



Strasbourg, le 9 octobre 2023

CDL-AD(2023)026

Or. angl.

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

UKRAINE

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT L'ARTICLE 51 DU
RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA VERKHOVNA RADA
SUR LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DES MEMBRES DU
PARLEMENT ASSOCIÉS À DES PARTIS POLITIQUES DONT LES
ACTIVITÉS ONT ÉTÉ SUSPENDUES**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 136^e session plénière
(Venise, 6-7 octobre 2023)**

sur la base des commentaires des

**M. Srdjan DARMANOVIĆ (Membre, Monténégro)
M. Michael FRENDÓ (Membre, Malte)
Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (Membre suppléant, Mexique)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)**

Traduction provisoire

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.

www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	5
A.	Interférence avec le droit de siéger en tant que député : considérations générales....	6
B.	Prescrit par la loi	8
C.	Poursuite d'un but légitime	8
D.	Proportionnalité des moyens utilisés.....	9
E.	Interférence avec d'autres droits de la Convention.....	11
IV.	Conclusions.....	12

I. Introduction

1. Par lettre du 26 mai 2023, le président de la Verkhovna Rada d'Ukraine a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi modifiant l'article 51 du règlement intérieur de la Verkhovna Rada sur la responsabilité politique des membres du Parlement associés à des partis politiques dont les activités ont été suspendues (« le projet de loi ») ([CDL-REF\(2023\)039](#)).

2. M. Srdjan Darmanović, M. Michael Frenedo, Mme Janine Otálora Malassis et M. Kaarlo Tuori ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 7 et 8 septembre 2023, MM. Darmanović, Frenedo et Tuori, ainsi que MM. Pierre Garrone et Domenico Vallario du Secrétariat, ont eu des réunions en ligne avec le premier vice-président de la Verkhovna Rada, la présidente et les membres de la commission de l'organisation du pouvoir d'État, de l'autonomie locale, développement régional et urbanisme de la Verkhovna Rada (du groupe parlementaire « Serviteur du peuple »), des membres du groupe parlementaire « Plate-forme pour la vie et la paix », le commissaire parlementaire aux droits humains, le président et les juges de la Cour administrative de cassation établie au sein de la Cour suprême, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission remercie le Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev pour l'excellente organisation de ces réunions.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations des rapporteurs et des résultats des réunions des 7 et 8 septembre 2023. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136^e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

II. Contexte

6. Le 24 février 2022, à la suite de l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, la loi martiale a été introduite en Ukraine. La loi martiale confère aux autorités compétentes de l'État les pouvoirs nécessaires pour écarter une menace, repousser l'agression armée et assurer la sécurité nationale, ainsi que pour éliminer les menaces pesant sur l'indépendance de l'État et l'intégrité territoriale de l'Ukraine. La loi martiale autorise en outre des restrictions temporaires à l'exercice des droits et libertés constitutionnels des individus et des citoyens, ainsi qu'aux droits et intérêts légitimes des partis politiques^{1,2}.

¹ Voir l'article 8 de la loi ukrainienne sur le régime juridique de la loi martiale (disponible [ici](#), en ukrainien uniquement).

² Il convient de noter que, peu après le début de l'agression militaire, les autorités ukrainiennes ont également notifié au Conseil de l'Europe et au Secrétaire général des Nations unies des dérogations à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), respectivement. En ce qui concerne plus particulièrement la dérogation à la CEDH et à ses protocoles, le 1^{er} mars 2022, l'Ukraine a fait part de son intention de déroger pendant 30 jours à plusieurs dispositions de la CEDH en raison de l'état d'urgence proclamé dans certaines régions de l'Ukraine et de la loi martiale en vigueur sur l'ensemble du territoire ukrainien, prorogée en dernier lieu le [18 août 2023](#). Une [notification similaire](#) a été envoyée simultanément au Secrétaire général des Nations unies concernant les dérogations au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les deux notifications initiales au CdE et à l'ONU, dont le contenu est identique, font référence à des dérogations spécifiques aux obligations découlant des articles 3, 8 (paragraphe 3), 9, 12, 13, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 du PIDCP et des articles 4 (paragraphe 3), 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, des articles 1, 2 du Protocole additionnel, de l'article 2 du Protocole 4 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une [notification rectificative](#) (en anglais) du 2 mars 2022 mentionne également l'article 3 du protocole additionnel à la CEDH.

7. S'appuyant sur ces pouvoirs, le 18 mars 2022, le Conseil national de sécurité et de défense de l'Ukraine (« CNDS ») a « suspendu », pour la période de la loi martiale, les activités de 11 partis politiques. Cette décision a été mise en vigueur par le décret n° 153/2022 du Président de l'Ukraine, daté du 19 mars 2022³. Parmi ces partis, le plus important était la « Plateforme de l'opposition - Pour la vie », un parti qui, lors des élections législatives de 2019, a obtenu 13,05 % des voix⁴ et, au moment de la suspension de ses activités, détenait 44 sièges à la Verkhovna Rada, ce qui en faisait la deuxième faction la plus importante au Parlement. Le 14 avril 2022, les activités de la faction parlementaire du parti politique Plateforme de l'opposition - Pour la vie ont été suspendues par la Verkhovna Rada d'Ukraine en référence à la décision susmentionnée du CNDS. Le 12 mai 2022, la faction parlementaire a été dissoute parce qu'elle n'atteignait pas le niveau minimum d'adhésion.

