



Strasbourg, le 18 décembre 2023

CDL-AD(2023)050

Or. angl.

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

UKRAINE

MÉMOIRE AMICUS CURIAE

CONCERNANT

LES SANCTIONS ACCESSOIRES À UNE SANCTION ADMINISTRATIVE

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 79^e réunion (Venise, 14 décembre 2023)
et adopté par la Commission de Venise à sa 137^e session plénière
(Venise, 15-16 décembre 2023)**

Sur la base des commentaires de

**M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)
Mme Inga MILAŠIŪTĖ (membre suppléant, Lituanie)
Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (membre suppléant, Mexique)
M. Kaarlo TUORI (président honoraire de la Commission de Venise)
M. Ben VERMEULEN (expert, ancien membre, Pays-Bas)**

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte et portée du mémoire <i>amicus curiae</i>	3
III.	Normes internationales	4
A.	Traités internationaux	4
B.	Code de bonne conduite en matière électorale.....	5
IV.	Analyse.....	6
A.	Le droit d'élire et d'être élu maire d'une ville inclut-il le droit de siéger en tant qu' élu ?6	
B.	Dans le cas où un maire a été reconnu coupable d'avoir commis les infractions administratives en question, une sanction supplémentaire (sous la forme d'une "privation du droit d'occuper des postes ou de s'engager dans des activités liées à l'exercice des fonctions de l'État ou de l'autonomie locale") est-elle conforme aux normes internationales ? Si la mesure va à l'encontre des normes internationales, quels droits ont été violés ?	6
1.	Prescrit par la loi.....	7
2.	Objectif légitime.....	7
3.	Proportionnalité	8
4.	Dérogations aux traités relatifs aux droits de l'homme.....	11
V.	Conclusion.....	11

I. Introduction

1. Par lettre du 17 octobre 2023, le Président par intérim de la Cour constitutionnelle d'Ukraine a demandé à la Commission de Venise de présenter un mémoire *amicus curiae* sur la question des sanctions supplémentaires pour avoir commis une infraction administrative.

2. Plus précisément, dans le cadre d'une affaire pendante devant elle, la Cour a posé les questions suivantes :

1. dans le cas où un maire a été reconnu coupable d'avoir commis des infractions administratives pour avoir omis de signaler un conflit d'intérêts et d'avoir pris des mesures ou adopté des décisions dans des conditions de conflit d'intérêts réel, une sanction supplémentaire à la sanction principale sous la forme d'une "privation du droit d'occuper des postes ou de s'engager dans des activités liées à l'exercice des fonctions de l'État ou de l'administration locale autonome" est-elle conforme aux normes internationales ?
2. le droit d'élire et d'être élu maire d'une ville inclut-il (conformément aux normes démocratiques internationales) le droit de siéger en tant que personne élue ?
3. si la mesure va à l'encontre des normes internationales, quels droits ont été violés ?

3. M. S. Darmanović, Mme I. Milašič, Mme J. Otálora Malassis, M. K. Tuori et M. B. Vermeulen ont été les rapporteurs de cet avis.

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

5. Ce mémoire *amicus curiae* a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 79^e réunion (Venise, 14 décembre 2023) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 137^e session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023).

II. Contexte et portée du mémoire *amicus curiae*

6. La plainte individuelle qui a donné lieu à la demande concerne un maire qui a été démis de ses fonctions après qu'il a été découvert qu'il avait reçu un financement de campagne de la part d'une personne qui, après l'élection, a occupé différents postes au sein du comité exécutif du conseil municipal (qui est présidé par le maire) et qui a reçu différents avantages. Le tribunal de première instance a condamné le maire pour les infractions administratives suivantes :

- 1) Absence de déclaration d'un conflit d'intérêts ;
- 2) Entreprendre des actions ou prendre des décisions dans des conditions de conflit d'intérêts.

7. Plus précisément, le maire a été reconnu coupable par le tribunal de première instance d'avoir commis des infractions administratives au titre de l'article 172, paragraphes 1 et 2, du code des infractions administratives (dans le chapitre sur les infractions administratives liées à la corruption) :

- (1) Le fait pour une personne de ne pas informer, dans les cas et selon la procédure prévus par la loi, de l'existence d'un conflit d'intérêts réel entraîne l'imposition d'une amende de cent à deux cents revenus minimums non imposables des citoyens.
- (2) Le fait d'entreprendre des actions ou de prendre des décisions dans des conditions de conflit d'intérêts réel entraîne l'imposition d'une amende de deux cents à quatre cents revenus minimums non imposables des citoyens.

