



Déclassifié\*  
AS/Jur (2023) 09  
23 mars 2022  
fjdoc09 2023

## Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme

# Examen de la légitimité et de la légalité de la dérogation *ad hominem* à la limitation des mandats en faveur du Président en exercice de la Fédération de Russie

## Note introductive

Rapporteur : Pieter OMTZIGT, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

### 1. Introduction

1. La proposition de résolution à l'origine du présent rapport a pour objet la légitimité et la légalité des amendements à la Constitution russe adoptés en juillet 2020, notamment une disposition *ad hominem* qui supprime la limitation des mandats présidentiels. Cette dérogation permet à M. Poutine, qui a exercé le pouvoir sans interruption en qualité de président ou de Premier ministre depuis 2000, de rester président jusqu'en 2036.

2. Depuis le début de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine le 24 février 2022, la question de la légitimité de l'éventuelle réélection du Président Poutine lors du prochain scrutin présidentiel en 2024 a pris une importance particulière. L'autorité de M. Poutine a déjà été mise en question, tant au niveau national qu'international, en raison de l'erreur manifeste de calcul des risques liés à l'invasion de l'Ukraine. Le président Poutine et son cercle restreint, visiblement réticent, qui étaient apparus à la télévision lors de la réunion du Conseil national de sécurité le 21 février 2022<sup>1</sup>, ont clairement sous-estimé la résistance du peuple ukrainien et sa volonté de lutter pour son indépendance et l'existence même de son pays. Le président Poutine a également sous-estimé la détermination des pays occidentaux à soutenir l'Ukraine en lui fournissant des armes et des munitions. En outre, les revers militaires subis jusqu'à présent par les forces russes face à des Ukrainiens largement désavantagés en armement ont montré à tous l'état de désorganisation et de corruption de l'armée russe. Les membres mécontents du cercle rapproché du Président pourraient bien se prévaloir de l'illégalité des amendements à la Constitution russe adoptés en juillet 2020 – en particulier la dérogation à la limitation des mandats présidentiels qui permet à M. Poutine de se représenter à la présidence en 2024 et de rester potentiellement en fonction jusqu'en 2036 – afin de se débarrasser d'un dirigeant dont les actes menacent de plus en plus l'avenir de la Russie et les intérêts de ses élites. La motivation des éléments les plus rationnels du cercle restreint du pouvoir à se débarrasser du Président Poutine pourrait bien être renforcée par les projets de plus en plus marqués de la communauté internationale de création d'un tribunal international ad hoc pour le crime d'agression, afin de demander des comptes aux dirigeants politiques et militaires de la Fédération de Russie pour l'agression militaire non provoquée contre l'Ukraine<sup>2</sup>. Ceux qui contribuent à mettre fin à la guerre en poussant à l'éviction de M. Poutine et de la « faction belligérante » du

\* Document déclassifié par la Commission le 22 mars 2023.

<sup>1</sup> [Réunion du Conseil de sécurité - Président de la Russie \(kremlin.ru\)](#)

<sup>2</sup> voir les rapports de Damien Cottier sur [Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine \(coe.int\)](#) et de M. Aleksander Pocij sur [L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: faire en sorte que les auteurs de graves violations du droit international humanitaire et d'autres crimes internationaux rendent des comptes \(coe.int\)](#).

gouvernement peuvent s'attendre, à juste titre selon moi, à être traités avec plus d'indulgence par le futur tribunal.

3. La reconnaissance internationale explicite de l'illégalité de ces amendements constitutionnels, qui pourraient s'avérer être une sorte de « loi constitutionnelle inconstitutionnelle » (concept développé à l'origine par les cours constitutionnelles ou suprêmes des États-Unis, de l'Allemagne et de l'Autriche et reconnu dans de nombreux pays<sup>3</sup>) délégitimerait davantage l'ambition de Vladimir Poutine de rester indéfiniment président de la Fédération de Russie, si tant est qu'il puisse continuer de réprimer toute opposition politique sérieuse.

