



Strasbourg, le 19 juin 2015

CDL-AD(2015)012

Avis n° 788/2014

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS FINAL

SUR LA LOI RELATIVE A L'INTEGRITE DU GOUVERNEMENT
(LOI DE LUSTRATION)

DE L'UKRAINE

telle qu'elle résulterait des amendements
soumis à la Verkhovna Rada le 21 avril 2015

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 103^e Session plénière
(Venise, 19-20 juin 2015)

sur la base des observations de

Mme Veronika BILKOVA (membre, République tchèque)
M. George PAPUASHVILI (membre, Géorgie)
Mme Anne PETERS (membre suppléante, Allemagne)
Mme Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)
M. Gerhard REISSNER (expert (DGI), ancien Président du Conseil
consultatif des juges européens (CCJE))

SOMMAIRE

I.	Contexte et faits	3
II.	Cadre juridique applicable	4
A.	Cadre légal national.....	4
B.	Cadre juridique international.....	5
III.	Evaluation de la loi sur l'intégrité du gouvernement.....	7
A.	Buts de la loi sur l'épuration.....	7
B.	Portée personnelle de l'application de la loi.....	8
1.	Fonctions faisant l'objet de l'intégrité du gouvernement.....	8
2.	Critères de l'épuration	10
3.	Exceptions à l'interdiction d'accéder à des fonctions publiques	13
C.	Portée temporelle de l'application de la loi.....	14
1.	Périodes du passé à contrôler	15
2.	Durée de l'interdiction.....	15
D.	Administration de la lustration.....	16
1.	Caractère décentralisé de la procédure de lustration.....	17
2.	Organe central chargé de superviser la lustration.....	17
E.	Protection des droits des personnes touchées par la lustration	19
1.	Registre unique des personnes soumises à la lustration	20
2.	Garanties procédurales	20
IV.	Conclusions.....	21

I. Contexte et faits

1. En octobre 2014, le Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé un avis à la Commission de Venise sur la loi relative à l'intégrité du gouvernement (appelée loi de lustration, CDL-REF(2014)046).
2. La loi relative à l'intégrité du gouvernement a été adoptée le 16 septembre 2014 par la Verkhovna Rada, puis signée le 9 octobre par le Président Porochenko et publiée le 15 octobre 2014 au Journal officiel. Elle est entrée en vigueur le 16 octobre 2014.
3. En décembre 2014, la Commission de Venise a adopté un *Avis intérimaire relatif à la loi sur l'intégrité du gouvernement (Loi de lustration) de l'Ukraine* (CDL-AD(2014)044), Avis n° 788/2014). Alors qu'elle préparait l'Avis, la Commission de Venise n'a pu ni se rendre à Kiev ni discuter de la loi avec les autorités ukrainiennes. Elle ne disposait pas non plus d'un accès au rapport explicatif sur la loi de lustration et la traduction de la loi, fournie par les autorités ukrainiennes, présentait des inexactitudes.
4. Les autorités ukrainiennes ont entamé un dialogue constructif sur la révision de la loi si bien que la Commission de Venise a décidé que l'avis serait adopté à titre intérimaire et qu'il serait suivi d'un avis final.
5. En février 2015, une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Kiev. Elle a eu un échange de vues approfondi avec des représentants du ministère ukrainien de la Justice, d'autres autorités et de la société civile. En mars 2015, une délégation du ministère de la Justice a rencontré les rapporteurs à Venise.
6. En avril 2015, la Commission de Venise a reçu des autorités ukrainiennes un ensemble de projets de modifications de la loi relative à l'intégrité du gouvernement a été soumis au Parlement (CDL-REF(2015)015). Ces modifications sont en cours d'examen et n'ont pas encore été adoptées. Le présent avis final en tient néanmoins compte quand il évalue la loi. Les projets de modifications connexes à d'autres textes de loi (notamment les lois électorales et la loi sur la restauration de la confiance dans le pouvoir judiciaire) ont aussi été soumis à la Verkhovna Rada. La Commission de Venise n'a pas examiné ces dispositions à part, mais elle l'a fait seulement dans la mesure où elles étaient nécessaires pour comprendre le champ d'application de la loi de lustration.
7. En octobre, le Service de renseignement extérieur d'Ukraine (SZRU), la Cour suprême et un groupe de 47 députés ont saisi la Cour constitutionnelle pour qu'elle évalue la compatibilité de certaines dispositions de la loi relative à l'intégrité du gouvernement avec la Constitution ukrainienne et qu'elle donne une interprétation officielle de certaines dispositions de la loi. Le 16 avril 2015, la Cour constitutionnelle a décidé d'ajourner ses audiences jusqu'à ce que les modifications de la loi soient formellement adoptées¹.
8. Mme V. Bílková, M. G. Papuashvili, Mme A. Peters, Mme H. Suchocka et M. B. Vermeulen, ainsi que M. Gerhard Reissner (expert de la DGI), ont fait office de rapporteurs pour le présent Avis final.

¹ "Ukraine's Constitutional Court Postpones Hearings On Lustration Law", *Radio Free Europe*, 16 avril 2015.

9. Le présent avis est fondé sur la traduction en anglais de la loi relative à l'intégrité du gouvernement et des modifications de celle-ci, fournie par les autorités ukrainiennes. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa 103^e session plénière (Venise, 19-20 juin 2015).

II. Cadre juridique applicable

A. Cadre légal national

10. La **Constitution** ukrainienne, adoptée en 2014, prévoit que « *les droits de l'homme et les libertés, ainsi que leurs garanties déterminent l'essence et l'orientation de l'activité de l'Etat (...). L'Etat a avant tout comme vocation d'affirmer et de garantir les droits de l'homme et les libertés* » (article 3). Le catalogue de droits de l'homme reconnus aux ressortissants ukrainiens et autres personnes présentes sur le territoire ou relevant de la compétence de l'Ukraine figure au chapitre II de la Constitution. Ce chapitre comprend notamment l'interdiction de la discrimination (« *les citoyens ont les mêmes droits et libertés constitutionnels et sont égaux devant la loi* » - article 24), le droit au respect de la vie personnelle et familiale, qui s'étend à la protection des données à caractère personnel (article 32) et le droit de « *participer à l'administration des affaires d'Etat, aux référendums nationaux et locaux, d'élire les organes du pouvoir d'Etat et les collectivités de l'autonomie locale et d'y être élu librement* » ainsi que le droit « *à l'égalité d'accès à la fonction publique et aux services au sein des organes de l'autonomie locale* » (article 38).

11. La **loi relative à l'intégrité du gouvernement**² fixe les conditions de l'épuration, définie comme « l'interdiction, imposée par la loi ou par une décision de justice à certaines personnes d'occuper (d'exercer) certaines fonctions (à l'exception des fonctions électives) au sein des autorités centrales et des pouvoirs locaux » (article 1^{er}, par.1). Le projet de modifications revoit légèrement la définition en parlant d'une interdiction applicable aux pouvoirs publics, aux collectivités de l'autonomie locale, y compris leur appareil et leurs secrétariats (projet d'article 1^{er}, par. 1).

12. La loi prévoit que le processus d'épuration est destiné à « *éloigner des affaires publiques les personnes qui ont pris des décisions, des mesures ou omis d'en prendre (et / ou contribué à en prendre) pour faciliter l'usurpation du pouvoir par le Président ukrainien Viktor Ianoukovitch et chercher à saper les fondements de la sécurité et de la défense nationales ou à violer les droits de l'homme et les libertés* » (article 1, par. 2). Le projet de modifications élimine cette disposition. Il la remplace par un préambule qui résume l'histoire récente de l'Ukraine et il souligne que les officiers publics doivent manifester leur attachement aux valeurs fondamentales de la démocratie constitutionnelle.

13. Les principes sur lesquels repose le processus d'épuration sont les suivants : l'état de droit et la légalité ; l'ouverture, la transparence et l'accès offert à la population ; la présomption d'innocence ; la responsabilité individuelle ; et les garanties du droit de se défendre (article 1^{er}, par. 2). Le projet de modifications rajoute à cette liste le principe de proportionnalité (projet d'article 1^{er}, par. 2).

14. L'article 2 de la loi donne une liste de personnes qui occupent des fonctions auxquelles s'appliquent les mesures d'épuration. L'article 3 énumère les critères sur lesquels repose l'épuration (lustration).

² Закон України, Про очищення влади, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 44, ст. 2041 (loi d'Ukraine relative à l'intégrité du gouvernement des autorités, Bulletin de la Verkhovna Rada (VVR) n° 44, 2014, réf. 2041).

15. La loi de lustration est le premier texte global applicable à la lustration adopté en Ukraine. Cependant, dès le 8 avril 2014, la **loi sur la restauration de la confiance dans le pouvoir judiciaire en Ukraine**³, qui a lancé la lustration parmi les magistrats – au moyen d'un contrôle des magistrats – a été adoptée par le Parlement. Le Conseil de l'Europe a formulé des observations sur ce texte de loi. Il a conclu qu'elle demandait à être révisée en raison de certaines déficiences liées aux conditions de contrôle des magistrats et aux garanties procédurales offertes dans ce cadre⁴. Le projet de modifications concernant cette loi, dont le Parlement est actuellement saisi, n'a pas été évalué par le Conseil de l'Europe. En mars 2015, la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme et de l'état de droit ont publié un Avis commun sur la loi relative au pouvoir judiciaire et au statut des juges en Ukraine (CDL-AD(2015)007). Ils ont noté que l'article transitoire 6 de la loi prévoyait une évaluation des qualifications des juges et ont estimé que « cette disposition devrait aussi être harmonisée avec le processus de lustration ».

