



Strasbourg, le 24 octobre 2025

CDL-AD(2025)045

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT

SUR

**L'IMPACT DE LA DETENTION PROVISOIRE DES MAIRES SUR
L'EXERCICE DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE LOCALE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 144^e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2025)**

Sur la base des observations de

**Mme Monique JAMETTI GREINER (Membre suppléant, Suisse)
Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (Ancien membre suppléant,
expert, Mexique)**

**M. Cesare PINELLI (Membre suppléant, Italie)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire, expert, Finlande)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée du rapport.....	3
III.	Normes internationales.....	5
A.	Droit à la liberté et à la sécurité (article 5 de la CEDH ; article 9 du PIDCP)	5
B.	Liberté d'expression et de réunion (Articles 10, 11 CEDH ; articles 19, 21 PIDCP)....	6
C.	Limitation de l'utilisation des restrictions aux droits (article 18 de la CEDH).....	6
D.	Droits électoraux	7
1.	Article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, article 25 du PIDCP	7
2.	Charte européenne de l'autonomie locale	8
IV.	Conclusions comparatives.....	9
A.	Mécanismes de suspension et de destitution des maires	10
1.	Suspension temporaire en cas de détention provisoire.....	10
2.	Suspension temporaire sans détention provisoire	12
3.	Destitution	13
4.	Garanties spécifiques en cas de détention provisoire et/ou de suspension	14
B.	Mécanismes de remplacement des maires.....	16
1.	Remplacement par l'adjoint au maire ou par le candidat arrivé en deuxième position.....	16
2.	Répétition des élections ou procédure de nomination initiale.....	17
3.	Poste laissé vacant jusqu'aux prochaines élections.....	17
4.	Remplacement nommé par l'organe municipal	18
5.	Remplacement nommé par le gouvernement	18
6.	Options résiduelles	19
V.	Analyse	19
A.	Détention provisoire et suspension des maires.....	19
1.	Droit à la liberté et à la sécurité, et indépendance du pouvoir judiciaire	20
2.	Liberté d'expression et de réunion.....	21
3.	Impact sur les droits électoraux.....	21
4.	Évaluation des mécanismes de suspension	22
B.	Évaluation des mécanismes de remplacement.....	25
1.	Remplacement par l'adjoint au maire ou par le candidat arrivé en deuxième position.....	25
2.	Répétition des élections ou procédure de nomination initiale.....	26
3.	Poste laissé vacant jusqu'aux prochaines élections.....	26
4.	Remplacement nommé par l'organe municipal	27
5.	Remplacement nommé par le gouvernement	27
VI.	Conclusion	29

I. Introduction

1. Par lettre du 5 juin 2025, M. Marc Cools, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« Congrès »), a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur l'impact de la détention provisoire prolongée des maires de l'opposition sur l'exercice de la gouvernance démocratique locale en Turquie.

2. Pour les raisons exposées plus en détail au paragraphe 12 ci-dessous, le Bureau de la Commission de Venise a décidé de traiter la question de l'impact de la détention provisoire des maires sur la gouvernance démocratique locale sous la forme d'un rapport non spécifique à un pays. La Commission de Venise en a informé le Congrès et les autorités turques, respectivement par lettres du 2 septembre et du 26 septembre 2025.

3. Mme Monique Jametti Greiner, Mme Janine Otálora Malassis, M. Cesare Pinelli et M. Kaarlo Tuori ont agi en tant que rapporteurs pour ce rapport.

4. La Commission de Venise a mené une étude comparative des règles existantes en matière de suspension et de remplacement des maires en détention provisoire dans ses états membres. Elle a effectué son analyse sur la base des réponses reçues à un questionnaire envoyé aux membres de la Commission (CDL-PI(2025)016).¹

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de la recherche comparative. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 144^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025).

II. Contexte et portée du rapport

Contexte

6. Le 27 mars 2025, le Congrès a adopté la Déclaration 12(2025) sur les destitutions de maires en Turquie, dans laquelle il exprimait « sa profonde préoccupation face aux signes évidents de dégradation des conditions de travail des élus locaux et régionaux et à l'affaiblissement des libertés fondamentales et de l'État de droit en Turquie, marqués par une accélération des destitutions, des arrestations et des poursuites judiciaires à l'encontre de maires de l'opposition pour des motifs de terrorisme et de corruption ».²