8. Après la suspension des activités de ces partis, la Verkhovna Rada a adopté, le 3 mai 2022, la loi ukrainienne 2243-IX portant modification de certains actes législatifs ukrainiens relatifs à l'interdiction des partis politiques⁵, qui autorisait la dissolution des partis ukrainiens coupables, *entre autres*, de « justifier, reconnaître comme licite, nier une agression armée contre l'Ukraine, y compris en présentant une agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine comme un conflit interne, un conflit civil, une guerre civile, le refus de l'occupation temporaire d'une partie du territoire ukrainien » ; ou pour « glorifier » ou « justifier » les actions et/ou omissions des personnes qui ont commis ou commettent une agression armée contre l'Ukraine et d'autres personnes liées à la Fédération de Russie. La loi a été signée par le président le 14 mai 2022 et est entrée en vigueur le 18 mai 2022.

9. Le projet de loi examiné, préparé par des membres individuels de la Verkhovna Rada, a ensuite été enregistré dans cette dernière le 1er juin 2022. Selon les informations fournies par les interlocuteurs nationaux lors des réunions en ligne, le projet de loi n'a pas été inscrit à l'ordre du jour ni discuté depuis lors. En outre, conformément à la note explicative, une discussion longue et approfondie des normes proposées au sein des commissions parlementaires a révélé des positions différentes sur la question de l'évaluation de la conformité de ce projet de loi avec les normes de la Constitution de l'Ukraine et les normes généralement reconnues de l'activité parlementaire.

10. En juin-juillet 2022, des poursuites ont été engagées par le ministère de la justice de l'Ukraine et le service de sécurité de l'Ukraine devant la huitième cour administrative d'appel de Lviv contre seize partis en vertu des nouvelles dispositions de la loi sur les partis politiques ; en conséquence, ces partis ont été interdits et les biens, l'argent et les actifs de ces partis ont été confisqués. Les

³ Le décret (disponible à l'adresse suivante : <https://www.president.gov.ua/documents/1532022-41765>, en ukrainien uniquement) visait à mettre en œuvre la décision du Conseil de sécurité nationale et de défense de l'Ukraine du 18 mars 2022 « sur la suspension des activités de certains partis politiques ». Pour prendre sa décision, le Conseil de sécurité nationale et de défense avait pris en compte, *entre autres*, « [l']agression militaire directe de la Fédération de Russie, [...] les activités politiques et organisationnelles anti-ukrainiennes, la propagande de guerre, les déclarations publiques et les appels à un changement de l'ordre constitutionnel par des moyens violents, les menaces réelles de violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'État, l'atteinte à sa sécurité, ainsi que les actions visant à la prise illégale du pouvoir de l'État, la démonstration du collaborationnisme, la violence, [...] les objectifs programmatiques et statutaires contenant une position anti-ukrainienne, la diffusion d'informations sur la justification, la reconnaissance comme légitime, le déni de l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, dans le but d'assurer la sécurité nationale et l'ordre public pendant la période d'application en Ukraine du régime légal de la loi martiale [...] ».

⁴ Voir BIDDH, [Ukraine - Elections législatives anticipées, 21 juillet 2019, Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH](#) (en anglais uniquement), p. 35.

⁵ Disponible à l'adresse: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2243-20#Text>, en ukrainien uniquement. La loi a notamment modifié la loi « sur les partis politiques d'Ukraine » en ajoutant de nouveaux paragraphes 10 et 11 à l'article 5.

recours devant la Cour suprême déposés par certains de ces partis, dont la Plateforme de l'opposition - Pour la vie, ont été rejetés.

11. Il n'entre pas dans les attributions du présent avis d'analyser les amendements à la loi sur les partis politiques de l'Ukraine et les nouveaux motifs qui ont conduit à l'interdiction de ces partis politiques. La Commission de Venise se contentera d'analyser le projet de loi à la lumière des normes européennes et internationales pertinentes.

III. Analyse

12. Le projet de loi ajoute un nouveau paragraphe 8 à l'article 51 du règlement intérieur de la Verkhovna Rada (intitulé « Respect de la discipline et de l'éthique par les députés du peuple lors de la session plénière »), dans le but de réglementer la « responsabilité politique » des membres du Parlement dont les activités politiques ont été suspendues⁶.

13. Le nouveau paragraphe permettrait à la Verkhovna Rada de priver un député qui est (ou était) membre d'une faction parlementaire dont les activités ont été suspendues par un décret du président de l'Ukraine du droit de participer : (a) aux sessions plénières et solennelles de la Verkhovna Rada ; (b) aux auditions parlementaires ; (c) aux réunions de la commission de conciliation ; (d) aux commissions et sous-commissions ; (e) aux commissions temporaires d'enquête et aux commissions temporaires spéciales ; et (f) à d'autres organes parlementaires.