8. En raison de ces infractions administratives, une amende d'environ 176 € a été imposée au maire.

9. L'article 30.6 du code des infractions administratives, contesté par le requérant, prévoit la possibilité pour le tribunal d'appliquer une peine complémentaire :

"La privation du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités est ordonnée par le tribunal pour une période de six mois à un an, indépendamment du fait qu'elle soit prévue dans la sanction de l'article (sanctions d'une partie de l'article) de la partie spéciale de ce code, lorsque, compte tenu de la nature de l'infraction administrative commise en sa qualité officielle, de la personne qui a commis une infraction administrative et d'autres circonstances de l'affaire, le tribunal reconnaît qu'il lui est impossible de conserver le droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités".

10. Sur la base de cette disposition (article 30.6 du Code des infractions administratives), le Tribunal de première instance a appliqué une sanction supplémentaire sous la forme d'une privation du droit d'occuper des postes liés à l'exercice de fonctions d'État ou d'autonomie locale pour une période d'un an. Cette sanction entraînait automatiquement la fin du mandat du maire, en vertu de l'article 79.1.31 de la loi sur l'autonomie locale en Ukraine. La cour d'appel a rejeté la demande du requérant.

11. La Commission de Venise examinera la question qui lui est soumise par la Cour constitutionnelle d'Ukraine et répondra aux questions qu'elle pose exclusivement sur la base des normes européennes et d'autres normes internationales. L'interprétation et l'application de la Constitution ukrainienne relèvent de la Cour constitutionnelle. De plus, la prise de position sur l'affaire devant la Cour constitutionnelle n'entre pas dans les attributions de la Commission de Venise.

III. Normes internationales

A. Traités internationaux

12. Le droit d'être élu garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH ne concerne que les élections législatives. Par conséquent, cette disposition n'est pas directement pertinente pour évaluer le droit d'être élu aux élections locales ou d'occuper, par exemple, le poste de maire. En revanche, comme la Commission de Venise l'a récemment précisé dans un avis concernant l'Ukraine, la norme pertinente est constituée par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui garantit le droit de participer aux affaires politiques.¹

13. La sanction supplémentaire prévue à l'article 30, paragraphe 6, du code des infractions administratives couvre les postes pourvus par voie d'élection (et également par voie de nomination). Ici, les normes pertinentes, qui couvrent à la fois le niveau étatique et le niveau local, découlent de l'article 25 b du PIDCP. 25 b du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

14. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est libellé comme suit "Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des distinctions mentionnées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

(a) de participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;

¹ Commission de Venise, Ukraine - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet de loi modifiant certains actes législatifs qui restreignent la participation au pouvoir d'Etat de personnes associées à des partis politiques dont les activités sont interdites par la loi, [CDL-AD\(2023\)025](#), § 17.

- (b) de voter et d'être élu lors d'élections périodiques honnêtes au suffrage universel et égal et au scrutin secret, garantissant l'expression libre de la volonté des électeurs ;
- (c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays".

15. En outre, l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme est pertinente, en particulier les paragraphes 15 et 16 :

"15. La mise en œuvre effective du droit et de la possibilité de se présenter à des fonctions électives garantit que les personnes ayant le droit de vote ont le libre choix des candidats. Toute restriction au droit d'éligibilité, telle que l'âge minimum, doit pouvoir être justifiée par des *critères objectifs et raisonnables*. Les personnes qui sont par ailleurs éligibles ne doivent pas être exclues par des exigences déraisonnables ou discriminatoires telles que l'éducation, la résidence ou l'ascendance, ou en raison de l'affiliation politique. Aucune personne ne devrait subir de discrimination ou de désavantage de quelque nature que ce soit en raison de sa candidature. Les États parties devraient indiquer et expliquer les dispositions législatives qui excluent un groupe ou une catégorie de personnes d'une fonction élective.

