



Strasbourg, le 16 décembre 2025

CDL-AD(2025)046

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

MACÉDOINE DU NORD

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LA REPRÉSENTATION
ADÉQUATE ET ÉQUITABLE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 145^e session plénière
(Venise, 12-13 décembre 2025)**

Sur la base des commentaires de

**M. Martin KUIJER (membre, Pays-Bas)
M. Andreas PAULUS (membre suppléant, Allemagne)
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)**

Opinion co-funded
by the European Union



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
A.	Contexte.....	3
B.	Champ d'application	5
III.	Analyse	6
A.	Procédure législative	6
B.	Aperçu du projet de loi.....	7
C.	Réponses aux quatre questions	8
1.	Question 1.....	8
2.	Question 2.....	14
3.	Question 3.....	16
4.	Question 4.....	18
IV.	Conclusion	19

I. Introduction

1. Par lettre du 11 juillet 2025, M. Hristijan Mickoski, Premier ministre de Macédoine du Nord, a demandé un avis urgent à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur la représentation adéquate et équitable ([CDL-REF\(2025\)037](#), ci-après dénommé « le projet de loi »). Par lettre du 17 septembre 2025, le Premier ministre a informé la Commission qu'il ne demandait plus l'application de la procédure d'avis urgent, car le projet de loi n'avait plus aucune chance d'être adopté par le Parlement avant les élections locales du 19 octobre et du 2 novembre 2025.

2. M. Martin Kuijer, M. Andreas Paulus et M. Jan Velaers ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 3 et 4 septembre 2025, une délégation de la Commission composée de M. Kuijer, M. Paulus et M. Velaers, accompagnée de M. Michael Janssen du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Skopje et a rencontré le vice-Premier ministre et ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, le vice-Premier ministre chargé des politiques de bonne gouvernance, le vice-Premier ministre et ministre des Relations entre les communautés, la Cour constitutionnelle, le président du Parlement, ainsi que des universitaires et des représentants de plusieurs organisations internationales et non gouvernementales. La Commission remercie les autorités de Macédoine du Nord et le Bureau du programme du Conseil de l'Europe à Skopje pour l'excellente organisation de ces réunions. Bien qu'il n'ait pas été possible de rencontrer les représentants des partis politiques, le président du Parlement a informé les groupes parlementaires après la visite qu'ils pouvaient faire part par écrit de leur avis sur le projet de loi à la Commission de Venise.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Il est possible que la traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions tenues les 3 et 4 septembre 2025. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les institutions démocratiques et sur la protection des minorités le 11 décembre 2025. À la suite d'un échange de vues avec M. Arben Fetai, vice-Premier ministre de Macédoine du Nord, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 145^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2025).

II. Contexte et portée de l'avis

A. Contexte

6. L'accord de paix d'Ohrid de 2001¹ mettant fin au conflit armé entre différents groupes de la population de Macédoine du Nord a établi à la fois le principe de non-discrimination et d'égalité de traitement de tous devant la loi (point 4.1) et l'obligation de prendre des mesures pour assurer une représentation équitable des communautés dans tous les organes publics centraux et locaux et à tous les niveaux d'emploi au sein de ces organes, tout en respectant les règles de compétence et d'intégrité qui régissent l'administration publique (point 4.2). En conséquence, les autorités devraient prendre des mesures pour corriger les déséquilibres existants dans la composition de l'administration publique, notamment en recrutant des membres des communautés sous-représentées.

7. Si le principe de représentation équitable a été inscrit dans la Constitution de la Macédoine du Nord dès 2001², les règlements d'application n'ont été mis en œuvre que depuis 2014. Ces règlements ont introduit le mécanisme dit « d'équilibrage », fondé sur un outil numérique qui

¹ [Accord-cadre d'Ohrid](#) du 13 août 2001.

² Voir l'article 8, paragraphe 1, point 2, de la [Constitution](#).

calculait le nombre exact d'employés issus de chaque communauté ethnique requis dans chaque organisme public. « L'équilibrer » était l'un des principaux mécanismes visant à assurer une représentation équitable des différentes communautés.

8. La Cour constitutionnelle de Macédoine du Nord, agissant de sa propre initiative le 18 septembre 2024 et à la suite d'une initiative présentée par la Commission nationale pour la prévention de la corruption, a examiné la constitutionnalité de plusieurs dispositions de la loi sur les employés du secteur public, de la loi sur les fonctionnaires administratifs et des règlements d'application. Le 9 octobre 2024, la Cour a annulé, à la majorité des voix³, plusieurs dispositions de ces actes juridiques, qui stipulaient que l'appartenance ethnique d'un citoyen était un élément obligatoire de l'inscription au registre des fonctionnaires, devant figurer dans les avis de vacance de poste publiés et dans les candidatures soumises par les candidats à des postes dans le secteur public. Ces dispositions définissaient aussi la planification de l'emploi et la répartition des emplois dans le secteur public en appliquant le principe constitutionnel d'une représentation adéquate et équitable des communautés.

9. La Cour a déclaré, premièrement, que le fait d'imposer aux candidats à des postes administratifs l'obligation de déclarer leur appartenance à une communauté spécifique dans leur candidature violait les droits constitutionnellement garantis à la liberté d'expression et à la vie privée et personnelle. Ensuite, la Cour a déclaré que les dispositions législatives et réglementaires contestées avaient mis en œuvre la valeur constitutionnelle fondamentale d'une représentation adéquate et équitable des citoyens appartenant à toutes les communautés dans toutes les institutions publiques et étatiques ; toutefois, la mise en œuvre de cette valeur fondamentale représentait, par nature, un cas d'action affirmative, une discrimination positive, et s'écartait ainsi du principe fondamental d'égalité formelle établi comme garantie constitutionnelle, qui ne pouvait être justifié qu'à titre de mesure temporaire. La Cour a ensuite souligné qu'au moment où la discrimination positive avait atteint et épousé son objectif, elle perdait son sens et entrait en conflit avec d'autres valeurs fondamentales de l'ordre constitutionnel⁴.

10. Sur la base de ce qui précède, la Cour a estimé que « ces dispositions étaient contraires aux libertés fondamentales et aux droits humains et civils reconnus par le droit international et consacrés par la Constitution ; à la libre expression de l'appartenance nationale et à la représentation adéquate et équitable des citoyens appartenant à toutes les communautés au sein des autorités de l'État et des autres institutions publiques à tous les niveaux, à l'État de droit et le respect des normes généralement acceptées du droit international en tant que valeurs fondamentales de l'ordre constitutionnel de la République de Macédoine du Nord garanties par l'article 8, paragraphe 1, [...] de la Constitution. En outre, le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la Constitution et les lois établi par l'article 9 de la Constitution n'est pas respecté, pas plus que le droit de tous à l'accessibilité de tout emploi dans des conditions d'égalité garanti par l'article 32 de la Constitution [...] »⁵.

³ La décision a été soutenue par cinq membres de la Cour. Trois membres ont présenté des opinions dissidentes séparées.

⁴ Dans sa décision du 9 octobre 2024, la Cour constitutionnelle a indiqué qu'elle avait pris en considération le « Rapport du registre des employés du secteur public par structure ethnique au 31 décembre 2022, présenté dans l'avis n° 15-1125/2 du 11 mars 2024, soumis par le ministère de la Société de l'information et de l'administration dans le cadre de la procédure précédente dans cette affaire. » Voir par exemple <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/North-Macedonia/North-Macedonia-looking-for-a-new-Balancer-234376>, qui fait référence au rapport susmentionné du registre des employés du secteur public, selon lequel « au 31 décembre 2022, 71,36 % des employés du secteur public étaient macédoniens, 21,60 % albanais, 2,42 % turcs, 1,49 % roms, 1,40 % serbes, 0,74 % autres, c'est-à-dire n'ayant pas déclaré leur origine, 0,52 % bosniaques et 0,48 % valaques ». Ces données ont été confirmées par les autorités. Selon le recensement de 2021, 58,44 % de la population s'est déclarée macédonienne, 24,29 % albanaise, 3,86 % turque, 2,52 % rom, 1,30 % serbe, 0,88 % bosniaque, 0,48 % valaque, etc. voir <https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/en/MakStat/>.

⁵ En revanche, les juges dissidents ont estimé, entre autres, que l'objectif des réglementations contestées n'avait pas été atteint et épousé ; ils ont fait valoir que le « mécanisme d'équilibrage » était un mécanisme vivant garantissant le droit à l'application et à la réalisation du principe constitutionnel d'une représentation adéquate et équitable et qu'il était, à ce titre, constitutionnel.

11. À la suite de cette décision de la Cour constitutionnelle, l'appartenance ethnique n'était plus prise en compte lors du recrutement pour des postes dans la fonction publique. En réponse à cette évolution, le gouvernement de Macédoine du Nord a adopté le projet de loi le 24 juin 2025 et l'a transmis à la Commission de Venise pour examen, avant de le soumettre au Parlement.