4. La question de la légitimité des amendements constitutionnels de juillet 2020 a déjà fait l'objet d'un avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Je présenterai un résumé des principales conclusions au chapitre 2 de la présente note. Dans le chapitre 3, j'examinerai la question de la nécessité de limiter les mandats dans les systèmes présidentiels, qui a fait l'objet d'un autre avis de la Commission de Venise, demandé avant l'expulsion de la Russie du Conseil de l'Europe<sup>4</sup>. Dans mes conclusions, je suggérerai des activités de documentation<sup>(3)</sup> qui pourront être utiles pour actualiser les informations et les analyses disponibles à ce jour, notamment concernant les limitations de mandats.

## 2. Avis intermédiaire de la Commission de Venise du 23 mars 2021<sup>5</sup>

5. L'avis en question a été demandé en mai 2020 par la commission de suivi de l'Assemblée dans le cadre de ses travaux sur la Fédération de Russie. Il devait compléter l'avis antérieur demandé par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur les amendements aux articles 79 et 125 de la Constitution russe (avis CDL-AD(2020)009, adopté le 18 juin 2020). Cette demande se limitait aux amendements (alors en projet) à la Constitution relatifs à l'exécution, par la Fédération de Russie, des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

6. La Commission de Venise avait bénéficié, à l'époque, de la pleine coopération des autorités russes compétentes, notamment de la Cour constitutionnelle, du ministère de la Justice et du Parlement.

7. L'avis n'examinait et n'évaluait que les modifications constitutionnelles elles-mêmes et la procédure suivie pour leur adoption et non la législation prévue pour leur application, qui était alors encore en préparation – d'où son nom d'« avis intermédiaire ». L'offre de la Commission de Venise d'aider la partie russe à formuler la législation d'application (cf. paragraphe 189 de l'avis) n'a pas encore été acceptée.

8. La Commission de Venise critique vivement tant la procédure d'adoption des amendements que leur contenu.

### 2.1. Questions de procédure

9. En ce qui concerne la procédure appliquée pour l'adoption des amendements constitutionnels, la Commission de Venise estime que, compte tenu de leur importance et de leur impact, il aurait fallu appliquer la procédure normale réservée aux amendements constitutionnels. Cette procédure (définie dans la *loi sur la procédure d'adoption et d'entrée en vigueur des amendements à la Constitution de la Fédération de Russie* de 1998) exige notamment la convocation d'une Assemblée constitutionnelle et l'adoption de lois modificatives spécifiques aux différentes modifications proposées, plutôt qu'un seul vote en bloc sur tous les amendements. Au lieu de cela, la loi d'amendement a mis en place une nouvelle procédure *ad hoc* en trois étapes. La première étape, la rédaction des amendements et leur adoption par les deux chambres du Parlement et les entités constituantes de la Fédération, a suivi la procédure normale d'amendement constitutionnel, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 3 de la loi d'amendement. Dans la deuxième étape, à partir de l'entrée en vigueur dudit article 3, une procédure *sui generis* établie par ce même article a été enclenchée. Dans le cadre de cette procédure, le Président demande l'avis de la Cour constitutionnelle sur la compatibilité des amendements avec les chapitres 1, 2 et 9 de la Constitution et sur la compatibilité avec la Constitution de la procédure d'entrée en vigueur de l'article 1 de la loi d'amendement (qui énumère les amendements substantiels à la Constitution). La Cour constitutionnelle était tenue de rendre ses conclusions dans un délai de sept jours. Une fois l'avis de la Cour constitutionnelle rendu, l'article 2 de la loi d'amendement est entré en vigueur, et la troisième étape, régie par les articles 2 et 3 de la loi d'amendement qui prévoyaient les dispositions du vote

<sup>3</sup> Voir : [Amendements constitutionnels anticonstitutionnels \(lawliberty.org\)](http://lawliberty.org)

<sup>4</sup> Etude No. 908/2017, CDL-AD(2018)010 sur les limitations de mandats- Partie I – Présidents (adoptée à la 114<sup>ème</sup> Session Plénière à Venise des 16-17 mars 2018)

<sup>5</sup> Avis intermédiaire sur les amendements constitutionnels et la procédure pour leur adoption, adopté par la Commission de Venise, à sa 126<sup>ème</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)

*ad hoc* à l'échelle nationale, a été lancée – un seul vote en bloc sur tous les amendements, qui, de surcroît, n'était pas soumis aux exigences procédurales rigoureuses applicables aux référendums.