B. Cadre juridique international

16. La lustration n'est pas expressément prévue et régie dans un instrument international contraignant. Des instruments des droits de l'homme comme la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, qui s'imposent tous deux à l'Ukraine, sont toutefois pleinement applicables ici. Les deux instruments interdisent la discrimination (article 14 de la CEDH et Protocole n° 12 à la CEDH, article 26 du PIDCP) et donne le droit au respect de la vie privée (article 8 de la CEDH, article 17 du PIDCP). En vertu de l'article 9 de la Constitution d'Ukraine, « *les traités internationaux en vigueur, dont la Verkhovna Rada a reconnu la force contraignante, font partie de la législation nationale de l'Ukraine* ».

17. L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit que « *toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis* » (par. 1) et que « *toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays* » (par. 2). Bien que la Déclaration universelle ne soit pas juridiquement contraignante, la plupart de ses dispositions sont considérées comme reflétant des normes de droit international coutumier. L'article 25 c) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques accorde à tout citoyen le droit et la possibilité d'accéder sur un pied d'égalité aux fonctions publiques de son pays sans discrimination aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation et sans restrictions déraisonnables.

18. La lustration est expressément abordée dans la Résolution 1096 (1996) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes. La résolution précise que les mesures de lustration ne sont « *compatibles avec un Etat de droit démocratique que si plusieurs critères sont respectés* » (par. 12). Ces critères sont les suivants : la culpabilité, qui est individuelle et non collective, doit être prouvée pour chaque personne ; le droit de la défense, la présomption d'innocence et le droit de recours à un tribunal doivent être garantis ; les différentes fonctions et buts de la lustration, à savoir la protection de la démocratie récemment instaurée et au droit

³ Закон України, *Про відновлення довіри до судової влади в Україні*, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 23, ст. 870 (loi d'Ukraine sur la restauration de la confiance dans le pouvoir judiciaire en Ukraine, Bulletin de la Verkhovna Rada, (VVR), n° 23, 2014, réf. 870).

⁴ [Conseil de l'Europe](#), *Assessment of the Law on the Restoration of Trust in the Judiciary in Ukraine of 8 April 2014*, 7 mai 2014.

pénal, c'est-à-dire la sanction des personnes présumées coupables, doivent être respectés ; et la lustration doit être encadrée par des limites temporelles strictes qu'il s'agisse de son application ou de la période à contrôler. Les critères sont expliqués plus en détails dans le rapport joint à la résolution⁵, qui comprend des *principes directeurs pour faire en sorte que les lois de lustration et les mesures administratives analogues soient conformes aux exigences d'un Etat de droit* (ci-après « Principes directeurs de 1996 »). Ces principes directeurs ont été élaborés pour les politiques visant le démantèlement de l'héritage de l'époque communiste s'étant terminée en 1991. Les principes sur lesquels ils se basent peuvent être appliqués *mutatis mutandis* quand on fait face à l'héritage du régime Yanoukovitch.

19. La lustration a été examinée par la **Cour européenne des droits de l'homme** dans plusieurs affaires liées à la législation sur le sujet adoptée en Slovaquie (*Turek c. Slovaquie*⁶), en Pologne (*Matyjek*⁷, *Luboch*⁸, *Bobek*⁹, *Szulc c. Pologne*¹⁰), en Lituanie (*Sidabras et Džiautas*¹¹, *Rainys et Gasparavičius*¹², *Žičkus c. Lituanie*¹³), en Lettonie (*Ždanoka*¹⁴, *Adamsons c. Lettonie*¹⁵) et en Roumanie (*Naidin c. Roumanie*¹⁶).

20. La Cour européenne a adopté une approche analogue à celle de la Résolution 1096(1996) et des Grands principes de 1996. Elle a conclu que la lustration ne constitue pas une violation des droits de l'homme en tant que telle, parce « *qu'un Etat démocratique est en droit d'exiger de ses fonctionnaires qu'ils soient loyaux envers les principes constitutionnels sur lesquels il s'appuie* »¹⁷. Elle a invoqué à plusieurs reprises le concept de « démocratie apte à se défendre »¹⁸. Une telle démocratie doit pouvoir prendre des mesures pour empêcher le retour d'un régime totalitaire. Dans le même temps, la Cour a pris soin de préciser que la lustration pouvait violer les droits de l'homme, si, par exemple, des personnes qui y sont exposées n'ont pas suffisamment accès aux pièces classifiées concernant leur cas, si elles se voient refuser des garanties procédurales, si la lustration s'applique sans distinction à des fonctions du domaine public et privé, ou si les lois de lustration restent en vigueur alors qu'elles ont cessé d'être nécessaires et/ ou si elles ne font pas l'objet d'un contrôle de leur utilité réelle.

21. Outre la Cour européenne, plusieurs cours constitutionnelles nationales – en particulier celle de la Tchécoslovaquie, de la République tchèque et de la Pologne – ont eu l'occasion d'évaluer la légalité des lois de lustration.

⁵ [Doc. 7568](#), mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes, 3 juin 1996.

⁶ Cour européenne des droits de l'homme (Cour européenne), *Turek c. Slovaquie*, requête n° 57986/00, 14 février 2006.

⁷ Cour européenne, *Matyjek c. Pologne*, requête n° 38184/03, 30 mai 2006.

⁸ Cour européenne, *Luboch c. Pologne*, requête n° 37469/05, 15 janvier 2008.

⁹ Cour européenne, *Bobek c. Pologne*, requête n° 68761/01, 17 juillet 2007.

¹⁰ Cour européenne, *Szulc c. Pologne*, requête n° 43932/08, 13 novembre 2012.

¹¹ Cour européenne, *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, requêtes n° 55480/00 et 59330/00, 27 juillet 2004.

¹² Cour européenne, *Rainys et Gasparavičius c. Lituanie*, requêtes n° 70665/01 et 74345/01, 7 avril 2005.

¹³ Cour européenne, *Žičkus c. Lituanie*, requête n° 26652/02, 7 avril 2009.

¹⁴ Cour européenne, *Ždanoka c. Lettonie*, requête n° 58278/00, 16 mars 2006.

¹⁵ Cour européenne, *Adamsons c. Lettonie*, requête n° 3669/03, 24 juin 2008.

¹⁶ Cour européenne, *Naidin c. Roumanie*, requête n° 38162/07, 21 octobre 2014.

¹⁷ Cour européenne, *Vogt c. Allemagne*, requête n° 17851/91, 26 septembre 1995, par. 59.

¹⁸ *Ibid.* Voir aussi *Sidabras et Džiautas, op. cit.*, par. 54.

22. La **Commission de Venise** a déjà examiné la lustration à deux reprises pour ce qui est du projet de lois sur la lustration en Albanie¹⁹ et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »²⁰. Dans les deux cas, elle a repris les normes européennes fondées sur la jurisprudence de la Cour européenne et de la Résolution 1096 (1996) et confirmées par la pratique des cours constitutionnelles nationales.

III. Evaluation de la loi sur l'intégrité du gouvernement

A. Buts de la loi sur l'épuration

23. La loi relative à l'intégrité du gouvernement diffère des lois sur la lustration adoptées dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale dans la mesure où sa portée est plus large. Elle vise **deux buts différents**. Le premier est la protection de la société contre les personnes qui, en raison de leur comportement passé, pourraient faire courir un danger au régime démocratique récemment créé. Le second est l'intégrité du gouvernement de l'administration des personnes qui se sont livrées à de la corruption à grande échelle. Dans son acception traditionnelle, le terme de lustration recouvre seulement le premier processus²¹.

24. La Commission de Venise reconnaît que les deux buts visés par la loi de lustration sont tous deux légitimes.

25. Un nouvel Etat récemment démocratique peut avoir de bonnes raisons d'éloigner de la vie publique, à titre temporaire, des personnes qui ont occupé des postes de rang élevé sous le régime non démocratique précédent ou qui sont responsables de graves violations des droits de l'homme. Une telle politique limite le risque que le nouveau régime soit renversé ou discrédité d'emblée par des pratiques peu démocratiques. Cela renforce la confiance de la population dans les nouvelles autorités et cela permet à la société de prendre un nouveau départ. Dans le même temps, il importe de ne pas oublier que la lustration n'est et n'est pas destinée à être une forme de procédure pénale. Elle ne doit jamais servir de succédané à une sanction pénale, quand une telle sanction s'imposerait, ni comme une forme de revanche et de représailles.

26. Les mesures anticorruption jouent elles aussi un rôle déterminant dans la construction d'une société démocratique. Non seulement la corruption sape l'économie nationale, mais elle peut constituer un réel danger pour la sécurité. Elle nuit aussi à la confiance envers les institutions publiques et à la cohésion sociale du pays. En Ukraine, la corruption est depuis un certain temps un fléau largement répandu qui tend à se développer. En 2014, l'index sur la perception de la corruption établi par l'ONG Transparency International classait l'Ukraine à la 142^e place sur 175 pays²². La lutte contre la corruption est un processus à long terme. Une fois qu'elle s'est infiltrée dans la vie sociale, la corruption peut difficilement être éradiquée par une mesure unique.