7. Entre autres, la Déclaration appelait les autorités turques à mettre en œuvre la Recommandation 519 (2024) du Congrès³ et l'avis de la Commission de Venise de 2020 sur le remplacement des candidats élus et des maires,⁴ à abolir la pratique consistant à révoquer les maires et à nommer des administrateurs, à garantir les droits de la défense et à s'abstenir de recourir de manière extensive à la détention provisoire en l'absence de preuves manifestes permettant de soupçonner raisonnablement une infraction.⁵ Le Congrès avait précédemment invité la Turquie, toujours conformément à l'avis de la Commission de Venise de 2020, à « abroger l'article 45(1) ajouté en 2016 à la loi sur les municipalités et, en cas de destitution d'un maire, à envisager des solutions alternatives pour respecter la volonté des électeurs, telles que permettre aux conseils municipaux de choisir un maire de remplacement ou répéter les élections municipales ».⁶

¹ Les réponses à ce questionnaire, envoyé en septembre 2025, dans lequel les rapporteurs s'enquéraient du cadre juridique applicable, ont été reçues de 37 membres de la Commission de Venise. Les informations recueillies sont disponibles [par pays](#) et [par question](#). Lorsque cela s'est avéré nécessaire, la Commission a procédé à des recherches documentaires supplémentaires.

² [Déclaration 12 \(2025\) du Congrès](#), Révocation des maires en Turquie, 27 mars 2025, paragraphe 2.

³ [Rapport du Congrès CG\(2024\)47-16](#), Élections locales en Turquie, 31 mars 2024.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)011](#), Turquie - Avis sur le Remplacement de Candidats Élus et de Maires.

⁵ [Déclaration n° 12 \(2025\) du Congrès](#), Révocation de maires en Turquie, 27 mars 2025, paragraphes 13(a) et (d).

⁶ [Rapport du Congrès CG\(2024\)47-16](#), Élections locales en Turquie, 31 mars 2024, recommandation 6(n).

8. Selon les données fournies par le Congrès, à la suite des élections locales de 2024, plusieurs maires de l'opposition ont été arrêtés et suspendus de leurs fonctions pour diverses accusations, notamment des allégations de corruption et de terrorisme. En juillet 2025, cela concernait au moins 13 maires accusés de corruption et 13 maires accusés de terrorisme, parmi lesquels des personnalités de premier plan telles que les maires des métropoles d'Istanbul, d'Antalya et d'Adana.⁷ Le Congrès a notamment noté que depuis 2024, 13 maires élus au suffrage direct ont été destitués et remplacés par des administrateurs judiciaires, et que quatre millions de citoyens turcs vivent actuellement dans des municipalités gouvernées par des administrateurs nommés par le gouvernement.⁸

9. Dans le même temps, le Congrès a exprimé sa profonde préoccupation concernant « le recours généralisé à la détention provisoire » dans de telles affaires et a noté que « ces détentions, en particulier lorsqu'elles sont perçues comme disproportionnées, remettent en cause la présomption d'innocence et risquent d'étouffer le pluralisme et de limiter la liberté du débat politique ». La demande initiale du Congrès a été présentée à la suite de l'arrestation, en mars 2025, d'Ekrem Imamoğlu, maire de la municipalité métropolitaine d'Istanbul, et plus généralement de la « dégradation des conditions de travail des représentants élus locaux et régionaux ». ⁹

10. Comme indiqué ci-dessus, ce n'est pas la première fois que la Commission de Venise est appelée à évaluer divers textes législatifs concernant l'exercice de la démocratie locale en Turquie. À la demande du Congrès, la Commission de Venise a déjà rendu un avis sur les dispositions du décret-loi d'urgence n° 674 du 1er septembre 2016 concernant l'exercice de la démocratie locale en Turquie (octobre 2017),¹⁰ et un avis sur le remplacement des candidats élus et des maires (juin 2020).¹¹ Dans ces avis, la Commission de Venise a évalué en détail le cadre juridique en vigueur pour la suspension et le remplacement des maires, tel que modifié par l'entrée en vigueur du décret-loi n° 674 du 1er septembre 2016.

Champ d'application

11. La Commission rappelle qu'en tant qu'organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles, son rôle principal est de fournir des avis juridiques dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit.¹² À ce titre, la Commission n'a ni la compétence pour examiner les décisions prises dans des cas individuels, ni lui est-il possible de le faire.¹³ La Commission ne peut donc pas évaluer, par exemple, si les exigences de fond et de procédure de l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« CEDH » ou « Convention ») ont été respectées dans les affaires mentionnées par le Congrès dans sa communication.