12. Selon la lettre de demande du gouvernement, l'objectif du projet de loi est « de garantir que l'administration publique devienne un véritable service pour tous les citoyens, fondé sur le mérite, les connaissances, le professionnalisme et l'intégrité, tout en s'alignant pleinement sur la Constitution et l'accord-cadre d'Ohrid » ; son objectif principal est « d'harmoniser la loi avec le point 4.2 de l'accord-cadre d'Ohrid de 2001, qui prévoit que « *les lois régissant l'emploi dans l'administration publique comprendront des mesures visant à garantir une représentation équitable des communautés dans tous les organismes publics centraux et locaux et à tous les niveaux d'emploi au sein de ces organismes, tout en respectant les règles de compétence et d'intégrité qui régissent l'administration publique* », ainsi qu'à harmoniser la loi avec l'amendement VI de 2001 de la Constitution de la Macédoine du Nord, qui exige « *la libre expression de l'appartenance nationale, une représentation adéquate et équitable des citoyens appartenant à toutes les communautés dans les organes du pouvoir étatique et les autres institutions publiques à tous les niveaux* ».

B. Champ d'application

13. Le gouvernement a posé les quatre questions suivantes à la Commission de Venise :

1. *Le projet de loi garantit-il l'amélioration et la promotion du principe constitutionnel de représentation adéquate et équitable des citoyens appartenant à toutes les communautés dans les organes du pouvoir étatique et les autres institutions publiques à tous les niveaux, compte tenu de la décision de la Cour constitutionnelle de Macédoine du Nord du 9 octobre 2024 (décision n° 90/2024) qui a abrogé le dispositif dit « équilibrer » qui s'appliquait à cette fin au cours des dix années précédentes ?*
2. *Le projet de loi promeut-il de manière adéquate l'égalité, par des actions positives et en éliminant les obstacles à l'emploi ?*
3. *Le projet de loi est-il conforme à d'autres principes constitutionnels tels que les libertés et droits fondamentaux reconnus par le droit international et définis par la Constitution, la libre expression de l'appartenance nationale, l'État de droit et le respect et la protection de la vie privée des citoyens appartenant à toutes les communautés ?*
4. *L'organe de coordination du gouvernement, dont la création est prévue par ce projet de loi, compte tenu de sa composition, de ses compétences, de son leadership ainsi que les mesures et activités qu'il entreprendra, un mécanisme institutionnel suffisamment efficace pour garantir le respect, l'affirmation, l'amélioration, la promotion et le suivi d'une représentation adéquate et équitable des citoyens appartenant à toutes les communautés dans les organes du pouvoir étatique et les autres institutions publiques à tous les niveaux, et est-il nécessaire de prévoir des sanctions supplémentaires pour les infractions commises par les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de ce projet de loi ?*

14. Le présent avis analyse le projet de loi sur la base des quatre questions soulevées par le gouvernement. Il commente également le processus législatif. D'emblée, il convient de noter – en particulier en ce qui concerne les questions 1 et 3 – qu'il n'appartient pas à la Commission de Venise d'évaluer la conformité du projet de loi avec la Constitution nationale. L'interprétation et l'application de la Constitution de la Macédoine du Nord relèvent de la responsabilité de la Cour constitutionnelle. Le présent avis répond aux questions soulevées à la lumière des normes et bonnes pratiques européennes et internationales et tient compte de la décision n° 90/2024 de la

Cour constitutionnelle. Il convient toutefois de souligner que, si les autorités de Macédoine du Nord ont l'obligation légale de respecter la décision de la Cour constitutionnelle (et les messages fondamentaux qu'elle contient), il n'appartient pas à la Commission de Venise de se prononcer sur la compatibilité du projet de loi avec cette décision.

III. Analyse

A. Procédure législative

15. La Commission de Venise se félicite que le gouvernement de Macédoine du Nord lui ait soumis le projet de loi pour examen à un stade précoce, avant même de le présenter au Parlement.

16. La Commission de Venise note que la législation sur une question aussi sensible que la représentation adéquate et équitable des communautés ethniques dans les organismes publics doit être préparée avec soin dans le cadre d'un processus inclusif. La liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise⁶, ainsi que le rapport de la Commission sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique⁷, fournissent des orientations utiles pour des procédures législatives transparentes, responsables, inclusives et démocratiques, incluant le débat public des projets de loi par le Parlement et une justification adéquate (par exemple, par des rapports explicatifs), l'accès du public aux projets de loi, au moins lorsqu'ils sont soumis au Parlement, une possibilité réelle pour le public de donner son avis et, le cas échéant, des analyses d'impact avant l'adoption des lois (par exemple sur l'impact des lois sur les droits humains et le budget). En outre, dans sa liste de contrôle relative aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, la Commission de Venise a souligné que « des projets complexes et controversés devraient normalement être annoncés longtemps à l'avance, et leur examen être précédé d'avant-projets donnant lieu à une forme de consultation (par internet). Le public devrait être en mesure de fournir un apport authentique [...]. Le temps additionnel prévu pour les consultations publiques augmente les possibilités offertes à l'opposition d'influer sur le contenu de la législation proposée par le gouvernement ou la majorité. Cette dernière ne devrait pas manipuler la procédure dans le but d'éviter les consultations publiques de ce type⁸. »

17. Les considérations ci-dessus sont particulièrement pertinentes dans le domaine sensible des minorités/communautés ethniques et de leur représentation. La Commission de Venise a précédemment recommandé de mener des consultations sur les lois susceptibles d'affecter des minorités nationales⁹, conformément à l'article 15 de la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales](#) (Convention-cadre), et de soumettre les projets de loi sur les minorités nationales à des consultations publiques et de veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales aient la possibilité de participer activement et efficacement à ces consultations¹⁰. La Commission a été informée que le présent projet de loi a été préparé au sein d'un groupe de travail fermé composé uniquement de représentants du gouvernement et d'universitaires. Bien que cette méthode de travail soit conforme à la pratique nationale, la Commission de Venise recommande aux autorités de veiller, *dans la suite* du processus, à ce que la procédure législative soit transparente, responsable, inclusive et démocratique, et qu'elle comprenne des consultations publiques et une participation significative

⁶ Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), point 5, rubriques iii, iv et v.

⁷ Commission de Venise, Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, [CDL-AD\(2010\)025](#), paragraphes 106 à 115.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 74.

⁹ Voir par exemple Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)021](#), Ukraine - Avis sur la loi relative aux minorités (communautés) nationales, paragraphes 23 et suivants, qui contiennent d'autres références.

¹⁰ Voir par exemple Commission de Venise et Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine, [CDL-AD\(2024\)019](#), Arménie - Avis sur le projet de loi sur les minorités nationales, paragraphe 71.

des différentes communautés ethniques et des autres parties prenantes concernées, telles que l'Agence pour les fonctionnaires, le Médiateur ou la Commission pour la prévention et la protection contre la discrimination. Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont indiqué que les recommandations ci-dessus concernant le respect de l'article 15 de la Convention-cadre seraient respectées dans la suite du processus.

B. Aperçu du projet de loi

18. Le projet de loi est assez court, il comprend 15 articles qui se concentrent sur les principes de base et les règles générales, et il doit être complété par des règlements d'application qui seront adoptés dans les six mois suivant son entrée en vigueur¹¹. Au cours des réunions à Skopje, les auteurs de la loi ont souligné que le projet était destiné à être une loi-cadre, visant à équilibrer les principes de représentation adéquate des communautés ethniques et d'emploi fondé sur le mérite, à créer un nouvel organe de coordination et à préconiser des mesures de promotion, d'éducation et de sensibilisation dans ce domaine. Il convient de souligner d'emblée que le fait que de nombreuses questions doivent encore être réglementées rend difficile l'évaluation du projet.

19. Selon l'article 1, le projet de loi « réglemente le respect, l'affirmation, la promotion et le contrôle de la représentation adéquate et équitable des citoyens appartenant à toutes les communautés dans les organes gouvernementaux de l'État et les autres institutions publiques à tous les niveaux, en tant que valeur fondamentale de l'ordre constitutionnel ». Dans le projet d'article 2, il établit une distinction entre une représentation *adéquate* reflétant la participation de toutes les communautés de la population et une représentation *équitable* respectant les règles de compétence et d'intégrité régissant l'administration publique. Conformément au projet d'article 5, une représentation à la fois *adéquate* et *équitable* doit être garantie, par le respect des principes de non-discrimination et d'égalité des chances, du mérite, du professionnalisme, de la compétence et de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilité dans les processus de recrutement et de promotion, de l'inclusion et de la cohésion sociale.

20. Contrairement à la réglementation précédente, le projet d'article 6 met l'accent sur la déclaration libre et volontaire d'appartenance à toute communauté de l'État. En vertu du projet d'article 7, une représentation *adéquate* et *équitable* des citoyens appartenant à toutes les communautés dans les organes gouvernementaux de l'État et les autres institutions publiques doit être assurée sur la base des résultats du dernier recensement de la population effectué dans le pays, des droits acquis et des accords internationaux qui font partie intégrante de l'ordre juridique interne. Si l'égalité de traitement de tous les citoyens, sans discrimination, doit être garantie (projet d'article 7, paragraphe 3), « le traitement préférentiel accordé pour parvenir à une représentation *adéquate* et *équitable* des communautés sous-représentées et promouvoir celle-ci dans le but de garantir une égalité effective ne sera pas considéré comme une discrimination » (projet d'article 7, paragraphe 4).

21. Le projet d'article 8 ajoute que « les autorités étatiques et les autres institutions publiques prennent des mesures pour garantir l'égalité pleine et effective des citoyens dans le but de respecter, d'affirmer, de promouvoir et de protéger la représentation *adéquate* et *équitable* des citoyens appartenant à toutes les communautés », tandis qu'« une attention particulière est accordée aux mesures visant à améliorer la représentation des citoyens appartenant à des communautés sous-représentées dans les organes gouvernementaux de l'État et les autres institutions du secteur public ».

