trois membres du Conseil de sécurité de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; 7) propose des candidats pour siéger au Conseil chargé des relations interethniques ; 8) nomme et révoque d'autres titulaires de fonctions publiques définies par la

Constitution et la loi ; 9) décerne les décorations et distinctions ; 10) statue sur les demandes de grâce ; et 11) s'acquitte d'autres fonctions définies par la Constitution.

L'article 90 § 1 prévoit que le président de la République doit, dans les dix jours à compter de la formation de l'Assemblée, confier la formation du gouvernement à un candidat appartenant au(x) parti(s) majoritaire(s) en sièges au sein de l'Assemblée.

Aux termes de l'article 75 §§ 1 et 2, les lois sont promulguées par décret signé par le président de l'Assemblée et par le président de la République.

En vertu de l'article 75 § 3, le président de la République peut refuser de signer un décret de promulgation d'une loi. Son droit de veto en la matière n'est que provisoire, car la même disposition prévoit que dans le cas où l'Assemblée adopte à nouveau la loi par un vote à la majorité de l'ensemble de ses représentants le président de la République est tenu de signer le décret.

L'article 75 § 4 énonce que le président de la République n'a pas le droit de refuser de promulguer les lois qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent être adoptées qu'à la majorité des deux tiers de l'ensemble des représentants de l'Assemblée.

2. Dispositions de la Constitution relatives à l'exercice d'autres pouvoirs constitutionnels

En vertu de l'article 63 §§ 1, 3 et 4 de la Constitution, les représentants de l'Assemblée sont élus pour un mandat de quatre ans et de nouvelles élections doivent être organisées dans les quatre-vingt-dix derniers jours du mandat de l'Assemblée en place. Le mandat des représentants ne peut être prorogé qu'en cas de guerre ou d'urgence.

L'article 63 § 7 prévoit que l'Assemblée doit être dissoute lorsque plus de la moitié de l'ensemble de ses représentants se prononcent pour la dissolution.

L'article 71 § 1 dispose que le droit de proposer un projet de loi est reconnu à tout représentant de l'Assemblée, au gouvernement et à tout groupe d'au moins 10 000 électeurs.

L'article 71 § 2 précise que tout citoyen, tout groupe de citoyens et toute institution ou association peuvent inviter les organes compétents à prendre l'initiative de proposer l'adoption d'une loi.

L'article 90 § 3 énonce que le gouvernement est élu par l'Assemblée sur la proposition de la personne désignée par le président de la République et sur la base de son programme, par un vote à la majorité de l'ensemble des représentants de l'Assemblée.

L'article 92 précise notamment que le gouvernement et chacun de ses membres sont responsables devant l'Assemblée, qui peut adopter une motion de censure contre le gouvernement.

L'article 93 dispose, entre autres, que le gouvernement a le droit de remettre sa démission.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1, le requérant se plaint d'une violation de son droit de se porter candidat à l'élection présidentielle. Il allègue en particulier que c'est de manière erronée et injuste que la commission électorale nationale et la Cour suprême ont conclu qu'il ne répondait pas à la règle exigeant dix ans de résidence sur le territoire national. Il estime que ces autorités ont appliqué l'article 132 de la Constitution de façon injuste et arbitraire, et affirme que leurs décisions s'expliquent en fait par des motivations politiques.

2. En outre, mais sans invoquer ici une disposition particulière de la Convention, le requérant reproche à la Cour suprême de n'avoir pas rendu de décision motivée sur ses arguments et allégations et à la Cour constitutionnelle d'avoir méconnu son droit d'accès à un tribunal en rejetant sa demande de protection de ses droits électoraux et d'avoir statué sans tenir d'audience.

EN DROIT

1. Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1, le requérant se plaint de n'avoir pu se porter candidat à l'élection du président de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en 2004.

Aux termes de l'article 3 du Protocole n° 1,

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

La Cour rappelle que cet article garantit le « choix du corps législatif » et que les mots « corps législatif » ne s'entendent pas nécessairement du seul parlement national ; il échet de les interpréter en fonction de la structure constitutionnelle de l'Etat en cause (voir, *mutatis mutandis*, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 53, et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 40, CEDH 1999-I).