12. Compte tenu des deux avis récents de la Commission sur le cadre juridique régissant la suspension et le remplacement des maires en Turquie, le Bureau de la Commission a décidé d'adopter, à la place de l'avis demandé, le présent rapport, qui évalue l'impact de la détention provisoire des maires sur la gouvernance démocratique locale en général. Il est complété par une section comparative, dont les détails sont fournis ci-dessous.

⁷ Données fournies par le Secrétariat du Congrès.

⁸ [Déclaration n° 12 \(2025\) du Congrès](#), « Révocations de maires en Turquie », 27 mars 2025, paragraphe 6 ; [Déclaration des co-rapporteurs du Congrès sur la démocratie locale en Turquie](#), 18 février 2025.

⁹ Demande du Congrès, 5 juin 2005.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)021](#), Turquie - Avis sur les Dispositions du Décret-Loi d'Urgence N° 674 du 1er Septembre 2016 Relatives à l'Exercice de la Démocratie Locale en Turquie.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)011](#), *op. cit.*.

¹² [Commission de Venise : Statut, Règlement intérieur, Principes de conduite](#), p. 60.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)021](#), *op. cit.*, paragraphe 11.

III. Normes internationales

13. Les normes décrites ci-après examinent l'impact de la détention provisoire des maires sur la gouvernance démocratique locale sous deux angles : d'une part, l'impact sur les droits individuels des maires élus et, d'autre part, l'impact sur les droits des électeurs qui les ont élus.

A. Droit à la liberté et à la sécurité (article 5 de la CEDH ; article 9 du PIDCP)

14. L'article 5 de la Convention garantit un droit d'une importance primordiale dans une « société démocratique » au sens de la Convention, à savoir le droit à la liberté et à la sécurité.¹⁴ Il ne peut être limité que dans des cas très spécifiques, comme le précise de manière exhaustive l'article 5, paragraphe 1. L'un des types les plus courants de privation de liberté dans le cadre d'une procédure pénale est la détention provisoire, conformément à l'article 5, paragraphe 1, point c).¹⁵ En ce qui concerne ce droit fondamental, qui est également reflété à l'article 9, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (« PIDCP »), le Comité des droits de l'homme des Nations unies a précisé que la détention provisoire doit être exceptionnelle, justifiée par des raisons propres à chaque cas et soumise à un réexamen continu.¹⁶ Lorsque la personne placée en détention provisoire est un représentant élu, les considérations ci-dessous doivent tenir compte du contexte spécifique lié à cette fonction, comme l'a déjà souligné la Cour dans le passé¹⁷ et comme cela sera développé plus en détail ci-dessous.

15. Le caractère « raisonnable » des soupçons sur lesquels doit se fonder une arrestation constitue un élément essentiel de la garantie prévue à l'article 5, paragraphe 1, point c), et présuppose l'existence de faits ou d'informations qui convaindraient un observateur objectif que la personne concernée a pu commettre l'infraction.¹⁸ La question de savoir si la durée de la détention provisoire est « raisonnable » ne peut être appréciée de manière abstraite et il appartient aux autorités judiciaires nationales de veiller à ce que, dans un cas donné, la détention provisoire d'une personne accusée ne dépasse pas une durée raisonnable.¹⁹ Les notions de « décision rapide » (article 5, paragraphe 4) et de « délai raisonnable » (article 5, paragraphe 3) doivent être appréciées à la lumière des circonstances propres à chaque affaire, notamment la complexité de la procédure, la conduite des autorités nationales et de la personne détenue, ainsi que l'enjeu pour cette dernière.²⁰

¹⁴ CEDH, *Demirtaş c. Turquie* (n° 2) [GC], [Requête n 14305/17](#), 22 décembre 2020, par. 314.

¹⁵ Les parties pertinentes de l'article 5, paragraphes 1, c), 3 et 4, sont libellées comme suit :

Tout individu a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et conformément à la procédure prévue par la loi :

[...] c) l'arrestation ou la détention légale d'une personne effectuée en vue de la traduire devant l'autorité judiciaire compétente sur la base d'un soupçon raisonnable d'avoir commis une infraction ou lorsque cela est raisonnablement jugé nécessaire pour empêcher cette personne de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'avoir commise ; [...]

3. Toute personne arrêtée ou détenue conformément aux dispositions du paragraphe 1 (c) du présent article doit être traduite sans délai devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable ou libérée dans l'attente de son jugement. La libération peut être subordonnée à des garanties de comparution aux audiences.

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours par lequel la légalité de sa détention est rapidement jugée par un tribunal et sa libération ordonnée si la détention n'est pas légale.