16. Les conditions relatives aux dates de nomination, aux frais ou aux dépôts doivent être raisonnables et non discriminatoires. S'il existe des motifs raisonnables de considérer certains mandats électifs comme incompatibles avec l'exercice de fonctions spécifiques (par exemple, la magistrature, les hautes fonctions militaires, la fonction publique), les mesures visant à éviter tout conflit d'intérêts ne devraient pas limiter indûment les droits protégés par le paragraphe (b). Les motifs de révocation des titulaires de fonctions électives devraient être établis par des lois fondées sur des *critères objectifs et raisonnables et prévoyant des procédures équitables*".²

B. Code de bonne conduite en matière électorale

16. Le code de bonne conduite en matière électorale³ prévoit :

"I.1.1.d : Privation du droit de vote et d'éligibilité :

- i. la privation du droit de vote et d'éligibilité peut être prévue, mais seulement sous les conditions cumulatives suivantes :
- ii. elle doit être prévue *par la loi* ;
- iii. le *principe de proportionnalité* doit être respecté ; les conditions de privation du droit d'éligibilité peuvent être moins strictes que celles de privation du droit de vote ;
- iv. La privation doit être fondée sur une incapacité mentale ou une *condamnation pénale pour un délit grave*.
- v. En outre, le retrait des droits politiques ou la constatation de l'incapacité mentale ne peuvent être imposés que par une *décision expresse d'un tribunal*".

² L' article 25 du PIDCP s'applique non seulement aux fonctionnaires élus, mais aussi aux fonctionnaires nommés : voir l'article 25 (c) et l'Observation générale n° 25, paragraphe 23.

³ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.1.d.

IV. Analyse

A. Le droit d'élire et d'être élu maire d'une ville inclut-il le droit de siéger en tant qu'élu ?

17. La sanction supplémentaire en question consiste en la privation du droit d'occuper des postes liés à l'exercice des fonctions de l'État ou des collectivités locales autonomes.

18. Il existe un lien inhérent entre le droit d'être élu et le droit de siéger en tant qu'élu. *L'un implique l'autre*. La Commission européenne des droits de l'homme a déjà considéré qu'"il ne suffit pas qu'un individu ait le droit de se présenter aux élections, il doit aussi avoir le droit de siéger en tant que membre une fois qu'il a été élu par le peuple. Le contraire reviendrait à vider de son sens le droit d'éligibilité".⁴ Ce principe a été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a considéré "que [l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH] garantit à l'individu le droit de se présenter aux élections et, une fois élu, de siéger en tant que député".⁵ La logique de cette règle est que le droit d'être élu serait une coquille vide, privée de toute effectivité, si la protection juridique de ce droit ne s'étendait pas aux représentants élus dans l'exercice de leurs fonctions au nom des électeurs.⁶ La Commission de Venise considère que ce principe s'applique à toutes les fonctions électives.⁷

19. La Commission de Venise conclut donc que le droit d'élire et d'être élu maire d'une ville inclut le droit de siéger en tant que personne élue.⁸

B. Dans le cas où un maire a été reconnu coupable d'avoir commis les infractions administratives en question, une sanction supplémentaire (sous la forme d'une "privation du droit d'occuper des postes ou de s'engager dans des activités liées à l'exercice des fonctions de l'État ou de l'autonomie locale") est-elle conforme aux normes internationales ? Si la mesure va à l'encontre des normes internationales, quels droits ont été violés ?

20. Le droit de se présenter aux élections - et, par voie de conséquence, le droit de siéger en tant qu'élu - n'est pas absolu. Cette question a été traitée en détail dans l'avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'évaluation, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, de la proportionnalité d'une interdiction générale de se présenter à des élections après une destitution dans le cadre d'une procédure de mise en accusation.⁹ Des principes similaires s'appliquent aux restrictions aux droits garantis par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tels que développés dans l'Observation générale n° 25 : les restrictions doivent

⁴ CEDH, *M. c. Royaume-Uni*, n° 10316/83, 7 mars 1984.

⁵ CourEDH, *Sadak et autres c. Turquie (n° 2)*, n° 25144/94 et 3 autres, 11 juin 2002, § 33, et références.

⁶ Commission de Venise, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les amendements à l'article 51 du règlement intérieur de la Verkhovna Rada sur la responsabilité politique des députés ukrainiens associés à des partis politiques dont les activités ont été suspendues, [CDL-AD\(2023\)026](#), §§ 19-20 ; Commission de Venise, Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle d'Ukraine sur le projet de loi 1027 sur la cessation anticipée du mandat d'un député, [CDL-AD\(2019\)029](#), § 26. Cf. Commission de Venise, Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), §§ 28-29.