#### 10. La Commission de Venise note

« que le vote *ad hoc* à l'échelle nationale était soumis à des règles beaucoup moins élaborées et détaillées que ne l'aurait été un référendum. Il en a résulté une réduction substantielle des garanties procédurales, qui sont notamment destinées à assurer un certain équilibre dans la manière dont les questions sont présentées, et donc à accroître la légitimité du résultat du référendum. La loi constitutionnelle fédérale sur les référendums aurait exigé un temps d'attente suffisant également pour les opposants aux amendements (article 59, (9)). L'article 60 (5) de cette loi aurait obligé les institutions de l'État à rester neutres. L'article 2 de la loi d'amendement établissant les règles *ad hoc* pour le vote panrusse garantit un temps d'attente à la seule Commission électorale centrale et ne contient aucune disposition sur la neutralité des organes d'État.

« [et qu']en vertu de l'État de droit, il est inapproprié d'introduire un nouveau type de référendum pour une révision particulière de la Constitution. Même si le vote panrusse n'a pas remplacé le vote de l'Assemblée et des sujets de la Fédération, la Commission rappelle que, comme l'indiquent les Lignes directrices révisées 2020 sur la tenue des référendums, « *les référendums ne peuvent être organisés si la Constitution ou une loi conforme à la Constitution ne le prévoit pas, par exemple lorsque le texte soumis à référendum relève de la compétence exclusive du Parlement*<sup>6</sup> ».

Pour reprendre les termes de la Commission de Venise,

« la loi d'amendement a également dérogé à l'article 2 (2) de la loi fédérale N 33-FZ de 1998 sur la procédure d'adoption et d'entrée en vigueur des amendements à la Constitution de la Fédération de Russie, qui prévoit qu'il doit y avoir des lois modificatives spécifiques sur des sujets interdépendants, plutôt qu'un seul vote en bloc sur tous les amendements. Les commentaires [note de l'auteur : par la partie russe] insistent sur le fait que les amendements sont tous liés les uns aux autres et que la condition de la loi fédérale N 33-FZ est donc remplie. La Commission de Venise ne peut pas suivre cet argument car les amendements couvrent un très large éventail de questions<sup>7</sup> ».

11. De plus, selon la Commission de Venise, la loi d'amendement contredit l'article 135 de la Constitution russe dans la mesure où les conclusions de la Cour constitutionnelle et le vote panrusse prévu aux articles 2 et 3 n'étaient, en fait, pas pertinents pour l'entrée en vigueur des amendements après leur adoption par les deux chambres du Parlement et les entités constitutives de la Fédération<sup>8</sup>.

12. Je tiens à souligner que la rapidité avec laquelle ces amendements ont été adoptés est également tout à fait extraordinaire : dans un discours prononcé le 15 janvier 2020, le Président Poutine a proposé de modifier diverses dispositions de la Constitution de 1993. Par décret du même jour, il a créé un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions d'amendements. Le 20 janvier 2020, il a soumis à la Douma d'État le projet de loi d'amendement. Trois jours plus tard, le projet a été adopté en première lecture. Le 2 mars 2020, M. Poutine a proposé des amendements supplémentaires à la Constitution. Le projet, avec ces nouveaux amendements, a été examiné en deuxième et troisième lectures à la Douma d'État les 10 et 11 mars 2020 respectivement, puis a été approuvé par le Conseil de la Fédération de Russie le 11 mars et par les conseils législatifs de tous les sujets fédéraux de la Fédération de Russie les 12 et 13 mars. Le 14 mars 2020, il a été promulgué par le Président et publié. Le même jour, M. Poutine a demandé à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie de vérifier la compatibilité de la loi d'amendement avec la Constitution, ce que la Cour constitutionnelle a confirmé le 16 mars 2020. Le vote populaire était initialement prévu le 22 avril 2020. Après un report dû à la pandémie de covid-19, ce vote a eu lieu du 25 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2020. Une seule et unique question était posée aux électeurs : « *Approuvez-vous les amendements à la Constitution de la Fédération de Russie ?* », ce qui ne leur donnait pas la possibilité de s'exprimer différemment sur des points aussi disparates que la reconnaissance constitutionnelle des droits sociaux, l'interdiction du mariage homosexuel et la disposition *ad hominem* exonérant le Président de la limitation de son propre mandat présidentiel.

<sup>6</sup> Avis intermédiaire (note 5), paragraphes 31 et 32.

