



AS/Bur (2018) 49

8 novembre 2018

## Bureau de l'Assemblée

# Observation du référendum dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (30 septembre 2018)

## Mémoire<sup>1</sup>

Commission ad hoc du Bureau

Président : M. Stefan Schennach (Autriche, SOC)

### Table des matières

	<b>Page</b>
1. Introduction.....	1
2. Contexte politique .....	2
3. Cadre juridique et système électoral.....	2
4. Administration du référendum .....	3
5. Listes électorales .....	4
6. Campagne référendaire, financement de la campagne et couverture par les médias .....	4
7. Recours .....	7
8. Jour du scrutin .....	7
9. Conclusions .....	8

Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc

Annexe 2 – Programme de la Mission internationale d'observation du référendum (MIOR)

Annexe 3 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation du référendum (MIOR)

### 1. Introduction

1. Le 1<sup>er</sup> août 2018, le président de l'Assemblée de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a transmis à l'Assemblée parlementaire une invitation officielle à observer le référendum prévu le 30 septembre 2018 à la suite de l'Accord final signé entre la Grèce et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » le 17 juin 2018. Le 3 septembre, le Bureau de l'Assemblée a décidé d'observer ce référendum et de constituer une commission ad hoc à cet effet, composée d'un membre de chaque groupe politique ainsi que des deux corapporteurs de la Commission de suivi. Il a en outre autorisé la Présidente à approuver la liste des membres de la commission ad hoc chargés d'observer le référendum et à désigner son/sa président(e). Le 14 septembre, la Présidente de l'Assemblée a approuvé la composition de la commission ad hoc (Annexe 1) et désigné M. Stefan Schennach (SOC) comme président.

2. Conformément à l'accord de coopération signé le 4 octobre 2004 entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), un représentant de la Commission de Venise a été invité à rejoindre la commission ad hoc en tant que conseiller.

---

<sup>1</sup> Le 22 novembre 2018, le Bureau a pris note du mémorandum préparé par le Président de la mission d'évaluation des élections

3. La commission ad hoc (délégation de l'APCE) s'est rendue dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » du 28 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2018. Elle est intervenue dans le cadre d'une Mission internationale d'observation du référendum (MIOR), conjointement à la Mission d'observation du référendum (MOR) détachée par le BIDDH de l'OSCE. Le programme des réunions de la délégation figure à l'annexe 2.

4. Le jour du scrutin, les membres de la délégation de l'APCE se sont répartis en quatre équipes qui ont observé les élections à Skopje et dans la région alentour, ainsi que dans les régions de Gostivar, Tetovo et Kumanovo.

5. La commission ad hoc de l'Assemblée a conclu que, même si le cadre juridique ne couvrait pas suffisamment tous les aspects du processus, le référendum organisé le 30 septembre dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a été administré de manière impartiale et que les libertés fondamentales ont été respectées. Le communiqué de presse de la MIOR est reproduit à l'annexe 3.

6. La commission ad hoc tient à remercier la MOR du BIDDH/OSCE pour son excellente coopération au sein de la MIOR.

## **2. Contexte politique**

7. L'adhésion du pays à l'Union européenne (UE) et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) se heurte depuis des années à l'absence de consensus entre les États membres de ces organisations sur le nom du pays. Le 17 juin 2018, après une année de négociations placées sous les auspices des Nations Unies, le pays a signé un accord bilatéral avec la Grèce. L'accord prévoit des amendements constitutionnels, parmi lesquels la modification du nom constitutionnel du pays en « République de Macédoine du Nord ». La mise en œuvre de l'accord est considérée comme un préalable à l'intégration dans l'UE et dans l'OTAN.

8. Le 30 juillet, le parlement a voté l'organisation d'un référendum consultatif sur l'approbation de l'accord, sans parvenir à un consensus avec l'opposition sur le caractère consultatif du référendum ni sur la formulation de sa question. À l'issue du référendum, un vote du parlement à la majorité des deux tiers resterait nécessaire pour que les amendements constitutionnels deviennent effectifs avant la fin 2018. Une fois les amendements adoptés, l'accord devrait encore être déposé devant le Parlement grec pour adoption.

## **3. Cadre juridique et système électoral**

9. La commission ad hoc de l'APCE rappelle que « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme et son Protocole additionnel, qui consacrent un certain nombre de principes fondamentaux pour une démocratie effective et véritable, parmi lesquels le droit à des élections libres (article 3 du Protocole additionnel), la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, ainsi que l'interdiction de la discrimination (articles 10, 11 et 14 de la Convention).

10. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les référendums sont réglementés pour l'essentiel par la Constitution de 1991 (révisée pour la dernière fois en 2011) et par la loi de 2005 sur les référendums et les initiatives citoyennes (ci-après « la loi sur les référendums »). Le cadre juridique n'est ni exhaustif ni harmonisé. La loi sur les référendums énonce les règles générales de la procédure référendaire, mais ne détaille pas suffisamment certains aspects de fond. Elle prévoit que les dispositions du Code électoral de 2006 s'appliquent sauf indication contraire. La Commission électorale nationale (CEN) a publié un règlement qui appliquait les dispositions du Code électoral relatives à l'administration des élections et à l'inscription des électeurs au référendum, mais pas celles relatives au financement et au déroulement de la campagne. L'omission de ces aspects dans le cadre juridique a créé une certaine confusion parmi les parties prenantes quant aux règles applicables et a nui à la sécurité juridique. Les tentatives de la CEN pour combler ces lacunes et clarifier d'autres points dans un nouveau règlement ont suscité des questions sur leur fondement juridique et sur les limites de compétence de la CEN en matière réglementaire. Ainsi, le règlement de la CEN imposait que le parlement dispose d'un espace médiatique pour les besoins de la campagne et attribuait les recours portant sur l'inscription des électeurs à la juridiction de la Cour suprême. La

Cour suprême a fait valoir par la suite que ce transfert de compétences ne reposait sur aucun fondement juridique. Le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise de 2007 recommande que, « à l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire –, les règles du droit référendaire devraient avoir au moins rang législatif ».

