



Strasbourg, le 18 octobre 2021

CDL-AD(2021)038

Avis n° 1046/2021

Or. angl.

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

**UKRAINE**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI "SUR LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE  
D'ÉTAT  
DE LA PÉRIODE DE TRANSITION"**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 128<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 15-16 Octobre 2021)**

**sur la base des commentaires de**

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, République tchèque)  
M. Martin KUIJER (membre suppléant, Pays-Bas)  
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Commentaires généraux .....	3
A.	Questions internationales .....	3
B.	Le projet de loi.....	5
III.	Normes pertinentes et cadre juridique .....	6
IV.	Analyse du projet de loi .....	9
A.	Section I. Dispositions générales (articles 1 à 8).....	9
B.	Section II. Certains aspects de la justice transitionnelle (articles 9 à 14).....	13
C.	Section III. Élections, référendums et formation des autorités locales dans les territoires désoccupés (articles 15-17) .....	18
D.	Sections IV.-VI. Autres mesures mises en œuvre pendant toute la période de transition, pendant la période de conflit et pendant la période post-conflit (articles 18-38).....	19
E.	Section VII. Dispositions finales et transitoires .....	23
V.	Conclusion .....	23

## **I. Introduction**

1. Par lettre du 4 juin 2021, M. Oleksii Reznikov, Vice-premier ministre de l'Ukraine, Ministre de la réintégration des territoires temporairement occupés d'Ukraine, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi "sur les principes de la politique d'État de la période de transition" (CDL-REF(2021)055).

2. Mme Veronika Bílková, M. Martin Kuijer et Mme Angelika Nussberger ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 20-21 septembre 2021, une délégation de la Commission de Venise composée de Mme Bílková et Mme Nussberger, accompagnée de M. Dürr et M. Janssen du Secrétariat, s'est rendue à Kyiv et a eu des entretiens avec le Vice-premier ministre/Ministre de la réintégration des territoires temporairement occupés d'Ukraine ; le Représentant permanent du Président de l'Ukraine dans la République autonome de Crimée ; le président et les membres de la commission parlementaire des droits de l'homme, de la dé-occupation et de la réintégration des territoires temporairement occupés dans les oblasts de Donetsk et de Lougansk et dans la République autonome de Crimée, de la ville de Sébastopol, des minorités nationales et des relations interethniques ; le président de la commission parlementaire de la politique juridique ; des députés - membres des groupes inter-factions "Plate-forme de Crimée" et "Plate-forme nationale pour la réconciliation et l'unité" ; des représentants du bureau du Procureur général, de la Cour suprême et du Médiateur ; des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et de la communauté internationale représentée à Kyiv. La Commission remercie le Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine et les autorités ukrainiennes pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi fournie par le Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine à la demande des autorités ukrainiennes. Il se peut que la traduction ne reflète pas toujours fidèlement la version originale sur tous les points, par conséquent, certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions. Après un échange de vues avec M. Ihor Yaremenko, ministre adjoint de la Réintégration des territoires temporairement occupés d'Ukraine pour l'intégration européenne, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 128<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021).

## **II. Commentaires généraux**

### **A. Questions internationales**

6. Le projet de loi est fondé sur le principe que les oblasts de Donetsk et de Lougansk et la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol font partie de l'Ukraine mais sont illégalement occupées (et, dans le cas de la Crimée et de Sébastopol, également illégalement annexées) par la Fédération de Russie. Cette conception est clairement exprimée dans le projet de loi par des références à l'agression armée de la Fédération de Russie et à l'occupation temporaire de ces régions. Cette hypothèse dans le projet de loi est contestée par la Fédération de Russie, qui considère la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol comme faisant partie de son territoire depuis mars 2014. La Fédération de Russie n'a pas reconnu les républiques populaires auto-proclamées de Donetsk et de Lougansk.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Les deux entités n'ont été reconnues que par une autre entité auto-proclamée dont le statut n'est pas reconnu, l'Ossétie du Sud.

7. La Commission de Venise prend note de la série de résolutions publiées par l'Assemblée générale des Nations Unies et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui ont déclaré l'annexion de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol par la Fédération de Russie illégale au regard du droit international.<sup>2</sup> L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a en outre déclaré que les "républiques populaires" autoproclamées de Donetsk et de Lougansk "instaurées, soutenues et contrôlées de manière effective par la Fédération de Russie, n'ont aucune légitimité au regard du droit ukrainien ou du droit international." Selon l'Assemblée parlementaire, "cela vaut pour toutes leurs 'institutions', y compris les 'tribunaux' mis en place par les autorités de fait."<sup>3</sup>

8. Dans son avis sur la compatibilité avec les principes constitutionnels de la décision du Conseil suprême de la République autonome de Crimée en Ukraine de tenir un référendum sur la question de devenir un territoire constitutif de la Fédération de Russie ou de restaurer la Constitution de la Crimée de 1992,<sup>4</sup> la Commission de Venise a conclu que la décision du Conseil suprême n'était pas compatible avec la Constitution de l'Ukraine et que, de plus, "la situation en Crimée n'a pas permis la tenue d'un référendum en conformité avec les normes démocratiques européennes".<sup>5</sup>

9. Cela dit, il convient de noter que la question du statut juridique des territoires concernés ne fait pas l'objet du présent avis.

10. En 2014 et 2015, respectivement, les accords dits de Minsk ont été conclus dans le cadre de l'OSCE. Le premier accord (Protocole sur les résultats des consultations du Groupe de contact trilatéral), signé le 5 septembre 2014 par les représentants de l'Ukraine, de la Fédération de Russie, de l'OSCE et par MM. Zakharchenko et Plotnitsk visait à mettre en œuvre un cessez-le-feu immédiat dans la partie orientale de l'Ukraine. Cet accord n'ayant pas atteint ses objectifs, un autre paquet de mesures, appelé Minsk II, a été négocié le 11 février 2015 par l'Ukraine, la Fédération de Russie, la France et l'Allemagne. Il a été entériné par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 17 février 2015 par la résolution 2202 (2015). Outre un cessez-le-feu immédiat, ce paquet prévoyait le retrait des armes lourdes, la surveillance effective du cessez-le-feu, la garantie de l'accès de l'aide humanitaire, ainsi que l'octroi du pardon ou de l'amnistie en relation avec les événements dans l'est de l'Ukraine, la réalisation d'une réforme constitutionnelle en Ukraine (décentralisation), rétablissement du contrôle total des frontières de l'État par le gouvernement ukrainien et l'organisation d'élections locales dans les territoires temporairement occupés conformément à la législation ukrainienne.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Voir par exemple la [résolution 2198 \(2018\)](#), la [résolution 2133 \(2016\)](#), la [résolution 2112 \(2016\)](#), la [résolution 2063 \(2015\)](#), la [résolution 1990 \(2014\)](#) et la [résolution 1988 \(2014\)](#) de l'APCE. Résolution 68/262 de l'AG du 27 mars 2014.

<sup>3</sup> Voir la [résolution 2133 \(2016\)](#) de l'APCE.

<sup>4</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2014)002, paragraphe 28.

<sup>5</sup> Voir également Commission de Venise, Avis sur la compatibilité avec le droit international du projet de loi constitutionnelle fédérale n° 462741-6 portant révision de la loi constitutionnelle fédérale de la Fédération de Russie relative à la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et la formation d'un nouveau sujet de la Fédération en son sein, CDL-AD(2014)004, paragraphe 46 : la Commission de Venise a conclu que ce projet de loi n'était pas compatible avec le droit international. Par la suite, la procédure d'admission de la Crimée en tant que nouveau sujet n'a pas été suivie et le projet de loi a été abandonné.

<sup>6</sup> Sur ce dernier point, voir Commission de Venise, CDL-AD(2015)029rev, Note du Secrétariat sur la compatibilité entre le Projet de loi de révision de la Constitution de l'Ukraine concernant la décentralisation du pouvoir, soumis par le Parlement à la Cour constitutionnelle ukrainienne le 16 juillet 2015 (CDL-REF(2015)035rev), et l'avis préliminaire sur le projet de révision de la Constitution de l'Ukraine concernant la structure territoriale et l'administration locale, proposé par le Groupe de travail de la Commission constitutionnelle en juin 2015 (CDL-AD(2015)028).

## B. Le projet de loi

11. Le projet de loi a été préparé par le Ministère de la réintégration des territoires temporairement occupés d'Ukraine. Le premier projet a été envoyé pour commentaires aux organes de l'État ainsi qu'aux organisations internationales, aux organisations non gouvernementales et aux instituts de recherche, en décembre 2020 – janvier 2021. Selon les informations officielles,<sup>7</sup> le ministère a obtenu quelque 110 réactions, à la lumière desquelles il a révisé le projet de loi. La deuxième version a été soumise à l'examen des organes de l'État le 28 mai 2021 et, après une autre série de révisions, adoptée par le Cabinet des ministres le 4 août 2021. Le 8 août 2021, le projet de loi a été soumis à la Verkhovna Rada<sup>8</sup> (le Parlement national) où il a été enregistré le 9 août comme projet de loi gouvernemental n° 5844.

12. Deux projets de loi alternatifs ont été enregistrés au Parlement le 31 août 2021.<sup>9</sup> Lors des réunions à Kyiv, les rapporteurs ont également été informés qu'en 2020, le groupe de travail sur la réintégration des territoires temporairement occupés de la Commission de réforme juridique du Président a élaboré un projet de concept,<sup>10</sup> à l'initiative du Président. Conformément à la demande, le présent avis analyse uniquement le projet de loi # 5844 soumis par le Cabinet des ministres.

13. Lors de l'adoption du projet de loi, le Cabinet des ministres a cherché à mettre en œuvre le décret du Président de l'Ukraine du 2 juin 2021, qui avait été publié sur la base de la décision du Conseil de sécurité nationale "Sur certaines questions d'intensification du processus de règlement pacifique de la situation dans les régions de Donetsk et de Lougansk"<sup>11</sup> ainsi que du plan législatif de la Verkhovna Rada pour 2021 et du plan d'actions prioritaires du gouvernement pour 2021.

14. Le projet de loi est destiné à servir de document cadre. Il est censé être complété par d'autres actes juridiques plus spécifiques. Comme le stipule explicitement l'article 2 du projet de loi, "la législation ukrainienne sur la période de transition est fondée sur la Constitution ukrainienne et se compose de la présente loi, d'autres actes législatifs ukrainiens, des traités internationaux de l'Ukraine approuvés par la Verkhovna Rada de l'Ukraine, et des règlements adoptés sur la base et en application de la présente loi ainsi que des principes et normes du droit international". Cet avis ne peut donc pas être complet car les effets de la loi dépendront en grande partie des règlements adoptés sur cette base.