<sup>7</sup> Avis intermédiaire (note 5), paragraphe 34.

<sup>8</sup> Voir avis intermédiaire (note 5), paragraphes 23, 35 et 37 \*

13. En ce qui concerne la procédure suivie pour l'adoption des amendements constitutionnels, la Commission de Venise conclut donc

« [qu']au vu des sujets abordés, une Assemblée constitutionnelle aurait dû être convoquée en vertu de l'article 135. Comme une Assemblée constitutionnelle n'a pas été convoquée, les amendements à la Constitution ont été adoptés, selon l'article 136, après son adoption par le Parlement et les sujets de la Fédération. Après ces deux étapes, les amendements devaient entrer en vigueur conformément à l'article 136. Un résultat négatif des étapes supplémentaires, c'est-à-dire le contrôle par la Cour constitutionnelle et le vote panrusse, ne pouvait pas empêcher l'entrée en vigueur des amendements. La procédure utilisée pour amender la Constitution crée une tension évidente avec l'article 16 de la Constitution, qui préserve les "fondements solides du système constitutionnel de la Fédération de Russie"<sup>9</sup> ».

## 2.2. Questions de fond

14. Les modifications substantielles adoptées en application de la nouvelle procédure décrite ci-dessus concernent les domaines suivants, énumérés dans l'ordre où ils apparaissent dans le rapport explicatif de la loi d'amendement :

- la position des candidats/titulaires de fonctions ;
- la structure des organes de l'État, leurs compétences et leurs relations mutuelles ;
- la protection des droits sociaux ;
- les valeurs fondamentales de l'État ; et
- la relation entre le droit national russe et le droit international.

15. Compte tenu du sujet du présent rapport et du fait que le dernier point (la relation entre le droit national russe et le droit international) a déjà été traité dans l'avis de la Commission de Venise adopté le 18 juin 2020 sur les projets d'amendements à la Constitution relatifs à l'exécution dans la Fédération de Russie des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>10</sup> de même que dans le dernier rapport de l'Assemblée sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>11</sup>, je me limiterai à évaluer la première question de fond, à savoir la position des candidats et des titulaires de fonctions, ou plus précisément la dérogation *ad hominem* à la limitation constitutionnelle du mandat du Président Poutine.

16. Le nouveau libellé de l'article 81, paragraphe 3, interdit à une personne d'exercer la fonction de président pendant plus de deux mandats. Mais cette limitation ne s'applique pas aux présidents actuels ou anciens, c'est-à-dire (bien qu'ils ne soient pas nommés explicitement) à MM. Poutine et Medvedev. Selon l'article 81 (3.1), cette disposition « s'applique à la personne occupant et (ou) ayant occupé la fonction de Président de la Fédération de Russie, sans tenir compte du nombre de mandats qu'elle a accompli avant l'entrée en vigueur des amendements correspondants à la Constitution de la Fédération de Russie et n'exclut pas pour lui la possibilité d'occuper la fonction de Président de la Fédération de Russie pour les mandats autorisés par cette disposition ».

17. Comme le rappelle la Commission de Venise, « cette disposition crée une exception pour les titulaires actuels et précédents de la fonction, qui peuvent se présenter pour deux nouveaux mandats, quel que soit le nombre de leurs mandats passés. Comme cette disposition s'applique à deux personnes spécifiques, il s'agit d'un amendement constitutionnel *ad hominem* ».

## 3. Importance des limitations de mandats présidentiels pour la sauvegarde de la démocratie

18. Dans son avis intermédiaire de 2021, la Commission de Venise renvoie à ses travaux antérieurs sur la relation entre les limitations de mandat et la démocratie<sup>12</sup>. Elle souligne que la limitation du mandat du président d'un pays à un seul mandat avec le droit à une seule réélection est une pratique courante. Dans la plupart des cas (par exemple, en République tchèque, en Finlande, en France, en Lettonie, en Lituanie, en

<sup>9</sup> Avis intermédiaire (note 5), paragraphe 37

<sup>10</sup> Avis No. 981/2020, CDL-AD(2020)009,

AVIS SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS À LA CONSTITUTION (TEL QUE SIGNÉ PAR LE PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE LE 14 MARS 2020) RELATIFS À L'EXÉCUTION EN FÉDÉRATION DE RUSSIE DES DÉCISIONS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, adopté par la Commission de Venise le 18 juin 2020 par procédure écrite en remplacement de la 123e session plénière

([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)009-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)009-f))

<sup>11</sup>  [Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme \(coe.int\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)009-f)

<sup>12</sup> Avis intermédiaire (note 5), paragraphe 49.