⁷ Selon l'Observation générale n° 25, § 6, le droit de participer aux affaires publiques s'applique aux organes législatifs et aux fonctions exécutives (y compris les maires).

⁸ La révocation pourrait toutefois être considérée comme proportionnée plus facilement que l'inéligibilité : voir Commission de Venise, Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), § 162 : " Le caractère démocratique des élections n'est donc pas entravé s'il est mis fin au mandat, même si les effets de la restriction sont plus graves pour un membre d'un organe élu que pour une personne qui se présente aux élections. Cela pourrait rendre la cessation d'un mandat à la suite d'une condamnation pénale plus facilement admissible que l'inéligibilité".

⁹ CourEDH, *Avis consultatif sur l'appréciation, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, de la proportionnalité d'une interdiction générale de se présenter à des élections après avoir été démis de ses fonctions dans le cadre d'une procédure de mise en accusation*, Requête n°. P16-2020-002, 8 avril 2022, 8 avril 2022.

être justifiables sur la base de critères objectifs et raisonnables. Elles doivent être prévues par la loi, poursuivre un but légitime et respecter le principe de proportionnalité.¹⁰

1. Prescrit par la loi

21. La condition de légalité exige que la déchéance de la fonction soit fondée sur des normes juridiques claires.¹¹ Le Tribunal de première instance a déclaré le maire coupable d'infractions administratives au sens de l'article 172(1) et (2) du Code ukrainien des infractions administratives. L'article 24 du code ukrainien sur les infractions administratives est libellé comme suit : "Les sanctions administratives suivantes peuvent être appliquées pour la commission d'une infraction administrative <...> *la privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités*". La sanction complémentaire est donc prévue par la loi. Bien que la fonction de maire ne soit pas expressément mentionnée, cette disposition semble suffisamment claire pour permettre de priver les maires de leur fonction.

22. La Commission de Venise note que les tribunaux ukrainiens disposent d'une large marge d'appréciation pour appliquer ou non la sanction de déchéance : L'article 30.6 du Code des infractions administratives prévoit une telle sanction " lorsque, compte tenu de la nature de l'infraction administrative commise en sa qualité officielle, de la personne qui a commis une infraction administrative et des autres circonstances de l'affaire, le tribunal reconnaît qu'il lui est impossible de conserver le droit d'occuper certaines fonctions ou de s'engager dans certaines activités ". Le texte de cette disposition est plutôt vague, car il ne fait pas explicitement référence aux éléments objectifs qui devraient former la conviction du juge quant à l'"impossibilité" de conserver le mandat. Pour évaluer si l'exigence de prévisibilité est remplie, il convient de se demander si la jurisprudence existante permet au citoyen "de régler sa conduite : il doit pouvoir - au besoin avec des conseils appropriés - prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances, les conséquences qu'une action donnée peut entraîner".¹² Ces dernières années, l'article 30.6 a été appliqué dans diverses affaires. La Commission de Venise ne peut pas exprimer son avis définitif sur la prévisibilité de cette sanction administrative. Il appartient à la Cour constitutionnelle d'évaluer cette question.

2. Objectif légitime

23. Comme l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, l'article 25 du PIDCP ne contient pas de liste de "buts légitimes" susceptibles de justifier des restrictions à l'exercice des droits qu'il garantit. Pour être légitime, le but poursuivi par la restriction doit être compatible avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux du traité. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit que le droit de prendre part aux affaires publiques, y compris le droit d'être élu, ne doit pas faire l'objet de "restrictions déraisonnables" et que toute restriction doit pouvoir être justifiée par des critères objectifs et raisonnables.¹³

¹⁰ Pour un aperçu de la jurisprudence pertinente, cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)026](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi portant modification de l'article 51 du Règlement intérieur de la Verkhovna Rada sur la responsabilité politique des membres du Parlement ukrainien associés à des partis politiques dont les activités ont été suspendues, §§ 17ff ; Ukraine - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet de loi modifiant certains actes législatifs qui restreignent la participation au pouvoir d'Etat de personnes associées à des partis politiques dont les activités sont interdites par la loi, [CDL-AD\(2023\)025](#), §§ 17ff - et la jurisprudence citée. Dans ces deux avis, la Commission a mis l'accent sur le principe de proportionnalité, l'évaluation individuelle et les garanties procédurales, ainsi que sur les recours effectifs. Voir également Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.1.d.