15. En ce qui concerne la question de savoir comment le projet de loi se rapporte à d'autres lois existantes, il serait souhaitable de développer cette question dans le projet. Il semble logique de supposer que ses dispositions doivent être considérées (i) comme un ajout à la législation ordinaire en l'absence d'autres dispositions légales pertinentes, ou (ii) comme une *lex specialis* remplaçant d'autres dispositions comparables dans la législation déjà existante.<sup>12</sup> Cette corrélation n'est pas toujours évidente et devrait être clarifiée.

<sup>7</sup> Кабінет Міністрів схвалив проект закону про перехідний період, 4 серпня 2021 року, disponible sur : <https://www.kmu.gov.ua/news/kabmin-shvaliv-proekt-zakonu-pro-perehidnij-period>

<sup>8</sup> Проект Закону про засади державної політики перехідного періоду, disponible sur : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72625](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72625)

<sup>9</sup> Le projet de loi n° 5844-1 "Sur les principes de la réintégration des territoires temporairement incontrôlés de l'Ukraine", qui a été préparé par un député indépendant et membre du caucus inter-factionnel "Plateforme nationale pour la réconciliation et l'unité" ; et le projet de loi n° 5844-2, qui a été élaboré par des députés - membres du Parti européen de la solidarité.

<sup>10</sup> Le projet de « Concept national de justice transitionnelle » n'a pas encore été approuvé et n'est pas accessible au public.

<sup>11</sup> Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 червня 2021 року "Про деякі питання активізації процесу мирного врегулювання ситуації в Донецькій та Луганській областях".

<sup>12</sup> En outre, selon les dispositions finales et transitoires (section VII du projet de loi), un certain nombre de réglementations existantes cesseront d'avoir effet, voir les commentaires au chapitre IV.E. ci-dessous.

16. Lors des réunions à Kyiv, plusieurs interlocuteurs ont déclaré que certaines dispositions du projet de loi étaient incompatibles avec la législation existante et que l'attribution de certains pouvoirs au Président (par exemple la détermination des limites des territoires temporairement occupés en vertu de l'article 4 et des délais de l'occupation temporaire en vertu de l'article 6 du projet de loi) pourrait être incompatible avec les dispositions constitutionnelles pertinentes.<sup>13</sup> Les auteurs du projet de loi ont indiqué qu'à leur avis, les projets de dispositions susmentionnés étaient conformes aux pouvoirs constitutionnels du Président dans le domaine de la sécurité et de la défense. Le présent avis ne peut pas évaluer ces questions en détail, mais il convient de souligner que la cohérence du cadre juridique et le respect de la Constitution sont de la plus haute importance.

17. La Commission de Venise note que le projet de loi vise apparemment à fournir un récit spécifique du passé, excluant ainsi les récits alternatifs ; les règlements pertinents contiennent des messages spécifiques pour le public ukrainien. Cette approche fait passer certaines parties du projet de loi d'un acte normatif à un programme politique. Si de telles dispositions programmatiques peuvent faire partie d'un préambule, le corps de la loi devrait se limiter à des dispositions normatives. Certains éléments importants ont été améliorés dans le dernier projet par rapport aux versions précédentes. Cela dit, la Commission recommande d'éviter d'approfondir les lignes de conflit. De nombreuses dispositions du projet se concentrent sur la réponse de l'Ukraine à l'"État agresseur" et à la "puissance occupante". Une approche plus centrée sur les victimes pourrait être conseillée.

18. La Commission de Venise reconnaît que le projet de loi a été préparé dans le cadre d'un processus inclusif qui a impliqué, surtout dans la première phase, des consultations avec diverses parties prenantes nationales et internationales. Cependant, elle note également que, selon les informations données aux rapporteurs lors de leur visite, l'inclusion dans le projet de loi des suggestions des personnes consultées pourrait avoir été plutôt limitée. En outre, certaines catégories de personnes directement concernées par le projet de loi, principalement celles vivant dans les provinces orientales de l'Ukraine et dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, ont pu avoir une possibilité assez limitée de prendre part à ces consultations. La Commission de Venise recommande aux autorités ukrainiennes d'essayer d'impliquer ces catégories de personnes dans le processus en cours, si le conflit en cours le permet, également en vue de la mise en œuvre du projet de loi et de la préparation de tout autre acte juridique complémentaire. Les accords de Minsk appellent à la poursuite d'un dialogue national inclusif.<sup>14</sup> De manière positive, une disposition a été incluse dans la dernière version du projet de loi selon laquelle les institutions de la société civile et les groupes de population affectés négativement par l'agression armée seront invités à participer au développement et à la mise en œuvre de la politique publique de transition (article 7(2)(13)).

### **III. Normes pertinentes et cadre juridique**

19. Il n'existe pas d'instrument juridiquement contraignant au niveau international qui réglerait les questions liées aux périodes de transition et à la justice transitionnelle. Le concept de justice transitionnelle est néanmoins bien établi au niveau international. Les Nations Unies (ONU) ont été les plus actives dans ce domaine.

20. En 2005, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du

---

<sup>13</sup> Voir l'article 106 de la Constitution qui contient une liste des pouvoirs présidentiels ; selon le point 31, le Président "exerce également d'autres pouvoirs déterminés par la Constitution".

<sup>14</sup> Protocole sur les résultats des consultations du groupe de contact trilatéral, signé le 5 septembre 2014, point 7.

droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire.<sup>15</sup> Cet instrument non contraignant confirme que les États ont l'obligation de respecter, de faire respecter et de mettre en œuvre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire. Cette obligation implique le devoir de prévenir et/ou d'enquêter sur les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire et d'offrir aux victimes de telles violations un recours adéquat. Ce recours comprend l'accès égal et effectif à la justice, la réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi et l'accès aux informations pertinentes concernant les violations et la réparation.

21. Au fil des ans, l'ONU a publié plusieurs rapports et études relatifs à divers aspects de la justice transitionnelle. Les rapports et études suivants sont particulièrement importants :

- Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, " Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit", publié en 2004 ;<sup>16</sup>
- Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, "Étude sur le droit à la vérité", publié en 2006 ;<sup>17</sup>
- " Étude analytique sur les droits de l'homme et la justice de transition ", publiée en 2009 ;<sup>18</sup>
- Note d'orientation du Secrétaire général, "Approche des Nations Unies en matière de justice transitionnelle", publiée en 2010.<sup>19</sup>

22. En 2011, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, par sa résolution 18/7 a établi le mandat d'un Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition. Depuis 2011, le Rapporteur spécial a publié plusieurs rapports traitant de divers aspects de la justice transitionnelle, par exemple, les rapports sur les excuses pour les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire (2019) ou sur les processus de mémorialisation (2020).

23. L'ONU définit la justice transitionnelle comme "l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en oeuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation".<sup>20</sup> Malgré la diversité des mesures qui peuvent être adoptées dans divers pays au cours des périodes de transition, il est devenu courant de distinguer plusieurs composantes principales de la justice transitionnelle. Il s'agit :

- a) d'initiatives en matière de poursuites judiciaires, visant à garantir que les personnes responsables de crimes, notamment de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, seront tenues responsables ;

---

<sup>15</sup> Doc. A/RES/60/147, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, 16 décembre 2005.

<sup>16</sup> Doc. S/2004/616, Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit", publié en 2004. Rapport du Secrétaire général, 23 août 2004.

<sup>17</sup> Doc. E/CN.4/2006/91, Étude sur le droit à la vérité, Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 8 février 2006.

<sup>18</sup> UN Doc. A/HRC/12/18, Étude analytique sur les droits de l'homme et la justice de transition, 6 août 2009.

<sup>19</sup> Note d'orientation du Secrétaire général Approche des Nations Unies en matière de justice transitionnelle, Nations Unies, 2010.

<sup>20</sup> Note d'orientation du Secrétaire général Approche des Nations Unies en matière de justice transitionnelle, Nations Unies, 2010, p. 2.

- b) d'initiatives relatives au droit à la vérité, qui aident les sociétés en transition à établir la vérité sur les événements passés, y compris les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire ;
- c) d'initiatives liées à la réparation, qui se concentrent sur les victimes et cherchent à leur offrir un recours conformément aux Principes fondamentaux de 2005 ;
- d) de réformes institutionnelles, qui visent à transformer les institutions publiques de manière à ce qu'elles soutiennent la paix, protègent les droits de l'homme et favorisent une culture de respect de l'État de droit ;
- e) de consultations nationales, qui associent toutes les couches de la population à la discussion sur l'avenir du pays.

24. Au sein du Conseil de l'Europe, l'attention a été portée sur certains outils de la justice transitionnelle, notamment la lustration. La lustration (ou vérification de l'intégrité) consiste à écarter de la fonction publique et des fonctions de l'État des individus ou des groupes d'individus trop étroitement liés au précédent régime non démocratique pour être considérés comme dignes de confiance. Dans la classification de l'ONU, la lustration se situerait entre les initiatives de poursuites judiciaires et les réformes institutionnelles.

25. Les critères de lustration légale ont été définis dans la Résolution de l'Assemblée parlementaire 1096 (1996) sur les mesures de démantèlement de l'héritage des anciens systèmes totalitaires communistes.<sup>21</sup> Ces critères sont les suivants : la culpabilité, individuelle et non collective, doit être prouvée dans chaque cas individuel ; les droits de la défense, la présomption d'innocence et le droit de faire appel à un tribunal doivent être garantis ; les différentes fonctions et les différents objectifs de la lustration, à savoir la protection de la démocratie naissante, et le droit pénal, c'est-à-dire la punition des personnes présumées coupables, doivent être respectés ; et la lustration doit être soumise à des limites temporelles strictes, tant pour la période de son application que pour la période à examiner. Ces critères sont expliqués plus en détail dans le rapport joint à la résolution 1096 (1996),<sup>22</sup> qui contient des lignes directrices visant à garantir que les lois de lustration et les mesures administratives similaires sont conformes aux exigences d'un État de droit.

26. Les critères de lustration licite ont également été largement discutés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).<sup>23</sup>

27. La Commission de Venise a traité des périodes de transition et de la justice transitionnelle dans trois séries principales d'avis. La première série concerne le régime juridique applicable aux territoires occupés en Géorgie.<sup>24</sup> La deuxième série concerne les processus de lustration

---

<sup>21</sup> Résolution de l'Assemblée parlementaire 1096 (1996) sur les mesures de démantèlement de l'héritage des anciens systèmes totalitaires communistes, 28 juin 1996.

<sup>22</sup> Doc. 7568, Rapport sur les mesures de démantèlement de l'héritage des anciens systèmes totalitaires communistes, 3 juin 1996.