Roumanie et en Slovaquie), il est interdit de briguer plus de deux mandats consécutifs ; dans certains pays (par exemple, en Autriche, en Bulgarie, en Allemagne et en Pologne), à cette règle s'ajoute celle de l'exclusion d'un mandat supplémentaire non consécutif. Dans certains pays, toute réélection est exclue (par exemple, le Mexique, la République de Corée et la Suisse).

19. Dans son rapport de 2018 sur les limitations de mandat<sup>13</sup>, la Commission de Venise souligne que

« les limitations du mandat présidentiel sont courantes dans les systèmes présidentiels et semi-présidentiels et existent également dans les systèmes parlementaires (que le président soit élu au suffrage direct ou indirect) ; dans ces derniers, il n'y a pas de limitation au mandat des premiers ministres, qui contrairement aux présidents peuvent être à tout moment destitués par le parlement. Dans les systèmes présidentiels et semi-présidentiels, les limitations au mandat présidentiel constituent donc une sauvegarde contre le risque d'abus de pouvoir par le chef de l'exécutif. Elles visent de ce fait au but légitime de protéger les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit<sup>14</sup> ».

20. Je ne peux qu'être d'accord avec la Commission de Venise lorsqu'elle constate :

« [qu']il y a de bonnes raisons pour lesquelles les systèmes présidentiels contiennent des limites strictes au mandat. Dans un système présidentiel qui accorde d'importants pouvoirs exécutifs au président, plus le titulaire reste longtemps en fonction, plus son pouvoir est cimenté<sup>15</sup> »

« [que] les limitations de mandat visent à éviter qu'une démocratie ne devienne une dictature de fait. Elles peuvent même renforcer la société démocratique, puisqu'elles imposent la logique de la transition politique comme un événement prévisible dans les affaires publiques. Elles peuvent constituer « un important rempart contre les scénarios dans lesquels le vainqueur d'une élection emporte toute la mise ». Elles entretiennent aussi dans les partis d'opposition l'espoir d'accéder prochainement au pouvoir à travers des procédures institutionnalisées, et réduisent donc l'incitation à tenter un coup d'État. Ainsi, les limitations de mandat visent à protéger les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit, qui sont des buts légitimes au sens des normes internationales<sup>16</sup> ».

« [et qu']au vu de l'analyse comparative des constitutions des 58 pays étudiés, la suppression des limites à la réélection présidentielle marque un recul en termes de réalisation démocratique, du moins dans les systèmes présidentiels ou semi-présidentiels. En éliminant un important rempart contre les concentrations excessives de pouvoir, la suppression des limitations de mandat risque aussi de saper divers aspects du droit de participer à la vie publique<sup>17</sup> ».

21. De manière importante, et particulièrement pertinente dans le cas présent, la Commission de Venise souligne que

« dans la mesure où des amendements constitutionnels renforçant ou prolongeant le pouvoir des organes supérieurs de l'État sont proposés, ces amendements (s'ils sont promulgués) ne devraient prendre effet que pour les futurs détenteurs du pouvoir et non pour l'actuel<sup>18</sup>. »

22. Comme nous l'avons vu plus haut (paragraphe 16), la loi d'amendement, tout en introduisant une limitation à deux mandats, crée une exception pour les titulaires actuels et précédents de la fonction, qui peuvent se présenter pour deux nouveaux mandats, quel que soit le nombre de leurs mandats passés. Comme cette disposition s'applique à deux personnes spécifiques, il s'agit d'un amendement constitutionnel *ad hominem*.

<sup>13</sup> Étude n° 908/2017, CDL-AD(2018)010 sur la limitation des mandats – Partie I - Présidents (adoptée lors de la 114<sup>e</sup> session plénière à Venise les 16-17 mars 2018).

<sup>14</sup> Rapport 2018 (note 4 ci-dessus), paragraphe 120.

<sup>15</sup> Avis intermédiaire de 2021 (note 5 ci-dessus), paragraphe 51.

