



Résolution 2519 (2023)¹

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

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire souligne l'importance de la limitation des mandats présidentiels, en particulier dans les pays où la Constitution prévoit un pouvoir présidentiel fort, par opposition à ceux dans lesquels le parlement détient le pouvoir suprême.

1.1. Un Président et ses alliés politiques disposent généralement d'un pouvoir considérable pour nommer des alliés à des postes élevés au sein de l'État, notamment au sein de la Cour des comptes, des organes électoraux, de la banque centrale, de la direction des forces armées ou d'autres organes de sécurité. Les mécanismes de freins et de contrepoids fournis par ces organes peuvent donc avoir tendance à s'éroder au fil du temps, à mesure que ces postes clés sont progressivement occupés par les alliés du Président. Parallèlement, les voix dissidentes disparaissent progressivement du cercle rapproché du Président. Cette situation finit par avoir un coût élevé pour le pays et pour le Président, car un éventail d'opinions et un système fonctionnel de freins et de contrepoids contribuent indubitablement à éviter que des erreurs de grande ampleur ne soient commises. La limitation des mandats présidentiels permet donc de faire en sorte que les mécanismes de freins et de contrepoids fournis par les institutions indépendantes ne se dégradent pas au fil du temps.

1.2. La limitation des mandats permet également de freiner ceux qui seraient tentés d'utiliser leur pouvoir présidentiel pour réprimer toute forme d'opposition. Lorsque les Présidents savent que leur mandat est limité et qu'ils souhaitent demeurer le reste de leur vie dans leur pays d'origine, ils sont incités à ne pas recourir à une force excessive contre les opposants politiques, car ils savent qu'un jour l'un d'entre eux pourrait leur succéder à l'issue d'une élection et qu'ils ne seront plus en mesure d'exercer le pouvoir politique pour se protéger des conséquences de leurs agissements.

1.3. Lorsqu'un Président s'est engagé sur la voie de l'oppression radicale de l'opposition et de la cruauté envers son propre peuple, il risque de passer le reste de sa vie à essayer d'éviter de rendre des comptes en s'accrochant au pouvoir, à un coût toujours plus élevé pour son propre pays, son propre peuple et, en fin de compte, pour lui-même.

1.4. La société civile constitue la pierre angulaire de toute nation démocratique. L'absence d'opposition politique non seulement fragilise l'État de droit mais se traduit aussi par un environnement démocratique moins diversifié et durable. Cela, à son tour, réduit l'engagement des citoyens et exacerbe l'indifférence à l'égard des affaires de la nation, ce qui rend la population vulnérable à la propagande d'État.

1.5. Pour toutes ces raisons et d'autres encore, l'Assemblée estime que tout pays qui étend la limitation des mandats présidentiels au-delà des deux mandats habituels de quatre ou cinq ans s'écarte considérablement de la démocratie et de l'État de droit.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 13 octobre 2023 (24^e séance) (voir [Doc. 15827](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Pieter Omtzigt). *Texte adopté par l'Assemblée* le 13 octobre 2023 (24^e séance).



2. L'Assemblée note que Vladimir Poutine a exercé le pouvoir sans interruption en qualité de Président ou de Premier ministre depuis 2000 et que les modifications apportées à la Constitution russe adoptées en juillet 2020 lui permettent de rester Président jusqu'en 2036, date à laquelle il aura 83 ans. La brutalité croissante de la répression des opposants internes et la guerre d'agression contre l'Ukraine montrent que le prix du manque de freins et de contrepoids en Fédération de Russie est de plus en plus élevé.

3. L'Assemblée rappelle que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a estimé, dans son avis intérimaire du 23 mars 2021, que la dérogation *ad hominem* à la limitation des mandats du Président en exercice de la Fédération de Russie viole à la fois le droit constitutionnel russe et les principes du droit international.

3.1. Les modifications constitutionnelles concernées ont été adoptées dans le cadre d'une procédure accélérée ad hoc qui n'est pas prévue par la Constitution russe. La procédure normale de modification de la Constitution exige la convocation d'une assemblée constitutionnelle et l'adoption de lois d'amendement spécifiques pour les différents changements proposés, plutôt qu'un vote unique en bloc sur tous les amendements. Au lieu de cela, la loi d'amendement a instauré une nouvelle procédure ad hoc *sui generis*. Dans le cadre de cette procédure, le Président a demandé l'avis de la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de la loi d'amendement avec la Constitution, avis qui a été rendu dans un délai de sept jours. Un vote unique ad hoc à «l'échelle nationale» a ensuite été organisé, qui n'a pas été soumis aux exigences procédurales rigoureuses applicables aux référendums.