22. Le projet d'article 9 prévoit la création d'un « organe de coordination chargé de la mise en œuvre d'une représentation *adéquate* et *équitable* du gouvernement ». Cet organe sera présidé par l'un des vice-premiers ministres et sa composition sera déterminée par le gouvernement. Il

¹¹ Article 14 du projet de loi.

coopérera avec l'Agence pour les fonctionnaires administratifs et sera chargé de surveiller et d'analyser la situation en matière de représentation adéquate et équitable (projet d'article 10). En vertu du projet d'article 11, la planification du recrutement tiendra compte du principe de représentation adéquate et équitable ; en cas de surreprésentation d'une communauté dans un organisme public, des mesures de redistribution des nouveaux emplois seront proposées. Les autres articles du projet de loi comprennent des dispositions relatives à la sensibilisation du public, à la promotion et à l'éducation, ainsi que des dispositions transitoires et finales.

C. Réponses aux quatre questions

1. Question 1

23. « *Le projet de loi garantit-il l'amélioration et la promotion du principe constitutionnel d'une représentation adéquate et équitable des citoyens appartenant à toutes les communautés dans les organes du pouvoir étatique et les autres institutions publiques à tous les niveaux, compte tenu de la décision de la Cour constitutionnelle de Macédoine du Nord du 9 octobre 2024 (décision n° 90/2024) qui a abrogé le dispositif dit « équilibrer » qui s'appliquait à cette fin au cours des dix années précédentes ?* »

24. D'emblée, il convient de souligner qu'il n'appartient pas à la Commission de Venise d'évaluer le projet de loi au regard des principes constitutionnels et de la décision de la Cour constitutionnelle. La Commission a pour mission de l'évaluer uniquement au regard des normes internationales.

25. L'article 15 de la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales](#) (Convention-cadre), à laquelle la Macédoine du Nord est partie¹², exige des États parties qu'ils « créent les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, en particulier celles qui les concernent ». Le rapport explicatif de la Convention-cadre précise que cet article « vise notamment la promotion d'une égalité effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité »¹³. Selon le Comité consultatif pour la protection des minorités nationales (CCPMN), « l'administration publique devrait, dans toute la mesure du possible, refléter la diversité de la société. Cela suppose d'encourager les États Parties à identifier des moyens de promouvoir le recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans le secteur public [...] La participation de personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique peut également aider cette dernière à mieux répondre à leurs besoins. »¹⁴ Dans le même temps, « les mesures visant à une égalité stricte et mathématique de la représentation des divers groupes, qui supposent souvent une démultiplication inutile des postes, devraient être évitées, au risque de nuire au bon fonctionnement de la structure de l'État et de conduire à la création de structures

¹² Date de ratification : 10 avril 1997 ; date d'entrée en vigueur : 1er février 1998. En 2004, les autorités de Macédoine du Nord ont déposé auprès de la FCNM une déclaration définissant les minorités nationales comme les citoyens appartenant aux six groupes explicitement mentionnés dans le préambule de la Constitution. Selon cette déclaration, le terme « minorités nationales » utilisé dans la Convention-cadre et les dispositions de la même Convention s'applique aux citoyens de la République de Macédoine, qui vivent à l'intérieur de ses frontières et qui font partie des peuples albanais, turque, vlah, serbe, rom et bosniaque.

¹³ [Rapport explicatif à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#), paragraphe 80.

¹⁴ [Commentaire thématique n° 2 du CCPMN](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, 27 février 2008, paragraphe 120. Le Comité consultatif a également rappelé que la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique et leur inclusion effective, ainsi que le renforcement de la cohésion sociale, impliquent la participation de ces personnes à la gestion des affaires publiques au sein des différents organes gouvernementaux. Il a estimé que les autorités devraient accorder une plus grande attention à cette question et redoubler d'efforts pour promouvoir le recrutement dans la fonction publique de personnes appartenant à des minorités nationales, *notamment* en adoptant une approche plus souple des exigences linguistiques fixées dans ce domaine et en surveillant leur mise en œuvre.

séparées au sein de la société »¹⁵ En outre, l'article 4 de la Convention-cadre mentionne spécifiquement que les mesures adéquates prises afin de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, l'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité ne doivent pas être considérées comme un acte de discrimination. Ces mesures doivent respecter le principe de proportionnalité¹⁶, être limitées à ce qui est nécessaire pour parvenir à une égalité effective et donc dépendre des circonstances spécifiques à un moment donné.

26. Comme l'a en outre déclaré le CCPMN, « la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à divers domaines de la vie publique est primordiale pour garantir la cohésion sociale et le développement d'une société véritablement démocratique »¹⁷. Au cours des réunions à Skopje, divers interlocuteurs ont souligné que depuis la signature de l'accord-cadre d'Ohrid et la modification constitutionnelle correspondante en 2001, le principe d'une représentation adéquate et équitable des communautés ethniques a été un facteur clé de la stabilité politique en Macédoine du Nord. Dans le même temps, ils ont noté que l'objectif du précédent système dit « d'équilibrage », qui visait à obtenir une représentation strictement proportionnelle des communautés ethniques dans les institutions publiques, et les abus fréquents de ce système ont compromis le principe du recrutement au mérite dans la fonction publique.

27. La Commission de Venise note que le présent projet de loi vise à remédier à cette situation à la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle et à garantir une représentation à la fois « adéquate » et « équitable », telles que définies dans les nouvelles définitions fournies dans le projet d'article 2 : représentation de toutes les communautés dans les organismes publics reflétant approximativement leur participation à la population, ainsi qu'égalité de traitement et d'opportunités pour tous les citoyens et respect des règles de compétence et d'intégrité¹⁸.

28. La Commission de Venise se félicite que le projet de loi adopte une approche plutôt souple plutôt qu'une réglementation stricte comme auparavant : contrairement à l'ancien « équilibrer », le projet de règlement tient compte des deux aspects de la représentation « adéquate » et « équitable », mais ne vise pas une égalité mathématique rigide et dans la représentation des différentes communautés, mais un reflet « approximatif » de leur part dans la population. De l'avis de la Commission de Venise, cette approche est conforme aux normes susmentionnées fixées par la Convention-cadre et aux orientations fournies par le CCPMN ;¹⁹ dans le même temps, la Commission tient à souligner que l'article 15 de la Convention-cadre appelle à une « participation effective » des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques, ce qui implique non seulement d'être représenté, mais aussi de pouvoir influencer de manière significative les processus décisionnels dans la pratique²⁰. Il est également positif que le projet préconise le respect des principes de non-discrimination et d'égalité des chances, de mérite, de professionnalisme, de compétence et d'intégrité, de transparence et de responsabilité

¹⁵ [Commentaire thématique n° 2 du CCPMN](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, 27 février 2008, paragraphe 123.

¹⁶ [Rapport explicatif à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#), paragraphe 39.

¹⁷ [Commentaire thématique n° 2 du CCPMN](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, 27 février 2008, paragraphe 1.

¹⁸ Les auteurs du projet de loi ont expliqué aux rapporteurs que la version originale anglaise de l'Accord-cadre d'Ohrid ne faisait référence qu'au terme unique de représentation « équitable » (ou « juste »), qui a été traduit par « adéquate et juste (ou équitable) » dans la version macédonienne ; ces termes n'avaient pas été définis par la loi avant le présent projet de loi.

¹⁹ Outre le [commentaire thématique n° 2 du CCPMN](#), voir également CCPMN, [cinquième avis sur la Macédoine du Nord](#), 18 mai 2022, paragraphe 130, dans lequel le CCPMN « encourage vivement les autorités à améliorer encore la représentation équitable des personnes appartenant aux minorités nationales dans l'administration publique pour faire respecter le principe du mérite [...] ».

²⁰ Une participation effective à l'administration publique implique donc d'avoir accès à des postes où l'on peut influencer les décisions, de veiller à ce que les voix des minorités soient réellement entendues et prises en considération, et de s'assurer que la participation n'est pas symbolique.

dans les processus de recrutement et de promotion, d'inclusion et de cohésion sociale (projet d'article 5), ainsi que du droit à la libre identification (projet d'article 6).

29. La Commission de Venise se félicite en outre que le projet de loi adopte une approche juridique globale – bien que sous la forme d'une loi-cadre – plutôt que de laisser cette question importante et sensible à des dispositions isolées dans différents actes juridiques et sous-juridiques, comme cela a été le cas jusqu'à présent. Dans cette perspective, le projet de suivi et de promotion d'une représentation adéquate et équitable, qui sera mis en œuvre par un organisme de coordination dédié (cf. articles 9 et 10 du projet de loi), peut en principe être considéré comme une initiative utile pour défendre le principe constitutionnel d'une représentation adéquate et équitable. Il en va de même pour les dispositions du projet relatives à la sensibilisation du public (projet d'article 12) et à la promotion et à l'éducation (projet d'article 13).