<sup>23</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, requêtes n° 55480/00 et 59330/00, 27 juillet 2004 ; *Rainys et Gasparavičius c. Lituanie*, requêtes n° 70665/01 et 74345/01, 7 avril 2005 ; *Turek c. Slovaquie*, requête n° 57986/00, 14 février 2006 ; *Ždanoka c. Lettonie*, requête n° 58278/00, 16 mars 2006 ; *Matyjek c. Pologne*, requête n° 38184/03, 30 mai 2006 ; *Bobek c. Pologne*, requête n° 68761/01, 17 juillet 2007 ; *Luboch c. Pologne*, requête n° 37469/05, 15 janvier 2008 ; *Adamsons c. Pologne*, requête n° 37469/05, 15 janvier 2008. 38184/03, 30 mai 2006 ; *Bobek c. Pologne*, requête n° 68761/01, 17 juillet 2007 ; *Luboch c. Pologne*, requête n° 37469/05, 15 janvier 2008 ; *Adamsons c. Lettonie*, requête n° 3669/03, 24 juin 2008 ; *Žičkus c. Lituanie*, requête n° 26652/02, 7 avril 2009 ; *Schulz c. Pologne*, requête n° 43932/08, 13 novembre 2012 ; *Naidin c. Roumanie*, requête n° 38162/07, 21 octobre 2014.

<sup>24</sup> Voir Commission de Venise, Avis sur la loi sur les territoires occupés de Géorgie, CDL-AD(2009)015 ; Avis final relatif aux projets d'amendements à la loi sur les territoires occupés de Géorgie, CDL-AD(2009)051 ; Avis relatif aux projets d'amendements de 2013 à la loi sur les territoires occupés de la Géorgie, CDL-AD(2013)036.



(vérification de l'intégrité) menés dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre du processus de démocratisation (Albanie, Ukraine).<sup>25</sup> La troisième série concerne les mesures de restitution de biens mises en œuvre dans le même contexte.<sup>26</sup>

28. Depuis 2014, l'Ukraine a promulgué une série d'actes juridiques qui s'appliquent aux questions liées aux conflits. Ceux-ci englobent entre autres la loi sur la sécurisation des droits et libertés des citoyens et le régime juridique sur le territoire temporairement occupé de l'Ukraine (loi n° 1207 du 15 avril 2014), la loi sur la République autonome de Crimée (loi n° 95 du 17 mars 1995), la loi sur les mesures temporaires pour la conduite d'une opération antiterroriste (loi n° 1669 du 2 septembre 2014) et la loi sur les caractéristiques de la politique de l'État visant à assurer la souveraineté de l'Ukraine dans les territoires temporairement occupés dans les régions de Donetsk et de Lougansk (loi n° 2268 du 18 janvier 2018). Le présent projet de loi - tel que complété par des règlements d'application plus spécifiques - est censé remplacer l'application de la plupart de ces actes juridiques (section VII).

#### **IV. Analyse du projet de loi**

29. L'objectif du projet de loi, selon la demande, est "d'établir un règlement général pour l'amnistie ; d'introduire des éléments de justice transitionnelle ; de créer des conditions préalables à la convalidation ; d'établir une réserve de fonctionnaires et d'officiers de police pour les futurs territoires désoccupés et de résoudre d'autres questions liées à la désoccupation et à la réintégration des territoires temporairement occupés (désoccupés), de surmonter les conséquences de l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine".

30. Il ne s'agit pas d'une approche typique de la justice transitionnelle. Le projet de loi est un texte législatif visant plusieurs problèmes différents découlant de la situation actuelle en vue de développements futurs (incertains). Il est compréhensible qu'une seule loi soit conçue pour l'ensemble de ces problèmes. Pourtant, la solution trouvée combine des réponses à des questions très différentes - des questions auxquelles l'Ukraine peut répondre dans la situation actuelle, et des questions qui ne seront pertinentes qu'en cas de changement complet des circonstances actuelles. Il est donc difficile de prévoir une approche cohérente de problèmes tels que le financement et la planification des mesures envisagées.

31. Le projet de loi est composé de sept sections. La section I définit certains termes de base utilisés dans le texte et fixe les grands principes du projet de loi. La section II présente certains des éléments fondamentaux de la justice transitionnelle, tels que définis dans le projet de loi. La section III traite des élections, des référendums et de l'établissement d'organes de gouvernement local dans les territoires occupés et désoccupés. La section IV indique certaines activités à mener pendant toute la période de transition. Les sections V et VI définissent les mesures à prendre pendant les périodes de conflit et d'après-conflit, respectivement. La section VII contient les dispositions finales et transitoires.

##### **A. Section I. Dispositions générales (articles 1 à 8)**

32. La section I du projet de loi définit certains termes fondamentaux utilisés dans le texte. Parmi eux figurent les termes de période de transition et de justice transitionnelle, qui sont essentiels pour déterminer le champ d'application du projet de loi et ses principaux objectifs.

---

<sup>25</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, Avis sur la loi relative à l'intégrité du gouvernement (Loi de lustration) de l'Ukraine telle qu'elle résulterait des amendements soumis à la Verkhovna Rada le 21 avril 2015, CDL-AD(2015)012 ; Avis sur le projet d'amendement de la Constitution en vue d'introduire la vérification de l'intégrité des responsables politiques (Albanie), CDL-AD(2018)034.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle sur la restitution des biens (Albanie), CDL-AD(2016)023.

33. S'il est louable que les rédacteurs de la loi tentent ainsi de contribuer à sa clarté et à l'efficacité de son application, il est problématique que les définitions ne soient pas toujours conformes aux termes respectifs utilisés en droit international public. Ceci est particulièrement vrai pour les termes centraux de "période de transition" et de "justice transitionnelle".

34. La période de transition est définie comme "la période pendant laquelle l'Etat met en œuvre sa politique pour contrer l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, rétablir l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, et assurer la souveraineté de l'Etat ukrainien, rétablir les opérations des autorités gouvernementales centrales et locales dans les territoires temporairement occupés ainsi qu'éliminer les conséquences de l'agression russe contre l'Ukraine, réintégrer les territoires temporairement occupés (désoccupés) et leurs résidents, construire une paix durable, et prévenir toute nouvelle occupation" (article 1(1)(1)). La période de transition comporte deux phases - la période de conflit, pendant laquelle "des mesures sont prises pour réintégrer les territoires temporairement occupés et leurs habitants, contrer l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, rétablir l'intégrité territoriale de l'Ukraine et assurer la souveraineté de l'État ukrainien dans les territoires temporairement occupés, instaurer une paix durable et prévenir toute nouvelle occupation" (article 1(1)(2)) et la période d'après-conflit, pendant laquelle des mesures sont prises pour éliminer les conséquences de ces événements (article 1(1)(3)).

35. La justice transitionnelle est définie comme "les mesures spécifiées dans la présente loi et dans d'autres lois pour éliminer les conséquences des violations du droit, des droits de l'homme et des libertés civiles causées par l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, y compris les mesures visant à rétablir les droits et libertés, à compenser les dommages, à assurer la justice et la réconciliation, et à prévenir toute nouvelle occupation" (article 1(1)(4)).

36. Comme l'ont fait remarquer plusieurs parties prenantes nationales et internationales lors de la consultation de la première version du projet de loi, ces définitions sont conçues de manière plutôt étroite et adoptent une approche unilatérale de la période de transition. Premièrement, elles réduisent la portée du conflit en Ukraine à sa dimension interétatique, c'est-à-dire à l'implication de la Fédération de Russie. Deuxièmement, les mesures de justice transitionnelle sont destinées à surmonter les conséquences des violations des droits de l'homme "causées par l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine" (article 1(1)(4)). Il existe un risque que cette disposition soit interprétée comme faisant uniquement référence aux violations des droits de l'homme commises par certains acteurs impliqués dans le conflit armé.

37. Comme mentionné ci-dessus, selon les normes de l'ONU, la justice transitionnelle est un concept holistique qui doit traiter des crimes perpétrés par toutes les parties au conflit et viser la réconciliation. Si dans le cas présent, comme l'ont expliqué les autorités ukrainiennes, la nécessité d'une justice transitionnelle est née d'une agression armée étrangère, la Commission de Venise note que la construction d'une paix durable nécessite une approche aussi globale que possible. La Commission de Venise recommande donc d'élargir les concepts de "période de transition" et de "justice transitionnelle" dans tout le projet de loi, conformément aux normes internationales. Quant à la définition de la "période post-conflit", l'élément important de "construction d'une paix durable" devrait être renforcé en incluant l'objectif de réconciliation.

38. La Commission note en outre que le projet de loi emploie de nombreux autres termes qui ne sont pas explicitement définis dans la loi et qui ont une signification spécifique en droit international - tels que "acte d'agression armée", "occupation" et "contrôle effectif". Dans ce contexte, la disposition de l'article 1(2) suscite des inquiétudes. Selon cette disposition, "les autres termes et définitions ont la signification établie par les autres lois de l'Ukraine". Dans le cas où les définitions utilisées dans d'autres lois nationales sont différentes de la signification de ces termes en droit

international, la précision de la loi serait réduite. Il convient de préciser que ces termes doivent être compris conformément à la signification que ces concepts ont en droit international public.

39. Plusieurs dispositions de la section I invoquent et régissent directement des concepts connus du droit international public, tels que la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (article 3) ou les territoires occupés (articles 4 à 6). S'il est légitime que les États aient leur propre position sur l'interprétation de ces concepts et leur applicabilité à des événements spécifiques, il est plutôt inhabituel de manifester cette position dans un acte juridique interne. La Commission de Venise rappelle que le droit international est un ordre juridique autonome et que les États individuels ne peuvent pas modifier unilatéralement la signification de ses concepts.

40. Ainsi, ils ne peuvent pas définir unilatéralement dans quelles conditions leur responsabilité internationale ou celle d'un autre État sera engagée et quelle sera l'étendue de cette responsabilité. Ces questions sont régies par le droit international coutumier, tel que codifié dans le Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de 2001,<sup>27</sup> et par des traités spécifiques, tels que la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, les articles du projet de loi concernant la responsabilité internationale de la Fédération de Russie (par exemple l'article 3(2)) ne peuvent que refléter la compréhension ukrainienne du droit international. De même, chaque fois que le terme "illégal" ou "illégalité" est utilisé (par exemple à l'article 5, paragraphes 1 et 2), il ne peut être compris que comme faisant référence à l'illégalité au regard du droit ukrainien.<sup>28</sup> Cela ne signifie pas que cette interprétation est erronée au regard du droit international public, mais le projet de loi devrait soit indiquer clairement qu'il fournit l'interprétation ukrainienne de ces concepts, soit supprimer la réglementation des concepts régis par le droit international.