<sup>16</sup> Rapport 2018 (note 4), paragraphe 93.

<sup>17</sup> Rapport 2018 (note 4, paragraphe 101 (avec d'autres références à des documents antérieurs de la Commission de Venise).

<sup>18</sup> Rapport 2018 (note 4 ci-dessus), paragraphes 124 et 128 ; voir également *ibid.*, paragraphe 110 (avec d'autres références aux avis précédents).

23. Les autorités russes, dans leurs réponses à la Commission de Venise, résumées dans l'avis intermédiaire de 2021, soulignent que la suppression des limitations de mandat a été adoptée par l'Assemblée fédérale, approuvée par toutes les entités constitutives de la Fédération de Russie et approuvée par le peuple souverain lors d'un vote national. La comptabilisation des mandats de l'actuel et de l'ancien Président aurait consisté en une application rétroactive de la limitation des mandats. Une réélection du Président, sans tenir compte des mandats précédents, ne sera possible que par l'expression ultérieure de la volonté des citoyens lors d'élections au suffrage direct. Les autorités russes insistent sur le fait que le principe constitutionnel de la démocratie implique la possibilité pour le peuple d'exercer le droit d'élire, lors d'élections libres, la personne qu'il juge la plus digne d'occuper le poste de chef d'État et que la participation du président sortant ne préjuge en rien d'une victoire électorale. Elles considèrent également que les amendements entraînent une redistribution de l'autorité publique entre les différentes branches du pouvoir, en particulier du Président vers le Parlement. Ces changements significatifs justifient une règle transitoire de non-prise en compte des mandats présidentiels antérieurs aux amendements. La Constitution offre des garanties suffisantes de parlementarisme, de multipartisme, de présence d'une concurrence politique, de séparation des pouvoirs et de respect des droits et libertés assuré par une justice indépendante, y compris par le biais de procédures constitutionnelles. Les autorités russes ont enfin fait remarquer que les dirigeants d'autres pays (par exemple, la chancelière allemande Merkel, le président finlandais Kekkonen et le premier ministre luxembourgeois Juncker) ont exercé leurs fonctions pendant de très longues périodes.

24. Dans son rapport 2018 sur les limitations de mandat, la Commission de Venise souligne que, dans ses États membres,

« les limitations de mandat ne s'appliquent pas au chef du gouvernement (habituellement le premier ministre) : techniquement, ce dernier peut être destitué à tout moment, tandis que les systèmes présidentiels prévoient des procédures de destitution rigides et exceptionnelles. Par conséquent, le risque d'abus de pouvoir par le chef de l'exécutif est plus grand dans les régimes présidentiels que dans les régimes parlementaires<sup>19</sup>. »

25. Même les longs mandats des Premiers ministres dans des systèmes parlementaires tels que l'Allemagne (chanceliers Merkel et Kohl) ou le Luxembourg (M. Juncker) sont loin d'atteindre la durée potentielle du mandat de M. Poutine, de 2000 à (selon les nouvelles règles) 2036, avec seulement une courte interruption entre 2008 et 2012, lorsque M. Medvedev était Président et M. Poutine Premier ministre. En revanche, la présidence de 16 ans du Président Franklin D. Roosevelt a donné lieu à l'introduction d'une limitation à deux mandats aux États-Unis d'Amérique.

26. L'argument des autorités russes selon lequel les amendements constitutionnels ont apporté des changements si importants dans la redistribution des compétences du Président vers le Parlement qu'ils sont susceptibles de justifier une suppression des limitations de mandat en faveur du Président sortant ne semble pas non plus convaincant. L'emprisonnement ou l'exil forcé de tous les hommes politiques restants qui s'opposent réellement au régime en place est suffisamment éloquent. L'Assemblée a déjà étudié le cas d'Alexeï Navalny et d'autres prisonniers politiques et se penche maintenant sur le sort de Vladimir Kara-Murza. Même les institutions les plus prestigieuses de la société civile, dont l'ONG Memorial et le Groupe Helsinki de Moscou, ont été dissoutes, et leurs militants se trouvent en prison ou en exil. En outre, depuis le début de l'agression russe contre l'Ukraine, la Douma d'État et le Conseil de la Fédération n'ont absolument pas réussi à obliger le Président et son entourage à rendre des comptes, de quelque manière que ce soit.