27. La loi de lustration concerne deux problèmes auxquels la jeune démocratie ukrainienne est confrontée en même temps : les élites non démocratiques qui étaient auparavant loyales envers le Président Ianoukovitch et les fonctionnaires corrompus. Ce faisant, elle va au-delà du

¹⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2009)044, Avis Amicus Curiae relatif à la loi sur l'intégrité des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des élus de l'Albanie, Avis n° 524/2009, 13 octobre 2009.

²⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2012)028, Mémoire Amicus Curiae sur la loi relative aux conditions limitant l'exercice de fonctions publiques, à l'accès aux documents et à la publication des noms de ceux qui ont coopéré avec les organes de sécurité de l'Etat, Avis n° 694/2012, 17 décembre 2012.

²¹ Voir : Roman David, *Lustration and Transitional Justice. Personnel Systems in the Czech Republic, Hungary, and Poland*, University of Pennsylvania Press, 2011.

²² Transparency International, *Corruption by Country – Ukraine (2014)*, en ligne à l'adresse : http://www.transparency.org/country#UKR_DataResearch_SurveysIndices (dernier accès : le 23 mai 2015).

processus de lustration ainsi qu'il a traditionnellement été défini. Au cours des réunions avec les autorités ukrainiennes, la délégation de la Commission de Venise a exprimé à maintes reprises l'idée selon laquelle ce n'est pas la meilleure chose à faire que de combattre les deux problèmes par un même texte de loi et en recourant aux mêmes moyens. La lustration d'une part et les mesures anticorruption d'autre part ne sont pas de même nature, même si elles toutes deux légitimes. Elles ne sont pas non plus soumises aux mêmes normes juridiques internationales et exigent des moyens de lutte différents²³.

28. La Commission de Venise croit savoir que dans le contexte spécifique de l'Ukraine, la corruption institutionnalisée était en effet étroitement liée au régime du président Ianoukovitch. Elle faisait partie des pratiques peu démocratiques qui caractérisait ce régime. Plutôt que de servir une idéologie donnée, celui-ci avait été mis en place pour permettre aux élites au pouvoir d'accroître leur fortune personnelle. La corruption largement répandue et l'abus systématique du pouvoir faisaient partie des moyens employés pour viser cet objectif.

29. Cependant, malgré les relations mutuelles entre corruption et pratiques peu démocratiques en Ukraine, le traitement de ces deux menaces pesant sur la jeune démocratie ukrainienne d'une façon largement identique soulève des difficultés pratiques (voir par exemple les paragraphes 54 à 58 du présent Avis). Les autorités ukrainiennes devraient donc envisager soit de déplacer les parties anticorruption dans un autre texte de loi (la loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption) soit de modifier au moins la procédure d'épuration en ce qui concerne les personnes relevant de l'article 3, par. 8, de la loi de lustration pour faire la différence entre lustration au sens traditionnel et lutte contre la corruption.

30. La loi de lustration interdit à certaines catégories de personnes d'occuper certaines fonctions publiques. La Commission de Venise souligne que conformément au principe « d'une démocratie apte à se défendre », l'Etat a le droit d'empêcher ceux qui peuvent constituer une menace pour le système démocratique et / ou se montrer indignes de servir la société d'accéder à des fonctions publiques. Dans le même temps, ainsi que la Cour européenne l'a relevé dans l'affaire *Ždanoka*, « *chaque fois que l'Etat entend se prévaloir du principe de « démocratie apte à se défendre » afin de justifier une ingérence dans les droits individuels, il doit évaluer avec soin la portée et les conséquences de la mesure envisagée, pour que l'équilibre (...) soit respecté* »²⁴. La réglementation qui impose des limites à l'accès à des fonctions publiques doit donc être de nature claire et non arbitraire et respecter le principe de proportionnalité.

B. Portée personnelle de l'application de la loi

1. Fonctions faisant l'objet de l'intégrité du gouvernement

31. Les fonctions sujettes à l'intégrité du gouvernement sont énumérées à l'article 2 de la loi. Elles ne peuvent être occupées par des personnes visées à l'article 3 de la loi. Les titulaires actuels de ces fonctions ont déjà fait l'objet d'un contrôle, ou le seront dans un très proche avenir selon le calendrier fixé par le cabinet des ministres d'Ukraine. Si elles avouent ou il est constaté qu'elles appartiennent aux catégories visées à l'article 3, elles doivent immédiatement être révoquées. Les candidats à ces fonctions feront l'objet de contrôles et, s'ils appartiennent à l'une des catégories visées à l'article 3, leur candidature sera rejetée.

²³ Voir par exemple : Susan Rose-Ackerman/Paul Carrington (eds), *Anti-Corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role?* (Durham: Carolina Academic Press 2013).

²⁴ *Ždanoka c. Lettonie*, op. cit., par. 100.

32. Les Principes directeurs de 1996 sur la lustration prévoient ceci :

- La lustration doit être limitée aux postes où il y a tout lieu de penser que le sujet constituerait un danger non négligeable pour les droits de l'homme ou la démocratie;
- La lustration ne doit pas concerner de fonctions électives; et
- La lustration ne doit pas s'appliquer aux fonctions exercées dans des organismes privés ou semi-privés.

33. La liste établie à l'article 2 de la loi comprend un nombre assez élevé de fonctions dans tous les domaines de l'administration (autorités, parquet, tribunaux, forces militaires, services de police etc.). Le Premier ministre Arseni Iatseniouk estime que la loi devrait s'appliquer globalement à près d'un million de personnes²⁵. Cependant, pour prouver que les mesures de lustration (au premier sens du terme) n'auront pas un effet aussi étendu que la Commission le craignait, les autorités ukrainiennes ont fourni à celle-ci des estimations statistiques du pourcentage de fonctionnaires susceptibles de faire l'objet de la lustration parce qu'ils ont exercé certaines fonctions au Parquet (337 à 1348 sur un total de 20 367 postes), au ministère de l'Intérieur (372 à 1488 sur un total de 210 000), et au fisc (335 à 1340 sur un total de 58 826). Ainsi qu'elle l'a déclaré dans son Avis intérimaire, la Commission de Venise note qu'il serait très problématique que le champ d'application de la loi revête un caractère trop personnel. Non seulement cela risquerait de violer des droits fondamentaux individuels, mais cela nuirait aussi au fonctionnement de l'ensemble de la fonction publique et à la paix sociale en Ukraine, car de telles mesures causeraient de forts antagonismes et susciteraient des rancœurs parmi ceux qui travaillaient pour le régime précédent en voyant qu'il leur est interdit de façon disproportionnée d'avoir accès aux fonctions publiques. Un processus de lustration à grande échelle se traduirait par un énorme fardeau bureaucratique et pourrait conduire à une atmosphère de peur et de méfiance générales.

34. L'article 2, par. 4, cite expressément les « *juges professionnels* ». Le projet de modifications ne révisé en rien cette disposition. Cela donne à penser que les juges seront visés par deux textes de loi concernant la lustration, la loi relative à l'intégrité du gouvernement et celle sur la restauration de la confiance dans le pouvoir judiciaire. Les autorités ukrainiennes ont fait valoir que les juges ne seront visés que par des mesures anticorruption en vertu de la loi relative à la lustration, ce qui ne ressort pas du texte de loi. Les rapports entre ces deux textes restent peu clairs.

35. Les juges de la Cour constitutionnelle figurent maintenant à l'article 2, alinéa 4. Cet ajout n'est pas contraire en tant que tel aux normes internationales applicables.

36. Ainsi que la Commission de Venise l'a précisé dans son Avis intérimaire, l'ajout à l'article 2 de l'alinéa 11 sur les « *personnes souhaitant exercer les fonctions visées aux alinéas 1 à 10 du présent paragraphe* » est manifestement une erreur. Le contrôle négatif lié à la lustration n'empêche pas des personnes de « souhaiter » exercer certaines fonctions, mais seulement d'être nommées à une fonction. Et pourtant le projet de modifications maintient cette catégorie.

37. Le projet de modifications ajoute un nouvel **alinéa 12** à l'article 2, qui étend la portée des fonctions faisant l'objet d'une épuration aux « *candidats à la députation, aux candidats à la Verkhovna Rada de la république autonome de Crimée, aux conseils de région, de district, de ville, d'arrondissement, de village, aux candidats à la présidence de la République et à la fonction de maire de village, de ville et de grande ville en vertu de la loi* ». Cette disposition est problématique à deux titres.

²⁵ A. Yatsenyuk : Ukraine lustration will cover 1 million officials, *Kyiv Post*, 17 septembre 2014.

38. D'abord, en retenant les députés, les membres de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée et de divers conseils, la disposition viole le principe fondamental selon lequel « *la lustration ne doit pas concerner les fonctions électives, sauf si le candidat le demande* » (Principes directeurs de 1996, par. e).