11. La loi sur les référendums exige que la question soumise au vote soit « formulée en termes précis et univoques, afin que l'électeur puisse répondre "Oui" ou "Non" ». La question figurant sur le bulletin était « Êtes-vous favorable à l'adhésion à l'UE et à l'OTAN en acceptant l'accord passé entre la République de Macédoine et la République de Grèce ? ». Certains membres de la MIOR ont fait remarquer que le caractère composite de la question ainsi que l'absence de référence explicite à la modification du nom constitutionnel du pays et à d'autres amendements constitutionnels implicites étaient susceptibles d'induire l'électeur en erreur. D'autres parties prenantes ont soutenu que les différentes parties de la question étaient corrélées, comme l'attestent les déclarations publiques de représentants officiels de l'UE et de l'OTAN, selon lesquels l'accord est un préalable à l'intégration. La délégation de l'APCE souligne que le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise recommande que la question n'induisse pas en erreur et ne suggère pas une réponse et qu'« il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir la liberté de vote de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou rejeter en bloc des dispositions sans lien entre elles ». Lors d'une audience publique, la Cour constitutionnelle a examiné les points faibles de la formulation mais a confirmé la constitutionnalité de la procédure.

12. La loi exige qu'un seuil minimal équivalent à une majorité des électeurs inscrits soit atteint pour que le référendum soit adopté, mais ne précise pas si cette disposition s'applique aux référendums consultatifs. Compte tenu du caractère consultatif du référendum en question, le gouvernement n'a pas défini de critères de fait, tels qu'un quorum de participation ou un pourcentage de « Oui », auxquels il subordonnerait la poursuite du processus de révision constitutionnelle au parlement à la suite du scrutin. Cela étant, le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères et le président du parlement ont indiqué tous trois que les amendements se poursuivraient quel que soit le taux de participation atteint et que le « Oui » l'emporte ou non. Pour la population, partisans d'un boycott y compris, le seuil était lié d'une certaine façon à la réussite du référendum. Des interprétations divergentes de ce seuil ont semé le doute quant aux conséquences du vote sur le plan procédural.

#### **4. Administration du référendum**

13. Le déroulement du référendum a été supervisé par une administration à trois niveaux, comprenant la CEN (Commission électorale nationale), 80 commissions électorales municipales (CEM) et la commission électorale de la ville de Skopje, ainsi que 3 480 commissions électorales de bureau de vote (CEBV). Par ailleurs, 33 CEBV supplémentaires ont été mises en place au sein des bureaux diplomatiques et consulaires pour administrer le vote des électeurs domiciliés à l'étranger, et une au sein de la CEN pour administrer celui des membres des CEBV déployés dans les bureaux diplomatiques et consulaires.

14. La dernière révision en date du Code électoral (juillet 2018) a instauré une CEN provisoire mandatée pour six mois, décision qui s'écarte de la bonne pratique. La délégation de l'APCE rappelle que la Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise de 2002 recommande que la commission centrale soit permanente. Les sept membres, parmi lesquels trois femmes, ont été nommés par des partis parlementaires ; quatre sont issus de la coalition au pouvoir, dont le vice-président, et trois de l'opposition, dont le président. Le Code électoral prévoit la nomination d'un Secrétaire général adjoint, mais ce poste n'a été ni défini ni pourvu.

15. Les CEM se composent de cinq membres (et de leurs suppléants) exerçant un mandat de cinq ans ; il s'agit d'agents publics tirés au sort. Ces commissions ont supervisé le déroulement du référendum dans chaque municipalité, désigné et formé les membres des CEBV et assuré la gestion d'autres préparatifs techniques. Les CEBV se composent de trois membres (et de leurs suppléants) tirés au sort parmi des agents publics. Ils sont responsables de la gestion des bureaux de vote et de l'application des procédures de vote et de dépouillement. Pour le référendum, les CEBV ne comprenaient aucun des deux membres temporaires désignés par les partis, comme le prévoit le Code électoral pour d'autres scrutins. Malgré des modifications de dernière minute dans la

composition des CEM et des CEBV, l'obligation d'assurer une représentation ethnique et une représentation des genres équilibrées a été largement respectée.

16. La délégation de l'APCE a noté que la CEN avait été impartiale dans son administration du référendum et qu'elle avait tenu les délais légaux de manière générale. La commission a organisé des réunions publiques à la fois régulières, efficaces et collégiales. Cela étant, il a manqué un débat de fond dans certaines sessions publiques, les décisions étant adoptées à l'unanimité à la suite de réunions de travail préalables fermées au public et aux observateurs.

17. La CEN a certes publié l'essentiel de ses décisions et ses principales informations sur son site internet, mais toutes les décisions n'ont pas fait l'objet d'une publication, ce qui est contraire au règlement intérieur de la CEN. De surcroît, l'ensemble des décisions concernant les procédures d'appel d'offres pour la sélection de contractants ont été prises lors de réunions à huis clos de la commission des achats de la CEN. Les commissions de niveau inférieur ont fait preuve de professionnalisme dans l'ensemble et reçu la confiance des acteurs locaux. Toutefois, même si la plupart des sessions de la CEN étaient publiques, il est arrivé qu'elles ne soient pas annoncées à l'avance, ce qui a compliqué le travail d'observation.