¹¹ Voir notamment Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.1.d.ii.

¹² Cour européenne des droits de l'homme, *The Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, 6538/74, 26 avril 1979, § 49.

¹³ Nations Unies. Comité des droits de l'homme. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 août 1996. Observation générale 25, § 15.

24. L'objectif principal d'une sanction supplémentaire pour des infractions telles que celle considérée est de prévenir d'autres cas de conflit d'intérêts dans l'administration de l'État (ou locale dans le cas présent). La démocratie repose sur la confiance des électeurs. Les actes d'un représentant élu révélés et sanctionnés ultérieurement sapent cette confiance. Dans ses évaluations précédentes, la Commission de Venise a souligné que les mesures de lutte contre la corruption jouent un rôle important dans la construction d'une société démocratique : la corruption a un impact négatif sur la confiance dans les institutions publiques et sur la cohésion sociale au sein de la société.¹⁴ On pourrait même affirmer qu'il est contraire au principe de la démocratie que des représentants conservent leur mandat bien qu'ils aient été condamnés après les élections pour un délit grave lorsque, en raison de l'utilisation abusive de ressources administratives ou de la corruption, le candidat a bénéficié d'un avantage indu. La disqualification, l'annulation d'un mandat électoral, dans un tel cas, ne devrait pas être considérée comme une limitation de la démocratie, mais comme un moyen de la préserver.¹⁵

25. La demande de la Cour constitutionnelle ukrainienne suggère qu'une personne particulière a fait une contribution monétaire au fonds électoral du candidat-maire, et que cette personne, après l'élection, a été récompensée par le maire avec des postes dans le comité exécutif du conseil municipal et avec des allocations pour les hauts résultats professionnels et des paiements de prestations de santé. Il semble que, dans cette affaire, les tribunaux aient imposé une sanction administrative de déchéance du siège en raison d'infractions liées à la corruption dans le contexte d'une élection, et non une sanction pénale pour corruption. Comme l'a souligné la Commission de Venise, une telle mesure peut être dans l'intérêt de la démocratie.

26. Ainsi, la sanction de déchéance correspond en principe à l'objectif légitime de construction et de maintien d'un État démocratique en interdisant la poursuite d'un mandat pour lequel des conflits d'intérêts ont été prouvés. Cette mesure est particulièrement pertinente pour la défense de l'État de droit dans le cas des maires, puisqu'ils sont le contact le plus étroit entre les institutions publiques et la vie quotidienne des citoyens. Il s'agit également d'un instrument particulièrement pertinent dans le contexte actuel de l'Ukraine, qui doit prendre des mesures anticorruptions énergiques afin de mettre en œuvre les normes internationales les plus élevées en matière de lutte contre la corruption et de rendre ce processus durable à long terme, contribuant ainsi au développement démocratique de l'État.

3. Proportionnalité

27. Toute restriction au droit d'être élu, y compris en cas de déchéance d'un mandat, doit respecter le principe de proportionnalité. Toutefois, les conditions de privation du droit d'éligibilité peuvent être moins strictes que celles de privation du droit de vote.¹⁶ Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 du Protocole n° 1, les restrictions au droit d'être élu doivent être limitées à ce qui est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du régime démocratique. Par exemple, pour évaluer la proportionnalité d'une mesure générale restreignant l'exercice des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, la Commission de Venise rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'un poids décisif devait être attaché à l'existence d'un délai et à la possibilité de réexaminer la mesure en question.¹⁷

¹⁴ Commission de Venise, Avis final sur la loi sur l'épuration gouvernementale (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](#), § 26.

¹⁵ Commission de Venise, Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Berlusconi c. Italie, [CDL-AD\(2017\)025](#), § 11.

¹⁶ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.1.d.iii. Voir la jurisprudence relative à l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, largement citée dans Ukraine - Avis conjoint sur le projet de loi modifiant certains actes législatifs qui restreignent la participation au pouvoir d'Etat de personnes associées à des partis politiques dont les activités sont interdites par la loi, [CDL-AD\(2023\)025](#), §§ 55 et suivants.