41. Ce sont la Convention IV de La Haye de 1907, la Convention IV de Genève de 1949 et le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1977 qui définissent quels territoires doivent être considérés comme des territoires occupés, où les règles d'occupation s'appliquent. Dans ce contexte, les dispositions des articles 4 et 6 du projet de loi, qui visent à définir les territoires temporairement occupés et les délais, sont problématiques et devraient être soit supprimées, soit révisées en se référant au droit international applicable.

42. La Commission de Venise rappelle à cet égard qu'en vertu de l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, un État "ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité". De même, un État ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier le non-respect d'une règle de droit international coutumier. Les normes de droit international public s'appliquent par le biais du droit international public et de la manière et dans la mesure définies par celui-ci. Il n'est donc pas nécessaire, par exemple, de déclarer que "l'activité [...] qui contredit les normes du droit international est illicite" (article 5, paragraphe 2). Ces dispositions inutiles pourraient être supprimées du projet.

43. L'article 5(6) stipule que " l'Ukraine n'est pas responsable des actions et décisions de la Fédération de Russie ou de ses forces d'occupation et administrations d'occupation". Une telle disposition n'est pas en contradiction avec la position adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme qui a accepté la "juridiction" de la Russie sur la base de son contrôle effectif sur la Crimée.<sup>29</sup> Toutefois, le libellé de la disposition ne tient pas compte du fait que les autorités

---

<sup>27</sup> [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

<sup>28</sup> Voir également Commission de Venise, Avis sur la loi sur les territoires occupés de Géorgie, CDL-AD(2009)015, paragraphe 37.

<sup>29</sup> CEDH, *Ukraine c. Russie*, [GC], Décision de recevabilité, Requêtes n° 20958/14 et 38334/18, 14 janvier 2021.

ukrainiennes conservent une responsabilité résiduelle,<sup>30</sup> qui est reconnue et reflétée dans plusieurs autres dispositions du projet de loi, plus particulièrement à l'article 3(2) : "L'Ukraine prend toutes les mesures possibles pour protéger et rétablir les droits et libertés de l'homme et du citoyen dans les territoires temporairement occupés."

44. Plusieurs dispositions de l'article 5 traitent de la validité des actes juridiques accomplis pendant la période du conflit par des autorités non reconnues par l'Ukraine, tels que l'adoption d'instruments normatifs, l'acquisition de la citoyenneté, la délivrance de documents d'identité, la confiscation de biens, etc. Le projet de loi déclare tous ces actes juridiques nuls et nonavenus. L'article 13 prévoit que certaines exceptions à cette règle peuvent être prescrites par la loi en ce qui concerne l'enregistrement des actes d'état civil et les documents éducatifs, mais aucune exception similaire n'est prévue pour d'autres actes juridiques et aucune procédure n'est prescrite pour que les personnes puissent, par exemple, obtenir de nouveaux documents d'identité en remplacement de ceux délivrés par des autorités non reconnues par l'Ukraine (article 5, paragraphe 5). De l'avis de la Commission de Venise, la législation proposée a une portée très large, surtout si l'on tient compte du fait que les territoires concernés échappent déjà au contrôle des autorités ukrainiennes depuis 2014, de sorte qu'une "table rase" - comme si rien ne s'était passé au fil des ans - est illusoire. Dans le souci de préserver les droits de l'homme des personnes vivant dans ces territoires, une approche plus différenciée est recommandée.<sup>31</sup>

45. Le projet d'article 5(10) stipule que "tous les biens et avoirs des forces d'occupation et des administrations d'occupation de la Fédération de Russie, y compris de la flotte de la mer Noire de la Fédération de Russie, situés dans les territoires désoccupés (y compris tous les biens et avoirs créés pendant l'occupation temporaire) deviennent la propriété de l'Ukraine." Cette disposition risque de poser d'importants problèmes pratiques, comme le montre la question de la restitution des biens en Albanie<sup>32</sup> et en Géorgie.<sup>33</sup>

46. L'article 7 fournit une liste d'objectifs et de principes fondamentaux de la politique de l'État pendant la période de transition. Ces objectifs et principes sont principalement liés à l'intégrité territoriale de l'Ukraine et à la protection des droits de l'homme de ses habitants. Il serait plus logique d'insérer une telle disposition fondamentale au tout début du projet de loi.

47. L'article 7, paragraphe 1, fait référence aux "individus et aux citoyens". Le texte n'indique pas clairement si tous les citoyens de l'Ukraine et les autres individus doivent être traités de manière égale. La plupart des droits mentionnés dans ce contexte (notamment la vie, la santé, la dignité, la sécurité des conditions de vie) ne permettent pas de privilégier les citoyens. Il convient de préciser que l'approche est comprise comme étant inclusive, signifiant tous les individus vivant dans les territoires temporairement occupés et pas seulement les citoyens ukrainiens, comme l'ont confirmé les auteurs du projet de loi. En même temps, il pourrait y avoir des frictions avec les droits

---

<sup>30</sup> Cf. la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Moldavie, par exemple *Ilaşcu et autres c. Moldavie et Russie* [GC], Requête no. 48787/99, 8 juillet 2004, paragraphe 333 : "...lorsqu'un État contractant est empêché d'exercer son autorité sur l'ensemble de son territoire par une situation *de fait* contraignante, ... L'État en question doit s'efforcer, par tous les moyens juridiques et diplomatiques dont il dispose *vis-à-vis des États étrangers* et des organisations internationales, de continuer à garantir la jouissance des droits et libertés définis dans la Convention. "

<sup>31</sup> Voir également Commission de Venise, Avis sur la loi relative aux territoires occupés de Géorgie, CDL-AD(2009)015, paragraphe 43, qui indique que la liberté de reconnaître ou de ne pas reconnaître les actes d'État émis par d'autres États ou par des autorités *de facto* prend fin lorsque les droits de l'homme fondamentaux seraient violés.

<sup>32</sup> Cf. Commission de Venise, Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle sur la restitution des biens, CDL-AD(2016)023.

<sup>33</sup> Cf. Commission de Venise, Avis sur le projet de loi géorgienne sur la compensation et la restitution de la propriété sur le territoire de la Géorgie aux victimes du conflit dans l'ancienne région de l'Ossétie du Sud, CDL-AD(2006)010.

des personnes déplacées à l'intérieur du pays qui pourraient vouloir revenir dans la région. Il serait recommandable de trouver une formule permettant de résoudre les conflits prévisibles.

48. Dans ce contexte, l'attention est également attirée sur l'article 31(2)(6), selon lequel, dans les six mois suivant la désoccupation, il convient de vérifier si les "ressortissants de l'État agresseur et les autres étrangers et apatrides" séjournent légalement et des "décisions de suivi" seront prises conformément à la loi sur le statut juridique des étrangers et des apatrides. Cette disposition semble problématique au regard de l'article 8 de la CEDH (droit au respect de la vie privée) et de la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>34</sup> et devrait être reconsidérée. En outre, il convient de veiller au respect de l'article 4 du Protocole n° 4 à la CEDH (interdiction des expulsions collectives d'étrangers). Les auteurs du projet de loi ont indiqué qu'aucune expulsion collective ou action répressive n'était envisagée.

49. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, points 10 à 12, une protection spéciale est accordée aux personnes déplacées à l'intérieur du pays, aux peuples autochtones et aux minorités nationales. La version précédente du projet de loi contenait une disposition spéciale sur les droits des peuples autochtones (projet d'article 8). Cette disposition a été supprimée, ce dont il faut se féliciter car sa présence semblait établir une certaine hiérarchie entre cette catégorie de personnes vulnérables et les autres.

## **B. Section II. Certains aspects de la justice transitionnelle (articles 9 à 14)**

50. La section II se concentre sur plusieurs outils de la justice transitionnelle. Plus précisément, elle prévoit l'utilisation des poursuites pénales, de la lustration, de la justice de genre, du droit à la vérité, de l'in/invalidation des transactions et des documents, et de la politique de l'État pour la construction d'une paix durable. Comparée à la définition de la justice transitionnelle de l'ONU, mentionnée ci-dessus, la gamme d'outils semble relativement limitée.

51. Il est particulièrement surprenant que le droit des victimes à un recours et à une réparation ne soit pas développé en détail, que ce soit dans la section II ou dans les sections IV-VI. Bien que l'introduction de certaines dispositions générales dans les articles 3 et 7 constitue déjà un pas en avant par rapport aux versions précédentes du projet de loi, et bien que des règles précises en la matière puissent être élaborées dans une législation distincte, il faudrait au moins inclure certains principes de base dans le projet de loi lui-même. Conformément aux exigences fixées par les normes de l'ONU mentionnées ci-dessus,<sup>35</sup> il devrait être précisé que les victimes de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire se voient garantir un accès égal et effectif à la justice, une réparation adéquate, effective et rapide de tout préjudice subi et l'accès aux informations pertinentes concernant les violations et la réparation. La réparation doit être assurée pour tout préjudice survenu en relation avec le conflit (et pas seulement celui causé par la Fédération de Russie), et le projet de loi doit prévoir plus de détails sur l'étendue de l'indemnisation et la manière dont elle sera déterminée.

52. L'article 9 a pour objet de fixer les principes de la responsabilité pour les infractions pénales commises dans le cadre de l'occupation temporaire. La disposition distingue plusieurs catégories

---

<sup>34</sup> Voir par exemple CEDH, *Kurić et autres c. Slovaquie*, requête n° 26828/06, GC, 26 juin 2012 : La Cour rappelle que " des mesures restreignant le droit d'une personne de séjourner dans un pays peuvent, dans certains cas, donner lieu à une violation de l'article 8 de la Convention s'il en résulte des répercussions disproportionnées sur la vie privée et/ou familiale de l'intéressé " (paragraphe 355) et précise qu'" un étranger résidant légalement dans un pays peut souhaiter continuer à y vivre sans forcément en acquérir la nationalité " (paragraphe 357).

<sup>35</sup> *Entre autres*, Doc. A/RES/60/147, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, 16 décembre 2005.

de personnes pour lesquelles des règles différentes concernant leur responsabilité pénale s'appliquent.

53. La première catégorie englobe "les personnes qui n'ont pas commis d'infractions dans les territoires temporairement occupés" (paragraphe 1). Les poursuites et les sanctions à l'encontre de ces personnes ne sont pas autorisées. La deuxième catégorie englobe les membres des forces d'occupation ou de l'administration d'occupation de la Fédération de Russie, tels que définis à l'article 1, paragraphe 1, alinéas 7 et 8, du projet de loi. Ces personnes ne peuvent pas être libérées de leur responsabilité pénale et ne peuvent pas être amnistiées,<sup>36</sup> si elles ont commis l'une des infractions pénales énumérées à l'article 9, paragraphe 2. La troisième catégorie comprend les étrangers et les apatrides qui ont fait partie des forces d'occupation ou de l'administration d'occupation de la Fédération de Russie. Ils sont soumis à la même réglementation que la catégorie précédente. La dernière catégorie, qui n'est pas explicitement mentionnée dans le texte, serait composée de ceux qui ont commis des crimes dans les territoires temporairement occupés mais qui n'appartiennent pas à la deuxième ou troisième catégorie. Ces personnes, semble-t-il, seront en principe tenues pour responsables mais pourront être déchargées de leur responsabilité pénale ou amnistiées par le règlement qui sera rédigé au moyen de l'article 9, paragraphe 4.