18. La CEN a dispensé des formations en cascade aux commissions électorales de rang inférieur en s'appuyant sur des présentations, des manuels et des vidéos. Les formations des CEM étaient bien organisées, interactives et proposées en macédonien et en albanais.

19. On saluera la campagne d'informations menée par la CEN à la télévision et sur internet, entre autres, qui s'est adressée aux électeurs et notamment aux plus jeunes d'entre eux. Le contenu diffusé a porté en priorité sur le scrutin et sur l'emplacement des bureaux de vote en mettant en avant l'importance de la liberté de choix et de la liberté de participation plutôt que l'importance de participer. Les autorités ont fait quelques efforts pour fournir des informations sur l'accord. Néanmoins, la teneur de l'accord ainsi que ses répercussions potentielles ont été insuffisamment expliquées, ou l'ont été trop tard au cours de la campagne. Les médias radiodiffusés ont largement comblé cette lacune en diffusant des programmes d'informations traitant de l'accord et du référendum, qui ont renforcé la capacité des électeurs à prendre une décision éclairée.

## **5. Listes électorales**

20. Les habitants âgés d'au moins 18 ans jouissent du droit de vote, hormis ceux qui sont frappés d'incapacité juridique en vertu de la décision d'un tribunal. Le fait de priver une personne de son droit de vote en raison d'un handicap mental ou intellectuel est contraire aux normes internationales. En application du Code électoral, seules les personnes ayant une adresse enregistrée et une pièce d'identité ou un passeport biométrique valable sont inscrites sur les listes électorales. Les autorités ont procédé au renouvellement des pièces d'identité des détenus qui étaient arrivées à expiration.

21. L'inscription des électeurs se fait de manière passive pour les électeurs domiciliés sur le territoire national. Les listes électorales sont dressées par la CEN à partir de différents registres civils et démographiques. Au cours de la période de contrôle public, qui s'est déroulée du 9 au 23 août, 5 641 électeurs au total se sont déplacés pour vérifier leurs informations personnelles ; ce contrôle a donné lieu à 94 ajouts, 295 suppressions et 74 corrections. Lorsque la CEN a clôturé la période d'inscription, le 7 septembre, la liste électorale contenait 1 806 336 électeurs éligibles. Le ministre des Affaires étrangères a informé la CEN que 2 694 électeurs étaient inscrits pour le vote à l'étranger.

22. Tous les interlocuteurs de la délégation de l'APCE ont reconnu que l'exactitude des listes électorales posait un problème de longue date et que les insuffisances structurelles répertoriées dans de précédents rapports du BIDDH et de l'APCE perduraient. Cela étant, malgré l'importance que revêt le quorum de participation pour le référendum, l'exactitude des listes électorales n'a pas été citée par les interlocuteurs comme une préoccupation majeure. Reste que le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales demeure anormalement élevé en comparaison de la population du pays.

## **6. Campagne référendaire, financement de la campagne et couverture par les médias**

23. Bien que la campagne officielle ait démarré le 30 juillet, jour de l'annonce de la date du référendum, ce n'est qu'après le 10 septembre que la plupart des parties prenantes ont véritablement démarré leurs activités. La campagne s'est terminée 48 heures avant le jour du scrutin. Elle a été active et s'est déroulée dans le calme, de manière générale, dans l'ensemble du pays. Les droits fondamentaux relatifs à la campagne, parmi lesquels les libertés de réunion, d'association et d'expression, ont pu s'exercer pleinement.

24. Le parlement a mené la campagne du « Oui » en sa qualité d'autorité de proposition, la déployant dans tout le pays en mettant l'accent sur les avantages d'une adhésion à l'UE et à l'OTAN, notamment pour les générations à venir. L'Union sociale démocratique de Macédoine (SDSM), parti au pouvoir, s'y est jointe aux côtés de plus de 100 organisations de la société civile pour militer en faveur du « Oui » avec le message « Dites oui à une Macédoine européenne ». La campagne a consisté à distribuer des affiches et des brochures, à investir les espaces d'affichage, à faire du porte-à-porte et à organiser des meetings ainsi que des réunions publiques. Elle s'est appuyée sur les réseaux sociaux en complément de ces activités.

25. Contrairement au Code électoral, la loi sur les référendums ne régit pas la participation des fonctionnaires et des représentants étrangers à la campagne. Le Premier ministre, les membres de cabinet et les députés ont pris une part active à la campagne du « Oui » et des maires les ont fréquemment rejoints lors d'activités locales de campagne. La campagne a également bénéficié d'un engagement soutenu de la communauté internationale. Des dirigeants étrangers et des représentants de l'UE, des États-Unis et de l'OTAN se sont rendus à Skopje pour défendre l'accord bilatéral et appeler la population à voter. Presque tous ces représentants ont qualifié l'accord d'« historique » et considéré son approbation comme un préalable à l'adhésion du pays à l'UE et à l'OTAN, certains d'entre eux appuyant le « Oui » de manière explicite. La délégation de l'Union européenne a mené des activités de sensibilisation sous le slogan « Imaginons un avenir ensemble ». De nombreux interlocuteurs de la MIOR ont fait état d'un certain amalgame entre les activités internationales et la campagne nationale en faveur du « Oui », qui a profité à la campagne.

26. Même si des interlocuteurs de la délégation de l'APCE issus de communautés et de partis ethniques ont confirmé être favorables au référendum et vouloir encourager leurs membres à voter « Oui », la campagne est passée relativement inaperçue dans ces communautés. La plupart des partis albanais et roms ont fait campagne séparément avec des messages adressés aux membres de leurs communautés. Le plus important d'entre eux, l'Union démocratique pour l'intégration (DUI), a coordonné ses activités avec celles du SDSM à l'occasion.