27. Enfin, l'affirmation des autorités, faite en 2021, selon laquelle la Constitution russe offre des garanties suffisantes « de parlementarisme, de multipartisme, de présence d'une concurrence politique, de séparation des pouvoirs et de respect des droits et libertés assuré par une justice indépendante », n'est qu'une plaisanterie au vu du durcissement du régime vers l'autoritarisme, qui n'a fait que s'intensifier depuis lors.

28. Il est intéressant de noter que le rapport de 2018 sur les limitations de mandat se fonde sur une perspective différente de celle qui fonde l'avis intermédiaire de 2021. Cependant, la Commission de Venise arrive au même résultat lorsqu'elle considère la question sous l'une ou l'autre perspective.

29. Le rapport de 2018 a été établi à la demande du Secrétaire général de l'Organisation des États américains (OEA), qui souhaitait que la Commission de Venise entreprenne une étude sur le droit à la réélection, afin de répondre à quatre questions en particulier :

---

<sup>19</sup> Rapport 2012 (note 4), paragraphe 92.

- Les droits de l'homme englobent-ils le droit à la réélection ? Dans l'affirmative, quelles sont les limites de ce droit ?
- Les limitations de mandats restreignent-elles les droits de l'homme et les droits politiques des candidats à l'élection ?
- Les limitations de mandat restreignent-elles les droits de l'homme et les droits politiques des électeurs ?
- Quelle est la meilleure manière de modifier les limitations de mandat dans un État constitutionnel ?

30. En revanche, l'avis intermédiaire de 2021 a été élaboré à la demande de la commission de suivi de l'Assemblée, préoccupée par la dérogation *ad hominem* à la limitation du mandat présidentiel en Fédération de Russie, tout comme les auteurs de la proposition de résolution à l'origine du présent rapport.

31. Dans son rapport de 2018 (paragraphe 94 et 95), la Commission de Venise reconnaît que

« dans les démocraties modernes, la souveraineté d'une nation est exercée par le peuple. Toute autorité de l'État doit émaner du peuple. Nul ne peut donc se prétendre habilité à se représenter après un premier mandat si la constitution l'interdit. La restriction du droit d'éligibilité dérive d'un choix souverain du peuple, visant aux buts d'intérêt général susmentionnés, qui prévalent sur les droits du président en exercice. [...] Pour les raisons susmentionnées, il est évident que la limitation des mandats présidentiels en vue de la préservation de la démocratie, valeur fondamentale du Conseil de l'Europe avec les droits de l'homme et la prééminence du droit, ne constitue pas une discrimination au sens de l'article 1 du Protocole n° 12. Les limitations des mandats présidentiels visant à asseoir la démocratie, c'est-à-dire le but même des droits électoraux, ne sont pas non plus discriminatoires ou déraisonnables au sens de l'article 25 du PIDCP. Les limitations de mandat ne font pas partie des cas de discrimination énoncés dans les traités internationaux. Toutefois, elles doivent être neutres et non imposées ou supprimées en vue d'interrompre prématurément le mandat d'une personne ou d'assurer le maintien en fonctions d'un responsable en exercice (par la levée des limitations à son mandat). Le risque peut être évité si de tels changements ne bénéficient pas au titulaire de la fonction concernée. »

32. Que ce soit du point de vue du président sortant qui souhaite briguer un mandat supplémentaire ou de celui des défenseurs de la démocratie qui s'inquiètent du pouvoir écrasant de l'exécutif, il est évident que toute modification des limitations du mandat présidentiel doit être soigneusement examinée par la société dans son ensemble. Pour reprendre les termes de la Commission de Venise,

« la décision de modifier ou de supprimer les limitations du mandat présidentiel doit faire l'objet d'un examen public poussé, puisqu'elle a un impact significatif sur le système politique, sur la stabilité du pays et sur la confiance envers le processus électoral. Sur le long terme, la réforme de ces dispositions peut avoir des effets sur la qualité de la démocratie, voire sur sa solidité. Un large consensus, ainsi que le respect des procédures constitutionnelles et légales, est crucial pour maintenir une démocratie forte et la confiance envers les institutions et les processus électoraux<sup>20</sup>. »

33. Compte tenu de la procédure rapide suivie pour l'adoption des amendements en question et du traitement et du vote conjoints de questions très disparates (voir paragraphe 12 ci-dessus), il semblerait que cette condition n'ait pas été remplie en l'espèce.