54. L'article 9 suscite des inquiétudes. Premièrement, en l'absence de l'acte juridique d'application prévu à l'article 9, paragraphe 4, il est difficile d'évaluer la compatibilité de l'ensemble du système de poursuites avec les normes juridiques internationales. Deuxièmement, la raison pour laquelle les infractions pénales commises en dehors des territoires temporairement occupés ne peuvent faire l'objet de poursuites n'est pas claire, pas plus que la question de savoir si cette règle s'applique ou non à toutes les infractions pénales, y compris les crimes de droit commun. La raison pour laquelle l'impossibilité d'exonérer certaines personnes de leur responsabilité pénale ou de les amnistier pour les crimes énumérés à l'article 9, paragraphe 2, est limitée à certaines catégories de personnes n'est pas claire non plus. La Commission de Venise rappelle que dans le cas de crimes de droit international ou de crimes conventionnels (c'est-à-dire de crimes dont l'Ukraine s'est engagée à poursuivre les auteurs en vertu de traités internationaux), il existe une obligation de poursuivre en vertu du droit international qui ne peut être suspendue unilatéralement par un acte juridique national (comme une loi d'amnistie). Troisièmement, le traitement différencié de diverses catégories d'auteurs de crimes n'est pas entièrement compréhensible, est problématique au regard des principes d'égalité devant la loi et de non-discrimination et ne sera pas propice à la consolidation de la paix et à la réconciliation. Une telle différenciation n'est pas non plus prévue dans les accords de Minsk.<sup>37</sup> Quatrièmement, plusieurs paragraphes de l'article 9 font référence aux infractions pénales commises "en relation avec l'occupation temporaire". Ce concept n'est pas défini et manque de clarté juridique. Enfin, la relation entre l'article 9 et les dispositions de la loi d'amnistie et du code pénal n'est pas claire. Il est recommandé de réviser l'article 9 pour répondre aux préoccupations susmentionnées.

55. L'article 10 introduit des restrictions au droit d'être élu aux élections locales et d'exercer une fonction (lustration). Ces restrictions s'appliquent aux personnes "qui, par leur décision, leur action ou leur inaction, ont pris et/ou facilité des mesures visant à porter atteinte à la sécurité et à la défense nationales de l'Ukraine ou à violer les droits de l'homme et les libertés". L'article fournit une liste de personnes qui sont censées répondre à cette définition (paragraphe 3) et une liste de celles qui sont censées ne pas y répondre (paragraphe 5). Les personnes contrôlées sont divisées en plusieurs groupes, pour lesquels des règles différentes s'appliquent (paragraphe 4). Ce projet de règlement appelle un certain nombre de commentaires.

---

<sup>36</sup> L'exonération de la responsabilité pénale est régie par le chapitre IX du code pénal et comprend les motifs suivants : repentir effectif, réconciliation de l'auteur et de la victime, admission sous caution, changement de situation et prescription (articles 45 à 49). L'amnistie est régie par l'article 86 du code pénal.

<sup>37</sup> Voir le Protocole sur les résultats des consultations du Groupe de contact trilatéral, signé le 5 septembre 2014, point 6.

56. Tout d'abord, les dispositions manquent de la précision et de la clarté nécessaires. Entre autres, la référence générale, au paragraphe 1, à l'"inaction" des personnes qui peut entraîner la déchéance est trop large et doit être précisée. En outre, on ne comprend pas pourquoi le paragraphe 3 établit une distinction entre certaines catégories de personnes soumises aux mêmes règles, par exemple les personnes qui ont effectivement porté atteinte à la vie ou à la santé de civils et celles qui ne l'ont pas fait. En outre, le concept de personnes qui ont servi dans l'administration d'occupation "pour soutenir les fonctions vitales" dans les territoires temporairement occupés et qui sont donc exemptées de la disqualification (paragraphe 5) n'est pas clair et doit être défini.

57. Deuxièmement, à la lumière des normes internationales relatives aux règles de lustration, le projet actuel de dispositions soulève plusieurs préoccupations principales. En 2014, la Commission de Venise a publié l'avis sur la loi relative à l'intégrité du gouvernement (Loi de lustration) de l'Ukraine<sup>38</sup> qui rappelle les grands principes applicables aux processus de lustration (vérification de l'intégrité), en se référant à la Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1096 (1996) sur les "mesures de démantèlement de l'héritage des anciens systèmes totalitaires communistes" et à la vaste jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Notamment, conformément à la résolution de l'APCE, la culpabilité, étant individuelle et non collective, doit être prouvée dans chaque cas individuel. L'article 10, paragraphe 4, du projet de loi prévoit que les circonstances individuelles seront prises en compte, mais on ne sait pas exactement ce que cela signifie. L'organisme mandaté pour mener à bien la procédure de filtrage devra-t-il établir pour chaque individu qu'il s'est livré à l'activité décrite au paragraphe 1, ou l'individu devra-t-il prouver qu'il ne s'est pas livré à une telle activité ?

58. En outre, les lignes directrices jointes à la Résolution 1096 (1996) de l'APCE<sup>39</sup> indiquent clairement que la lustration devrait être limitée aux postes pour lesquels il y a de bonnes raisons de croire que la personne concernée représenterait un danger important pour les droits de l'homme ou la démocratie (paragraphe d)). Toutefois, le projet de loi ne précise pas quelles fonctions les personnes soumises à la lustration ne seront pas autorisées à occuper.

59. Les lignes directrices stipulent également que la lustration ne s'applique pas aux fonctions électives (paragraphe e)), car il faut laisser aux électeurs le soin d'élire qui ils veulent. En revanche, le projet de loi prévoit que la lustration s'appliquera aux élections locales.<sup>40</sup>

60. Il est également rappelé que la lustration doit être une mesure temporaire et qu'elle doit être administrée par une commission indépendante spécifiquement créée, composée d'éminents citoyens nommés par le chef de l'État et approuvés par le Parlement (Lignes directrices, paragraphe a)). Le projet de loi ne fixe aucune limite de temps et ne fournit aucune information sur la manière dont les processus de lustration se dérouleront.

61. La Commission de Venise note que selon l'article 10(2) du projet de loi, les motifs et les procédures de déchéance seront fixés par la loi. Il s'agit d'une référence à une législation future. L'absence de cette réglementation rend l'évaluation du projet de loi difficile. Cela dit, il est

---

<sup>38</sup> Commission de Venise, Avis sur la loi relative à l'intégrité du gouvernement (Loi de lustration) de l'Ukraine telle qu'elle résulterait des amendements soumis à la Verkhovna Rada le 21 avril 2015, CDL-AD(2015)012.

<sup>39</sup> Lignes directrices visant à garantir que les lois de lustration et les mesures administratives similaires sont conformes aux exigences d'un État de droit.

<sup>40</sup> A cet égard, voir également le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2, Ligne directrice I. 1.1.d, selon laquelle la privation du droit d'être élu est soumise à plusieurs conditions cumulatives ; *entre autres*, la privation doit être fondée sur une incapacité mentale ou une condamnation pénale pour une infraction grave et elle ne peut être imposée que par décision expresse d'un tribunal. Le projet de loi ne garantit pas le respect de ces conditions.

recommandé de remédier aux lacunes susmentionnées et d'inclure des dispositions plus détaillées dans le projet de loi lui-même, afin de s'assurer que les principes de base des processus de lustration mentionnés ci-dessus sont respectés.

62. L'article 11 traite de la dimension de genre de la justice transitionnelle. Si l'inclusion de ce sujet et l'accent mis sur la "participation significative des femmes à toutes les mesures de justice transitionnelle" peuvent en principe être considérés comme un élément positif, la valeur ajoutée de ces dispositions plutôt vagues reste incertaine. L'article 7(2)(6) inclut déjà des principes généraux tels que l'égalité devant la loi, l'égalité des sexes, la non-discrimination et l'action positive. Toutefois, la manière dont ces principes seraient appliqués n'est pas claire. Si l'article 11 a surtout une signification symbolique, il pourrait être préférable de le déplacer dans le préambule. Il convient également de noter dans ce contexte que la relation entre les articles 11 et 9 n'est pas claire, car il n'est pas précisé si les infractions pénales fondées sur le genre/l'identité de genre peuvent faire l'objet d'une exonération de la responsabilité pénale et d'une amnistie.<sup>41</sup>

63. L'article 12 sur la garantie du droit à la vérité stipule que "l'État informe rapidement le public en lui fournissant des informations fiables, précises et complètes sur les causes, l'évolution et les conséquences de l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, sauf disposition contraire de la loi ukrainienne sur l'accès à l'information publique".

64. Bien que le droit à la vérité ne soit pas explicitement inscrit dans un instrument des droits de l'homme, il est désormais généralement reconnu comme faisant partie du droit international coutumier ou, à défaut, comme un principe général du droit.<sup>42</sup> Selon une étude exhaustive réalisée par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme en 2006, ce droit s'applique à toutes les violations flagrantes des droits de l'homme et les infractions graves au droit international humanitaire.<sup>43</sup> L'utilisation du terme "toutes" indique clairement que, lors de la mise en œuvre du droit à la vérité, il faut veiller à établir la vérité sur toutes les violations et pas seulement sur celles commises par certains acteurs spécifiques, comme c'est toutefois le cas avec l'article 12 du projet de loi qui se limite à "l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine".

65. Le droit à la vérité est axé sur les victimes, de sorte que l'objectif premier devrait être de fournir aux victimes des informations sur les causes qui ont conduit à la victimisation de la personne ; les causes et conditions des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire ; le déroulement et les résultats de l'enquête ; les circonstances et les raisons de la perpétration des crimes de droit international et des violations flagrantes des droits de l'homme ; les circonstances dans lesquelles les violations ont eu lieu ; en cas de décès, de disparition ou de disparition forcée, le sort des victimes et le lieu où elles se trouvent ; et l'identité des auteurs.<sup>44</sup> En l'occurrence, l'article 12 ne respecte pas ces normes, car il se concentre uniquement sur l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et non sur les victimes individuelles.