27. Le principal parti d'opposition, l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne – Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne (VRMO-DPMNE), a dénoncé l'accord avec la Grèce, le qualifiant de « capitulation » et de menace pour l'identité et l'histoire du pays. Néanmoins, le parti n'a pris aucune position officielle sur le référendum et, le 11 septembre, son président a invité les habitants à « agir en leur âme et conscience ». Quelques représentants officiels du VMRO-DPMNE (actuellement ou anciennement affiliés) ont critiqué la direction du parti pour ses prises de position, certains revendiquant publiquement leur soutien à la question référendaire et appelant les citoyens aux urnes, d'autres annonçant leur intention de voter « non ». Même si le parti n'a conduit aucune campagne spécifique au référendum, il a protesté de manière soutenue contre le gouvernement, notamment par des manifestations et des publications sur les réseaux sociaux critiquant la politique gouvernementale et l'accord passé avec la Grèce.

28. Le camp du « Non » n'a pas fait campagne de façon organisée, mais 72 associations et deux partis politiques non représentés au parlement, Macédoine unie et Voix de la Macédoine, ont appelé au boycott pour empêcher le référendum d'atteindre le quorum de participation de 50 %. L'appel au boycott a été lancé à l'occasion de meetings et sur les réseaux sociaux, en employant une rhétorique nationaliste souvent provocante. Plusieurs opérations de désinformation ont été signalées. Certaines auraient semble-t-il bénéficié de financements étrangers, mais aucune fausse information n'a été reprise par les médias traditionnels ni diffusée en dehors de la Toile. Le Président du pays, qui avait précédemment refusé de signer la ratification de l'accord par le parlement, a annoncé qu'il ne voterait pas lors du référendum.

29. Certains des interlocuteurs de la délégation de l'APCE ont évoqué des pressions exercées sur des fonctionnaires et des enseignants pour les inciter à voter, mais leurs allégations n'ont été corroborées par aucune donnée probante. Un recours a été introduit par le procureur d'un parquet

local concernant une violation présumée du Code pénal au cours de l'une des apparitions publiques du Premier ministre pendant la campagne.

30. Des partis et d'autres participants ont assuré eux-mêmes le financement de leur campagne grâce à des dons privés. Bien que le cadre juridique ne prévoit aucun financement public du référendum, le gouvernement a attribué 80 millions de denars macédoniens (1,3 million d'euros environ) au parlement, en sa qualité d'autorité de proposition, pour financer les messages audiovisuels diffusés pendant la campagne. Une commission de coordination instaurée au sein du parlement a ouvert un compte bancaire pour accueillir ces fonds publics et payé directement les temps d'antenne facturés par les chaînes de télévision et les stations de radio. Le VMRO-DPMNE a critiqué l'attribution de fonds publics et refusé sa part, affirmant que dépenser ainsi l'argent public ne servait pas l'intérêt général. Les fonds publics n'ont donc servi à financer que la campagne du « Oui ». Plusieurs petits partis et organisations de la société civile ont également opposé des objections à cette utilisation de l'argent public.

31. Les règles juridiques encadrant le financement de la campagne référendaire n'instituent aucun plafond de dépenses et manquent de clarté en ce qui concerne la publication et le contrôle des comptes ainsi que les sanctions. Le règlement de la CEN oblige uniquement le parlement, en tant qu'autorité de proposition, à tenir un compte de campagne listant ses dépenses de fonds publics et à le publier dans les 30 jours suivant le référendum. Les partis politiques et autres parties prenantes n'ont aucune obligation de tenir un livre de dépenses et recettes pendant une campagne référendaire, ce qu'ils sont tenus de faire pour d'autres élections. La réglementation limitée et le manque de transparence sur le financement des campagnes sont contraires aux normes internationales.

32. La plupart des journalistes rencontrés par la délégation de l'APCE ont reconnu que le climat de travail s'était amélioré et que la pression politique avait diminué ces dernières années. Si les médias, notamment locaux, ont encore du mal à s'en sortir financièrement, un grand nombre de radiodiffuseurs, dont plus de 15 chaînes de télévision de portée nationale, diffusent dans le pays. La télévision est la première source d'information politique.

33. Les médias ont communiqué à la population quantité d'informations traitant du référendum. Des messages de campagne ont été régulièrement diffusés par des médias privés à partir du 8 septembre. Les médias publics n'avaient aucune obligation d'allouer gratuitement du temps d'antenne.

34. Selon la délégation de l'APCE, les médias ont fait preuve d'équité dans leur couverture de l'événement. Cela étant, l'absence de campagne du « Non » combinée à une campagne du boycott menée en premier lieu sur les réseaux sociaux n'a pas facilité la tâche des médias d'information, qui devaient couvrir les deux camps de la campagne de manière équitable. Les points de vue de la campagne du « Oui » ont par conséquent largement dominé le paysage audiovisuel.

35. Les informations liées au « Non » ou au boycott, et notamment les critiques formulées à l'encontre de l'accord, de l'UE ou de l'OTAN, ont rarement dépassé 10 % du temps d'antenne alloué aux sujets référendaires dans les émissions d'information des chaînes télévisées supervisées. Sur la plupart des chaînes, les informations relatives à la campagne du « Oui » et les contenus présentant des opinions neutres ou favorables à l'UE et à l'OTAN ont représenté jusqu'à 50 % du temps d'antenne. Toutes les chaînes ont par ailleurs accordé une place considérable dans leur grille à la diffusion d'informations relatives aux électeurs, au contexte référendaire et au scrutin.