14. Une telle décision serait prise sur proposition d'un député ou d'un groupe parlementaire, après avoir entendu l'avis de la commission responsable du règlement intérieur, qui devrait préparer un avis en urgence, c'est-à-dire au plus tard dans les trois jours suivant la réception de la demande. Le projet de loi ne prévoit aucun critère qui devrait guider le comité dans l'émission de son avis ou l'assemblée plénière de la Verkhovna Rada dans l'adoption de sa décision finale. En outre, aucun droit procédural pour le(s) député(s) examiné(s) n'est explicitement prévu dans le texte du projet de loi ou ailleurs dans le règlement intérieur. L'application du projet de loi est illimitée dans le temps et il ne semble pas y avoir de mécanisme d'appel. Enfin, la décision finale de la Verkhovna Rada sur la limitation est prise à la majorité des voix de sa composition constitutionnelle⁷, à la suite d'une discussion tenue dans le cadre d'une procédure abrégée⁸.

15. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise note que, bien que le projet de loi ne prévoit pas explicitement la perte du siège parlementaire, une décision de la Verkhovna Rada sur la « responsabilité politique » d'un député entraînerait la privation de tous les principaux droits parlementaires de ce député : le droit d'assister aux sessions, le droit de vote, la liberté

⁶ Dans la mesure où le projet de loi et l'avis font référence à des partis politiques « suspendus », la Commission de Venise note que le mot « suspendu » a été utilisé au moment de l'introduction du projet de loi (1er juin 2022) puisque les partis politiques considérés n'avaient pas encore été interdits. A la suite de réunions en ligne avec des interlocuteurs nationaux, la Commission de Venise croit comprendre que le projet de loi s'appliquerait en effet, *mutatis mutandis*, aux partis politiques désormais « interdits ».

⁷ La composition constitutionnelle de la Verkhovna Rada étant de 450 députés, 226 députés sont nécessaires pour prendre une décision sur la « responsabilité politique » des parlementaires. La Commission de Venise a été informée lors des réunions en ligne qu'en 2019, la Verkhovna Rada de l'Ukraine a été inaugurée avec 26 sièges vacants en raison de l'impossibilité d'organiser des élections en Crimée temporairement occupée et dans certaines parties du Donbas. À ce jour, il reste 404 députés à la Rada, principalement en raison du départ de députés du parti d'opposition Plateforme pour la vie. 47 députés ont renoncé à leur mandat ou l'ont perdu depuis 2019, et 27 des sièges vacants ont été remplacés depuis.

⁸ En vertu de l'article 31 du règlement intérieur, la procédure abrégée de discussion des questions lors de la session plénière de la Verkhovna Rada consiste à limiter le nombre de députés qui peuvent prendre la parole pour discuter de la question.

d'expression et tous les autres droits de représentation. La Commission de Venise est donc d'avis qu'une telle décision équivaldrait à une privation *de facto* du mandat parlementaire.

16. La Commission de Venise a été invitée à plusieurs reprises dans le passé à évaluer la législation prévoyant la perte du mandat parlementaire dans le cas de délinquants électoraux et criminels. Elle a également fourni un rapport comparatif sur le sujet⁹. La Commission de Venise a exprimé l'avis que le retrait du droit de siéger en tant que représentant en raison d'une condamnation pénale pour des infractions graves devrait être considéré comme un moyen de préserver la démocratie et la confiance des électeurs à son égard¹⁰. Le cas à l'étude est cependant nouveau. Les députés qui pourraient être potentiellement affectés par le projet de loi n'ont été ni condamnés, ni inculpés pour avoir commis une infraction pénale. La Commission de Venise est donc appelée à évaluer un projet de loi qui priverait *de facto* les députés de leurs droits parlementaires en raison de leur (ancienne) affiliation à un parti politique.

17. La Commission de Venise examinera donc le projet de loi à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la perte du mandat parlementaire.

A. Interférence avec le droit de siéger en tant que député : considérations générales

18. L'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH ») consacre un principe caractéristique d'une démocratie politique effective et revêt donc une importance primordiale dans le système de la Convention. Des élections libres et la liberté d'expression, et en particulier la liberté du débat politique, constituent le fondement de toute démocratie¹¹. La démocratie constitue à son tour un élément fondamental de « l'ordre public européen », et les droits garantis par l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH sont essentiels pour établir et maintenir les fondements d'une démocratie effective et significative régie par l'État de droit¹². Les droits politiques de participation sont également consacrés par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui, avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH¹³, consacre le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leurs droits électoraux.

19. Priver les députés de leur mandat parlementaire équivaut à une ingérence dans leurs droits électoraux garantis par l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH. Cet article garantit non seulement le droit de l'individu à se présenter aux élections, mais aussi, une fois élu, le droit de l'individu à siéger en tant que membre du Parlement¹⁴. La raison d'être de cette règle est que le droit substantiel à des élections libres protégé par l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH serait une

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036cor](#) (en anglais uniquement), *Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement*.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)025](#), *Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire Berlusconi c. Italie sur les garanties procédurales minimales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de retrait d'un mandat électif*, § 11.