Dans deux affaires antérieures, la Commission avait déclaré que les prérogatives du chef de l'Etat ne pouvaient, en tant que telles, amener à voir en celui-ci un « corps législatif » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 (*Baskauskaite c. Lituanie*, n° 41090/98, décision de la Commission du 21 octobre 1998, non publiée, et *Habsburg-Lothringen c. Autriche*,

n° 15344/89, décision de la Commission du 14 décembre 1989, Décisions et rapports 64, p. 211).

Cependant, la Cour n'exclut pas la possibilité d'appliquer l'article 3 du Protocole n° 1 à des élections présidentielles. Elle rappelle que cette disposition consacre un principe caractéristique d'un « régime politique véritablement démocratique », pour lequel elle doit avoir égard non seulement aux pouvoirs strictement législatifs d'un organe donné, mais également au rôle joué par celui-ci dans l'ensemble du processus législatif (*Matthews*, précité, §§ 42 et 49). S'il était établi que les fonctions du chef de l'Etat concerné comprennent l'initiative législative et le pouvoir d'adopter des lois ou incluent de vastes prérogatives en matière de contrôle de l'adoption des lois ou le pouvoir de censurer les principaux organes législatifs, on pourrait alors soutenir que le chef de l'Etat est un « corps législatif » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1.

Or la Cour ne relève aucun élément qui lui permettrait de dire que les pouvoirs du chef de l'Etat en question sont tels que celui-ci doit être réputé faire partie du « corps législatif » de l'Etat.

Premièrement, le président de la République n'a pas l'initiative législative ni le pouvoir d'adopter des lois (voir l'article 71 §§ 1 et 2 et l'article 84 de la Constitution).

Deuxièmement, le président de la République ne dispose pas de pouvoirs importants en matière de contrôle de l'adoption des textes législatifs, et il n'a pas le droit de censurer les principaux organes auxquels appartiennent l'initiative législative et l'adoption des lois.

Ainsi, le président de la République ne possède, ni dans la loi ni dans la pratique, un droit de veto absolu sur la législation adoptée par l'Assemblée nationale. La Constitution ne lui reconnaît que le pouvoir restreint de suspendre provisoirement la promulgation des lois adoptées par l'Assemblée (voir l'article 75 § 3 de la Constitution). En outre, ni le droit ni la pratique ne lui donnent un pouvoir illimité de dissoudre l'Assemblée nationale, qui se dissout de sa propre initiative (article 63 § 7 de la Constitution) ou à l'expiration de son mandat (article 63 §§ 1, 3 et 4 combinés de la Constitution). Enfin, ni le droit ni la pratique ne donnent au président un pouvoir illimité en matière d'investiture et de censure du gouvernement ou de ses membres, puisque c'est l'Assemblée qui a le dernier mot à cet égard. La Cour relève que, mis à part son pouvoir de désigner la personne chargée de former le gouvernement (article 90 § 3 de la Constitution), le président n'a aucun pouvoir sur cet organe, principal détenteur de l'initiative législative. Elle note que c'est l'Assemblée qui nomme le gouvernement ou ses membres et qui met fin à leurs fonctions (articles 90 § 3, 92 et 93 de la Constitution).

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 de celle-ci.

2. Le requérant reproche par ailleurs à la Cour suprême de n'avoir pas rendu de décision motivée et de n'avoir pas répondu à ses arguments, et à la Cour constitutionnelle de l'avoir privé de l'accès à un tribunal et de n'avoir pas tenu d'audience.

L'article 6 de la Convention, ainsi invoqué en substance, dispose en sa partie pertinente :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

La Cour relève que la procédure en cause portait sur les droits politiques du requérant, en particulier son droit de se présenter à l'élection présidentielle. Elle observe que les procédures concernant le contentieux électoral échappent au champ d'application de l'article 6 de la Convention, dans la mesure où elles concernent l'exercice de droits de caractère politique et ne portent donc pas sur des « droits et obligations de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Pierre-Bloch c. France*, arrêt du 21 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, p. 2223, § 50, et *Cheminade c. France* (déc.), n° 31599/96, CEDH 1999-II).

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 de celle-ci.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.