66. Le droit à la vérité a également une dimension sociétale. "La société a le droit de connaître la vérité au sujet des événements passés concernant la commission de crimes odieux ainsi que les circonstances et les raisons pour lesquelles des crimes aberrants ont été commis, de manière que de tels événements ne se reproduisent pas à l'avenir."<sup>45</sup> Le droit à la vérité n'implique pas l'établissement d'un récit unique sur la période du conflit. L'article 12 est problématique à cet égard

---

<sup>41</sup> Et, en fait, si elles peuvent faire l'objet de poursuites pénales en premier lieu - il semble qu'il n'y ait pas de disposition spécifique sur les infractions liées au sexe dans le Code pénal.

<sup>42</sup> Voir Yasmin Naqvi, The right to the truth in international law : fact or fiction, *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 862, 2006, pp. 245-273.

<sup>43</sup> Doc. E/CN.4/2006/91, *Étude sur le droit à la vérité*, 8 février 2006, paragraphe 34.

<sup>44</sup> *Ibidem*, paragraphe 38.

<sup>45</sup> *Ibidem*, paragraphe 58.



car il introduit un récit officiel. Selon la Commission de Venise, il est crucial que l'article 12 soit révisé à la lumière des paragraphes précédents.

67. L'article 13 indique qu'il sera possible de valider certaines transactions effectuées dans les territoires temporairement occupés (paragraphe 1), d'enregistrer les actes d'état civil accomplis dans ces territoires (paragraphe 2) et de vérifier l'expérience académique (paragraphe 3). Les détails de ces processus seront prescrits par des lois qui, toutefois, ne sont pas disponibles à ce jour. D'une manière générale, une telle réglementation unifiée pour tous les territoires temporairement occupés peut être considérée comme une évolution positive. La réglementation précédente, qui consistait en des lois distinctes régissant la République autonome de Crimée et certaines parties des Oblasts de Donetsk et de Lougansk, aurait pu potentiellement entraîner un traitement discriminatoire. Cela dit, le projet de dispositions de l'article 13 appelle les commentaires critiques suivants.

68. En ce qui concerne le paragraphe 1, il n'est pas clair quelles sont les transactions qui sont nulles en vertu de ce projet de loi et en même temps soumises à la convalidation<sup>46</sup> (peut-être celles mentionnées à l'article 5(2) ?), car cette disposition ne fait explicitement référence qu'aux transactions qui sont nulles en vertu de cette loi et *non* soumises à la convalidation (à savoir celles mentionnées à l'article 5(12)). Ce point doit être clarifié dans le projet.

69. En ce qui concerne le paragraphe 2, il convient de préciser dans le projet quel est le lien éventuel entre cette disposition et l'article 5, paragraphe 2, relatif aux actes illégaux des forces d'occupation. À cet égard, il convient de noter que si, en vertu du droit international, les actes officiels des autorités illégales sont illégaux et nuls, cette nullité ne peut être étendue aux actes, tels que, par exemple, l'enregistrement des naissances, des décès et des mariages, dont les effets ne peuvent être ignorés qu'au détriment des habitants (exception dite de Namibie).<sup>47</sup> En outre, des questions concernant les procédures d'enregistrement de l'État en droit ukrainien sont soulevées. En particulier, le rapport de mars 2021 du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) sur la situation des droits de l'homme en Ukraine indique que le gouvernement ukrainien n'a pas établi de procédure administrative d'enregistrement des naissances pour les enfants nés sur le territoire contrôlé par les groupes armés, et que ces certificats ne peuvent être obtenus que par le biais de procédures judiciaires (paragraphe 44). Cela crée des problèmes logistiques et impose une charge financière supplémentaire aux civils qui cherchent à obtenir des certificats de naissance ou de décès. L'enregistrement de la naissance est un droit qui découle de l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'article 24(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

70. Enfin, les dispositions du paragraphe 3 de l'article 13 doivent également être formulées plus clairement. Il semble qu'il y ait deux types de situations : (i) les certificats académiques délivrés dans les territoires temporairement occupés, qui ne doivent pas être reconnus mais peuvent être obtenus en Ukraine en tenant compte des qualifications, des résultats académiques et des périodes d'études dans les territoires temporairement occupés (après vérification) ; (ii) les diplômes et titres académiques, qui ne doivent pas être reconnus et ne sont pas soumis à attestation. La différence entre ces deux situations devrait être précisée de manière plus détaillée. En outre, compte tenu de l'exception de Namibie et du droit des droits de l'homme, une non-reconnaissance générale des diplômes universitaires semble indûment préjudiciable aux habitants du territoire.

---

<sup>46</sup> La validation est définie à l'article 1(1)(5) comme "une procédure de validation d'une transaction nulle considérée comme nulle par la présente loi".

<sup>47</sup> Cour internationale de justice, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, [1971] ICJ Reports 16, paragraphe 125. La reconnaissance de ces documents d'état civil n'impliquerait en aucun cas la reconnaissance du statut du territoire ou des fonctionnaires qui y opèrent.

Plus généralement, il est difficile de voir pourquoi il ne serait pas possible d'accepter les certificats, diplômes et titres universitaires qui répondent en substance aux critères des distinctions comparables en Ukraine. Il est donc souhaitable de reconsidérer l'approche rigoureuse définie au paragraphe 3.

71. L'article 14 jette les bases d'une politique nationale de consolidation de la paix durable visant à "jeter les bases d'une paix et d'un développement durables, à renforcer la cohésion sociale, l'unité nationale et la résilience des communautés" (paragraphe 1). Il prévoit la création d'un Centre national ukrainien de consolidation de la paix (paragraphe 2) chargé de "collecter, enregistrer, conserver, stocker et traiter les informations, y compris les informations à diffusion restreinte, sur l'état des droits et libertés de l'homme et du citoyen et sur le respect des principes et dispositions du droit international humanitaire dans les territoires temporairement occupés dans le cadre de l'occupation temporaire, ainsi que les informations sur les dommages causés" (paragraphe 3). La Commission de Venise se félicite que les informations à collecter et à conserver par cet organe ne soient pas limitées aux violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire commises par des acteurs spécifiques. Cela dit, il convient de veiller à ce que les compétences du nouveau centre n'entrent pas en conflit avec celles d'autres organes tels que ceux chargés de l'enquête préalable au procès.

### **C. Section III. Élections, référendums et formation des autorités locales dans les territoires désoccupés (articles 15-17)**

72. Conformément à l'article 15, dans les territoires temporairement occupés, aucune élection ou référendum ne sera organisé, mais les citoyens ukrainiens vivant dans ces territoires auront la possibilité de participer aux élections/référendums (à l'exception des élections/référendums locaux). Conformément aux articles 16 et 17, dans les territoires désoccupés, des élections seront organisées, des référendums pourront être tenus et des organes d'autonomie locale seront établis, s'il est possible de le faire dans le respect de la législation nationale et des normes électorales internationales.

73. Dans son rapport de 2019 concernant l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale, la Commission de Venise a rappelé que "le droit de participer à des élections universelles, libres et justes constitue également l'un des droits fondamentaux à caractère politique les plus importants, ce qui lui vaut d'être consacré dans tous les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme".<sup>48</sup> Dans le même rapport, la Commission de Venise a rappelé qu'"il est incontestable que les personnes résidant sur le territoire annexé ont le droit de continuer à participer aux élections de l'État auquel appartient légalement ledit territoire, et dont elles conservent en principe la nationalité au regard du droit international".<sup>49</sup>

74. En même temps, la Commission de Venise a souligné que le droit aux élections n'était pas un droit absolu et que certaines situations pouvaient temporairement empêcher leur tenue (ou empêcher une partie de la population d'y participer). La perte temporaire de contrôle d'un État sur certaines parties de son territoire peut constituer une telle situation. Toutefois, comme cela a déjà été mentionné ci-dessus à propos de l'article 5(6) du projet de loi, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, même une telle perte temporaire ne libère pas complètement l'État territorial de ses obligations en vertu du droit des droits de l'homme.<sup>50</sup> L'État doit prendre toutes les mesures à sa disposition pour tenter de garantir les droits de l'homme des

---

<sup>48</sup> Commission de Venise, Rapport sur la conformité, au regard des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales, de l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives, CDL-AD(2019)030, paragraphe 18.

<sup>49</sup> *Ibidem*, paragraphe 34.

<sup>50</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ilascu et autres c. Moldova et Russie* [GC], requête n° 48787/99, 8 juillet 2004, paragraphes 322-352.

habitants du territoire concerné et, une fois le contrôle du territoire rétabli, il doit permettre aux habitants locaux de jouir de tous leurs droits de l'homme dès que cela est réalistement possible.

75. Les articles 15 à 17 semblent compatibles avec ces obligations, car ils ne prévoient qu'une suspension temporaire des élections et leur rétablissement dans le territoire désoccupé. En même temps, ces dispositions subordonnent la tenue d'élections et de référendums et la mise en place d'organes locaux au respect de certaines exigences, à savoir la capacité de se conformer à certaines normes électorales (article 16, paragraphe 5). Si la Commission de Venise se félicite de l'accent mis sur le respect de ces normes (ainsi que de la référence aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe et de l'OSCE au paragraphe 4), elle souligne que la disposition ne doit pas être interprétée de manière à retarder inutilement le rétablissement du droit de vote dans tous les territoires. Les rédacteurs de la loi pourraient envisager d'exprimer clairement la responsabilité des autorités ukrainiennes de prendre des mesures positives pour garantir la création d'un environnement propice au respect des critères du paragraphe 5. En outre, les conditions préalables à la tenue ou non d'élections locales devraient être réglementées de manière plus précise.

76. Selon les accords de Minsk, des élections locales anticipées devraient être organisées avant la désoccupation complète du territoire.<sup>51</sup> Toutefois, les auteurs du projet de loi ont expliqué aux rapporteurs qu'à leur avis, ils ne pouvaient pas garantir la tenue d'élections conformes aux normes de l'OSCE (comme l'exige Minsk II<sup>52</sup>) tant qu'ils n'avaient pas le contrôle effectif des territoires concernés. La Commission de Venise note que, selon les accords de Minsk, les questions relatives aux élections locales doivent être discutées et convenues dans le cadre du Groupe de contact trilatéral.

77. En ce qui concerne la formation des autorités de la République autonome de Crimée et des autorités locales dans les territoires désoccupés, les rapporteurs ont noté que l'article 17, paragraphe 3, accorde un an aux conseils locaux et à leurs organes exécutifs pour recevoir un financement régional et national. Le projet de loi ne fournit pas de justification pour la mesure et pour ce délai spécifique. Cependant, le budget des collectivités locales est une question de la plus haute importance, car il a un impact direct sur l'exercice des fonctions publiques de ces collectivités locales. A cet égard, l'attention est attirée sur les normes internationales qui incluent le principe de l'autonomie financière des collectivités locales et la prérogative de ressources financières adéquates.<sup>53</sup> Il conviendrait de reconsidérer le délai d'un an prévu à l'article 17, paragraphe 3, et de préciser comment la mesure prévue dans ce projet de disposition s'intègre dans le régime général de financement des collectivités locales.