39. Ensuite, étant donné qu'elle s'applique aux « candidats », la disposition soulève la même difficulté que l'article 2, alinéa 11, à savoir que la lustration devrait empêcher une personne de parvenir à une certaine fonction, et non de se présenter comme candidat pour celle-ci.

40. Lors d'une des réunions avec la Commission de Venise, les représentants ukrainiens ont informé celle-ci que le projet d'alinéa 12 de l'article 2 n'était pas destiné à classer les candidats à certains postes dans une nouvelle catégorie de fonctions soumises à une épuration. Il s'agissait plutôt de faire obligation aux candidats de produire une déclaration sur l'existence d'informations les concernant dans le Registre d'Etat unique et de dire s'ils appartiennent à l'une des catégories visées à l'article 3 de la loi. La disposition sur les informations mensongères entraînerait l'annulation de l'enregistrement du candidat. Le système ressemble quelque peu au modèle employé en Pologne.

41. La Commission de Venise note que même si elle s'applique aux candidats à des postes électifs, une telle réglementation ne serait pas en soi contraire aux normes internationales.

42. Pour refléter la signification indiquée par les autorités ukrainiennes, les dispositions pertinentes du projet de modifications (projet d'article 51, par. 5¹), de la loi sur l'élection du Président d'Ukraine, le projet d'article 54, par. 7¹) de la loi sur l'élection des députés mériteraient toutefois une révision, parce que leur libellé – du moins celui de la traduction en anglais n'est pas très clair. Que signifie par exemple « *le fait que des interdictions leur sont imposées (...) ou ne le leur sont pas* » ? Est-ce que cela concerne seulement les cas où une personne a fait l'objet d'une mesure de lustration et figure dans le Registre ou cela comprend-il aussi d'autres situations ? Le libellé du projet de modifications ne dit pas clairement si l'annulation de l'enregistrement d'un candidat peut ou non faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

43. Dans le même temps, le projet d'article 2, alinéa 12, devrait être supprimé, car il est mal placé et source de confusion.

2. Critères de l'épuration

44. Les critères d'épuration sont déterminés à l'article 3 de la loi. Il est interdit pendant cinq à dix ans aux personnes relevant d'une des catégories de cette disposition d'exercer les fonctions visées à l'article 2 de la loi.

45. La durée d'exclusion de **dix ans** s'applique aux catégories suivantes :

- a) les personnes qui ont occupé de hautes fonctions dans l'appareil d'Etat pendant un an au moins entre le 25 février 2010 et le 22 février 2014 ;
- b) les personnes qui ont occupé certains postes, principalement dans l'armée, la police, le système judiciaire ou les médias, entre le 21 novembre 2013 et le 22 février 2014 ;
- c) les personnes qui, au cours de la période soviétique, ont occupé de hautes fonctions au sein du parti communiste ou des Jeunesses communistes (Komsomol) ou ont travaillé comme employés ou agents secrets du KGB ; et
- d) les personnes qui se sont enrichies au mépris de la loi sur les principes de la prévention et de la lutte contre la corruption.

46. La durée d'exclusion de **cinq ans** s'applique aux catégories suivantes :

- a) les juges, procureurs, policiers et autres agents de la force publique qui ont participé activement aux poursuites contre les activités anti-Ianoukovitch et contre les manifestants de Maidan ;
- b) les responsables et agents de l'administration centrale et locale ayant occupé de hautes fonctions dans l'appareil d'Etat entre le 25 février 2010 et le 22 février 2014 non inclus dans la catégorie 1 a) ci-dessus, qui ont contribué à l'usurpation de pouvoir par M. Ianoukovitch et cherché à saper les fondements de la sécurité nationale, de la défense ou de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, causant des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- c) les responsables et agents de l'administration centrale et locale dont les décisions, l'action ou l'inaction ont visé à empêcher l'exercice du droit constitutionnel de réunion pacifique et d'organisation de rassemblements, manifestations ou marches ou visé à porter atteinte à la vie, à la santé ou aux biens d'autrui, entre le 21 novembre 2013 et le 22 février 2014 ; et
- d) les responsables et agents de l'administration centrale et locale visés par une décision de justice ayant la force de la chose jugée et établissant : qu'ils ont coopéré en tant qu'informateurs secrets avec les services spéciaux d'autres pays en vue de communiquer régulièrement des informations ; qu'ils ont pris des décisions, agi ou omis d'agir et/ou facilité de telles décisions, actions ou omissions en vue de mettre en cause la sécurité nationale, la défense nationale ou l'intégrité territoriale de l'Ukraine ; qu'ils ont appelé publiquement à la violation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Ukraine ; qu'ils ont incité à l'hostilité ethnique ; que leurs décisions, leur action ou leur inaction illégales ont porté atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, lorsque ces violations ont été établies par des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

47. Pour que la lustration s'applique aux personnes visées au paragraphe b) à d), il faut qu'une décision de justice portant sur les faits indiqués dans la disposition pertinente ait pris effet à leur encontre.

48. Les **Principes directeurs** de 1996 sur la lustration précisent bien ceci :

- la lustration ne devrait viser que les personnes qui ont joué un rôle important dans la commission de graves violations des droits de l'homme ou qui ont occupé une fonction de rang élevé au sein d'une organisation responsable de graves violations des droits de l'homme ;
- nul ne peut être fait l'objet de la lustration uniquement pour des opinions ou des convictions personnelles ; et
- la lustration doit reposer sur le principe de la responsabilité individuelle (et non collective).

49. En outre, la lustration ne doit pas viser les personnes qui avaient moins de 18 ans au moment des faits en question, qui ont volontairement désavoué et/ou abandonné de bonne foi leur affiliation, leur fonction ou leur mandat auprès de l'organisation concernée avant le passage à un régime démocratique, ou qui ont agi sous la contrainte.

50. L'**article 3, par. 1-2**, frappe certaines personnes d'une interdiction en raison de la fonction qu'elles ont exercée sous la présidence de Viktor Ianoukovitch entre 2010 et 2014 (1) ou pendant les événements de Maidan à la charnière des années 2013-2014 (2). L'interdiction fondée uniquement sur la fonction n'est pas *a priori* contraire aux normes internationales, pour autant qu'elle soit réservée aux fonctions de rang élevé au sein d'organisations responsables de graves violations des droits de l'homme et de graves cas

de mauvaise gestion. La Commission de Venise n'est pas pleinement persuadée que les fonctions énumérées à l'article 3, par. 1-2, satisfassent à cette condition. Elle note pourtant que les autorités ukrainiennes sont mieux placées pour évaluer quelles institutions publiques ont joué un rôle prépondérant, en se livrant à des processus antidémocratiques pendant les deux périodes considérées.

51. Le cadre temporel fixé à l'article 3, par. 1 - exercice d'une fonction « *pendant un an au moins au total entre le 25 février 2010 et le 22 février 2014* » - mériterait d'être justifié. Etant donné que l'article 3, par. 1, porte avant tout sur des postes de rang élevé au sein de l'administration d'Etat, on ne sait pas bien pourquoi une durée minimum d'exercice est nécessaire et pourquoi ce minimum a été fixé à un an.

52. **L'article 3, par. 3**, frappe d'une interdiction, « *les policiers, les procureurs, ou autres agents de la force publique qui, par leur décisions, leurs actions ou leurs omissions, ont pris des mesures (et / ou contribué à en prendre) pour poursuivre pénalement et sanctionner les personnes faisant l'objet d'une pleine amnistie personnelle en vertu de la loi n° 792-VII du 27 février 2014 portant révision de la loi d'amnistie relative à la pleine réhabilitation des prisonniers politiques* ». La Commission de Venise ne dispose pas de la loi n° 792-VII pour pouvoir examiner l'étendue de la disposition. Cependant, le groupe de personnes couvertes par cette disposition semble assez nombreux. Il comprend non seulement ceux qui ont pu jouer un rôle actif dans les poursuites, mais aussi ceux qui ont aidé ceux-ci par leur omission (sans qu'ils en aient nécessairement eu connaissance ou qu'ils en aient exprimé l'intention) ou qui y ont contribué sous une forme ou une autre.

53. **L'article 3, par. 5 à 7**, frappe d'interdiction certaines catégories de personnes contre lesquelles a été rendue une décision de justice ayant pris effet. Les dispositions devraient toutes préciser, ainsi que le fait le paragraphe 7 de l'article 3, que la décision doit porter sur l'acte même pour lequel la personne est frappée d'une interdiction.

54. **L'article 3, par. 8**, concerne la lutte contre la corruption. Il frappe d'interdiction les personnes soumises à des contrôles en vertu de la loi de 2011 sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption, qui ont montré « un manque de fiabilité des données sur leur patrimoine sous formes de biens, d'actifs, de dépenses et de déclarations fiscales ou des membres de leur famille » et / ou des différences de valeur des biens » déclarés au fisc. Après des discussions approfondies avec les autorités ukrainiennes, la Commission de Venise a pu mieux comprendre quelles données étaient contrôlées (acquisition de biens pendant que les fonctions visées aux alinéas 1 à 10 de l'article 2 étaient exercées), comment la procédure de contrôle était menée en pratique et quel était le rôle des divers organes (fisc, organes de contrôle etc.). Elle a aussi reconnu l'ampleur prise par la corruption en Ukraine et les effets induits sur la stabilité du pays et la confiance de la population dans les institutions du pays.