#### 4. Propositions d'activités de documentation

34. Étant donné qu'une visite en Fédération de Russie n'est pas envisageable dans un avenir proche et que la Commission de Venise elle-même s'est heurtée au refus des autorités russes de coopérer à la poursuite de ses travaux sur ce sujet, je propose que nous organisions un échange de vues avec deux des membres de la Commission de Venise qui ont contribué à l'avis intermédiaire de 2021 sur le projet d'amendements à la Constitution russe et au Rapport de 2018 sur les limitations de mandat. Je suggère que nous leur demandions de présenter également les positions et les arguments avancés par les autorités russes alors qu'elles coopéraient encore à l'élaboration de l'avis intermédiaire.

<sup>20</sup>Rapport 2018, note 4, paragraphe 109.

## 5. Conclusions préliminaires

35. Les limitations de mandat sont un garde-fou contre les excès présidentiels. Les présidents qui savent que leur mandat est limité et qui souhaitent vraisemblablement vivre le reste de leur vie dans leur pays d'origine sont incités à ne pas recourir à une force excessive contre leurs opposants politiques, car ils savent qu'un jour l'un d'entre eux pourrait leur succéder à l'issue d'une élection et qu'ils ne seront plus en mesure d'exercer le pouvoir politique pour se protéger des conséquences de leurs agissements<sup>21</sup>.

36. C'est pourquoi je suis convaincu que les limitations de mandat présidentiel sont non seulement légitimes en démocratie (du point de vue des droits du dirigeant) mais aussi nécessaires pour préserver les droits du peuple. Elles indiquent au président – surtout s'il en est à son dernier mandat – qu'il a plus de raisons de se préoccuper des défis auxquels son pays est confronté et de s'assurer que ses alliés politiques conservent leurs fonctions que de réprimer brutalement l'opposition.

37. Et notez bien : une fois qu'un président a pris le chemin de l'oppression des opposants et de la cruauté envers son propre peuple, il sait qu'il ne peut plus revenir en arrière. Renoncer à son poste signifie que de chasseur, il risque de devenir proie et de passer le reste de son mandat à s'accrocher au pouvoir – à un coût toujours plus élevé pour son propre pays, son propre peuple et finalement pour lui-même.

38. C'est pourquoi un pays qui prend d'importantes mesures en vue de réduire les limitations de mandat s'éloigne de la démocratie et de la prééminence du droit. D'autres États, y compris des membres du Conseil de l'Europe, ont été trop lents à prendre conscience des risques liés à ces changements constitutionnels et trop rapides à accepter le résultat du referendum.

39. Un président et ses alliés politiques disposent généralement d'un pouvoir considérable pour nommer leurs partisans à des postes élevés de l'État, qu'il s'agisse des plus hautes juridictions, de la commission électorale, de la Cour des comptes, des forces armées, de la Banque centrale ou d'autres institutions. Ces institutions constitutionnelles ont pour fonction de contrôler les pouvoirs présidentiels. Ces freins et contrepoids ont tendance à s'éroder au fil du temps lorsqu'un président reste en fonction, car il nomme ses amis et alliés à ces postes clés. Les voix dissidentes disparaissent de son cercle restreint. Le président fait parfois lui-même les frais de ces dérives, étant donné que le système de freins et de contrepoids existe pour éviter les erreurs à grande échelle. C'est là à mon sens ce qu'on peut observer en Russie : le président Poutine n'a manifestement plus reçu d'informations fiables sur la puissance effective des forces armées et sur la volonté (et la capacité) de résistance du peuple ukrainien lorsqu'il a décidé d'envahir l'Ukraine.

---

<sup>21</sup>Le meurtre de Boris Nemtsov, principal prétendant à la succession du président Poutine, en est un exemple. Comme le montre le rapport de notre collègue Emanuelis Zingeris, ce meurtre, perpétré sous les murs du Kremlin, aurait pu ne jamais se produire, et encore moins rester non élucidé, si le système de prévention, d'enquête et de poursuite des crimes avait pu fonctionner normalement (voir [Faire la lumière sur le meurtre de Boris Nemtsov \(coe.int\)](#)).