¹¹ CourEDH, [Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique](#), n° 9267/81, 2 mars 1987, § 47.

¹² Parmi beaucoup d'autres, CourEDH, [Selahattin Demirtaş c. Turquie \(n° 2\) \[GC\]](#), n° 14305/17, 22 décembre 2020, § 382.

¹³ CourEDH, [Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie \(déc.\)](#), nos 10547/07 et 34049/07, 29 novembre 2007.

¹⁴ La Commission de Venise a en effet noté qu'en droit international des droits humains, l'exercice du mandat de représentant légalement élu du parlement est un corollaire du droit de se présenter aux élections. Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)029](#) (en anglais uniquement), *Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle d'Ukraine sur le projet de loi 1027 relatif à la cessation anticipée du mandat d'un député*, § 11.

coquille vide si la protection juridique de ce droit ne s'étendait pas aux représentants élus dans l'exercice de leurs fonctions au nom des électeurs¹⁵.

20. Priver des représentants légalement élus de leur mandat au parlement en raison de leur affiliation politique équivaut également à une ingérence dans le choix du corps législatif par le peuple¹⁶. En effet, la Commission de Venise a précédemment estimé que la seule sanction légitime qu'un membre élu peut encourir doit émaner de l'électorat. C'est à l'électorat de ne pas réélire le député à l'expiration de son mandat s'il ne l'a pas exercé en toute conscience¹⁷. Un parallèle peut être fait avec les conclusions de la Commission de Venise sur la révocation des élus et l'interdiction du mandat impératif. La Commission de Venise a en effet considéré que la révocation des élus allait à l'encontre du principe même du mandat représentatif libre pour une durée déterminée sur lequel reposent les démocraties actuelles et contredisait l'interdiction du mandat impératif, caractéristique essentielle d'un système de démocratie représentative et délibérative¹⁸.

21. Si les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH ne sont pas absolus et s'il existe des « limitations implicites », la marge d'appréciation dont disposent les États dans ce domaine n'est pas totale. Pour satisfaire aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, les restrictions imposées ne doivent pas restreindre le droit en question au point de porter atteinte à son essence même et de le priver de son effectivité ; elles doivent répondre aux exigences de la légalité, poursuivre un but légitime et les moyens employés ne doivent pas être disproportionnés. En particulier, ces restrictions ne doivent pas « faire échec à la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix du corps législatif »^{19,20}.

22. Ces considérations juridiques sont profondément liées au rôle que joue l'opposition politique dans une démocratie. La Commission de Venise a précédemment déclaré que l'opposition politique à l'intérieur et à l'extérieur du parlement est une composante essentielle d'une démocratie qui fonctionne bien²¹. En conséquence, la préservation des droits et prérogatives des

¹⁵ CourEDH, [Sadak et autres c. Turquie \(n° 2\)](#), n° 25144/94 et 3 autres, 11 juin 2002, § 33, et CourEDH, [M. c. Royaume-Uni](#), n° 10316/83, 7 mars 1984. Voir aussi Commission de Venise, CDL-AD(2015)036cor, précité, §§ 28-29.

¹⁶ CDL-AD(2019)029, précité, § 26.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)012](#), *Avis sur le projet de révision de la Constitution de la Roumanie*, § 27.

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)011rev](#), *Rapport sur la révocation populaire des maires et des élus locaux*, §§ 13-20. Voir également Commission de Venise-OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (2^{ème} édition)*, § 131 (« [...] Selon un principe démocratique généralement reconnu, le mandat parlementaire appartient à un député qui en est détenteur, parce qu'il l'a reçu non pas d'un parti politique, mais des électeurs à la faveur du suffrage universel. [...] »)

¹⁹ CourEDH, [Paksas c. Lituanie \[GC\]](#), no. 34932/04, 6 janvier 2011, §§ 96-97.

²⁰ La Commission de Venise sait que l'Ukraine a notifié des dérogations à plusieurs droits prévus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme, y compris l'article 3 du Protocole n° 1, voir la note 1 ci-dessus. 1, voir note 1 ci-dessus. A cet égard, elle note que, dans le cadre d'une dérogation, le critère de proportionnalité utilisé est différent (l'article 4(1) du PIDCP et l'article 15 de la CEDH mentionnent « dans la stricte mesure où la situation l'exige ») et que la nature des droits affectés par la dérogation, les circonstances qui ont conduit à la situation d'urgence et la durée de celle-ci doivent être dûment prises en compte. Toutefois, comme on le verra ci-dessous au paragraphe 35, la limitation des droits parlementaires semble être illimitée dans le temps et pourrait donc aller au-delà de la période de dérogation. En conséquence, la Commission de Venise analysera le projet de loi au regard du test de proportionnalité « classique ». Pour une perspective globale de la limitation des droits humains pendant les états d'urgence, voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)014](#), *Rapport - Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en situation d'état d'urgence : réflexions*.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), *Paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de contrôle*, § 2, citant la [Résolution](#)

parlementaires est une question qui touche au cœur de la démocratie²². Tous les députés devraient avoir les mêmes droits individuels, qu'ils appartiennent à la majorité au pouvoir, à l'opposition ou qu'ils soient indépendants²³.