¹⁷ CourEDH, [Avis consultatif sur l'appréciation, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, de la proportionnalité d'une interdiction générale de se présenter à des élections après avoir été démis de ses fonctions](#)

28. Dans le cas présent, la sanction a été imposée à la suite d'une décision judiciaire après que la responsabilité de la commission d'une infraction administrative liée à un conflit d'intérêts ait été prouvée.

29. Comme l'a déjà déclaré la Commission de Venise, "la marge d'appréciation est large" pour les Etats membres, mais elle "n'est pas totale" (Hirst (n° 2), § 82). C'est évidemment cette question qui a été la plus controversée dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Le test de proportionnalité est la principale norme européenne commune à appliquer pour les restrictions au droit de se présenter à des élections ou pour la perte de mandat".¹⁸

30. L'appréciation de la proportionnalité doit être fondée sur la gravité de l'infraction commise. Il convient donc d'établir un équilibre entre l'objectif de protection de l'ordre démocratique et le droit de se présenter aux élections, tout en tenant compte des circonstances spécifiques de l'affaire. Cette tâche incombe au pouvoir judiciaire, y compris, le cas échéant, à la Cour constitutionnelle en dernière instance. La Commission de Venise fera cependant des remarques qui devraient aider à évaluer si le principe de proportionnalité a été respecté.

31. D'emblée, la Commission de Venise remarque que la condition relative à l'existence d'un délai (la mesure ne peut excéder un an) est remplie.

32. La condition d'une décision expresse d'une juridiction est clairement remplie. La procédure suivie pour les infractions administratives semble conforme aux exigences d'appréciation individuelle et de garanties procédurales. En outre, le rejet peut être contesté devant les juridictions d'appel, ce qui est conforme à l'exigence de recours effectif, l'une des garanties d'une procédure régulière.¹⁹

33. En outre, le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que la privation du droit de vote et d'éligibilité ne peut être fondée que sur une *condamnation pénale pour un délit grave* imposée par une *décision expresse d'un tribunal*.²⁰ Toutefois, la Cour européenne a également admis la possibilité d'une mesure supplémentaire de privation du droit de se présenter aux élections pour un candidat dont le tribunal estime qu'il a dépassé le montant maximum autorisé des dépenses électorales, et a qualifié cette sanction d'accessoire et non de pénale.²¹

34. Le motif le plus fréquemment prévu dans les pays disposant d'une procédure de déchéance est celui de la déchéance en raison d'une condamnation pénale.²² La déchéance en raison de la nature de la *sanction* ne s'applique en général que lorsqu'une personne est condamnée à une peine d'emprisonnement.²³ Les législations nationales peuvent différer quant à la nature de l'*infraction*, mais se concentrent en particulier sur les infractions électorales. La nature de l'infraction et/ou de la sanction permet donc d'évaluer la gravité de l'infraction.

[dans le cadre d'une procédure de destitution](#), Requête n° P16-2020-002, 8 avril 2022, § 90. P16-2020-002, 8 avril 2022, § 90, avec d'autres références, notamment CourEDH *Paksas c. Lituanie*, [GC], no. [34932/04](#), 6 janvier 2011, § 109.

¹⁸ Commission de Venise, Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), § 18.

¹⁹ Commission de Venise, Liste de contrôle sur l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.2.c.viii.

²⁰ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.1.d.iv-v. La Commission de Venise considère que les sanctions pour conflit d'intérêts, actions illégales ou criminelles, abus de pouvoir ou corruption devraient être traitées dans le cadre de procédures judiciaires et non par le biais de processus politiques : Commission de Venise, Avis sur la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de droit des mesures prises par le gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et sur l'ordonnance d'urgence du gouvernement portant modification de la loi n° 47/1992 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle et sur l'ordonnance d'urgence du gouvernement modifiant et complétant la loi n° 3/2000 relative à l'organisation d'un référendum en Roumanie, [CDL-AD\(2012\)026](#), § 78.

²¹ CourEDH, *Pierre-Bloch c. France*, n° 24194/94, 21 octobre 1997, §§ 127, 128.

²² CourEDH, *Galan c. Italie (déc.)*, n° 63772/16, 18 mai 2021, § 61.

²³ Commission de Venise, Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, [CDL-AD\(2015\)036cor](#).