3.2. L'Assemblée souscrit donc pleinement à la conclusion de la Commission de Venise, qui estime que la nouvelle procédure ad hoc utilisée pour amender la Constitution crée une tension évidente avec l'article 16 de la Constitution, qui préserve les «fondements solides du système constitutionnel de la Fédération de Russie».

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

3.4. Elle est également d'accord avec la Commission de Venise pour dire que «dans la mesure où des amendements constitutionnels renforçant ou prolongeant le pouvoir des organes supérieurs de l'État sont proposés [...], ces amendements (s'ils sont promulgués) ne devraient prendre effet que pour les futurs détenteurs du pouvoir et non pour l'actuel».

3.5. L'Assemblée considère donc, compte tenu de la procédure accélérée suivie pour l'adoption des amendements concernés, du vote en bloc sur des questions très disparates, notamment la protection des droits sociaux, et du fait que le Président en exercice bénéficie lui-même de ces changements, que les normes internationales résumées par la Commission de Venise n'ont manifestement pas été respectées. L'abolition de la limitation des mandats présidentiels au profit de Vladimir Poutine et de Dmitri Medvedev porte ainsi atteinte non seulement à la Constitution russe, mais également à des principes bien établis du droit international.

4. Le pouvoir démesuré dont jouit le Président du fait de l'exercice extrêmement long de ses fonctions, auquel s'ajoute l'absence de freins et de contrepoids tels qu'un parlement fort, un système judiciaire indépendant, des médias libres et une société civile dynamique, a transformé la Fédération de Russie en une dictature de fait.

5. Ces évolutions, auxquelles la communauté internationale réagit de manière limitée, créent un précédent préoccupant pour les pays qui n'ont pas de tradition démocratique solide, comme le montre le cas du Bélarus, où le Président autoproclamé continue dans les faits à détenir le pouvoir bien que les résultats des élections de 2020 n'aient pas été reconnus.

6. Comme le montrent la guerre d'agression russe contre l'Ukraine et ses conséquences politiques et économiques, les dictatures constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales, et pour l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de leurs voisins au sens de l'article 2 de la Charte des Nations Unies. Les actes d'agression contre des nations souveraines constituent une stratégie utilisée par la Fédération de Russie pour améliorer l'image du Président aux yeux de sa population; parmi les exemples illustrant cette stratégie figurent les guerres de Tchétchénie de la fin des années 1990, l'influence exercée par la Fédération de Russie dans la région de Transnistrie, en Moldova, et son agression de 2008 contre la

Géorgie. Les dictatures détruisent aussi les droits fondamentaux et le bien-être social et économique de leur propre population. Il est donc dans l'intérêt avant tout du peuple russe, mais aussi de l'Europe et du monde entier, que la démocratie soit rétablie en Fédération de Russie.

7. L'Assemblée rappelle que tous les États parties au Statut de la Cour pénale internationale sont juridiquement tenus de procéder à l'arrestation de Vladimir Poutine, s'il pénètre sur leur territoire, en vertu du mandat d'arrêt délivré par la Cour pénale internationale le 17 mars 2023.

8. L'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à reconnaître Vladimir Poutine comme illégitime après la fin de son mandat présidentiel actuel et à rompre tout contact avec lui, à l'exception des contacts à caractère humanitaire et visant à établir la paix.

9. L'Assemblée réitère enfin son soutien résolu à la création d'un tribunal pénal international ad hoc pour le crime d'agression, qui est indispensable pour obliger les dirigeants russes, notamment Vladimir Poutine, à rendre des comptes pour le crime initial qui a permis la commission de tous les autres crimes de guerre et crimes contre l'humanité, à savoir le déclenchement de la guerre d'agression contre l'Ukraine.

10. L'Assemblée estime que le tribunal pénal international ad hoc devrait enquêter sur tous les événements survenus sur le territoire ukrainien depuis février 2014, à commencer par l'annexion illégale de la Crimée, la guerre dans la région du Donbass et la destruction du vol MH17.