55. La Commission de Venise ne conteste pas que l'article 3, par. 8, vise un but légitime, celui de protéger la société ukrainienne contre le fléau de la corruption. Elle note pourtant que cette disposition a été rédigée de façon problématique. Une interdiction automatique d'accès aux fonctions publiques faite pendant dix ans à toutes les personnes dont la vérification fait ressortir des irrégularités indépendamment de la nature et de l'étendue de ces irrégularités est une mesure radicale. On peut se demander si elle peut satisfaire au principe de proportionnalité figurant parmi les principes du processus d'épuration (article 1er, par. 2, de la loi).

56. De plus, il semble que la lutte contre la corruption pourrait être menée avec efficacité par d'autres textes de loi que la loi de lustration. La loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption prévoit un contrôle spécial des personnes qui souhaitent occuper des fonctions liées à l'exécution de fonctions d'Etat ou de collectivités locales (article 11). La liste de ces fonctions est très proche de celle qui figure à l'article 2 de la loi de lustration. De plus, un

grand nombre de titulaires de ces fonctions doivent soumettre des déclarations annuelles sur leurs biens, leurs revenus et les obligations de nature financière pour l'année précédente (article 12). Tout comportement s'apparentant à de la corruption révélé au cours du contrôle engage la responsabilité pénale, administrative, civile ou disciplinaire de l'intéressé (article 21).

57. Le Code pénal de 2001 comprend un ensemble « d'infractions pénales commises dans l'exercice de ses fonctions » (chapitre XVII), dont le manquement à ses devoirs officiels et l'acceptation d'un pot-de-vin (articles 367-368). Les personnes reconnues coupables de telles infractions sont passibles de peines d'emprisonnement, de la saisie de leurs biens et / ou de l'interdiction du droit d'occuper certaines fonctions ou de se livrer à certaines activités pendant une durée de trois ans maximum. Cette procédure fait l'objet de toutes les garanties d'un procès équitable et permet au tribunal de déterminer la sanction toute en tenant compte de la gravité de l'infraction et de la menace que la personne constitue pour la société.

58. La loi de lustration contourne cette réglementation en instaurant une procédure simplifiée non individualisée conduisant à une sanction uniforme. La durée d'exclusion imposée à titre de sanction est trois fois plus longue que la durée maximum d'exclusion prévue selon le Code pénal. La procédure ne permet pas d'individualisation, elle n'est pas sélective. C'est pourquoi, l'application de l'article 3, par. 8, de la loi relative à l'intégrité du gouvernement pourrait conduire à interdire l'accès à des fonctions publiques pendant dix ans à des milliers de personnes en raison d'irrégularités de leurs données financières et à les traiter de la même manière que les auteurs de graves violations des droits de l'homme et d'infractions pénales.

59. Les autorités ukrainiennes ont informé la Commission que l'application des mesures de lustration dans le domaine de la corruption est destinée à être temporaire dans l'attente de la pleine entrée en vigueur des mécanismes anticorruption.

60. Cet élément n'élimine néanmoins pas les préoccupations de la Commission. Le projet de modifications ajoute un **nouveau paragraphe 9 à l'article 3**, qui étend l'interdiction de dix ans aux « *personnes révoquées d'une fonction judiciaire pour violation de serment ou incompatibilité de fonction* ». Cette disposition soulève deux objections. D'abord, elle concerne les membres du pouvoir judiciaire, ce qui soulève là encore la question des rapports entre la loi sur la restauration de la confiance dans le pouvoir judiciaire. Ensuite, le projet de paragraphe 9 instaure, de même que le paragraphe 8, un système uniforme de sanctions applicables dans tous les cas liés à une violation du serment ou à une incompatibilité de fonctions indépendamment de la gravité des faits. Il convient de rappeler que le Code pénal ukrainien comprend toute une section sur les infractions pénales contre la justice (le chapitre XVIII) qui, outre les sanctions disciplinaires disponibles, conviendrait mieux que la règle indifférenciée, valable dans tous les cas, prévue par la loi de lustration.

3. Exceptions à l'interdiction d'accéder à des fonctions publiques

61. La loi de lustration prévoit quelques exceptions à l'interdiction d'accès à des fonctions publiques.

62. En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 9, la loi ne s'applique pas aux personnes nées après le 1^{er} janvier 1996. Cette exception reflète l'un des principes énoncés dans les Principes directeurs de 1996, à savoir que « *La lustration ne doit pas viser les personnes qui avaient moins de 18 ans au moment des faits pertinents* » (par. I).

63. L'article 3, par. 11, précise que quand on calcule les durées pendant la période visée à l'article 3, par. 1-2, certains laps de temps ne sont pas pris en considération, notamment lorsque les fonctions n'étaient pas exercées en fait. Cette exception est là encore conforme

aux Principes directeurs de 1996. L'indication à l'article 3, par. 11, al. c) « *de l'organe correspondant faisant l'objet d'une réorganisation à la date où un nouvel organigramme a été adopté à la place de l'autorité existante, créée dans le cadre de la réorganisation lors de la nomination du chef de l'autorité et réalisée uniquement alors que celui-ci exerçait ces fonctions* » n'est pas très clair du moins dans la traduction anglaise²⁶.

64. Dans son Avis intérimaire, la Commission de Venise, a noté que « *même une démission volontaire du poste avant le 22 février 2014 ne serait pas suffisante pour exclure une personne de la procédure de lustration* » (par. 65). Les Principes directeurs de 1996 précisent expressément que : « *La lustration ne doit pas viser les personnes qui (...) ont volontairement désavoué et / ou abandonné de bonne foi leur affiliation, leur fonction ou leur mandat auprès de l'organisation concernée avant le passage à un régime démocratique* » (par. 1).

65. Le projet de modifications tient compte en partie de cette exigence en prévoyant dans le titre de l'article 3, par. 2, que l'interdiction sera imposée aux personnes concernées qui « *n'ont pas démissionné de leurs fonctions de leur propre volonté* ». La disposition ne dit pas clairement si la démission doit avoir eu lieu pendant la période considérée (entre le 21 novembre 2013 et le 22 février 2014) ou si une démission ultérieure sera aussi prise en considération. Le projet de modifications ne reprend pas aux autres paragraphes de l'article 3 une disposition analogue. Etant donné que « *La lustration n'a pas pour but de sanctionner les présumés coupables (...), mais de protéger la démocratie naissante* » (préambule des Principes directeurs de 1996), l'évolution de l'attitude individuelle est un facteur à prendre en considération pour toutes les catégories de personnes.

66. L'article 1, par. 7, prévoit une exception à l'interdiction d'accès aux fonctions publiques pour les personnes relevant de l'article 3, par. 2 à 4, « *qui ont été reconnues comme participants à des activités militaires lors de l'opération antiterroriste de l'Est de l'Ukraine en vertu de la loi* ». Le projet de modifications revoit en partie le libellé. Il parle simplement de « *ceux qui servent, ou qui ont servi dans les forces armées d'Ukraine, les gardes-frontières d'Ukraine, la Garde nationale d'Ukraine et les autres unités militaires créées par la loi, les forces spéciales du ministère de l'Intérieur et du Service de sécurité d'Ukraine et reconnues comme combattants lors de l'opération antiterroriste dans l'Est de l'Ukraine* ». Ce qui justifie cette disposition, c'est qu'en participant à la lutte armée dans l'Est de l'Ukraine, les personnes prouvent leur loyauté au nouveau régime. Cette argumentation est compréhensible. Cependant, étant donné qu'il y a peu d'autres moyens d'exemption selon la loi relative à l'épuration, l'article 1, par. 7, pourrait faire apparaître de graves dilemmes chez des personnes soumises à des mesures de lustration (risquer sa vie ou perdre son honneur).

C. Portée temporelle de l'application de la loi

67. La portée temporelle de l'application de la loi relative à l'intégrité du gouvernement est liée à la période donnant lieu aux mesures et à la durée pendant laquelle les mesures resteront en vigueur.

²⁶ Le sens du paragraphe en ukrainien est le suivant : « *L'exercice des fonctions de président ou de membre d'une commission de la réorganisation d'un établissement public ne doit pas être considéré comme l'exercice de fonctions publiques visées à l'article 3, par. 1-2, de la présente loi aux conditions suivantes : 1) l'établissement a été en état de la réorganisation ; 2) un organigramme du nouvel établissement, créé à la place du précédent à la suite de la réorganisation, a été adopté ; 3) le statut/règlementation du nouvel établissement a été approuvé (par l'autorité supérieure) ; et 4) un chef du nouvel établissement a été nommé* » (N. du trad.).

1. Périodes du passé à contrôler

68. Ainsi que la Commission de Venise l'a noté dans son Avis intérimaire, la loi relative à l'intégrité du gouvernement « vise deux périodes différentes de régime non démocratique dans le pays : le régime communiste soviétique et « l'usurpation de pouvoir par le Président ukrainien Viktor Ianoukovitch » (par. 25).

69. En ce qui concerne la **première période**, la Commission de Venise a souligné que « *des raisons convaincantes doivent être présentées pour justifier l'application de mesures de lustration à des personnes liées au régime communiste* » (par. 37). Même après un échange de vues approfondi avec les autorités ukrainiennes, la Commission a toujours des doutes sur la persistance de *raisons convaincantes*.