35. La Commission de Venise rappelle que la qualification juridique de l'infraction (en l'occurrence probablement administrative) au niveau national n'exclut pas son éventuelle nature " pénale " aux fins de la Convention. La Cour européenne des droits de l'homme a élaboré les "critères *Engel*²⁴, résumés tout récemment dans l'affaire *Vasile Sorin Marin* : "[L]e premier critère est la qualification juridique de l'infraction en droit interne, le deuxième est la nature même de l'infraction et le troisième est le degré de sévérité de la peine que l'intéressé risque d'encourir. Les deuxième et troisième critères sont alternatifs et ne sont pas nécessairement cumulatifs. Toutefois, cela n'exclut pas une approche cumulative dans les cas où l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas de conclure clairement à l'existence d'une accusation pénale ".²⁵ Dans ce dernier cas, une amende administrative d'environ 50 euros a été considérée comme étant de nature punitive et relevant donc du volet pénal de l'article 6 de la CEDH. Si les amendes imposées par le code des infractions administratives sont considérées comme punitives plutôt que préventives, il est possible que la mesure prévue à l'article 30, paragraphe 6, relève également du volet pénal de l'article 6 de la CEDH.

36. En tout état de cause, la Commission de Venise n'exclut pas la révocation en cas de mesures prises au titre de l'article 30.6 du Code des sanctions administratives, qu'elles relèvent du volet pénal de l'article 6 de la CEDH ou qu'elles soient seulement qualifiées de mesures administratives de nature préventive ou réparatrice, non punitive.²⁶ Bien entendu, si ces mesures relèvent du volet pénal, la procédure devant les tribunaux devra satisfaire aux critères de l'article 6, paragraphes 1 à 3, de la CEDH et de l'article 7 de la CEDH. En outre, de telles mesures au titre de l'article 30.6 ne sont acceptables qu'à la lumière du principe de proportionnalité en cas d'infractions graves aux règles qui protègent l'intégrité du processus électoral et de ses résultats, et plus généralement le système démocratique de gouvernement : ces mesures devraient concerner des infractions mettant en danger le système démocratique, telles que les irrégularités électorales, les violations des règles électorales et financières ou les conflits d'intérêts liés aux élections.²⁷

37. La question se pose donc de savoir si la nature de l'infraction ou de la sanction peut être considérée comme suffisamment grave pour entraîner la déchéance. En l'espèce, la Commission de Venise note que la sanction primaire elle-même (une amende administrative d'environ 176 €) n'est pas très lourde. Il appartient à la Cour constitutionnelle d'évaluer si la nature de l'infraction qui a conduit à une amende administrative plutôt légère peut être considérée comme suffisamment grave pour conduire également à la sanction supplémentaire de la déchéance, et donc de conclure si la loi, telle qu'elle est appliquée en l'espèce, établit ou non un juste équilibre entre le but légitime poursuivi (voir paragraphes 24-26 ci-dessus) et la protection du droit de siéger en tant qu'élu.

²⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Engel et autres c. Pays-Bas*, no. 5100/71 ; 5101/71 ; 5102/71 ; 5354/72 ; 5370/72, 8 juin 1976, §82 ; *Öztürk c. Allemagne*, 8544/79, 21 février 1984 ; *Lutz c. Allemagne*, 9912/82, 25 août 1987.

²⁵ CourEDH, *Vasile Sorin Marin c. Roumanie*, 17412/16, 3 octobre 2023, § 41.

²⁶ Commission de Venise, Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, [CDL-AD\(2015\)036cor](#). Cf. Commission de Venise, Rapport sur la révocation des maires et des élus locaux, [CDL-AD\(2019\)011](#), § 89.

²⁷ Cf. Commission de Venise, Ukraine - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet de loi modifiant certains actes législatifs qui restreignent la participation au pouvoir d'Etat de personnes associées à des partis politiques dont les activités sont interdites par la loi, [CDL-AD\(2023\)025](#) ; Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les amendements à l'article 51 du Règlement intérieur de la Verkhovna Rada sur la responsabilité politique des membres du Parlement ukrainien associés à des partis politiques dont les activités ont été suspendues, [CDL-AD\(2023\)026](#) ; République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les amendements au Code électoral et à d'autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, [CDL-AD\(2023\)031](#). Voir aussi Commission de Venise, Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement, [CDL-AD\(2015\)036](#), § 155 ; Mémoire d'amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Berlusconi c. Italie, [CDL-AD\(2017\)025](#), §§ 10 et 22 (sur les conditions de déchéance du mandat) ; Rapport sur la révocation des maires et des élus locaux, [CDL-AD\(2019\)011](#), § 89.