B. Prescrit par la loi

23. Pour être compatible avec la CEDH, toute ingérence dans l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH doit être prévue par la loi.

24. La Commission de Venise note que la procédure conduisant à la déchéance *de facto* du mandat serait prévue dans le Règlement intérieur de la Verkhovna Rada. Bien qu'elle ait précédemment estimé qu'il était légitime de traiter la perte du mandat dans la législation ordinaire²⁴, la Commission de Venise note que la Constitution de l'Ukraine prévoit déjà une liste exhaustive des cas de cessation anticipée d'un mandat parlementaire.

25. En particulier, la Commission note que l'article 81 de la Constitution ukrainienne dispose que « *[l']autorité d'un député du peuple de l'Ukraine prend fin avant l'expiration de son mandat en cas de... :*

- (1) sa démission par le biais d'une candidature personnelle ;*
- (2) l'entrée en vigueur d'un verdict de culpabilité à son encontre ;*
- (3) un tribunal l'ayant déclaré incapable ou disparu ;*
- (4) la perte de sa citoyenneté ou son départ de l'Ukraine pour une résidence permanente à l'étranger ;*
- (5) le fait que, dans un délai de vingt jours à compter de la date de la survenance des circonstances conduisant à la violation des exigences relatives à l'incompatibilité du mandat du député avec d'autres types d'activités, il n'a pas mis fin à ces circonstances ;*
- (6) le fait, pour un élu d'un parti politique (d'un bloc électoral de partis politiques), de ne pas rejoindre le groupe parlementaire représentant le même parti politique (le même bloc électoral de partis politiques) ou d'en sortir ;*
- (7) son décès ».*

26. Plusieurs interlocuteurs, et en particulier des organisations non gouvernementales et des partis d'opposition, ont souligné que le projet de loi irait à l'encontre de la Constitution, notamment de son article 81. A ce stade, la Commission de Venise souligne qu'il appartiendra à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, une fois qu'elle sera pleinement opérationnelle, de résoudre le conflit de normes allégué et d'interpréter dans quelle mesure le projet de loi peut être conforme à l'article 81 de la Constitution relatif à la cessation anticipée du mandat d'un parlementaire.

27. En ce qui concerne la prévisibilité du projet de loi, la Commission de Venise examinera l'absence de critères directs pour procéder à l'évaluation (individuelle) de la « responsabilité politique » des députés lors de son examen de la proportionnalité de la mesure dans la section D. ci-dessous.

C. Poursuite d'un but légitime

28. L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH ne contient pas de liste de « buts légitimes » susceptibles de justifier des restrictions à l'exercice des droits qu'il garantit. Pour être légitime, le

[1601\(2008\)](#) de l'APCE, *Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique*.

²² CDL-AD(2019)029, précité, § 17.

²³ CDL-AD(2019)015, précité, § 40.

²⁴ CDL-AD(2015)036cor, précité, § 165.

but poursuivi par la restriction doit être compatible avec le principe de l'État de droit et les objectifs généraux de la Convention²⁵.

29. La Commission de Venise considère que le but poursuivi par le projet de loi doit être considéré comme légitime. Le projet de loi a été publié dans une situation historique tout à fait unique. L'agression militaire à grande échelle de la Fédération de Russie menace la vie de la nation ukrainienne et son existence en tant que société démocratique.

30. La Commission de Venise estime donc qu'il est légitime, en principe, que les autorités ukrainiennes cherchent à restreindre les activités des « *personnes qui cherchent à porter atteinte à l'unité et à la souveraineté de l'Ukraine, en promouvant l'idée du soi-disant « monde russe », qui représente un danger public particulier [...] afin d'assurer la stabilité du travail politique et organisationnel du Parlement, la protection des intérêts de l'Ukraine, la sécurité de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Etat* »²⁶. A cet égard, la Commission de Venise considère que les autorités ukrainiennes visent légitimement à protéger, entre autres, l'indépendance de l'Etat, l'ordre démocratique et la sécurité nationale.

D. Proportionnalité des moyens utilisés

31. S'agissant de l'évaluation de la proportionnalité de l'ingérence, la Commission de Venise considère d'emblée que la nature et la gravité des ingérences sont des facteurs à prendre en compte lors de l'évaluation de leur proportionnalité²⁷. A cet égard, le projet de loi imposerait des mesures sévères aux députés qui appartiennent aux partis politiques suspendus, y compris aux membres qui ont pu quitter le parti avant sa suspension. Comme indiqué ci-dessus, de l'avis de la Commission de Venise, la privation du droit de participer : (a) aux sessions plénières et solennelles de la Verkhovna Rada ; (b) aux auditions parlementaires ; (c) aux réunions du Bureau de conciliation ; (d) aux commissions et sous-commissions ; (e) aux commissions temporaires d'enquête et aux commissions temporaires spéciales ; et (f) à d'autres organes parlementaires, équivaudrait *de facto* à une déchéance du mandat. Il ne semble pas y avoir de possibilité, dans le projet de loi, de limiter seulement certains des droits énumérés plutôt que l'ensemble des droits.