30. Cela dit, selon la Commission de Venise, le projet de loi dans sa forme actuelle soulève certaines préoccupations. Le principal problème du projet est qu'il reste très général et ne résout pas la question du rapport entre la représentation « adéquate » et la représentation « équitable » des communautés ethniques, telles que définies dans le projet d'article 2. Le projet semble suggérer que les deux sont tout aussi importantes, voir par exemple les projets d'articles 3 §1, 5 §1 et 7 §1. En réalité, ces deux objectifs du projet peuvent, dans la pratique, se contredire – le premier portant sur la composante ethnique, le second sur la qualité de la candidature individuelle à un poste – s'ils ne sont pas équilibrés et s'ils ne sont pas appliqués dans le respect du principe de proportionnalité. Afin d'éviter cela, la Commission de Venise recommande de fournir davantage d'orientations dans la loi sur la manière dont les deux principes doivent être équilibrés et sur la manière dont le processus de recrutement doit fonctionner dans la pratique. À cet égard, il convient de souligner que le recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans le secteur public, y compris dans la magistrature et les forces de l'ordre, poursuit l'objectif légitime de garantir que l'administration publique reflète la diversité de la société ; cela est dans l'intérêt de l'ensemble de la société, et pas seulement des minorités nationales. De même, le recrutement fondé sur le mérite poursuit l'objectif légitime de garantir une administration publique efficace, ce qui est dans l'intérêt de l'ensemble de la société, y compris des minorités nationales. Du point de vue de la Convention-cadre, les objectifs consistant à garantir une représentation adéquate et équitable des personnes appartenant à des minorités nationales et à maintenir un recrutement qualitatif fondé sur le mérite dans l'administration publique ne s'excluent pas mutuellement, mais doivent être soigneusement équilibrés. Le CCPMN a souligné à plusieurs reprises que les mesures visant à promouvoir la représentation des minorités (y compris les mesures différencielles) doivent être mises en œuvre conformément aux exigences de proportionnalité, en veillant à ce qu'elles soient appropriées, nécessaires et ne compromettent pas indûment les normes générales de l'administration publique ; ces mesures doivent être conçues et appliquées de manière à ne pas établir de quotas ethniques automatiques, à préserver l'intégrité et le professionnalisme globaux de la fonction publique et à garantir que les processus de recrutement restent objectifs, transparents et équitables pour tous les candidats.

31. À première vue, les projets d'article 7, paragraphes 3 et 4, pourraient être interprétés comme établissant une procédure dans le processus de recrutement pour les postes publics qui commence par l'élément « équité » du paragraphe 3 : l'égalité, le mérite, la compétence, et non l'appartenance ethnique ou l'identification à une communauté, sont censés être les principaux critères de recrutement d'un candidat. À son tour, le paragraphe 4 est ce qui reste de la représentation « adéquate » de la communauté : le traitement « préférentiel » des groupes sous-représentés ne doit pas être considéré comme une discrimination. À cet égard, la Commission de Venise estime que le terme « traitement préférentiel » devrait être évité dans la loi car il évoque un privilège. La Commission recommande de remplacer le terme « préférentiel » par « différentiel » ou un terme équivalent plus neutre dans le projet d'article 7. Le projet d'article 8 est structuré de manière similaire au projet d'article 7 : le paragraphe 1 prévoit des mesures

visant à garantir l'égalité pleine et effective des citoyens, tandis que le paragraphe 2 stipule qu'une « attention particulière » doit être accordée aux mesures visant à améliorer la représentation des communautés sous-représentées, conformément à l'article 4 §2 de la Convention-cadre. Au cours des réunions à Skopje, les rédacteurs de la loi ont souligné qu'elle visait à garantir le recrutement des meilleurs candidats ; le mérite et la compétence devraient être les premiers critères d'emploi ; l'origine ethnique devrait rester un facteur, mais pas comme dans l'ancien « mécanisme d'équilibrage » où des postes étaient réservés aux personnes appartenant à une certaine ethnie. Cela a été confirmé par les autorités dans leurs observations sur le projet d'avis.

32. La Commission de Venise estime qu'il est essentiel que ce changement de priorités soit clairement indiqué dans le projet de loi, afin de garantir que les critères d'emploi liés à l'origine ethnique ne soient pas utilisés d'une manière qui pourrait compromettre le recrutement fondé sur le mérite. Le projet actuel laisse à la future réglementation (qui sera adoptée par le gouvernement) et à la « Méthodologie pour la planification de l'emploi dans le secteur public » (qui sera adoptée par l'Agence pour les fonctionnaires administratifs en coopération avec l'organe de coordination) le soin de régler tous les détails. De l'avis de la Commission de Venise, dans un souci de sécurité juridique, de clarté et de légitimité démocratique, les règles de base en matière de recrutement devraient toutefois être inscrites dans la loi elle-même (qui doit être adoptée par le Parlement). Même si le projet de loi est uniquement destiné à être une loi-cadre et ne fait donc, par nature, que jeter les bases de réglementations plus spécifiques dans d'autres actes, il est préoccupant qu'il laisse certaines questions fondamentales sans réponse. Outre les dispositions susmentionnées, il convient de mentionner dans ce contexte le projet d'article 11, qui concerne la planification du recrutement par l'Agence pour les fonctionnaires administratifs en coopération avec l'organe de coordination, et qui stipule que des mesures de redistribution des nouveaux emplois doivent être proposées en cas de surreprésentation d'une communauté dans un organisme public (paragraphe 4). Cette formulation est trop vague et pourrait ouvrir la voie à l'introduction d'un mécanisme similaire à « l'équilibreur », c'est-à-dire à l'application de quotas ethniques stricts²¹. Si les quotas ethniques ne sont pas prévus, comme l'ont confirmé les rédacteurs de la loi – et les autorités dans leurs observations sur le projet d'avis, cela devrait être clairement indiqué dans la loi elle-même.

33. De l'avis de la Commission de Venise, la loi devrait également préciser plus clairement dans quelles conditions certaines mesures positives visant à garantir une représentation adéquate et équilibrée des communautés peuvent être prises. Comme mentionné ci-dessus, le projet d'article 11 §4 prévoit des mesures de redistribution des nouveaux emplois en cas de surreprésentation d'une communauté dans un organisme public, mais il ne répond pas à la question du degré de « surreprésentation » à partir duquel il existe une obligation de proposer de telles mesures. En outre, le projet d'article 7 §4, selon lequel un traitement « préférentiel » – différentiel – visant à assurer une représentation adéquate et équitable des communautés sous-représentées dans le but de garantir une égalité effective ne doit pas être considéré comme une discrimination, peut avoir pour conséquence qu'un candidat soit écarté au profit d'un autre candidat parce que ce dernier appartient à un groupe sous-représenté. Conformément à l'article 14 de la CEDH et au protocole n° 12 à la CEDH, une telle différence de traitement doit être justifiée²². La Cour européenne des droits de l'homme a clairement indiqué que l'interdiction de la discrimination n'interdit pas de traiter différemment des groupes afin de corriger des « inégalités factuelles » entre eux²³, mais lorsque la différence de

²¹ La Commission de Venise a exprimé ses préoccupations concernant les quotas ethniques stricts appliqués à la sélection des juges de la Cour constitutionnelle, dans son avis [CDL-AD\(2024\)015](#) (BiH), Bosnie-Herzégovine - Avis sur le mode d'élection des juges à la cour constitutionnelle, paragraphe 31.

²² Selon le paragraphe 3 du préambule du protocole n° 12 à la CEDH, « le principe de non-discrimination n'empêche pas les États parties de prendre des mesures visant à promouvoir une égalité pleine et effective, à condition que ces mesures aient une justification objective et raisonnable ».

²³ CourEDH, *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine*, n° [43651/22](#), 29 août 2023, paragraphe 52, avec d'autres références.

traitement est fondée sur la race ou l'origine ethnique, la notion de justification objective et raisonnable doit être interprétée de la manière la plus stricte possible²⁴.

34. La Commission de Venise a précédemment déclaré que « l'adoption de mesures spéciales en faveur des minorités ou des personnes appartenant à des minorités et visant à promouvoir l'égalité entre celles-ci et le reste de la population ou à tenir dûment compte de leurs conditions spécifiques ne doit pas être considérée comme un acte de discrimination »²⁵ toutefois, « la 'discrimination positive' n'est légitime que si, et dans la mesure où les mesures positives concernées sont nécessaires à l'instauration d'une égalité matérielle »²⁶. Il appartient aux autorités de Macédoine du Nord d'évaluer, à la lumière des données les plus récentes, si une telle nécessité existe, en tenant également compte de l'appréciation de la Cour constitutionnelle dans sa décision du 9 octobre 2024²⁷. À la lumière de cette décision, qui doit être respectée, les autorités devront démontrer si et dans quelle mesure des mesures positives sont actuellement nécessaires. L'article 4 de la Convention-cadre souligne que la promotion d'une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale²⁸ et celles appartenant à la majorité peut exiger des parties qu'elles adoptent des mesures spéciales tenant compte des conditions spécifiques des personnes concernées, et que ces mesures ne doivent pas être considérées comme contraires aux principes d'égalité et de non-discrimination ; toutefois, ces mesures doivent être « adéquates ». Selon le rapport explicatif de la Convention-cadre, cela signifie que ces mesures doivent être « adéquates, c'est-à-dire conformes au principe de proportionnalité, pour éviter tant la violation des droits d'autrui que la discrimination à l'égard des autres personnes. Ce principe exige notamment que ces mesures n'aient pas une durée plus longue ou une portée plus large qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif de l'égalité pleine et effective »²⁹. La Commission de Venise recommande d'inclure explicitement ces exigences – que les autorités ont reconnues dans leurs observations sur le projet d'avis – dans le projet de loi ; le projet gagnerait à clarifier les critères, les limites et les garanties régissant ce traitement différencié afin de garantir que les mesures visant à améliorer la représentation restent conformes aux normes de la Convention-cadre et ne compromettent pas indûment le recrutement fondé sur le mérite ou ne donnent pas lieu à des perceptions de discrimination à rebours.