36. Les avantages de l'intégration à l'UE et à l'OTAN ont bénéficié d'une large exposition dans les médias, en particulier dans les programmes d'information, grâce notamment à la couverture des activités du gouvernement pendant la campagne et des fréquentes visites de représentants officiels de l'UE et de l'OTAN. La plupart des chaînes télévisées supervisées ont consacré des programmes spéciaux au contexte plus large du référendum et présenté divers points de vue sur l'accord visé par la question référendaire.

37. Le règlement adopté par l'Agence des services de médias audio et audiovisuels (AVMS) a appelé à une répartition équitable du temps d'antenne financé publiquement, dont il avait fixé la durée maximale à quatre minutes et demie par heure pour chaque camp. Cependant, la plupart des médias ayant diffusé des messages payants n'ont pas toujours respecté cette limite, accordant plus de temps à la campagne du « Oui ». Outre la campagne référendaire officielle, des clips faisant la promotion de l'UE et de ses avantages ont été diffusés dans le cadre d'une campagne officielle de l'UE (« l'UE pour

vous »). Des organisations de la société civile ont également soutenu l'adhésion à l'UE et à l'OTAN dans des messages télévisés payants. En l'absence de députés appelant au « Non » ou au boycott, seules les annonces de la campagne du « Oui » financées par des fonds publics ont été diffusées dans les médias. À l'approche du scrutin, un parti non parlementaire, Glas za Makedonija, a toutefois financé une courte campagne appelant au boycott.

38. L'AVMS a commencé à surveiller les radiodiffuseurs le 10 septembre. Le 14 septembre, l'agence a publié un communiqué avertissant les médias que le temps alloué à la campagne du « Oui » dépassait le plafond autorisé et demandant aux radiodiffuseurs de se conformer au cadre juridique et aux directives de l'AVMS. Dans son premier rapport de suivi, publié le 25 septembre, l'agence indique avoir condamné deux radiodiffuseurs à une amende pour non-respect de la disposition relative à la publicité payée.

## 7. Recours

39. La loi sur les référendums confère à tous les électeurs le droit d'introduire un recours concernant des irrégularités constatées lors du scrutin et du dépouillement devant la CEN, dans les 24 heures suivant le vote. Cela étant, la CEN a adopté un règlement relatif à la résolution des litiges référendaires qui a réduit la capacité juridique des électeurs à introduire un recours. Ce règlement stipule que les électeurs peuvent former un recours s'ils étaient inscrits sur les listes électorales, présents dans le bureau de vote et s'ils ont demandé la consignation de l'irrégularité dans les journaux des CEBV ou CEM concernés. Le fondement juridique sur lequel s'appuie la CEN pour limiter le droit de recours n'est pas clair. Les observateurs accrédités ont le droit de faire porter leurs remarques dans le journal du CEBV, mais pas de porter plainte.

40. La CEN a reçu 12 plaintes officielles avant le jour du référendum, qui ont fait l'objet de décisions à huis clos. La CEN a reçu en parallèle diverses déclarations, en ce qui concerne notamment l'applicabilité au référendum des dispositions du Code électoral et de la loi sur le financement des partis politiques. Quelques recours ont par ailleurs été introduits par le parquet, notamment pour contester la légalité de certaines décisions de la CEN.

41. La Cour constitutionnelle a reçu trois requêtes contestant la décision du parlement d'organiser le référendum ainsi que, entre autres, la formulation et le caractère composite de la question référendaire, la nature consultative du référendum et l'absence d'explications sur les amendements constitutionnels prévus dans l'accord. Ces requêtes ont été déboutées par un vote à la majorité après examen de la formulation de la question et d'éventuels vices de forme dans la proposition de référendum, qui a débouché sur le constat de leur constitutionnalité. La majorité a décidé que, si la Constitution impose la tenue d'un référendum décisionnel pour rejoindre une communauté ou des organisations internationales, le présent vote consultatif ne fait pas obstacle à l'organisation future d'un référendum décisionnel. Elle a conclu par ailleurs que la question référendaire était claire, car elle portait sur des problématiques corrélées.

## 8. Jour du scrutin

42. La délégation de l'APCE a noté que le scrutin, élection anticipée comprise, s'était déroulé sans heurts ni irrégularités majeures. L'organisation des procédures électorales a été maîtrisée et leur gestion menée avec professionnalisme. Les procédures de vote et de dépouillement ont été correctement appliquées dans l'ensemble et les opérations transparentes.

43. Des observateurs citoyens étaient présents dans 90 % des bureaux de vote, et les centres de dépouillement ont aussi été observés. Cela étant, la MIOR a constaté une confusion générale autour de l'identité des organisations représentées par certains observateurs nationaux. Même si la CEN n'a délivré aucune accréditation à des représentants officiels, dans 91 bureaux de vote, des observateurs citoyens ne savaient pas à quelle organisation ils appartenaient ni quelles étaient leurs tâches en tant qu'observateurs. Dans certains cas, ces observateurs se sont présentés comme des représentants habilités du parlement, de partis politiques ou de la CEM, mais des observateurs de la MIOR ont appris que nombre d'entre eux avaient été accrédités pour le compte de la Plateforme de lutte contre la pauvreté en Macédoine (MAPP) ou de l'Agence pour les politiques et initiatives citoyennes (IDULSJ). Des électeurs ont également subi des tentatives d'intimidation en se faisant filmer dans les bureaux de vote.

44. Une élection anticipée a été organisée le 29 septembre pour les électeurs à domicile, assignés à résidence ou emprisonnés. Le vote anticipé a été observé dans les 13 prisons du pays et dans 69 bureaux de vote. Dans l'ensemble, le déroulement du vote a été jugé bon ou très bon dans 92 % des cas. Il a toutefois été jugé non conforme dans deux prisons et cinq bureaux de vote. Des observateurs citoyens étaient présents dans 45 % des cas d'observation.