4. Dérogations aux traités relatifs aux droits de l'homme

38. La Commission sait que l'Ukraine a notifié des dérogations à plusieurs droits prévus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme, notamment l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 4(1) du PIDCP et l'article 15 de la CEDH autorisent des dérogations "dans la stricte mesure où la situation l'exige" et la nature des droits affectés par la dérogation, les circonstances qui ont conduit à la situation d'urgence et la durée de celle-ci doivent être dûment prises en compte. La Commission souligne que le simple fait qu'une dérogation soit justifiée par les exigences de la situation générale ne signifie pas que des mesures spécifiques soient nécessaires au sens de l'article 15 de la CEDH et de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ("strictement exigées par les circonstances"). La situation d'urgence publique n'étant pas mentionnée dans la demande *amicus curiae*, la Commission de Venise n'examinera pas si les sanctions pourraient être justifiées sur la base d'une dérogation aux traités relatifs aux droits de l'homme.

V. Conclusion

39. En réponse aux questions posées par la Cour constitutionnelle d'Ukraine dans une affaire concernant la révocation d'un maire reconnu coupable d'avoir commis des infractions administratives pour avoir omis de signaler un conflit d'intérêts et avoir pris des mesures ou adopté des décisions dans des conditions de conflit d'intérêts réel, la Commission de Venise est parvenue aux conclusions suivantes :

2. Le droit d'élire et d'être élu maire d'une ville inclut-il (conformément aux normes démocratiques internationales) le droit de siéger en tant que personne élue ?

40. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise considère qu'il existe un lien inhérent entre le droit d'être élu et le droit de siéger en tant qu' élu. Le droit d'élire et d'être élu maire d'une ville comprend le droit de siéger en tant que personne élue.

1. Dans le cas où un maire a été reconnu coupable d'avoir commis des infractions administratives pour avoir omis de signaler un conflit d'intérêts et avoir pris des mesures ou adopté des décisions dans des conditions de conflit d'intérêts réel (équivalent à de la corruption), une sanction supplémentaire (à la sanction principale d'une amende) sous la forme d'une "privation du droit d'occuper des postes ou d'être engagé dans des activités liées à l'exercice de fonctions d'État ou d'autonomie locale" est-elle conforme aux normes internationales ?

3. Si la mesure va à l'encontre des normes internationales, quels droits ont été violés ?

41. Pour répondre à ces questions, la Commission de Venise rappelle qu'une restriction au droit d'être élu et de siéger en tant que maire est acceptable si elle est prévue par la loi, poursuit un but légitime et est conforme au principe de proportionnalité.

- En ce qui concerne la première condition (prévue par la loi), la Commission de Venise estime qu'il peut y avoir des doutes quant à la prévisibilité de l'article 30.6 du Code des infractions administratives. Pour évaluer si l'exigence de prévisibilité est remplie, il convient de se demander également si la jurisprudence établie permet aux citoyens de régler leur conduite : ils doivent pouvoir - au besoin avec des conseils appropriés - prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances, les conséquences qu'une action donnée peut entraîner.
- En ce qui concerne le but légitime, la Commission de Venise considère que la prévention des conflits d'intérêts dans le processus électoral est dans l'intérêt de la démocratie et repose donc sur des critères objectifs et raisonnables.

- En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure, il convient d'établir un équilibre entre l'objectif de protection de l'ordre démocratique et le droit de se présenter aux élections, tout en tenant compte des circonstances spécifiques de l'affaire. Des restrictions sont (en principe) acceptables en cas d'infractions graves aux règles qui protègent l'intégrité du processus électoral et de ses résultats, et plus généralement le système démocratique de gouvernement. Il appartient à la Cour constitutionnelle d'apprécier si une infraction ayant donné lieu à une amende administrative plutôt légère peut néanmoins être considérée comme suffisamment grave pour justifier la sanction supplémentaire de la déchéance, et donc de déterminer si un juste équilibre a été trouvé entre le but légitime poursuivi et la protection du droit de siéger en tant qu'élu. Lors de cette évaluation, la nature de l'infraction (un conflit d'intérêts lié aux élections) et le contexte spécifique de l'Ukraine devraient être pris en considération.

42. La Commission de Venise reste à la disposition de la Cour constitutionnelle d'Ukraine pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.