32. En ce qui concerne la prévisibilité de l'ingérence, la Commission de Venise note que dans la procédure devant la Verkhovna Rada, cette dernière « peut » décider de priver un député de ses droits de représentation. Il semble donc que, au moins en principe, la privation des droits parlementaires découle d'une décision individualisée. Cependant, le projet de loi ne prévoit pas de critères qui pourraient guider la décision de la commission compétente ou de la plénière. Une telle absence de critères aurait pour conséquence la privation des droits parlementaires de tous les députés ayant appartenu aux partis politiques suspendus, indépendamment de leurs activités politiques personnelles et de leur implication active dans les activités illégitimes des partis suspendus.

33. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise estime que, bien que s'accompagnant à première vue d'une certaine forme de prise de décision individualisée, la mesure en question est de nature générale. En effet, l'absence de décisions individualisées rendrait les membres actuels ou anciens des partis politiques suspendus collectivement responsables des activités illégitimes du parti auquel ils appartiennent, ce qui conduirait en pratique à une application générale, automatique et indiscriminée de mesures restrictives, contraire aux principes de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire garantis par l'article 3 du

²⁵ Parmi beaucoup d'autres, CourEDH, [Ždanoka c. Lettonie \[GC\]](#), no. 58278/00, 16 mars 2006, §115.

²⁶ Extrait de la note explicative du projet de loi.

²⁷ *Sadak et autres c. Turquie (n° 2)*, précité, § 39.

Protocole 1 à la CEDH et d'autres traités et normes internationaux dans le domaine des élections²⁸.

34. La Commission de Venise est d'avis que le mandat du représentant reste personnel et ne devrait pas être inexorablement lié à l'existence d'un parti, que ce soit au Parlement ou en dehors. En effet, les députés sont censés représenter le peuple et non leur parti²⁹. Il s'agit là d'une pierre angulaire des démocraties pluralistes : un parlementaire représente le peuple et la nation dans son ensemble et pas seulement une partie, ou un groupe spécifique de personnes ou une partie territoriale du pays³⁰.

35. La Commission de Venise est en outre préoccupée par le fait que la limitation des droits semble être illimitée dans le temps. En évaluant la proportionnalité d'une mesure générale restreignant l'exercice des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, la Commission de Venise rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'un poids décisif devait être attaché à l'existence d'un délai et à la possibilité de réexaminer la nécessité de la mesure en question. La nécessité d'une telle possibilité est liée au fait que l'appréciation de la question doit tenir compte du contexte historique et politique de l'Etat concerné ; ce contexte étant susceptible d'évoluer, notamment en ce qui concerne la perception que les électeurs peuvent avoir des circonstances qui ont conduit à l'introduction d'une telle restriction générale, la justification initiale de la restriction peut s'estomper avec le temps³¹.

36. L'absence de garanties procédurales suffisantes dans le processus décisionnel est une autre source de préoccupation. La Commission de Venise a précédemment estimé que dans le cadre d'une procédure de déchéance d'un mandat électif, les garanties procédurales devraient inclure la composition pluraliste de la commission parlementaire chargée de préparer l'affaire, sa nature de commission permanente, le droit du parlementaire de présenter des arguments, de comparaître en personne devant le Parlement et d'être assisté d'un avocat, la tenue d'une audience publique et la prise d'une décision publique³². La possibilité de saisir un tribunal ne devrait pas être considérée comme une condition nécessaire si la procédure devant le Parlement répond à ces exigences³³. Cependant, la Commission de Venise se référait à des cas où la décision du Parlement devait être considérée comme une mesure de mise en œuvre de la déchéance décidée par un juge ou par la loi³⁴. Dans le cas présent, au contraire, il n'y aurait pas de décision judiciaire préalable et le Parlement lui-même serait appelé à décider de la restriction des droits (sur la base de critères qui doivent être définis dans la loi). Dans un tel cas, la Commission de Venise considère qu'un ensemble complet de garanties procédurales, y compris le droit de faire appel auprès d'une autorité judiciaire indépendante de la décision du Parlement, doit être assuré.

37. La Commission de Venise considère qu'il est important que le contrôle juridictionnel soit maintenu même dans les situations extraordinaires de temps de guerre, afin que l'application

²⁸ Dans son [Observation générale n° 25](#), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a estimé que les motifs de destitution de personnes élues à une charge officielle devraient être établis par des lois fondées sur des critères objectifs et raisonnables et prévoyant des procédures équitables, voir § 16.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-INF\(2001\)11](#), *Avis consolidé sur le projet de réforme constitutionnelle de l'Ukraine*, p. 2.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ CourEDH, [Avis consultatif concernant l'appréciation de la proportionnalité, sous l'angle de l'article 3 du Protocole no 1 à la Convention, d'une interdiction générale pour une personne de se porter candidate à une élection après une destitution dans le cadre d'une procédure d'impeachment](#), Requête n° P16-2020-002, 8 avril 2022, § 90, avec d'autres références.