¹⁶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 35, article 9 (Liberté et sécurité de la personne), [CCPR/C/GC/35](#), par. 37-38 ; voir également le principe 39 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (Résolution GA/Res/43/173 de l'Assemblée générale des Nations Unies, [Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement](#)).

¹⁷ Voir, par exemple, CEDH, *Mecit et autres c. Turquie*, [Requêtes n 69884/17 et 81 autres](#), 12 décembre 2023 ; *Eriş et autres c. Turquie*, [Requêtes n 58665/17 et 44 autres](#), 24 octobre 2023.

¹⁸ CEDH, *Demirtaş c. Turquie* (n° 2) [GC], *op. cit.*, par. 314, 355 ; La persistance d'un soupçon raisonnable que le détenu a commis une infraction est une condition *sine qua non* pour la validité du maintien en détention.

¹⁹ CEDH, *Buzadji c. République de Moldova* [GC], [Requête N 23755/07](#), 5 juillet 2016, par. 90.

²⁰ CEDH, *Kavala c. Turquie*, [Requête n 28749/18](#), 10 décembre 2019, par. 180.

16. Enfin, tout contrôle judiciaire doit être rapide afin de permettre un recours contre d'éventuels mauvais traitements et de limiter au minimum toute ingérence injustifiée dans la liberté individuelle.²¹ Le maintien en détention ne peut être justifié dans un cas donné que s'il existe des indications concrètes d'une véritable nécessité d'intérêt public qui, nonobstant la présomption d'innocence, l'emporte sur la règle du respect de la liberté individuelle énoncée à l'article 5.²²

B. Liberté d'expression et de réunion (Articles 10, 11 CEDH ; articles 19, 21 PIDCP)

17. La liberté d'expression protégée par l'article 10 de la Convention constitue « l'un des fondements essentiels d'une société [démocratique], l'une des conditions fondamentales de son progrès et du développement de chaque individu ». ²³ Les ingérences dans l'article 10 ne peuvent être justifiées que dans la mesure où elles poursuivent un but légitime, sont prévues par la loi et autorisées (en termes de qualité de la loi) et sont proportionnées au but légitime poursuivi et nécessaires dans une société démocratique. Le droit à la liberté d'expression est également réglementé à l'article 19 du PIDCP et a été décrit comme constituant la « pierre angulaire de toute société libre et démocratique ». ²⁴ Dans une affaire pertinente, la Cour a noté que la liberté d'expression est particulièrement importante pour les représentants élus, qui représentent leur électeur, attirent l'attention sur leurs préoccupations et défendent leurs intérêts. En conséquence, les ingérences dans la liberté d'expression – dans ce cas particulier d'un membre de l'opposition au parlement – appellent un examen minutieux de la part de la Cour.²⁵

18. L'article 11, qui garantit le droit à la liberté de réunion pacifique, est un droit fondamental dans une société démocratique et, tout comme la liberté d'expression, l'un des fondements d'une société démocratique.²⁶ Également prévu à l'article 21 du PIDCP, le droit de réunion pacifique « permet aux individus de s'exprimer collectivement et de participer à la construction de leur société ». ²⁷ Nonobstant son rôle autonome et son champ d'application particulier, l'article 11 doit également être considéré à la lumière de l'article 10, où l'objectif de l'exercice de la liberté de réunion est l'expression d'opinions personnelles ainsi que la nécessité de garantir un forum pour le débat public.²⁸

C. Limitation de l'utilisation des restrictions aux droits (article 18 de la CEDH)

19. L'article 18 de la Convention²⁹ a pour objectif d'interdire l'abus de pouvoir, en empêchant les limitations abusives et illégitimes des droits et libertés garantis par la Convention par des mesures étatiques contraires à l'esprit même de la Convention.³⁰

20. La jurisprudence de la Cour s'est spécifiquement intéressée à la notion d'« objectif inavoué », décrit comme un objectif qui n'est pas prescrit par la disposition pertinente de la Convention

²¹ CEDH, *De Jong, Baljet et Van den Brink c. Pays-Bas*, [Requête n 8805/79, 8806/79, 9242/81](#), 22 mai 1984, par. 51 ; *Aquilina c. Malte* [GC], [Requête n° 25642/94](#), 29 avril 1999, par. 48-49.

²² CEDH, *Buzadji c. République de Moldavie* [GC], *op. cit.*, par. 90 (avec d'autres références).