45. Le jour du scrutin, les observateurs de la MIOR ont jugé le dépouillement bon ou très bon dans 72 observations sur un total de 75. Ils ont pu observer les opérations électorales librement ; leur évaluation a été positive dans 98 % des cas. Les procédures de vote ont été correctement appliquées et les opérations transparentes. Aucune irrégularité majeure n'a été constatée. Deux tiers des CEBV observées étaient présidées par des femmes. Pour faciliter l'exercice des droits des électeurs malvoyants, un système de vote tactile utilisant le braille avait été disposé dans 94 % des bureaux de vote observés. Dans 13 % des cas, des électeurs n'ont pas eu le droit de voter, car ils n'apparaissaient pas sur les listes électorales ou n'avaient pas sur eux de pièce d'identité valable<sup>2</sup>. Si plus de la moitié des bureaux de vote observés étaient inaccessibles sans assistance, la configuration des bureaux de vote offrait, de manière générale, des possibilités d'accès aux personnes handicapées.

46. La MIOR a observé les procédures de dépouillement dans 80 bureaux de vote. Son appréciation a été positive, même si certains des observateurs ont relevé que certains points des procédures n'étaient pas appliqués, ou pas dans le bon ordre.

47. L'article 115 du Code électoral dispose qu'un bulletin est valide si l'intention de l'électeur peut être établie de manière fiable et univoque. Cela étant, dans 47 bureaux de vote, des bulletins ont été invalidés, car ils portaient une marque autre qu'un cercle, même si l'intention de l'électeur était claire.

48. L'évaluation générale du dépouillement dans les 68 CEM observées a été positive ; les procédures ont été appliquées de manière transparente dans l'ensemble. Lors du transfert du matériel électoral à la CEM, dans 22 cas, le/la président(e) de l'EB était accompagné(e) par un observateur se présentant comme un représentant de parti. Toutes les CEM n'ont pas corrigé leurs procès-verbaux de résultats de la même manière. Certaines ont recompté les bulletins tandis que d'autres ont rectifié l'écart observé directement dans le procès-verbal, sans nouveau décompte.

49. Le jour du référendum, la CEN a reçu quelque 40 plaintes enregistrées par des électeurs dont le nom ne figurait pas sur les listes électorales. La CEN les a toutes rejetées au motif que la date limite d'inscription sur les listes était dépassée. Saluons le fait que, contrairement aux recours introduits avant le référendum, les décisions de la CEN concernant des plaintes déposées le jour du scrutin ont été enregistrées dans le système électronique de gestion des contentieux, contribuant ainsi à la transparence du processus. Cela étant, la CEN a continué d'orienter les électeurs souhaitant contester ses décisions vers la Cour suprême, restreignant de fait leurs voies de recours.

50. Les résultats définitifs ont été annoncés par la CEN le 3 octobre 2018. Ils se présentent comme suit : nombre total d'électeurs inscrits sur les listes électorales : 1 806 336 ; nombre total d'électeurs ayant voté : 666 344 ; nombre total d'électeurs éligibles n'ayant pas voté : 1 139 992 ; nombre total de bulletins nuls : 19 221 ; nombre total de bulletins valides : 647 114 ; nombre total de votes en faveur du « OUI » : 609 427 ; nombre total de votes en faveur du « NON » : 37 687. La CEN a fait savoir que, conformément aux résultats définitifs de l'élection, la décision soumise au vote n'a pas été adoptée, moins de la moitié des électeurs éligibles ayant voté.

## 9. Conclusions

51. La commission ad hoc de l'APCE a conclu que le référendum a été administré de manière impartiale et que les libertés fondamentales ont été respectées tout au long de la campagne. En l'absence de campagne du « Non » ou de campagne de boycott organisée, les médias ont eu le plus grand mal à assurer une couverture équilibrée du référendum, mais ils ont néanmoins communiqué aux électeurs des informations très complètes et une diversité de points de vue. Le boycott a en fait été un boycott caché, car le débat a suivi une ligne nationaliste. Le scrutin s'est, de manière générale,

---

<sup>2</sup> Des personnes avec des permis de conduire valables n'ont pas pu voter.

déroulé dans le calme. L'organisation a été bonne et les procédures appliquées avec professionnalisme et transparence.

52. La délégation de l'APCE a noté que le cadre juridique du référendum n'était ni complet ni harmonisé. La loi sur les référendums énonce les règles générales de la procédure référendaire, mais ne détaille pas suffisamment certains aspects de fond. Les tentatives de la CEN pour combler cette lacune et éclaircir d'autres points dans un nouveau règlement ont suscité des questions sur leur fondement juridique et sur les limites de compétence de la CEN en matière réglementaire. La délégation de l'APCE encourage les autorités à solliciter la Commission de Venise pour avis sur la loi sur les référendums, ceci afin d'en clarifier et d'en étoffer le contenu et de l'harmoniser avec le Code électoral.

53. La CEN s'est montrée impartiale dans son administration du référendum et a tenu les délais légaux de manière générale. Elle a travaillé de manière collégiale, mais pas toujours transparente. Les commissions de niveau inférieur ont dans l'ensemble fait preuve de professionnalisme et reçu la confiance des acteurs locaux. La CEN a mené une campagne d'informations à l'intention des électeurs, plus axée sur la liberté de choix et sur la liberté de participation que sur l'importance de participer.

54. Malgré des problèmes structurels persistants et l'importance que revêt le quorum de participation dans le référendum, la délégation de l'APCE a noté que l'exactitude des listes électorales n'était pas citée par ses interlocuteurs comme une préoccupation majeure – même si le nombre anormalement élevé d'électeurs inscrits sur les listes par rapport à la population reste une source de préoccupation. C'est pourquoi la délégation de l'APCE souligne la nécessité qu'un nouveau recensement soit organisé dans le pays, car le recensement précédent date depuis 2002.