³² CDL-AD(2017)025, précité, § 27.

³³ *Ibidem*, § 28.

³⁴ *Ibidem*, § 25.

des lois et/ou des mesures destinées à la sécurité du pays ne soit pas utilisée dans un « règlement de comptes » en dehors des objectifs de ces mêmes lois/mesures.

38. Sur la base de ce qui précède, la Commission de Venise considère qu'en l'absence de critères clairs, de délai et de garanties procédurales adéquates, ni l'évaluation individuelle (apparente) ni l'implication d'une commission parlementaire ne peuvent être considérées comme des garanties suffisantes contre l'arbitraire et la disproportion. La Commission de Venise considère que le projet de loi ne doit pas être adopté en l'état, car il est contraire aux principes de la démocratie représentative et de l'Etat de droit.

39. Pour éviter de rompre l'équilibre entre le but légitime de la protection de l'indépendance de l'Etat, de l'ordre démocratique et de la sécurité nationale et la nécessité d'assurer l'égalité des chances, sans porter atteinte de manière disproportionnée au rôle essentiel joué par tous les acteurs politiques, y compris l'opposition, pour garantir le pluralisme, ni menacer la nature représentative du pouvoir législatif, la Commission de Venise recommande ce qui suit :

- l'introduction de critères adéquats et d'une évaluation individuelle efficace qui limiterait les restrictions des droits parlementaires aux seuls députés dont les activités ont mis en danger la sécurité nationale et l'ordre public, par leurs actions et leurs expressions, et/ou qui ont activement poursuivi les objectifs illégaux des partis interdits³⁵ ;
- l'introduction de la possibilité pour le Comité et la plénière de limiter seulement certains des droits énumérés (et non pas tous en bloc), en assurant une relation avec la nature de l'activité qui est interdite et les risques spécifiques de la participation ;
- limiter l'applicabilité *ratione temporis* de la loi, car le contexte qui a conduit à l'introduction de ce projet de loi est susceptible d'évoluer ;
- offrir un éventail complet de garanties procédurales aux députés, y compris la possibilité de contester la limitation des droits devant une autorité judiciaire indépendante.

E. Interférence avec d'autres droits de la Convention

40. La Commission de Venise considère que le projet de loi, en empêchant les députés d'exprimer leurs opinions au Parlement, porte également atteinte à la liberté d'expression, telle qu'elle est garantie par l'article 10 de la CEDH. Il existe indubitablement un lien entre l'article 10 de la CEDH et l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, à savoir la nécessité de garantir le respect du pluralisme d'opinion dans une société démocratique par l'exercice des libertés civiles et politiques.³⁶

41. La Commission de Venise rappelle qu'une démocratie ne devrait pas craindre le débat, même sur les idées les plus choquantes ou antidémocratiques. C'est par une discussion ouverte que ces idées doivent être combattues et que la suprématie des valeurs démocratiques doit être démontrée. [La persuasion par le biais d'un débat public ouvert, par opposition à l'interdiction ou à la répression, est le moyen le plus démocratique de préserver les valeurs fondamentales³⁷.

42. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a constamment souligné l'importance particulière de la liberté d'expression pour les membres du Parlement, qui constituent le discours politique par excellence. En particulier, la Cour a attaché de l'importance à la protection de la

³⁵ Bien que la Commission de Venise note que dans des situations similaires, le code pénal couvrirait déjà la plupart de ces conduites (illégalles).

³⁶ *Ždanoka c. Lettonie [GC]*, précité, § 115.

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)026](#), *Rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse*, § 44.

minorité parlementaire contre les abus de la majorité³⁸. Dans le même temps, l'Assemblée parlementaire a souligné que la liberté d'expression n'était pas illimitée et que les discours de haine ainsi que les appels au renversement violent des institutions démocratiques n'étaient pas protégés. Les responsables politiques ont une responsabilité encore plus grande, en raison de leur grande visibilité, de s'abstenir de tels abus³⁹. De même, la Cour a estimé que toute remarque dirigée contre les valeurs sous-jacentes de la Convention serait soustraite à la protection de l'article 10 par l'article 17⁴⁰. Des ingérences dans la liberté d'expression des députés sont donc possibles compte tenu de leur rôle institutionnel (notamment pour empêcher des formes d'expression telles que des appels directs ou indirects à la violence). Toutefois, ces ingérences doivent faire l'objet de l'examen le plus attentif et le plus strict⁴¹.