70. Elle rappelle une fois encore que « *les mesures de lustration étant, par leur nature, temporaires, la nécessité objective d'une restriction des droits individuels résultant d'une telle procédure décroît avec le temps* »²⁷. Alors que la nature totalitaire antidémocratique du régime d'avant 1991 en Union soviétique n'est pas mise en cause, il semble contestable de devoir toujours recourir aux mesures de lustration envers les représentants de ce régime, près de 25 ans après sa chute. Il se pourrait bien que certains représentants du régime communiste constituent toujours une menace pour le régime démocratique en Ukraine. Cependant, cela ne devrait pas être présumé simplement en raison de fonctions occupées avant 1991. Il faut également prendre en considération le comportement et les activités de ces personnes pendant la période postérieure à cette date.

71. En ce qui concerne la **seconde période**, celle du « *pouvoir usurpateur du Président ukrainien Viktor Ianoukovitch* » (article 1, par. 2, de la loi), la Commission de Venise répète que « *l'application de mesures de lustration à raison d'actes commis après la fin du régime totalitaire ne peut se justifier qu'au regard de conditions historiques et politiques exceptionnelles* ». Il appartient avant tout aux autorités ukrainiennes d'évaluer dans quelles mesures des conditions exceptionnelles ont existé dans le pays pendant et après la chute du régime Ianoukovitch. Cependant, cette évaluation et les mesures prises par l'Ukraine doivent respecter les droits de l'homme et les normes européennes sur l'état de droit et la démocratie, et seront finalement contrôlées par les institutions européennes.

2. Durée de l'interdiction

72. En vertu de l'article 1^{er}, par. 3-4, de la loi relative à l'épuration, les personnes relevant des catégories visées à l'article 3 sont exclues pendant une durée de cinq ou dix ans de toutes les fonctions visées à l'article 2. Ce laps de temps dépend de la catégorie déterminée à l'article 3. La durée de dix ans est fixée pour les responsables de rang élevé de l'époque communiste et du régime Ianoukovitch, les personnes ayant exercé de hautes fonctions lors de la révolution de Maidan, celles qui sont impliquées dans des actes de corruption et (selon le projet de modifications) celles qui sont révoquées de fonctions judiciaires pour violation de serment ou incompatibilité de fonction. La durée de cinq ans, considérée à compter du jour où prend effet la décision de justice correspondante, est fixée pour les autres catégories.

73. La durée de dix ans court à partir du jour où la loi est entrée en vigueur (le 16 octobre 2014), si bien que toutes les mesures de lustrations prendront fin le 15 octobre 2024. Cela implique que les personnes concernées seront interdites d'accès aux fonctions publiques pour des durées différentes selon le moment où elles subissent le contrôle. Les autorités ukrainiennes ont fait valoir que le principe de proportionnalité est pris en considération dans les modalités de déroulement des procédures de contrôle : les cas les plus sérieux ont été

²⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Adamsons c. Lettonie*, requête n° 3669/03, 24 juin 2008, par. 116.

contrôlés en premier. La Commission de Venise estime que la possibilité d'être exclu des fonctions publiques en raison des mêmes faits, mais pour des durées différentes soulève des questions d'égalité de traitement auxquelles la loi relative à la lustration ne répond pas correctement.

74. La durée de dix ans prévue dans la loi relative à l'intégrité du gouvernementne concorde pas avec les exigences des Principes directeurs de 1996 selon lesquels « *L'interdiction de fonctions dans le cadre de la lustration ne doit pas durer plus de cinq ans, car il ne faut pas sous-estimer la capacité d'un individu à modifier dans le bon sens son comportement et ses habitudes* » (par. g). Cependant, ainsi que la Cour constitutionnelle tchèque l'a estimé en 2001, « *la détermination du degré de développement de la démocratie dans un Etat donné est une question sociale et politique et non une question de droit constitutionnel* »²⁸. Etant donné que les pays d'Europe centrale et orientale ont emprunté des voies de développement différentes dans les années qui ont suivi 1990 et que le risque de restauration d'un régime totalitaire / autocratique se sont révélés plus que réels dans certains d'entre eux, y compris l'Ukraine, il convient de laisser une certaine marge d'appréciation aux autorités nationales pour déterminer la durée nécessaire de la lustration.

75. Dans le même temps, si les autorités nationales optent pour une durée plus longue que celle qui est recommandée dans les Principes directeurs de 1996, il leur appartient d'expliquer pourquoi elles estiment nécessaire une telle extension. Il en va de même si différentes durées d'interdiction sont instaurées comme dans le cas de l'Ukraine (cinq et dix ans).

76. Les autorités ukrainiennes font valoir que cinq ans d'interdiction, ce n'est pas suffisant pour certaines catégories de fonctions visées par la lustration, parce qu'un tel laps de temps correspond à la durée ordinaire des mandats politiques (les élections législatives ont lieu tous les cinq ans). La durée d'interdiction pourrait donc prendre fin au moment même où les législatives suivantes seront organisées ce qui ferait courir le risque d'un renversement politique. Cet argument est plausible. Il a également été noté que plusieurs pays d'Europe centrale et orientale qui ont recouru à la lustration ont opté pour une durée d'interdiction de plus de cinq ans. Ce choix donne à penser que les dix ans d'interdiction prévus dans la loi de lustration ne sont pas en soi une mesure excessive ni disproportionnée.

77. La Commission de Venise rappelle néanmoins que la Cour européenne des droits de l'homme a conclu dans l'affaire *Ždanoka*, que les autorités nationales doivent « *assurer un suivi constant de la restriction en cause, en vue d'y mettre un terme à bref délai* »²⁹.

D. Administration de la lustration

78. La loi relative à l'épuration définit la lustration comme un processus décentralisé, dont le déroulement est supervisé par le ministère de la Justice (remplacé par l'Organe exécutif central chargé de la lustration dans le projet de modifications), qui est assisté par un conseil consultatif indépendant.

²⁸ Cour constitutionnelle de la République tchèque, Avis 09/01, 5 décembre 2001. Auparavant, en 1992, la Cour constitutionnelle fédérale de la République fédérale tchèque et slovaque avait estimé en 1992 que la loi tchécoslovaque sur la lustration « *s'applique uniquement pendant une durée relativement courte à la fin de laquelle il est prévu que le processus de démocratisation aura été achevé* », et en avait fixé le délai maximum au 31 décembre 1996 (Avis 03/92, 26 novembre 1992). La Cour constitutionnelle tchèque n'a pas fait sienne cette approche.

²⁹ *Ždanoka c. Lettonie*, op. cit., par. 135.

1. Caractère décentralisé de la procédure de lustration

79. L'article 4 de la loi relative à la loi de lustration indique que les personnes occupant des fonctions énumérées à l'article 2, « *soumettent à leurs chefs ou à leur organe (...) des déclarations écrites indiquant si elles font l'objet (ou non) de l'interdiction en droit et si elles acceptent d'être contrôlées et que soient publiées des informations à leur sujet* ». Les contrôles ont lieu selon les modalités approuvées par le Cabinet des Ministres d'Ukraine. La lustration est donc un processus décentralisé où les personnes concernées sont contrôlées dans le cadre de leur service ou de leur organe.

80. Le caractère décentralisé de la lustration ne va pas de soi. Etant donné que l'Ukraine n'a jamais recouru à la lustration auparavant, la pratique menée en vertu de la loi dans différents services publics, risque de manquer d'uniformité ou de donner lieu à des règlements de compte sur une base personnelle / politique ou de conduire à des attitudes trop clémentes envers certaines personnes visées par la lustration. La situation est particulièrement problématique parce qu'à ce jour le contrôle judiciaire de la lustration n'a *de facto* pas fonctionné et que les décisions prises dans les cas particuliers n'ont pas fait l'objet d'un contrôle extérieur.

81. Les autorités ukrainiennes devraient envisager de réviser la procédure de lustration afin de la centraliser ou sinon, de faire en sorte que le contrôle judiciaire des décisions de lustration ne soit pas une possibilité théorique, mais une réalité.

2. Organe central chargé de superviser la lustration

82. L'article 5 de la loi relative à l'intégrité du gouvernement qualifie au paragraphe 1 le ministère de la Justice « *d'institution habilitée à assurer les contrôles prévus par la présente loi* ». Il prévoit aussi que le ministère crée dans le mois qui suit l'entrée en vigueur de la loi (16 octobre 2014), « *un conseil consultatif indépendant chargé de la lustration qui comprend des représentants des médias et du grand public pour assurer un contrôle civique de l'intégrité du gouvernement* (par. 2). Le Conseil (*Громадська рада при Міністерстві юстиції України з питань люстрації*) a été formé en novembre 2014. Il comprend actuellement douze membres. La loi n'est pas très claire sur les compétences du Conseil ni sur la façon concrète d'assurer un contrôle civique de l'épuration.