55. Le scrutin, élection anticipée comprise, s'est déroulé dans le calme. Dans les bureaux de vote, les procédures ont été appliquées de manière professionnelle et transparente, sans irrégularités majeures.

56. La campagne référendaire s'est déroulée dans le calme et a été généralement active à travers le pays. Les libertés de réunion, d'association et d'expression ont été respectées. Le parlement, pour l'essentiel via les partis SDSM et DUI, a mené la campagne du « Oui », qui a reçu un franc soutien des communautés ethniques et à laquelle ont aussi étroitement participé des dirigeants étrangers et des représentants de l'UE, des États-Unis et de l'OTAN. Bien qu'il n'y ait pas eu de campagne soutenue en faveur du « Non », une coalition d'associations civiques et deux petits partis politiques ont appelé au boycott lors de meetings et sur les réseaux sociaux, souvent en employant une rhétorique provocante et nationaliste.

57. Les règles juridiques encadrant le financement de la campagne référendaire n'instituent aucun plafond de dépenses et manquent de clarté en ce qui concerne la publication et le contrôle des comptes ainsi que les sanctions. Le gouvernement a attribué quelque 1,3 million d'euros au parlement pour financer les messages télévisés, mais l'opposition ayant refusé sa part, seule la partie des fonds publics destinée à la campagne du « Oui » a été dépensée. La publication des comptes de campagne n'est pas suffisamment réglementée pour garantir sa pleine transparence.

58. Les médias ont communiqué à la population quantité d'informations traitant du référendum. Des clips de campagne ont été régulièrement diffusés dans des médias privés. Les médias publics n'avaient aucune obligation d'allouer gratuitement du temps d'antenne. L'absence d'une campagne du « Non » combinée à une campagne du boycott conduite en premier lieu sur les réseaux sociaux a conduit à une exposition largement favorable aux points de vue de la campagne du « Oui » dans le paysage audiovisuel. La plupart des chaînes télévisées supervisées ont diffusé des programmes spéciaux proposant diverses informations sur le contexte plus large du référendum. Les radiodiffuseurs ont traité les questions liées à l'accord et au référendum dans des émissions d'information, ce qui a renforcé la capacité des électeurs à prendre une décision éclairée.

59. La délégation de l'APCE souligne qu'il convient de respecter à la fois ceux qui ont choisi de ne pas voter et ceux – plus d'un demi-million de personnes – qui ont pris ce référendum au sérieux et ont décidé de voter. Elle invite les autorités du pays à poursuivre leur collaboration étroite avec l'Assemblée parlementaire et avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, afin d'améliorer le cadre juridique et les pratiques électorales.

## **Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc**

**Président:** M. Stefan SCHENNACH, Autriche

**Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)**

M. Aleksander POČIEJ, Pologne

**Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)**

M. Stefan SCHENNACH, Autriche

**Groupe des conservateurs européens (CE)**

...

**Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**

M. Mart VAN DE VEN, Pays-Bas

**Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**

M. Marco NICOLINI, Saint-Marin

**Groupe des démocrates libres (GDL)**

...

**Commission de Venise**

M. Richard BARRETT, membre

**Secrétariat**

Bogdan TORCĂTORIU, Administrateur, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

Anne GODFREY, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

Gaël MARTIN-MICALLEF, Administrateur, Commission de Venise

## Annexe 2 – Programme

### Réunions d'information de la délégation de l'APCE Référendum, 30 septembre 2018

### PROGRAMME DES RÉUNIONS *Stone Bridge Hotel, « Salle Étoile », Skopje, 28-29 septembre 2018*

#### Vendredi 28 septembre

- 9h30 – 10h20** Réunion de la délégation de l'APCE
- 10h45 – 12h15** Exposés de la Mission d'observation du référendum (OSCE/BIDDH)
- Remarques introductives de M. Stefan Schennach, chef de la délégation de l'APCE et de M. l'ambassadeur Jan Petersen, chef de la MOR de l'OSCE/BIDDH
  - Exposé sur les aspects politiques – Mme Daniela Diaconu, analyste politique
  - Exposé sur les aspects juridiques – Mme Svetlana Chetaikina, analyste juridique
  - Exposé sur les aspects médiatiques – M. Marek Mračka, analyste des médias
  - Exposé général sur le référendum – M. Donald Bisson, chef adjoint de la mission et Mme Florence Ganoux, analyste des élections
- 12h15 – 12h45** M. l'Ambassadeur Samuel Žbogar, chef de la délégation de l'Union européenne
- 12h45 – 14h15** *Pause-déjeuner*
- 14h15 – 15h55** Réunions avec les partis politiques
- 14h15 – 14h35 M. Damjan Mancevski, vice-président de l'Union socio-démocrate de Macédoine (SDSM)
  - 14h35 – 14h55 MM. Toni Menkinovski et Dimitar Dimovski, Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne – Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne (VMRO-DPMNE)
  - 14h55 – 15h15 M. Visar Ganiu, vice-président de l'Union démocratique pour l'intégration (DUI)
  - 15h15 – 15h35 M. Zijadin Sela, président de l'Alliance des Albanais (AA)
  - 15h35 – 15h50 M. Afrim Gashi, représentant du mouvement BESA
  - 15h50 – 16h05 M. Kastriot Rexhepi, vice-président du mouvement Besa et Mme Teuta Bilali, députée BESA
- 16h05 – 16h20** *Pause*
- 16h20 – 16h50** M. Branko Trajanovski, chef des forces spéciales de police
- 17h00 – 18h00** Premières discussions sur le projet de déclaration préliminaire commune avec le BIDDH