35. Au sens littéral, on peut comprendre les dispositions des projets d'articles 7, paragraphe 4, et 11, paragraphe 4, comme faisant référence à un traitement différencié de la communauté

²⁴ CourEDH, *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° [57325/00](#), 13 novembre 2007, paragraphe 196.

²⁵ Commission de Venise, [CDL\(1991\)007](#), Proposition pour une Convention européenne pour la Protection des Minorités (reproduite dans « La protection des minorités », Collection Science et Technique de la démocratie, n° 9, 1994, p. 10). Voir également, entre autres, Commission de Venise, [CDL-MIN\(1998\)001rev](#), Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, Introduction ; Commission de Venise, [CDL\(2000\)079rev](#), Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative aux droits des minorités en Croatie, paragraphe 6.

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2003\)013](#), Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les minorités nationales en Lituanie, paragraphe 9. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)009](#), Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens, paragraphe 11 : « ces mesures doivent être proportionnelles aux besoins réels du groupe minoritaire concerné et viser à apporter les moyens de parvenir à l'égalité des chances. »

²⁷ Voir paragraphe 9 ci-dessus.

²⁸ En 2004, les autorités de Macédoine du Nord ont déposé auprès de la FCNM une déclaration définissant les minorités nationales comme les citoyens appartenant aux six groupes explicitement mentionnés dans le préambule de la Constitution. Selon cette déclaration, le terme « minorités nationales » utilisé dans la Convention-cadre et les dispositions de la même Convention s'applique aux citoyens de la République de Macédoine, qui vivent à l'intérieur de ses frontières et qui font partie des peuples albanais, turque, vlah, serbe, rom et bosniaque.

²⁹ [Rapport explicatif à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#), paragraphe 39. Dans la pratique, le projet de dispositions pourrait conduire à une situation où un candidat ne serait pas sélectionné parce qu'un autre candidat appartient à une communauté sous-représentée. En vertu de la Convention-cadre, cela n'est admissible que si la mesure poursuit un objectif légitime clairement défini (remédier à une sous-représentation structurelle) ; est appliquée au cas par cas, et non de manière automatique ou mécanique ; respecte les principes de mérite, de proportionnalité et d'équité au sein de la fonction publique ; et est soumise à des garanties procédurales adéquates et à un examen périodique.

sous-représentée en tant que telle. La question de savoir dans quelle mesure l'appartenance à un groupe peut justifier un traitement différencié dans le processus de recrutement reste toutefois ouverte. Une possibilité consisterait à autoriser la préférence accordée aux candidats issus d'un groupe sous-représenté lorsque les candidats ont par ailleurs des qualifications équivalentes. Si telle est la solution recherchée par les autorités de Macédoine du Nord – ce que la Commission comprend être le cas, d'après les réunions tenues à Skopje et les observations des autorités sur le projet d'avis –, cela devrait être clairement stipulé dans la loi. En d'autres termes, la Commission de Venise recommande de préciser dans la loi que les qualifications sont le critère principal pour le recrutement dans les organismes publics et que l'appartenance à une communauté sous-représentée peut être considérée comme un critère secondaire pour des candidats ayant des qualifications et des compétences équivalentes.

36. En outre, la Commission de Venise émet certaines réserves quant à l'efficacité des mesures proposées par le projet de loi. Si le projet d'article 6, selon lequel les citoyens ne sont plus tenus de déclarer leur appartenance, est à saluer au regard des normes internationales³⁰ et des avis précédents de la Commission de Venise³¹, il soulève également la question de savoir comment le système envisagé dans le projet d'article 11 peut fonctionner dans la pratique. Le projet d'article 7, paragraphe 2, stipule qu'une représentation adéquate et équitable doit être assurée sur la base des résultats du dernier recensement de la population effectué dans le pays. Mais comment ce système peut-il fonctionner efficacement si les citoyens ne déclarent pas leur affiliation ?³² Le projet d'article 6, paragraphe 4, qui stipule que « la libre déclaration d'appartenance des citoyens peut être soumise à des critères objectifs afin d'éviter les abus de déclarations arbitraires », ne répond pas à cette question, car il semble s'agir d'un mécanisme qui ne s'applique qu'en cas de déclaration volontaire effective. Il appartient aux autorités de Macédoine du Nord de choisir la manière de résoudre cette question ; on pourrait faire valoir que si la majorité des citoyens choisissent de ne déclarer aucune affiliation, la nécessité du deuxième critère disparaît. En tout état de cause, il faut veiller à ce que les citoyens qui ne déclarent pas d'affiliation ne soient pas désavantagés, conformément à l'article 3, paragraphe 1 de la Convention-cadre et au projet d'article 6, paragraphe 3³³.

37. De plus, selon la Commission de Venise, il serait souhaitable de définir plus clairement plusieurs termes utilisés dans le projet de loi. Par exemple, les termes « droits acquis » (dans le projet d'article 7, paragraphe 2) et « attention particulière » (qui doit être accordée aux citoyens appartenant à des communautés sous-représentées, en vertu du projet d'article 8, paragraphe 2) devraient être clarifiés, tout comme la question précédemment mentionnée du degré de « surreprésentation » à partir duquel il existe une obligation de proposer des mesures de redistribution de l'emploi (projet d'article 11, paragraphe 4) ; il convient également de préciser que la « surreprésentation » des communautés ne doit pas être une raison pour que les citoyens de ces communautés perdent leur emploi.

³⁰ Voir l'article 3, paragraphe 1, de la Convention-Cadre. Voir également la jurisprudence de la CourEDH, par exemple CourEDH, *Tasev c. Macédoine du Nord*, n° 9825/13, 16 mai 2019, paragraphes 32-33, avec d'autres références.

³¹ Voir par exemple Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)011](#), Avis sur la loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie, paragraphe 40 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)032](#), Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex République yougoslave de Macédoine » tel que révisé le 29 octobre 2008 par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, paragraphe 39.

³² Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont indiqué qu'il existait une forte tendance de la population à l'appartenance ethnique ; le dernier recensement, comme les précédents, avait démontré que le pourcentage de personnes ne déclarant pas leur appartenance ethnique, lorsque cette déclaration était entièrement volontaire, était inférieur à 0,5 %. À cet égard, la Commission de Venise note que si l'hypothèse d'un nombre significatif de citoyens ne déclarant pas leur appartenance ethnique peut paraître théorique à l'heure actuelle, ceci pourrait évoluer ; en tout état de cause, il convient de réglementer le traitement des candidats à la fonction publique qui ne déclarent pas leur appartenance ethnique.

³³ Dans le cas où ceux qui ne déclarent pas d'affiliation sont considérés comme non affiliés, le projet d'article 7 §1 devrait être modifié puisqu'il fait (uniquement) référence à « toutes les communautés », ou bien les non-affiliés devraient être considérés comme une communauté.

38. Au cours des réunions à Skopje, l'attention a également été attirée sur le fait que la notion de « données démographiques issues du dernier recensement » mentionnée dans plusieurs projets d'articles comme base d'une représentation adéquate manquait de clarté, compte tenu des différentes méthodes de recensement, selon que la population non-résidente est incluse ou non. La Commission de Venise réitère la déclaration qu'elle a faite dans ses avis précédents selon laquelle « dans l'optique de l'exercice concret des droits garantis en matière de représentation, la manière dont le recensement est mené prend une importance particulière. Le projet devrait comporter une disposition spéciale garantissant à la procédure impartialité et précision. »³⁴ En outre, il a été indiqué que la notion d'« organismes publics à tous les niveaux » utilisée tout au long du projet – qui découle de l'article 8, paragraphe 1, de la Constitution – n'était définie dans aucune loi. De l'avis de la Commission de Venise, il serait souhaitable de prévoir une définition juridique, dans un souci de sécurité juridique et afin d'éviter un champ d'application trop large (par exemple en excluant certains services publics non liés à l'administration publique ou en appliquant la loi uniquement aux unités administratives d'une certaine taille).

39. En conclusion, à la lumière des normes européennes et internationales – en particulier celles fixées par la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales](#) – et des bonnes pratiques, la Commission de Venise se félicite que le projet de loi opte pour une approche plus globale et plus souple que la réglementation précédente, mais elle s'inquiète du fait que le projet laisse de nombreuses questions sans réponse. Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont souligné que le projet de loi visait clairement à établir un cadre législatif. L'équilibre adéquat entre les critères de mérite et l'appartenance ethnique, via des règles de recrutement spécifiques, avait été délibérément laissé à la discréption des lois sectorielles concernées,³⁵ et éventuellement de lois spéciales régissant certains secteurs publics et de règlements d'application. Si la Commission de Venise reconnaît que le projet de loi ne peut pas régler tous les détails, elle estime que trop de questions sont laissées à la discréption des règlements visés à l'article 14 du projet et à la méthodologie de planification de l'emploi dans le secteur public visée à l'article 11 du projet. De l'avis de la Commission de Venise, plusieurs questions, précisées ci-dessus, devraient être traitées dans le projet de loi lui-même. En outre, il serait bénéfique pour le processus démocratique que les règlements et la méthodologie – ou du moins leurs éléments essentiels – soient soumis au Parlement avant l'adoption de la loi.