#### **D. Sections IV.-VI. Autres mesures mises en œuvre pendant toute la période de transition, pendant la période de conflit et pendant la période post-conflit (articles 18-38)**

78. La section IV (articles 18-26) prévoit certaines mesures qui doivent être mises en œuvre pendant toute la période de transition. Certaines de ces dispositions concernent toujours les outils de la justice transitionnelle, d'autres se concentrent sur les compétences des organes de l'État pendant la période de transition.

---

<sup>51</sup> Voir le Protocole sur les résultats des consultations du Groupe de contact trilatéral, signé le 5 septembre 2014, points 9/10.

<sup>52</sup> Voir le paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk du 12 février 2015, point 12.

<sup>53</sup> Voir par exemple l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, STE 122. Voir également le rapport du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies A/HRC/30/49, paragraphes 22/32.

79. L'article 18 indique neuf mesures à mettre en œuvre pendant la période de transition. Ces mesures fixent des objectifs pour divers domaines de la politique de l'État, à savoir, la politique de défense (augmentation du niveau de capacité de combat des forces armées ukrainiennes et des autres composantes des forces de défense), la politique humanitaire (restauration et préservation de la mémoire nationale du peuple ukrainien), la politique éducative (élaboration d'une stratégie d'éducation civique dans les territoires désoccupés, soutien de l'État à l'étude de la langue ukrainienne et de l'histoire de l'Ukraine), mesures d'éducation patriotique (formation d'une conscience civile et d'un engagement à défendre l'Ukraine), politique d'information, politique économique extérieure (diversification et évitement des dépendances), politique énergétique (garantie de l'indépendance énergétique), politique de sécurité et politique étrangère (obtention de la pleine adhésion à l'UE et à l'OTAN). La Commission de Venise note que certains des objectifs ne semblent pas correspondre au domaine sélectionné, par exemple, la restauration et la préservation de la mémoire nationale ne sont généralement pas considérées comme faisant partie de la politique humanitaire.

80. L'article 19 indique des mesures supplémentaires à mettre en œuvre pendant la période de transition, notamment en matière de désarmement et de garantie des droits sociaux. Certaines de ces mesures sont relativement spécifiques (recherche de personnes disparues), d'autres restent assez vagues (protection des valeurs culturelles, dialogue national, etc.). Il semble y avoir un chevauchement partiel entre les articles 18 et 19, par exemple la sécurité de l'information et l'éducation sont énumérées dans les deux articles et il n'est pas clair s'il y a une différence. Pour toutes les mesures, une législation d'application serait nécessaire, mais elle n'est explicitement prévue que dans les paragraphes 1(1)-(2). La Commission de Venise suppose que les références explicites concernent les textes législatifs déjà existants et que, pour les autres mesures, une législation d'application sera également adoptée. Cela devrait toutefois être précisé dans la disposition. En l'absence d'une telle législation d'application, l'évaluation de la compatibilité des mesures individuelles avec les normes internationales est difficile.

81. La Commission de Venise se félicite de l'inclusion, parmi ces mesures, de la consolidation durable de la paix "qui implique un dialogue national et d'autres processus de dialogue" (article 19(1)(12)). Elle souligne que le dialogue national constitue un élément important des processus de transition et peut être propice à la réconciliation nationale. Elle rappelle également que le dialogue national, ou les consultations nationales, "ne sont pas des exercices d'information ou de relations publiques à sens unique, mais plutôt une forme de dialogue profond et respectueux par lequel les parties consultées peuvent s'exprimer librement en vue de façonner ou d'améliorer la conception des programmes de justice transitionnelle".<sup>54</sup> Tous les segments de la population, y compris les groupes vulnérables, doivent donc être impliqués dans un tel dialogue national et doivent avoir une voix égale. En outre, c'est dans le cadre d'un tel dialogue national que les objectifs des différents domaines de la politique de l'État doivent être déterminés.

82. La Commission de Venise note qu'il est légitime pour un État de poursuivre les objectifs d'assurer la sécurité de l'information et de vaincre la propagande, de protéger les valeurs culturelles et de mener une éducation patriotique. Elle comprend que de telles mesures puissent être particulièrement importantes pendant la période de transition. En même temps, elle souligne qu'elles doivent prendre en compte et respecter les droits de l'homme, y compris le droit à la liberté de pensée, le droit à la liberté d'expression et le droit à l'éducation, et qu'elles doivent être mises en œuvre de manière à favoriser la réconciliation nationale.

83. L'article 19(1)(5), relatif aux mesures de commémoration des victimes de l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, est développé plus en détail à l'article 22. Cette disposition prévoit *notamment* la création du "Musée national de la résistance à l'agression russe contre l'Ukraine" et de la "Journée nationale de commémoration", le démantèlement des

---

<sup>54</sup> HCDH, *Rule-Of-Law Tools for Post-Conflict States. Consultations nationales sur la justice transitionnelle*, Nations Unies : New York et Genève, 2009, p. 29.

monuments, plaques commémoratives et panneaux érigés dans les territoires temporairement occupés et l'érection de nouveaux monuments, plaques commémoratives et panneaux dans ces territoires. La Commission de Venise souligne que toutes ces mesures doivent être liées au dialogue national et doivent être mises en œuvre de manière à favoriser la réconciliation nationale. Il convient de veiller à ce que ce processus implique effectivement la population concernée et ne suive pas une approche descendante.

84. La Commission de Venise se félicite que le projet de loi comprenne des dispositions visant à garantir les droits sociaux (article 21) qui sont cruciaux pour la population concernée. Cependant, ces dispositions sont assez vagues et devraient être formulées avec plus de précision. En particulier, il n'est pas clair comment les pensions et autres prestations sociales seront fournies aux personnes vivant dans les territoires temporairement occupés, ce que l'on entend par "autres prestations" (paragraphe 2), qui seront les "agences compétentes des autres Etats" (paragraphe 2) et comment la "restructuration" des dettes sera mise en œuvre (paragraphe 3).

85. L'article 23 interdit la production, la distribution et l'utilisation publique des symboles et récompenses des forces d'occupation et de l'administration d'occupation et établit des exceptions à cette interdiction (à des fins documentaires, éducatives, scientifiques et autres fins similaires). Il convient de noter que les symboles entrent dans le champ d'application du droit à la liberté d'expression, garanti entre autres par l'article 10 de la CEDH.<sup>55</sup> La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme indique que la plus grande prudence doit être observée dans l'application de toute restriction concernant les symboles, en particulier si le symbole en question peut avoir des significations multiples.<sup>56</sup>

86. La Commission de Venise a déjà eu l'occasion d'examiner la législation ukrainienne sur la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (nazi) et l'interdiction de la propagande de leurs symboles.<sup>57</sup> Elle a souligné que les États peuvent avoir recours à l'interdiction, voire à la criminalisation de l'utilisation de certains symboles. Toutefois, lorsqu'ils le font, ils doivent agir dans les limites fixées par la CEDH et les autres instruments relatifs aux droits de l'homme et respecter les principes de légalité (la réglementation est prévue par la loi), de légitimité (la réglementation poursuit un but légitime) et de nécessité (la réglementation répond à un besoin social impérieux et est proportionnée au but légitime). L'avis rappelle également que la législation pertinente doit préciser de manière claire et exhaustive la nature des symboles interdits et que les sanctions encourues en cas de violation de l'interdiction (le cas échéant) doivent refléter la gravité de l'infraction. Ces principes doivent être mis en œuvre, soit dans l'article 23 lui-même, soit dans la législation complémentaire.

87. Les articles 24 à 26 définissent les pouvoirs spécifiques conférés au Cabinet des ministres et à la Verkhovna Rada dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'État pendant la période de transition et indiquent certaines spécificités de la politique monétaire pendant cette période. Certaines de ces dispositions, notamment l'article 24(2) sur les "pouvoirs spéciaux du Cabinet des

---

<sup>55</sup> Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Donaldson c. Royaume-Uni*, requête n° 56975/09, 25 janvier 2011 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Vajnai c. Hongrie*, requête n° 33629/06, 8 juillet 2008. Dans cette dernière affaire, la Cour a conclu à la violation de l'article 10 de la CEDH, eu égard au caractère indiscriminé et au champ d'application très large de l'interdiction d'utiliser des symboles totalitaires, compte tenu notamment de l'absence de tout danger réel et actuel de restauration du régime communiste ou de troubles déclenchés par l'affichage public de l'étoile rouge.

<sup>56</sup> CEDH, *Fáber c. Hongrie*, requête n° 40721/08, 24 juillet 2012.

<sup>57</sup> Commission de Venise, Avis conjoint intérimaire sur la loi ukrainienne relative à la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (NAZI) et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles à des fins de propagande, CDL-AD(2015)041.

ministres de l'Ukraine",<sup>58</sup> sont rédigées de manière très générale, et il est donc nécessaire de s'assurer qu'elles ne sont pas mises en œuvre de manière trop extensive, voire arbitraire, en violation des principes de l'État de droit.

88. Les sections V et VI contiennent des règles spécifiques à appliquer pendant le conflit et la période post-conflit, respectivement. Nombre de ces dispositions ressemblent davantage à des orientations politiques qu'à des règles juridiques et restent relativement vagues.

89. Pendant la période du conflit, des mesures seront prises pour assurer la sécurité nationale, protéger les droits de l'homme, mettre en place des administrations militaro-civiles, établir une réserve de succession pour le service dans les territoires désoccupés et édicter des mesures et des sanctions politiques et diplomatiques.

90. Les mesures à prendre pendant la période post-conflit comprennent entre autres la création de structures de transition, le traitement des questions humanitaires prioritaires, l'identification des dommages et des installations à restaurer, le rétablissement de la justice, la relance de la circulation de la monnaie nationale, le traitement de la question de la libération des centres de détention, le rétablissement de l'ukrainien comme langue officielle et la protection de la frontière de l'État.

91. La Commission se félicite des améliorations apportées à ces sections par rapport à la version précédente qui comportait certaines dispositions problématiques. Il est louable qu'une administration transitoire internationale soit envisagée pour la période post-conflit.

92. Cela dit, le libellé actuel du projet d'article 36 sur la libération des personnes des lieux de détention suscite des inquiétudes. Il existe un risque que cette disposition équivaille à une grâce *de facto* pour les criminels de droit commun. L'Ukraine devrait essayer de trouver un moyen de faire supporter à ces criminels les conséquences de leurs actes illégaux sans recourir à la reconnaissance des décisions rendues par les organes des territoires temporairement occupés. Les rapporteurs ont été rassurés par les autorités ukrainiennes qu'il n'était pas question d'amnistie et de libération inconditionnelles de toutes les personnes se trouvant dans les lieux de détention des territoires temporairement occupés.