43. Ayant constaté ci-dessus que le projet de loi, dans sa forme actuelle, porte une atteinte disproportionnée aux droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, la Commission de Venise estime qu'il n'est pas nécessaire d'analyser en détail l'ingérence dans la liberté d'expression des députés. Les considérations formulées ci-dessus concernant la proportionnalité de l'ingérence dans l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH s'appliquent en fait *a fortiori* à l'ingérence dans la liberté d'expression, où la marge d'appréciation des Etats est considérablement plus stricte⁴².

IV. Conclusions

44. Le président de la Verkhovna Rada d'Ukraine a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur le projet de loi portant modification de l'article 51 du Règlement intérieur de la Verkhovna Rada sur la responsabilité politique des membres du Parlement associés à des partis politiques dont les activités ont été suspendues. Ce projet de loi, s'il était adopté, limiterait considérablement les droits parlementaires des députés en fonction qui étaient membres de partis politiques qui ont été suspendus (et maintenant dissous) en Ukraine.

45. Des élections libres et la liberté d'expression, et en particulier la liberté du débat politique, constituent le fondement de toute démocratie. La démocratie constitue à son tour un élément fondamental de « l'ordre public européen », et les droits garantis par l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH sont essentiels pour établir et maintenir les fondements d'une démocratie effective et significative régie par l'État de droit.

46 La Commission de Venise est d'avis que l'ingérence dans les droits des parlementaires prévue dans le projet de loi est grave et équivaldrait à une privation *de facto* de leur mandat. C'est la première fois que la Commission de Venise doit analyser la perte d'un mandat parlementaire en raison de l'appartenance (antérieure) à un parti politique.

47. La perte du mandat interfère avec le droit des députés de siéger en tant que parlementaires élus, un corollaire du droit à des élections libres et équitables consacré par l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH. Des restrictions à ce droit sont possibles. Toutefois, elles ne doivent pas restreindre le droit en question au point de porter atteinte à son essence même et de le priver de son effectivité ; elles doivent poursuivre un but légitime et les moyens employés ne doivent pas être disproportionnés. En particulier, ces restrictions ne doivent pas porter atteinte à « la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix du corps législatif ».

³⁸ Un résumé de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression des parlementaires se trouve dans [Selahattin Demirtaş c. Turquie \(n° 2\) \[GC\]](#), n° 14305/17, §§ 242-245.

³⁹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2381 (2021), [Les responsables politiques devraient-ils être poursuivis pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat?](#), § 3.

⁴⁰ CourEDH, [Seurot v. France \(déc.\)](#), no. 57383/00, 18 mai 2004.

⁴¹ CourEDH, [Pastörs c. Allemagne](#), no. 55225/14, 3 octobre 2019, § 38.

⁴² *Voir a contrario*, [Ždanoka c. Lettonie \[GC\]](#), précité, § 115.

48. A la lumière de la situation historique unique à laquelle l'Ukraine est confrontée, la Commission de Venise est d'avis que le projet de loi vise légitimement, en principe, à protéger, entre autres, l'indépendance de l'Etat, l'ordre démocratique et la sécurité nationale.

49. Cependant, une analyse du projet de loi montre que la sévérité des sanctions, associée à l'absence d'une véritable évaluation individuelle, l'application illimitée *ratione temporis* et l'absence de garanties d'une procédure régulière comportent le risque d'une mise en œuvre arbitraire et disproportionnée.

50. En conséquence, la Commission de Venise considère que le projet de loi ne devrait pas être adopté en l'état, car il est en contradiction avec les principes de la démocratie représentative et de l'Etat de droit. Si le législateur a l'intention de poursuivre le projet de loi, la Commission de Venise recommande :

- l'introduction de critères adéquats et d'une évaluation individuelle efficace qui limiterait les restrictions des droits parlementaires aux seuls législateurs dont les activités ont mis en danger la sécurité nationale et l'ordre public, par leurs actions et leurs expressions, et/ou ont activement poursuivi les objectifs illégaux des partis interdits ;
- l'introduction de la possibilité pour le Comité et la plénière de limiter seulement certains des droits énumérés (et non pas tous en bloc), en assurant une relation avec la nature de l'activité qui est interdite et les risques spécifiques de la participation ;
- limiter l'applicabilité *ratione temporis* de la loi, car le contexte qui a conduit à l'introduction de ce projet de loi est susceptible d'évoluer ;
- offrir un éventail complet de garanties procédurales aux députés, y compris la possibilité de contester la limitation des droits devant une autorité judiciaire indépendante.

51. Cela serait essentiel pour éviter de rompre l'équilibre entre l'objectif légitime de la protection de l'indépendance de l'État, de l'ordre démocratique et de la sécurité nationale et : (i) la nécessité d'assurer l'égalité des chances, sans porter atteinte de manière disproportionnée au rôle essentiel joué par tous les acteurs politiques, y compris l'opposition, pour garantir le pluralisme, ni menacer la nature représentative du pouvoir législatif, et (ii) le principe fondamental qui sous-tend la liberté d'expression, selon lequel une démocratie ne devrait pas craindre le débat, même sur les idées les plus choquantes ou les plus antidémocratiques.

52. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes pour toute assistance supplémentaire.