2. Question 2

40. *Le projet de loi favorise-t-il suffisamment l'égalité, par des actions positives et en éliminant les obstacles à l'emploi ?*

41. La réglementation précédente (« l'équilibrEUR »), à savoir la réservation de postes à des candidats appartenant à la communauté ethnique indiquée dans l'annonce, excluant ainsi les candidats appartenant à une autre communauté, et son application dans la pratique, avaient suscité des inquiétudes tant au niveau national qu'international. Le CCPMN a noté dans son cinquième avis sur la Macédoine du Nord (2022) que « le principe du mérite serait encore fréquemment contourné, même si les autorités font valoir que ce n'est plus le cas. Il a également été indiqué que des candidats avaient changé d'affiliation ethnique pour accroître leurs chances dans le processus de recrutement, et les autorités admettent que la possibilité de modifier son

³⁴ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)026](#), Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro, paragraphe 50. Dans ce contexte, voir également le [commentaire thématique n° 2 du CCPMN](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, 27 février 2008, paragraphe 127, qui stipule : « Des données et des statistiques complètes sont essentielles pour évaluer l'impact des mesures de recrutement, de promotion et autres pratiques similaires concernant la participation des minorités aux services publics. Elles sont indispensables pour concevoir les mesures législatives et politiques appropriées visant à combler les lacunes identifiées. »

³⁵ C'est-à-dire la loi sur les employés du secteur public et la loi sur les fonctionnaires administratifs.

appartenance ethnique dans toute nouvelle procédure de recrutement pose un problème »³⁶. En outre, dans son [rapport de 2023](#) sur les progrès réalisés par la Macédoine du Nord, la Commission européenne a noté l'absence de progrès en matière de réforme de l'administration publique, notamment en ce qui concerne les mesures visant à garantir l'emploi au mérite et l'équité en matière de promotion et de licenciement (des progrès ont toutefois été constatés récemment³⁷), et elle a fait part de ses préoccupations concernant la formule « équilibrer ». Enfin, dans sa décision du 9 octobre 2024, la Cour constitutionnelle a jugé que la réglementation précédente violait le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la Constitution et les lois établi par l'article 9 de la Constitution, ainsi que le droit à l'accessibilité de tout emploi pour tous dans des conditions d'égalité garanti par l'article 32 de la Constitution.

42. Dans ce contexte, la Commission de Venise se félicite que le projet de loi mette l'accent sur le principe de représentation *équitable* qui doit garantir « un traitement et des chances équitables pour les citoyens, tout en respectant les règles de compétence et d'intégrité qui régissent l'administration publique ». Ce principe se reflète également dans d'autres dispositions du projet de loi, par exemple dans les projets d'articles 5 et 7 §3.

43. Cela dit, comme mentionné à la question 1, le projet de loi ne précise pas clairement comment les principes de représentation « équitable » et « adéquate » doivent être équilibrés. De plus, les dispositions pertinentes sont de nature très générale ; elles ne précisent pas en détail la manière dont les principes d'égalité, de professionnalisme et d'intégrité doivent être garantis dans la pratique. Dans ces circonstances, il est difficile d'apporter une réponse détaillée à la question 2. À cet égard, il convient de noter que, compte tenu des normes générales du CCPMN, l'approche du projet de loi visant à promouvoir l'égalité par des mesures positives et à supprimer les obstacles à l'emploi semble incomplète. Si le CCPMN reconnaît que les États peuvent adopter des mesures positives ciblées pour promouvoir l'égalité effective et remédier à la sous-représentation structurelle, ces mesures doivent être clairement définies, proportionnées et accompagnées de garanties assurant la transparence et l'équité. Le CCPMN souligne également que la promotion de l'égalité dans l'emploi public nécessite non seulement des mesures différencierées, mais aussi l'élimination systématique des obstacles pratiques, linguistiques, procéduraux ou institutionnels qui touchent de manière disproportionnée les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans sa forme actuelle, le projet de loi ne clarifie pas suffisamment la nature, la portée et les limites de ces actions positives, et ne définit pas non plus les obstacles concrets à éliminer ni les mécanismes permettant de contrôler leur élimination. En conséquence, le projet ne reflète que partiellement les normes du CCPMN en matière de garantie d'une égalité réelle et effective dans l'accès à l'emploi public³⁸.

44. La Commission de Venise se félicite que le projet de loi comprenne des dispositions relatives à la sensibilisation (projet d'article 12) ainsi qu'à la promotion et à l'éducation (projet d'article 13) ; ces dernières visent à encourager la participation des employés appartenant à toutes les communautés aux programmes d'éducation, de formation et de développement professionnel, dans le but d'améliorer les compétences et de réaliser le principe d'une représentation adéquate et équitable. La Commission tient à ajouter que, dans un système fondé sur le mérite, la représentation adéquate de toutes les communautés dépendra du niveau d'éducation des

³⁶ CCPMN, [Cinquième avis sur la Macédoine du Nord](#), 18 mai 2022, paragraphe 128.

³⁷ Dans son [rapport pour 2025](#) (page 24), la Commission européenne a noté que « la révision tant attendue de la législation sur les fonctionnaires et les employés du secteur public, visant à garantir un recrutement fondé sur le mérite et des promotions et licencements équitables, a été promulguée en juillet 2025 »; elle a toutefois indiqué que « dans le cadre juridique actuel, l'application incohérente des procédures de recrutement et de promotion dans l'ensemble du secteur public s'est poursuivie » et que « la gestion de la fonction publique et des ressources humaines reste insuffisante ».

³⁸ En outre, la Commission de Venise attire l'attention sur la recommandation qu'elle a formulée ci-dessus à la question 1, visant à préciser dans la loi que les qualifications sont le critère principal de recrutement dans les organismes publics et que l'appartenance à une communauté sous-représentée peut être considérée comme un critère secondaire pour des candidats également qualifiés et compétents.

citoyens ; elle ne pourra être réalisée que si les citoyens de toutes les communautés ethniques bénéficient d'une éducation égale dès leur plus jeune âge.

3. Question 3

45. Le projet de loi est-il conforme à d'autres principes constitutionnels tels que les libertés et droits fondamentaux reconnus par le droit international et définis par la Constitution, la libre expression de l'appartenance nationale, l'État de droit et le respect et la protection de la vie privée des citoyens appartenant à toutes les communautés ?

46. En réponse à cette question, la Commission de Venise renvoie tout d'abord à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention-cadre qui stipule que « toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou non comme telle et aucun désavantage ne peut résulter de ce choix ou de l'exercice des droits liés à ce choix »³⁹. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a toujours affirmé⁴⁰ que « l'identité ethnique est un élément de l'identité d'un individu qui relève de la sphère personnelle protégée par l'article 8 de la Convention », que le choix de ne pas être traité comme un membre d'une minorité « est totalement libre, à condition qu'il soit éclairé » et que « le droit à la libre identification n'est pas un droit spécifique à la Convention-cadre. Il s'agit de la « pierre angulaire » du droit international en matière de protection des minorités en général »⁴¹. La Commission de Venise a également fait référence à ce principe dans plusieurs avis précédents⁴².

47. Dans ce contexte, la nouvelle approche du projet de loi visant à établir le principe de la déclaration libre et volontaire d'appartenance et à préciser que la non-déclaration ne peut affecter les droits et libertés du citoyen ou sa position dans l'État (projet d'article 6 §§1-3) est à saluer. Comme déjà mentionné à la question 1, les conséquences possibles (en termes de représentation) du choix de ne pas déclarer son affiliation doit toutefois être clarifiée.

48. Le projet d'article 6 §4 stipule que « la libre déclaration d'appartenance d'un citoyen peut être soumise à des critères objectifs afin d'éviter les abus de déclarations arbitraires ». À cet égard, il convient de se référer au rapport explicatif de la Convention-cadre, selon lequel l'article 3 §1 de la Convention-cadre « n'implique pas le droit pour un individu de choisir arbitrairement d'appartenir à une quelconque minorité nationale. Le choix subjectif de l'individu est indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne ». Le CCPMN a commenté cette question en indiquant que « l'auto-identification commence par la libre décision de l'individu qui, en l'absence de justification contraire, doit être à la base de toute identification personnelle »⁴³, et que « la libre auto-identification d'une personne ne peut être

³⁹ Le droit à la libre identification s'étend également à l'appartenance multiple. Les personnes appartenant à des minorités nationales ne devraient pas être obligées de choisir entre préserver leur identité minoritaire – ou leurs identités minoritaires – et revendiquer la culture majoritaire, car toutes les options doivent leur être pleinement accessibles. Cela implique que les pratiques par lesquelles un individu s'affilie à une minorité particulière ne devraient pas être considérées comme exclusives, car il ou elle peut simultanément s'identifier à d'autres minorités ou à la majorité. Toutefois, cela ne doit pas servir d'argument pour porter atteinte au droit des personnes appartenant à des minorités nationales de s'identifier librement et de revendiquer la protection des minorités. Voir CCPMN, [Commentaire thématique n° 4](#), paragraphe 13.

⁴⁰ Voir CourEDH, *Tasev c. Macédoine du Nord*, n° 9825/13, 16 mai 2019, paragraphes 32-33, avec d'autres références.

⁴¹ Voir, entre autres, CourEDH, arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Molla Sali c. Grèce*, [n° 20452/14](#), 19 décembre 2018, paragraphe 157.

⁴² Voir par exemple Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)011](#), Avis sur la loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie, paragraphe 40 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)032](#), Avis conjoint sur le code électoral de «l'ex République yougoslave de Macédoine» tel que révisé le 29 octobre 2008 par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, paragraphe 39.