**Samedi 29 septembre**

**09h30 – 10h30    Rencontres avec la société civile**

- MOST : M. Darko Aleksov, directeur exécutif, et M. Zlatko Dimitrioski

**10h30 – 10h40    *Pause***

**10h40 – 11h40    Table ronde avec des représentants des médias**

- M. Stojan Trpceviski, rédacteur en chef, MRT1
- M. Atanas Kirovski, directeur et rédacteur en chef, TV Telma
- Mme Anastasija Bogdanovska, rédactrice en chef, TV Alfa
- M. Naser Selmani, président de l'association des journalistes de Macédoine et journaliste pour le site d'informations Almakos
- Mme Slavica Arsova, rédactrice en chef, TV Sitel

**11h50 – 12h50    M. Oliver Derkoski, président de la Commission électorale nationale**

**13h00 – 13h30    Rencontre avec les interprètes et les chauffeurs de la délégation de l'APCE**

**14h00 – 16h00    Deuxième tour de discussions sur le projet de déclaration préliminaire commune avec le BIDDH**

**Dimanche 30 septembre**

07h00 – 19h00    Observation du référendum

**Lundi 1<sup>er</sup> octobre**

09h00 – 09h30    Réunion de la délégation (débriefing)

09h30 – 11h00    Troisième tour de discussions sur le projet de déclaration préliminaire commune avec le BIDDH

15h00              Conférence de presse commune

Départ des membres

### **Annexe 3 – Communiqué de presse**

#### **En dépit de lacunes dans le cadre juridique, les libertés fondamentales ont été respectées lors du référendum administré de manière impartiale, ont déclaré les observateurs internationaux à Skopje**

Strasbourg, 01.10.2018 - Même si le cadre juridique ne couvrait pas suffisamment tous les aspects du processus, le référendum organisé le 30 septembre dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a été administré de manière impartiale et les libertés fondamentales ont été respectées, ont conclu aujourd'hui les observateurs internationaux dans une déclaration. En l'absence d'organisation d'une campagne du 'Contre' et d'une campagne de boycott, les médias ont eu le plus grand mal à assurer une couverture équilibrée du référendum, mais ils ont néanmoins communiqué aux électeurs des informations très complètes et une diversité de points de vue.

La question posée aux électeurs était la suivante : « Êtes-vous favorable à l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN en acceptant l'accord entre la République de Macédoine et la République de Grèce? », la mise en œuvre de l'accord en question étant considérée comme un préalable à l'intégration dans l'UE et dans l'OTAN. La Cour constitutionnelle a reçu trois requêtes contestant la décision du parlement d'organiser un référendum et la formulation de la question; ces trois requêtes ont été rejetées.

« Les libertés fondamentales de réunion, d'association et d'expression ont été respectées tout au long du processus et, malgré l'absence d'une campagne officielle du 'Contre' et, par conséquent, la domination de la campagne du 'Pour', les médias ont donné des informations très complètes et diffusé un large éventail d'opinions », a déclaré M. l'Ambassadeur Jan Petersen, chef de la mission d'observation du référendum à l'OSCE/BIDDH. « La commission électorale d'État a publié une réglementation afin de combler les lacunes du cadre juridique, soulevant la question de sa légitimité à procéder ainsi ».

Selon la déclaration, bien que les autorités aient fait quelques efforts pour fournir des informations publiques sur l'accord, le contenu de ce dernier a été insuffisamment expliqué. Le parlement, pour l'essentiel via les partis au pouvoir, a mené la campagne du 'Pour', à laquelle ont aussi étroitement participé des dirigeants étrangers et des représentants de l'UE, de l'OTAN et des États-Unis. Bien qu'il n'y ait pas eu de campagne active 'Contre', une coalition d'associations civiques et deux petits partis politiques ont milité en faveur d'un boycott lors de rassemblements et sur les réseaux sociaux, souvent en employant une rhétorique provocante et nationaliste, ont déclaré les observateurs.

« Si nous respectons ceux qui ont choisi de ne pas voter, nous devons aussi respecter ceux – plus d'un demi-million de personnes – qui ont pris ce référendum au sérieux et ont décidé de voter pour l'avenir du pays. Ils ont exprimé leur volonté, à cette occasion, dans un environnement pacifique », a déclaré Stefan Schennach, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). « Quant à la suite, nous espérons que la question de l'exactitude des listes d'électeurs sera en définitive résolue ».

La Commission électorale d'État a administré le référendum de manière impartiale et a organisé des réunions publiques efficaces et collégiales, mais qui ont manqué de débats de fond sur des questions essentielles, selon la déclaration. Dans l'ensemble, les commissions de niveau inférieur ont travaillé de manière professionnelle et, en dépit d'irrégularités mineures, le scrutin, le jour du référendum, a été évalué de manière positive dans 98% des bureaux de vote où se sont rendus des observateurs internationaux.

Les règles de financement des campagnes ne prévoient pas de limites de dépenses ni d'exigences claires en termes de déclaration et d'audit ou de sanctions afférentes, ont déclaré les observateurs. Le gouvernement a alloué 1,3 million EUR environ au parlement pour ses dépenses de publicité télévisée, mais l'opposition ayant refusé sa part, seule la partie des fonds publics destinés à la campagne du 'Pour' a été dépensée.

Le cadre juridique prévoit un suivi par des observateurs internationaux et citoyens. L'initiateur du référendum – en l'occurrence le parlement – avait le droit de nommer des représentants pour observer le scrutin dans les bureaux de vote, mais il n'a pas souhaité recourir à cette possibilité.