83. Selon le paragraphe (a) des Principes directeurs de 1996, « *la lustration doit être administrée par une commission indépendante créée spécialement à cet effet, composée de citoyens éminents désignés par le chef de l'Etat et agréés par le parlement* » (par. a). Partant de cette norme, la Commission de Venise a conclu dans son Avis intérimaire que : « *La responsabilité du processus de lustration devrait être retirée au ministère de la Justice pour être confiée à une commission indépendante créée spécialement à cet effet, avec la participation active de la société civile* (par. 104 c).

84. Le projet de modifications prévoit la création « *d'un organe exécutif central créé spécialement à cet effet, qui élabore et met en œuvre la politique nationale d'épuration des autorités (lustration)* » (projet d'article 5, par. 1). Cet organe (ci-après « *Organe exécutif* ») devrait donc remplacer le ministère de la Justice comme organe central supervisant le processus de lustration.

85. L'Organe exécutif doit être une structure située au même niveau que les ministères et les autres organes centraux du pouvoir exécutif. Son responsable est nommé par le Premier ministre sur proposition du Cabinet des ministres et il est révoqué par le Cabinet avec l'accord du Parlement (projet d'article 5, par. 2). Il a deux adjoints au maximum, nommés et révoqués par le Cabinet des Ministres sur proposition du Premier ministre (article 19, par. 1) de la loi sur

les organes centraux). En tant que composante du pouvoir exécutif, l'Organe exécutif n'a pas de membres, mais il comprend du personnel administratif.

86. Deux grandes questions peuvent être posées au sujet de l'Organe exécutif : l'une sur son indépendance, l'autre sur ses compétences. Les deux questions sont liées l'une à l'autre dans la mesure où un organe public doté d'une pleine indépendance, mais dépourvu de compétences serait tout aussi problématique qu'un organe caractérisé à l'inverse par un manque d'indépendance et de solides compétences.

87. L'**indépendance de l'Organe exécutif** semble être pleinement garantie en vertu du projet de modifications. Les Principes directeurs de 1996 supposent que la lustration soit administrée par une commission qui : a) soit créée spécialement à cet effet ; b) soit indépendante ; c) soit composée d'éminentes personnalités ; et d) comprenne des membres désignés par le Chef de l'Etat et approuvé par le Parlement. Dans son Avis intérimaire, la Commission de Venise a rajouté une autre condition encore : e) une participation active de la société civile.

88. L'Organe exécutif est *créé spécialement à cet effet*. Il se fonderait sur la base légale de la loi relative à l'intégrité du gouvernement telle que modifiée, et de la loi sur les organes centraux du pouvoir exécutif. Il est seulement chargé d'exercer les activités liées à la lustration et à cet égard, il est *créé spécialement à cet effet*.

89. L'Organe exécutif est *relativement indépendant*. En vertu de l'article 5, par. 5, l'indépendance de l'Organe exécutif est assurée par : « 1) son statut ad hoc ; 2) la procédure spéciale de désignation de son chef (...) ; 3) la transparence de ses activités ; 4) les autres moyens déterminés par la présente loi ». Le projet de modifications interdit d'utiliser l'Organe exécutif à des fins politiques, collectives ou privées. Il interdit aux partis politiques de mener des activités en son sein. Il ne précise pas comment est assurée la transparence des activités de l'Organe exécutif.

90. La troisième condition est destinée à assurer *l'indépendance interne* des membres de la commission. Les « citoyens éminents » en ce sens sont des personnes offrant des garanties d'intégrité et d'honnêteté personnelles. Le projet ne fixe aucune condition pour la désignation du chef de l'Organe exécutif, de ses adjoints, et du personnel. On peut s'attendre à ce que ces personnes fassent l'objet des mêmes conditions que les autres fonctionnaires ukrainiens. Etant donné qu'une nouvelle loi sur la fonction publique est en préparation, la Commission de Venise ne sait pas quelles sont ces conditions et n'est donc pas en mesure d'évaluer dans quelle mesure elles donnent l'indépendance interne nécessaire aux personnel / adjoints / chef de l'Organe exécutif.

91. L'Organe fait partie du pouvoir exécutif. Il ne comporte pas de « membres », mais uniquement un chef, des adjoints et du personnel. Ni le Président ukrainien, ni la Verkhovna Rada ne participent au processus de sélection et de nomination du chef et de ses adjoints et encore moins au recrutement du personnel ordinaire de l'Organe. Dans le même temps, le Parlement intervient dans la révocation du chef de l'Organe.

92. Le Parlement ne peut lui-même nommer ou révoquer le chef et les adjoints de l'Organe, car en vertu de l'article 85 de la Constitution, la Verkhovna Rada a le pouvoir : « de nommer ou d'élire, de révoquer les personnes intéressées, d'approuver leur nomination et leur révocation dans les cas visés dans la Constitution » (par. 15). L'Organe n'est pas indiqué dans la Constitution, si bien qu'il faudrait la réviser en ce sens. Cependant, rien dans la Constitution n'empêche d'autres formes de participation du Parlement ou de ses commissions à la nomination / révocation du chef de l'Organe et de ses adjoints.

93. De même, rien ne semble empêcher la participation active du Président ukrainien. En effet, en vertu de l'article 106 de la Constitution, le Président « *nomme sur proposition du Premier ministre les membres du Cabinet des Ministres, les chefs des autres organes centraux du pouvoir exécutif et les chefs des administrations locales d'Etat et il met fin à leurs fonctions* » (par. 10). On ne sait pas bien pourquoi le projet de modifications cherche à s'écarter de cette règle ni pourquoi le chef de l'Organe doit être nommé et révoqué par le Cabinet des Ministres.

94. La *participation active de la société civile* à la nomination du chef / des adjoints / de l'Organe et le fonctionnement de celui-ci ne sont pas assurés par le projet de modifications. Toutefois, le projet ne renonce pas au Conseil consultatif indépendant de lustration créé en vertu de l'article 5, par. 1, de la loi. On ne sait pas bien quels rapports il y a entre ce Conseil et l'Organe exécutif, ni si le Conseil disposerait de compétences formelles concernant les activités de l'Organe exécutif. Idéalement, le Conseil devrait avoir un rôle à jouer dans la nomination et la révocation du chef de l'Organe exécutif et de ses adjoints.

95. Les **compétences du nouvel Organe exécutif** sont énoncées à l'article 5, par. 3. L'Organe est chargé de « *superviser et de suivre le respect de la législation sur l'intégrité du gouvernement (lustration)* » (article 5, par. 3, al. 2). A cette fin, il doit coordonner les services publics pour mener la procédure de contrôle, donner un soutien méthodologique et administrer le Registre d'Etat unique. Cela montre que l'Organe exécutif a des compétences plutôt restreintes et que la procédure de lustration doit rester décentralisée. Pour les motifs énoncés plus haut, cela soulève un problème.

96. Le libellé de l'article 5, par. 3-4, ne dit pas clairement si l'Organe exécutif est compétent pour recevoir et examiner, en tant que service de recours administratif, les plaintes de personnes touchées par la lustration. En vertu de l'article 5, par. 3, al. 2, il est chargé de superviser le respect de la loi. En vertu de l'article 5, par. 3, al. 6, il peut prendre des ordres pour mettre fin à des violations de la loi. L'article 5, par. 4, al. 9, de la loi prévoit que l'Organe exécutif peut « *obtenir des déclarations de personnes physiques ou morales sur la violation d'exigences de la loi* ». Ce dernier libellé donne à penser que l'Organe exécutif pourrait servir d'instance de recours administratif. C'est là une bonne chose. Cependant, si tel est le cas (selon les autorités ukrainiennes, la Constitution empêche qu'un service du pouvoir exécutif se livre à un contrôle judiciaire), la loi devrait le prévoir expressément de façon que les particuliers sachent à quelles instances judiciaires ils peuvent s'adresser. La loi devrait aussi déterminer les conditions de l'accès au contrôle administratif, l'étendue de ce contrôle et ses rapports avec le contrôle judiciaire.

97. La Commission de Venise souligne qu'un contrôle administratif assuré aussi par l'Organe exécutif ne pourra jamais venir remplacer un contrôle judiciaire. Toutefois, la procédure administrative et le contrôle éventuel réalisé dans ce cadre devraient aussi être conformes aux principes de procès équitable (accès au dossier, droit d'être entendu, motivation des décisions etc.).

E. Protection des droits des personnes touchées par la lustration

98. La procédure de lustration et l'interdiction d'accès à des fonctions publiques ont des effets sur les droits des personnes concernées. Dans son Avis intérimaire, la Commission de Venise s'est dit préoccupée par le Registre unique de personnes touchées par la lustration et par les garanties procédurales offertes aux intéressés.

1. Registre unique des personnes soumises à la lustration

99. En vertu de l'article 7 de la loi relative à l'épuration, les informations sur les personnes faisant l'objet de mesures de lustration « *sont inscrites dans le Registre unique de personnes soumises à la loi relative à l'intégrité du gouvernement(...) établi et tenu par le ministère ukrainien de la Justice* » (par. 1). Le projet de modifications prévoit que le Registre unique sera administré par l'Organe. Les informations sur les personnes faisant l'objet de l'interdiction en vertu de l'article 1^{er}, par. 4, seront également publiées sur le site internet officiel du ministère de la Justice. Cela indiquerait qu'à l'exception de celles qui relèvent de l'article 3, par. 3, le grand public n'aura accès qu'aux seules personnes dont un manquement à leurs obligations a été établi par un tribunal tandis que les informations sur les personnes interdites de la vie publique sans décision de justice (article 1^{er}, par. 3) ne le seront pas.