⁴³ Selon le CCPMN, il convient d'accorder une importance décisive au choix libre et subjectif de l'individu d'être considéré comme appartenant (ou non) à une minorité nationale. Cette appartenance relève donc de la liberté de l'individu, qui ne devrait être remise en question que dans de rares cas. Alors que la Convention-cadre, dans son rapport explicatif, fait référence à des critères objectifs liés à l'auto-déclaration subjective d'appartenance à une

remise en cause que dans de rares cas, par exemple lorsqu'elle n'est pas fondée sur la bonne foi » ; en même temps, « l'identification à une minorité nationale qui serait motivée par la seule volonté d'obtenir des avantages ou des bénéfices particuliers peut, par exemple, aller à l'encontre des principes et des buts de la Convention-cadre »⁴⁴.

49. Au cours des réunions à Skopje, divers interlocuteurs ont informé la Commission de Venise de cas où des candidats ont changé d'appartenance ethnique uniquement pour augmenter leurs chances dans les procédures de candidature⁴⁵. Dans ce contexte, la Commission se félicite en principe de la référence à des critères objectifs dans le projet d'article 6, paragraphe 4. Cela dit, la Commission estime nécessaire que le projet fournit des orientations concernant les critères objectifs à utiliser par les autorités pour vérifier l'auto-identification du candidat et, éventuellement, la rejeter – ces critères doivent être définis de manière restrictive, strictement nécessaires et pleinement conformes à la Convention-cadre –, qu'il détermine comment et par quelle autorité cette vérification est effectuée et quelles seront les conséquences d'un abus avéré. Il est certes difficile de définir des critères objectifs pour vérifier l'appartenance ethnique. La cohérence, c'est-à-dire la comparaison avec une auto-identification antérieure, peut être un élément permettant d'évaluer la sincérité de l'appartenance à une communauté. Cela ne doit toutefois pas exclure la possibilité d'un changement motivé (par exemple après un mariage). La loi doit garantir que toute référence à des critères objectifs ne compromette pas le principe de libre auto-identification, qui est « une pierre angulaire des droits des minorités »⁴⁶, et qui vise uniquement à prévenir les abus.

50. Deuxièmement, la Commission de Venise attire l'attention sur les déclarations du CCPMN selon lesquelles « la collecte de données sur la situation des minorités nationales devrait être effectuée conformément aux normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel, ainsi qu'au droit des personnes appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitées ou non comme telles. Les représentants des minorités nationales concernées devraient être associés à l'ensemble du processus de collecte des données et les méthodes de collecte de ces données devraient être conçues en étroite collaboration avec eux. »⁴⁷ À la lumière de ces éléments, il est réjouissant de constater que le projet d'article 10 sur la collecte de données par l'organe de coordination précise clairement que « lors du traitement et de la transmission de données à caractère personnel, les dispositions de la loi sur la protection des données à caractère personnel doivent être respectées » (paragraphe 4). Cela dit, la Commission de Venise s'inquiète du fait que les paragraphes précédents énumérant les « données et informations relatives à la situation de la représentation des citoyens appartenant à toutes les communautés » qui doivent être soumises par « toutes les autorités compétentes » ne comprennent pas seulement des éléments spécifiques tels que « les données statistiques sur la représentation » ou « les données provenant du registre des employés du secteur public (...) », mais font également référence à « d'autres informations » (projet d'article 10, paragraphe 3, dernier point). Cette formulation est excessivement vague et devrait être supprimée du projet.

51. Troisièmement, la question 3 fait également référence au principe de l'État de droit. À cet égard, la Commission de Venise attire l'attention sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁸ et sur la liste des critères de l'État de droit de la

minorité, le CCPMN souligne que lorsque des critères objectifs sont appliqués pour définir l'identité d'une minorité, ceux-ci peuvent se référer à certaines preuves de la pratique par une personne d'une religion, d'une langue, d'une culture ou de traditions différentes de celles de la majorité. L'identité dans le contexte de la Convention-cadre, telle que définie dans le préambule et l'article 5, fait référence à la religion, à la langue, aux traditions et au patrimoine culturel.

⁴⁴ [Commentaire thématique n° 4](#) du CCPMN, paragraphe 10.

⁴⁵ Voir également CCPMN, [cinquième avis sur la Macédoine du Nord](#), 18 mai 2022, paragraphe 128.

⁴⁶ Voir le [commentaire thématique n° 4 du CCPMN](#), paragraphe 9.

⁴⁷ [Commentaire thématique n° 2 du CCPMN](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, 27 février 2008, paragraphe 127.

⁴⁸ CourEDH, *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), n° [6538/74](#), 26 avril 1979, paragraphes 46 et suivants ; CourEDH, *Rekvényi c. Hongrie*, n° [25390/94](#), 20 mai 1999, paragraphes 34 et suivants.

Commission⁴⁹, selon laquelle le principe de sécurité juridique exige que les effets de la loi soient prévisibles, ce qui implique qu'elle doit « être formulée avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux justiciables de régler leur conduite en conformité avec elle ». Comme indiqué à plusieurs reprises dans le présent avis, le projet de loi doit être modifié afin de prévoir des réglementations et des définitions plus claires, afin de se conformer à ces normes.

4. Question 4

52. *L'organe de coordination du gouvernement, dont la création est prévue par ce projet de loi, compte tenu de sa composition, de ses compétences, de sa la direction de cet organe ainsi que les mesures et activités qu'il entreprendra, un mécanisme institutionnel suffisamment efficace pour garantir le respect, l'affirmation, l'amélioration, la promotion et le suivi d'une représentation adéquate et équitable des citoyens appartenant à toutes les communautés au sein des organes du pouvoir public et des autres institutions publiques à tous les niveaux, et est-il nécessaire de prévoir des sanctions supplémentaires pour les infractions commises par les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de ce projet de loi ?*

53. La Commission de Venise se félicite en principe du suivi et de la promotion prévus d'une représentation adéquate et équitable, qui seront assurés par un organe de coordination dédié (cf. articles 9 et 10 du projet de loi). Cela dit, dans le projet actuel, cet organisme est confronté au même dilemme que la loi en général, à savoir la question ouverte de savoir comment équilibrer les principes de représentation « adéquate » et « équitable » et quel mécanisme appliquer pour garantir le respect de ces deux principes dans le processus de recrutement. Tant que cette question fondamentale ne trouvera pas de réponse claire dans la loi, l'organe de coordination ne pourra pas jouer un rôle efficace, à moins qu'il ne réponde lui-même à cette question, ce qui est hautement indésirable : pour des raisons de sécurité juridique et de clarté, la législation sur une question aussi importante et sensible doit être précise et claire dans ses objectifs et ses priorités, et elle doit être une législation statutaire⁵⁰.

54. En ce qui concerne la composition de l'organe de coordination, la Commission de Venise s'inquiète du fait qu'elle ne soit pas définie par la loi mais qu'elle soit déterminée par le gouvernement (projet d'article 9, paragraphe 3). S'il est positif que cet organe comprenne un représentant du Médiateur, un représentant de la Commission pour la prévention et la protection contre la discrimination et un représentant du monde universitaire, en plus d'un des vice-premiers ministres à sa tête, de ministres et d'un représentant de l'Agence pour les fonctionnaires, il serait clairement préférable que sa composition soit réglementée de manière exhaustive par la loi. Le projet actuel laisse au gouvernement le soin de décider du nombre de ministres et, éventuellement, d'autres personnes qui seront membres de cet organe. De l'avis de la Commission de Venise, la composition d'un organe chargé d'une tâche aussi sensible que la protection des droits des communautés ethniques devrait être définie plus précisément par la loi, et celle-ci devrait garantir une véritable représentation des communautés non majoritaires. La Commission estime qu'il est essentiel que les autorités veillent à la composition diversifiée et compétente de cet organe et réfléchissent à la limitation de l'élément « gouvernemental » *au sein* de celui-ci, en gardant également à l'esprit qu'il sera chargé de rendre compte au gouvernement. Il serait également préférable que cet organe ne rende pas seulement compte au gouvernement, mais aussi au Parlement. De tels mécanismes garantiraient que tous les groupes concernés soient entendus. Une autre façon d'y parvenir serait de confier les tâches de suivi à une commission parlementaire ou à un organe distinct dont la composition serait déterminée par le Parlement⁵¹, plutôt qu'à un organe gouvernemental.

⁴⁹ Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), point II.B.3.

⁵⁰ Cf. Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), point II.A.4.

⁵¹ Par exemple, similaire à la Commission pour la prévention et la protection contre la discrimination (CPPD), prévue par la loi anti-discrimination, qui est composée de sept membres nommés par le Parlement pour un mandat de cinq ans.

55. D'autres aspects du travail de l'organe de coordination devraient également être réglementés de manière plus précise, par exemple la question de savoir à *qui* il doit proposer des mesures de redistribution des nouveaux emplois en vertu du projet d'article 11, paragraphe 4, et, comme mentionné précédemment, la question de savoir quel degré de « surreprésentation » de certaines communautés déclenche l'obligation de faire de telles propositions. Il est également souhaitable de garantir la transparence des activités de l'organe, par exemple en prévoyant la publication de ses rapports.