93. En ce qui concerne le rétablissement de l'ukrainien comme langue officielle dans les territoires désoccupés (article 37), la Commission de Venise attire l'attention sur l'article 10 de la Constitution ukrainienne qui garantit "le libre développement, l'utilisation et la protection du russe et des autres langues des minorités nationales". Dans son précédent avis de 2019,<sup>59</sup> la Commission a déclaré qu'elle comprenait parfaitement la nécessité pour le législateur ukrainien d'adopter des mesures visant à promouvoir l'utilisation de l'ukrainien comme langue d'État et a souligné la nécessité de tenir dûment compte des droits linguistiques des minorités ukrainiennes. À cet égard, il convient de saluer le fait que, selon l'article 37 du projet de loi, la restauration de l'ukrainien comme langue officielle est "soumise aux garanties de libre développement, d'utilisation et de protection des langues des peuples autochtones et des minorités ethniques d'Ukraine."

---

<sup>58</sup> Selon cette disposition, "le Cabinet des ministres de l'Ukraine prend toutes les mesures prévues par la loi ukrainienne pour protéger les droits et libertés de l'homme et du citoyen, en particulier, il établit des procédures pour surveiller le respect des droits et libertés de l'homme et du citoyen et documente toute violation de ces droits et libertés et du droit humanitaire international dans les territoires temporairement occupés. Elle publie et fournit ces informations aux organisations internationales de défense des droits de l'homme et prend des mesures pour coordonner les impasses juridiques avec la Fédération de Russie."

<sup>59</sup> Commission de Venise, Avis concernant la Loi relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'Ukrainien, CDL-AD(2019)032.

94. Enfin, le calendrier des mesures à prendre pendant la période post-conflit - six mois pour la plupart de ces mesures - semble très court et devrait être reconsidéré.

### **E. Section VII. Dispositions finales et transitoires**

95. Conformément au point 1 de cette section, certaines dispositions du projet de loi prendront effet à un stade ultérieur, en même temps que la loi "sur les amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine suite à la promulgation de la loi de l'Ukraine sur les principes de politique publique pour la période de transition". Comme mentionné précédemment, la nécessité d'une législation d'application supplémentaire rend impossible une évaluation complète des implications du projet de loi. Il serait bon de préciser un calendrier pour l'élaboration de cette législation complémentaire.

96. Conformément aux points 2 et 3, un certain nombre d'actes législatifs existants cesseront d'être en vigueur dès l'entrée en vigueur du projet de loi (point 2) ou de la législation d'application (point 3). La Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer ces dispositions, mais elle souhaite souligner l'importance d'éviter les chevauchements entre différentes réglementations ainsi que les éventuels vides juridiques, dans un souci de sécurité juridique et de cohérence. Lors des réunions à Kyiv, plusieurs interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs que la formulation actuelle du projet risquait de créer un vide juridique important, et que cela était particulièrement inquiétant en ce qui concerne la situation de la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, car pratiquement tous les actes juridiques spécifiques existants seraient révoqués. Un tel vide juridique doit être évité. Les rapporteurs ont noté avec satisfaction que les auteurs du projet de loi se sont déclarés prêts à modifier le texte actuel, afin de garantir que les réglementations nécessaires ne cessent d'être en vigueur qu'après la mise en place de nouvelles dispositions.

97. Dans ce contexte, il est également nécessaire de souligner que, selon la Constitution ukrainienne, la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol ont un statut constitutionnel spécial<sup>60</sup> qui se reflète également dans la législation actuelle mais pas dans le projet de loi.

### **V. Conclusion**

98. Le projet de loi "Sur les principes de la politique d'Etat de la période de transition" préparé par le ministère de la Réintégration des territoires temporairement occupés d'Ukraine est destiné à fournir le cadre juridique général des mesures à prendre pendant la période de transition. Il prévoit d'être complété par des actes juridiques plus spécifiques, dont certains sont explicitement mentionnés dans le projet de loi. En conséquence, ce texte-cadre comprend de nombreuses dispositions plutôt générales et vagues. Dans certains cas, les dispositions constituent des orientations politiques plutôt qu'un acte juridique normatif. Le fait que la législation d'application n'existe pas encore rend l'évaluation du projet de loi difficile. Dans l'ensemble, la Commission de Venise souligne l'importance d'assurer la cohérence du projet de loi et de toute future législation d'application avec le cadre juridique existant, la Constitution et le droit international. En outre, la création d'un vide juridique dû à la révocation d'actes juridiques existants - en particulier ceux concernant la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol - doit être évitée.

99. Cela dit, la Commission de Venise comprend les efforts des autorités ukrainiennes pour créer un cadre juridique uniforme et complet applicable à la période de transition. Elle note que ce cadre est, dans une large mesure, basé sur des principes bien établis du droit international, y compris l'état de droit et le respect des droits de l'homme et du principe de non-discrimination, et qu'il prend en compte les besoins des groupes vulnérables de la société.

---

<sup>60</sup> Voir notamment les articles 133 et suivants de la Constitution.

100. La Commission de Venise reconnaît en outre que le projet de loi a été préparé dans le cadre d'un processus inclusif qui a impliqué, surtout dans la première phase, des consultations avec diverses parties prenantes nationales et internationales. Cependant, selon les informations données aux rapporteurs lors de leur visite, l'inclusion dans le projet de loi des suggestions des personnes consultées pourrait avoir été plutôt limitée. En outre, certaines catégories de personnes directement concernées par le projet de loi, principalement celles vivant dans les provinces orientales de l'Ukraine et dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, ont pu avoir une possibilité assez limitée de prendre part à ces consultations. Il est crucial d'impliquer ces catégories de personnes dans les discussions ultérieures concernant à la fois la mise en œuvre du projet de loi et l'adoption de tout autre acte juridique pour compléter ce projet de loi. Le processus de consultation a déjà conduit à des améliorations bienvenues, par rapport aux projets antérieurs.

101. La Commission de Venise note avec inquiétude que le projet de loi vise apparemment à déterminer un récit historique spécifique du passé, excluant ainsi les différents récits. Les règlements pertinents contiennent des messages spécifiques pour le public ukrainien. La Commission de Venise souhaite souligner l'importance de la réconciliation afin d'éviter l'approfondissement des lignes de conflit.

102. L'évaluation du projet de loi est compliquée par le fait qu'il vise plusieurs problèmes différents découlant de la situation actuelle en vue de développements futurs (incertains). Il vise à établir un règlement général pour les futures amnisties, à introduire des éléments de justice transitionnelle, à créer des conditions préalables à la convalidation, à établir une réserve de fonctionnaires pour les futurs territoires désoccupés et à résoudre d'autres questions liées à la désoccupation et à la réintégration des territoires temporairement occupés (désoccupés).

103. Le projet de loi comprend des définitions de termes qui ne sont pas toujours conformes aux termes respectifs utilisés en droit international public. Cela est particulièrement vrai pour les termes centraux de "période transitoire" et de "justice transitionnelle". Ces définitions sont conçues de manière plutôt étroite et adoptent une approche unilatérale de la période transitoire. Premièrement, elles réduisent la portée du conflit en Ukraine à sa dimension interétatique, c'est-à-dire à l'implication de la Fédération de Russie. Deuxièmement, les mesures de justice transitionnelle se limitent à surmonter les conséquences des violations des droits de l'homme "causées par l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine". Les concepts devraient être élargis. Selon les normes internationales, la justice transitionnelle est un concept holistique qui doit traiter les crimes et les violations des droits de l'homme perpétrés par toutes les parties au conflit et viser la réconciliation. Si dans le cas présent, comme l'ont expliqué les autorités ukrainiennes, le besoin de justice transitionnelle est né d'une agression armée étrangère, la Commission de Venise note que la construction d'une paix durable nécessite une approche aussi globale que possible. En outre, les dispositions relatives au droit des victimes à un recours et à une réparation devraient être énoncées de manière plus détaillée.

104. Plusieurs autres dispositions régissent directement des concepts connus du droit international public, tels que la responsabilité des États (en l'espèce, la Fédération de Russie) pour fait internationalement illicite et les territoires occupés. S'il est certainement légitime que les États aient leur propre position sur l'interprétation de ces concepts, il faut souligner que le droit international est un ordre juridique autonome, et que les États individuels ne peuvent pas modifier unilatéralement le sens de ses concepts. Les définitions de ces concepts devraient être supprimées, ou il devrait être précisé qu'elles reflètent la compréhension ukrainienne du droit international.

105. Un certain nombre de recommandations spécifiques visant à améliorer le projet de dispositions sont incluses tout au long du présent avis. Nombre d'entre elles préconisent une



réglementation plus claire et plus précise afin de garantir qu'elle soit conforme aux normes internationales et aux engagements de l'Ukraine découlant des instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme. Parmi ces recommandations, la Commission de Venise souhaite souligner les suivantes :

- de réviser les dispositions de l'article 9 sur la responsabilité pour les infractions pénales commises dans le cadre de l'occupation temporaire, conformément au droit international, et de reconsidérer le traitement différencié des diverses catégories d'auteurs de crimes ;
- de modifier les dispositions de l'article 10 sur la déchéance/lustration conformément aux normes internationales afin de garantir, *entre autres*, que la lustration est limitée aux postes les plus importants au sein de l'État, qu'elle ne s'applique pas aux fonctions électives, qu'elle est correctement gérée par un organe indépendant et soumise à des garanties procédurales, notamment la responsabilité individualisée, la protection des données personnelles et la disponibilité d'un contrôle judiciaire adéquat ;
- de réviser les dispositions de l'article 12 sur la garantie du droit à la vérité pour s'assurer qu'elles visent à établir la vérité sur toutes les violations et pas seulement celles commises par certains acteurs spécifiques, qu'elles sont clairement orientées vers les victimes et qu'elles n'impliquent pas l'établissement d'un récit unique sur la période du conflit ;
- de formuler les dispositions de l'article 13 sur la convalidation plus clairement et conformément aux normes internationales, notamment pour prévoir des procédures administratives adéquates pour l'enregistrement des actes d'état civil qui ont été accomplis dans les territoires temporairement occupés et revoir l'approche restrictive concernant la reconnaissance des certificats, diplômes et titres universitaires délivrés dans ces territoires ;
- de refléter le statut constitutionnel spécial de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol dans le projet de loi.

106. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin, notamment en ce qui concerne les nouvelles dispositions d'application. Au fil du temps, il pourrait également être nécessaire d'adapter la loi à l'évolution des circonstances dans les territoires concernés.