100. Toutefois, ce libellé ne correspond pas à la pratique. La version en ligne du Registre, disponible sur le site du ministère de la Justice (lustration.minjust.gov.ua/register), donne les noms des personnes ayant fait l'objet de mesures de lustration en vertu de l'ensemble des dispositions de l'article 3.

101. La Commission de Venise a souligné dans son avis *amicus curiae* sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine » que « *la publication avant jugement pose un problème au regard de l'article 8 de la CEDH. Les effets néfastes d'une telle publication sur la réputation de la personne concernée peuvent difficilement être corrigés par une rectification ultérieure et l'intéressé n'a pas les moyens de se défendre contre de tels effets. La publication ne serait une mesure proportionnée et nécessaire dans une société démocratique qu'une fois la collaboration établie de manière définitive, pas avant. La publication ne devrait donc se faire qu'une fois prononcée la décision de justice* »³⁰. Forte de ces règles, la Commission de Venise a recommandé dans son Avis intérimaire de ne « *publier les informations sur les personnes faisant l'objet de mesures de lustration qu'une fois une décision définitive rendue par un tribunal* » (par. 104 c).

102. Le projet de modifications est destiné à tenir compte de cette recommandation en exigeant qu'outre le nom de la personne touchée par la lustration, la durée de son exclusion de la vie publique et le motif de l'exclusion, le Registre unique comprenne aussi « *les informations concernant l'appel en justice interjeté par cette personne* » (projet d'article 7, par. 3), pour autant que ces informations aient été communiquées à l'Organe exécutif par la personne concernée. La Commission de Venise salue cette modification. La traduction anglaise du projet de modifications semble erronée dans la mesure où certaines informations (informations sur la durée et sur l'appel) figurent deux fois.

2. Garanties procédurales

103. Selon les Principes directeurs de 1996, « *En aucun cas, une personne ne fera l'objet d'une lustration sans bénéficier de toutes les garanties de procédure régulière, y compris le droit à un avocat (commis d'office si elle n'a pas les moyens de le rémunérer), le droit de prendre connaissance des éléments utilisés contre elle et de les contester, d'accéder à toutes les pièces à charge et à décharge, de présenter ses propres preuves, d'être entendue publiquement si elle le demande, et de faire appel devant un tribunal indépendant* » (par. m).

³⁰ CDL-AD(2012)028, *op. cit.*, par. 74.

104. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a aussi confirmé que : « *si un Etat envisage d'adopter des mesures de lustration, il doit veiller à ce que les personnes concernées bénéficient, dans toute procédure liée à l'application de ces mesures, de l'ensemble des garanties procédurales prévues par la Convention* »³¹. La Cour a indiqué certaines déficiences procédurales dont les lois de lustration peuvent souffrir comme le défaut d'accès au dossier concerné³² et le non-respect du principe d'égalité des armes dans les procès liés à la lustration³³.

105. La loi relative à l'intégrité du gouvernement connaît, à son article 1^{er}, par. 2, que la lustration doit se fonder notamment sur la présomption d'innocence et les garanties du droit de la défense. Dans son Avis intérimaire, la Commission de Venise attire l'attention sur certaines lacunes de la loi en matière de garanties procédurales.

106. Au cours des discussions avec les autorités ukrainiennes et la société civile, la Commission de Venise a appris que dans beaucoup de tribunaux il n'y a aucune activité. Cet état de chose, qui empêche une application effective de la loi, devrait cesser aussitôt que possible. Cela nuit à l'état de droit et à la protection des droits de l'homme en Ukraine.

IV. Conclusions

107. La loi sur l'intégrité du gouvernement diffère des lois de lustration adoptées dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale parce que sa portée est plus large. Il vise deux buts différents : d'abord, protéger la société contre les personnes qui en raison de leur comportement passé, pourraient constituer une menace pour le régime démocratique nouvellement établi. Ensuite, épurer l'administration des personnes qui ont été mêlées à des cas de corruption à grande échelle. Le terme de lustration dans son acception traditionnelle ne couvre que le premier processus.

108. Dans son Avis intérimaire, adopté en décembre 2014, la Commission de Venise a souligné que pour respecter les droits de l'homme, la prééminence du droit et la démocratie, la lustration doit trouver un juste équilibre entre la défense d'une société démocratique d'une part et la protection des droits individuels d'autre part. Elle a attiré aussi l'attention sur certaines déficiences de la loi de 2014 relative à l'épuration, à savoir la portée personnelle d'application de la loi (nécessité de limiter la lustration aux fonctions d'Etat les plus importantes etc.), l'élément temporel (deux périodes d'exclusion etc.), l'administration de la lustration (procédure décentralisée, absence d'organe indépendant etc.) et les garanties procédurales (responsabilité individualisée, protection des données à caractère personnel des personnes faisant l'objet de mesures de lustration, disponibilité d'un contrôle judiciaire etc.).

109. Les autorités ukrainiennes s'accordent à reconnaître que la loi de lustration doit être révisée pour satisfaire aux normes internationales applicables et ont sollicité l'assistance de la Commission de Venise. Entre février et mai 2015, des échanges de vues approfondis ont eu lieu entre les autorités ukrainiennes et la Commission de Venise. Le dialogue a été constructif et a contribué à clarifier certains points litigieux.

110. En avril 2015, la Commission de Venise a reçu des autorités ukrainiennes un ensemble de projets de modifications de la loi relative à l'intégrité du gouvernement et d'autres lois connexes, notamment de lois électorales, qui sont actuellement examinés par le Parlement. Elle se félicite de certaines améliorations proposées dans le projet, comme la

³¹ *Turek c. Slovaquie*, op. cit., par. 115.

³² *Matyjek c. Pologne*, op. cit.; *Bobek c. Pologne*, op. cit.

³³ *Luboch c. Pologne*, op. cit.

création d'un Organe exécutif central chargé de la lustration ou les modifications du Registre unique. Toutefois, même si elle est ainsi révisée, la loi, présentera toujours un certain nombre de déficiences.

111. La Commission de Venise tient à attirer l'attention sur les points principaux suivants :

- a) La protection d'un régime nouvellement démocratique contre les élites du régime non démocratique précédent et la lutte contre la corruption sont toutes deux des objectifs politiques importants et légitimes. Cependant, ces objectifs ne peuvent guère être visés par les mêmes moyens. L'exclusion de la vie publique pendant une durée fixe (quel que soit le cas de figure) devrait être réservée aux personnes relevant de la première catégorie. L'article 3, par. 8, devrait soit être déplacé de la loi relative à l'intégrité du gouvernement à la loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption, soit être révisé de façon à permettre une individualisation des sanctions. L'exclusion de l'accès à des fonctions publiques fondée sur des irrégularités des données financières devrait prendre en considération la nature et l'étendue des irrégularités. L'exclusion fondée sur la loi relative à l'intégrité du gouvernement ne doit pas être disproportionnée par rapport à la sanction de privation du droit d'occuper certaines fonctions qui peuvent être imposées en vertu du Code pénal.
- b) Les juges ordinaires devraient être exclus de l'article 2, al. 4, et soumis uniquement au régime de la loi sur la restauration de la confiance dans la justice en Ukraine.
- c) Les alinéas 11-12 de l'article 2 devraient être supprimés car ils sont mal placés et source de confusion. L'interdiction d'accès à des fonctions publiques n'empêche pas de se porter candidat à une fonction quelconque.
- d) Il appartient aux autorités ukrainiennes d'estimer si l'ensemble des fonctions énumérées aux paragraphes 1-2 de l'article 3 ont joué un rôle prépondérant dans l'abus de pouvoir commis par le régime lanoukovitch entre 2010 et 2014 ou pendant les événements de Maidan à la charnière de 2013-2014. Ce faisant, elles doivent prendre en considération la situation concrète de l'Ukraine tout en s'en tenant au principe selon lequel « *lorsqu'une organisation a commis de graves violations des droits de l'homme, un membre, un employé ou un mandataire de cette organisation est considéré comme ayant participé à ces violations s'il en était un haut responsable* » (par. h des Principes directeurs de 1996).
- e) Les paragraphes 5-6 de l'article 3 devraient préciser que la décision de justice concernée doit porter sur l'acte même pour lequel l'interdiction de fonction est encourue.
- f) La lustration devrait être administrée de façon centralisée. Si la procédure décentralisée est maintenue, les compétences de l'Organe exécutif devraient être renforcées (ou clarifiées). L'Organe exécutif devrait surtout servir de service de recours administratif accessible aux personnes visées par la lustration. Le recours administratif ne doit pas se substituer à un contrôle judiciaire, qui doit devenir fonctionnel dès que possible.

112. La lustration ne doit jamais se substituer à des réformes structurelles visant le renforcement de l'état de droit et la lutte contre la corruption, mais peut les compléter en tant que mesure extraordinaire d'une démocratie qui se défend, dans la mesure où elle respecte les droits de l'homme et les normes relatives à l'état de droit européens.

113. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités ukrainiennes pour leur offrir encore son assistance si celles-ci le souhaitent.