56. Quant à savoir si cet organe de coordination constituera un mécanisme institutionnel efficace, il est difficile de répondre à cette question sur la base du projet de dispositions actuel ; cela dépendra de la formulation d'un mandat plus clair, comme suggéré ci-dessus, des réglementations supplémentaires nécessaires à son organisation et à son fonctionnement, ainsi que des ressources qui lui seront allouées. En tout état de cause, cet organisme semble être conçu comme un organe consultatif, dont la tâche principale consiste à analyser et à surveiller la situation et à proposer des mesures. Même s'il s'agira sans aucun doute d'un organe consultatif influent dans le cadre du projet actuel, selon lequel il est dirigé par l'un des vice-premiers ministres, ses pouvoirs semblent plutôt limités.

57. En ce qui concerne la nécessité de sanctions supplémentaires, la Commission de Venise estime que les sanctions pour les délits commis par les fonctionnaires chargés de l'application de la loi devraient suivre les règles générales, à condition que ces règles soient applicables et qu'il n'y ait pas de lacunes. Si les autorités décident d'inclure des sanctions supplémentaires, il serait essentiel que les règles et les infractions donnant lieu à des sanctions soient définies avec précision.

IV. Conclusion

58. Par lettre du 11 juillet 2025, M. Hristijan Mickoski, Premier ministre de Macédoine du Nord, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur le projet de loi sur la représentation adéquate et équitable.

59. Ce projet de loi a été élaboré au sein d'un groupe de travail fermé composé uniquement de représentants du gouvernement et d'universitaires, et il a été adopté par le gouvernement le 24 juin 2025. La Commission de Venise se félicite que le gouvernement lui ait soumis le projet de loi pour examen à un stade précoce, avant même de le présenter au Parlement. Pour la suite du processus, la Commission de Venise recommande de garantir une procédure législative transparente, responsable, inclusive et démocratique, comprenant des consultations publiques et une participation significative des différentes communautés ethniques et des autres parties prenantes concernées. Il est essentiel que la législation sur une question aussi sensible que la représentation adéquate et équitable des communautés ethniques dans les organismes publics soit préparée avec soin, dans le cadre d'un processus inclusif.

60. L'objectif principal du projet de loi est d'harmoniser la législation avec l'accord-cadre d'Ohrid de 2001, qui a mis fin au conflit armé entre différents groupes de la population et stipule au point 4.2 que « *les lois régissant l'emploi dans l'administration publique comprendront des mesures visant à garantir une représentation équitable des communautés dans tous les organismes publics centraux et locaux et à tous les niveaux d'emploi au sein de ces organismes, tout en respectant les règles de compétence et d'intégrité qui régissent l'administration publique* », ainsi qu'avec le sixième amendement de 2001 à la Constitution. La loi a été rédigée en réponse à une décision de la Cour constitutionnelle du 9 octobre 2024 abolissant le mécanisme d'*« équilibrage »*, qui régissait auparavant la représentation équitable des communautés au sein de l'administration publique ; à la suite de cette décision, l'appartenance ethnique n'était plus prise en compte lors du recrutement pour des postes dans la fonction publique.

61. Il convient de noter qu'il n'appartient pas à la Commission de Venise d'évaluer la conformité du projet de loi avec la Constitution nationale ou avec la décision susmentionnée de la Cour constitutionnelle. Il appartient aux autorités de Macédoine du Nord de respecter la décision de la Cour constitutionnelle et les déclarations clés qu'elle contient, qui peuvent également avoir des implications en matière de conformité avec le droit international, en particulier la condition selon laquelle une action positive n'est légitime que si elle peut être considérée comme nécessaire d'un point de vue. Le présent avis répond à plusieurs questions soulevées par le gouvernement à la lumière des normes européennes et internationales – en particulier celles fixées par la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales](#) (Convention-cadre) – et des bonnes pratiques.

62. Pour commencer, la Commission de Venise note que tant les autorités que plusieurs autres interlocuteurs rencontrés à Skopje ont souligné que l'objectif du précédent système dit « d'équilibrage », qui visait à obtenir une représentation strictement proportionnelle des communautés ethniques dans les institutions publiques, et les abus fréquents de ce système compromettaient le principe du recrutement au mérite dans la fonction publique. La Commission de Venise note que le présent projet de loi vise à remédier à cette situation et à garantir une représentation « adéquate » et « équitable », telles que définies dans le projet d'article 2 : une représentation de toutes les communautés dans les organismes publics reflétant approximativement leur participation à la population, ainsi que l'égalité de traitement et d'opportunités pour tous les citoyens et le respect des règles de compétence et d'intégrité. À la lumière des normes fixées par l'article 15 de la Convention-cadre et des orientations fournies par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Commission de Venise se félicite que le projet de loi adopte une approche plutôt souple au lieu d'une réglementation stricte comme auparavant : contrairement au précédent « équilibreur », le projet de règlement tient compte des deux aspects de la représentation « adéquate » et « équitable », mais ne recherche pas une égalité mathématique rigide dans la représentation des différentes communautés, mais un reflet « approximatif » de leur part dans la population. La Commission se félicite en outre que le projet adopte une approche juridique globale – bien que sous la forme d'une loi-cadre – plutôt que de laisser cette question importante et sensible à des dispositions isolées dans différents actes juridiques et sous-juridiques, comme cela a été le cas jusqu'à présent. Sur le fond, la Commission se félicite que le projet de loi consacre explicitement le mérite et la compétence, la non-discrimination et l'égalité des chances, ainsi que la déclaration libre et volontaire d'appartenance à une communauté comme principes directeurs, conformément aux normes européennes, notamment la Convention-cadre et la Convention européenne des droits de l'homme, et qu'il établisse un organe de coordination chargé de surveiller la situation et de faire des propositions pour garantir une représentation équitable et adéquate.

63. Cela dit, la Commission de Venise estime que le projet doit être modifié afin d'être pleinement conforme aux normes internationales et de devenir un outil efficace pour atteindre l'objectif déclaré, à savoir garantir un recrutement fondé sur le mérite dans la fonction publique tout en respectant le principe constitutionnel d'une représentation adéquate et équitable des communautés. Le principal problème du projet est qu'il reste très général et ne résout pas la question du fonctionnement concret du processus de recrutement. Le projet actuel laisse cette question aux futurs amendements de la législation sectorielle (loi sur les employés du secteur public, loi sur les fonctionnaires), éventuellement à des lois sectorielles spécifiques, ainsi qu'à des règlements (qui seront adoptés par le gouvernement) et à la « Méthodologie pour la planification de l'emploi dans le secteur public » (qui sera adoptée par l'Agence pour les fonctionnaires administratifs en coopération avec l'organe de coordination). Même si le projet de loi n'est destiné à être qu'une loi-cadre, la Commission de Venise estime que, dans un souci de sécurité juridique, de clarté et de légitimité démocratique, les règles de base du recrutement devraient être inscrites dans la loi elle-même.

64. La Commission souhaite formuler les recommandations clés suivantes :

- A. Inclure des dispositions plus détaillées dans le projet de loi, précisant comment les principes de représentation « adéquate » et « équitable » doivent être équilibrés, comment le processus de recrutement doit fonctionner dans la pratique et quel mécanisme doit être appliqué pour garantir que les critères d'emploi ethniques ne soient pas utilisés d'une manière qui pourrait compromettre le recrutement fondé sur le mérite [paragraphes 30, 32] ;
- B. Préciser dans la loi que les qualifications sont le critère principal de recrutement dans les organismes publics, que l'appartenance à une communauté sous-représentée peut être considérée comme un critère secondaire pour des candidats ayant des qualifications et des compétences égales, et que les mesures spéciales en faveur des communautés sous-représentées ou des personnes appartenant à ces communautés doivent être conformes au principe de proportionnalité, qui exige notamment que ces mesures ne dépassent pas, en durée ou en portée, ce qui est nécessaire pour garantir une égalité pleine et effective [paragraphes 34, 35] ;
- C. Clarifier les conséquences possibles (en termes de représentation communautaire dans les organismes publics) du choix des candidats de ne pas déclarer leur appartenance à une communauté [paragraphe 36] ;
- D. Fournir davantage d'indications sur les critères objectifs à utiliser pour vérifier l'auto-identification du candidat, qui sont étroitement définis, strictement nécessaires et pleinement conformes à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ; et déterminer l'autorité compétente pour cette vérification ainsi que les conséquences d'un abus avéré [paragraphe 49] ;
- E. Définir précisément dans la loi la composition de l'organe de coordination, tout en garantissant une représentation authentique des communautés non majoritaires et en assurant la transparence des activités de cet organe [paragraphes 54, 55] ;
- F. Définir plusieurs termes utilisés dans le projet de loi, qui sont mis en évidence dans le présent avis, et inclure les éléments essentiels du règlement intérieur prévu et de la « Méthodologie pour la planification de l'emploi dans le secteur public » dans la loi ou, à tout le moins, les soumettre au Parlement avant l'adoption de la loi [paragraphes 37-39].

65. En conclusion, la Commission de Venise se félicite que le projet de loi comprenne des dispositions relatives à la sensibilisation, à la promotion et à l'éducation visant à améliorer les compétences des employés appartenant à toutes les communautés. Elle tient à ajouter qu'une représentation adéquate et équitable de toutes les communautés dépendra du niveau d'éducation des citoyens ; elle ne pourra être réalisée que si les citoyens de toutes les communautés ethniques bénéficient d'une éducation égale dès leur plus jeune âge. L'égalité des conditions pour tous les citoyens contribuera à la mise en place d'un véritable système fondé sur le mérite et à la diminution de l'importance de l'origine ethnique.

66. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de Macédoine du Nord pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.