²³ CEDH, *Handyside c. Royaume-Uni*, [Requête n 5493/72](#), 7 décembre 1976, par. 49 ; *Sanchez c. France* [GC], [Requête n 45581/15](#), 15 mai 2023, par. 145.

²⁴ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, article 19 (Liberté d'opinion et d'expression), [CCPR/C/GC/34](#), par. 2.

²⁵ CEDH, *Demirtaş c. Turquie (n° 2)* [GC], *op. cit.*, par. 242-245.

²⁶ CEDH, *Djavit An c. Turquie*, [Requête n 20652/92](#), 9 juillet 2003, par. 56 ; *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], [Requête n 37553/05](#), 15 octobre 2015, par. 91.

²⁷ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 37, article 21 (Droit de réunion pacifique), [CCPR/C/GC/37](#), par. 1.

²⁸ CEDH, *Ezelin c. France*, [Requête n 11800/85](#), 26 avril 1991, par. 37 ; *Éva Molnár c. Hongrie*, [Requête n 10346/05](#), 7 janvier 2009, par. 42.

²⁹ Il est libellé comme suit : « Les restrictions autorisées par la présente Convention auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été prescrites. »

³⁰ CEDH, *Merabishvili c. Géorgie*, [Requête n 72508/13](#), 28 novembre 2017, par. 303.

et qui est différent de celui proclamé par les autorités.³¹ Pour apprécier la nature et le degré de répréhensibilité de l'objectif inavoué allégué, il est tenu compte de l'impact de la restriction contestée et de la gravité de l'objectif inavoué. Dans plusieurs affaires, la Cour a estimé que la détention provisoire de représentants élus – lorsqu'il n'existe aucun autre motif valable justifiant la détention – poursuivait l'objectif inavoué d'étouffer le pluralisme et de limiter la liberté du débat politique.³²

D. Droits électoraux

1. Article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, article 25 du PIDCP

21. Étant donné que le problème en question concerne les représentants élus au niveau local, les normes internationales relatives aux droits électoraux et à la gouvernance démocratique locale sont également pertinentes. Le droit de vote et d'éligibilité est consacré à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. La jurisprudence de la CEDH établit que les droits en question ne sont pas absolus mais soumis à des « limitations implicites » et que les États contractants doivent bénéficier d'une marge d'appréciation dans ce domaine.³³ Pour apprécier l'ingérence dans l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour vérifie s'il y a eu arbitraire ou disproportionnalité et si la restriction a porté atteinte à la libre expression du peuple.³⁴

22. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 3 du protocole n° 1 ne concerne que le choix du législateur. En conséquence, il ne couvre en principe pas les élections locales, qu'elles soient municipales ou régionales.³⁵ La Commission a rappelé dans le passé que le droit d'être élu est intrinsèquement lié au droit de siéger en tant que personne élue, et a décrit la *raison* d'être de cette règle comme suit : « le droit d'être élu serait une coquille vide, dépourvue de toute efficacité, si la protection juridique de ce droit ne s'étendait pas aux représentants élus dans l'exercice de leurs fonctions au nom des électeurs ». ³⁶ Plus précisément, la Commission a indiqué qu'elle considérerait que ce principe s'appliquait à « toutes les fonctions électives ». ³⁷

23. Le Congrès, quant à lui, affirme que le droit à des élections libres devrait être étendu à tous les types d'élections et de référendums, afin de garantir des protections fondamentales tant aux candidats qu'aux électeurs.³⁸

24. Les dispositions de l'article 25(b) du PIDCP, qui consacrent également le droit de vote et d'éligibilité, dans le cadre d'un droit plus large de participer à la vie publique, ont été considérées comme applicables aux élections municipales.³⁹ Bien qu'il ne contienne pas de liste d'objectifs « légitimes » susceptibles de justifier des restrictions à l'exercice des droits qu'il garantit, le matériel

³¹ CEDH, *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, [Requête n° 15172/13](#), 13 octobre 2014, par. 137; *Khodorkovskiy c. Russie*, [Requête n° 5829/04](#), 28 novembre 2011, par. 255; *Merabishvili c. Géorgie*, *op. cit.*, par. 283. Dans ce contexte, la Cour est passée, ces dernières années, d'une présomption initiale de bonne foi de la part des autorités à une appréciation plus objective de l'existence ou de l'absence d'un but inavoué et, partant, d'un abus de pouvoir.

³² CEDH, *Demirtaş c. Turquie (n° 2) [GC]*, *op. cit.*, par. 436 ; *Kavala c. Turquie*, *op. cit.*, par. 231. Il s'agit en particulier de déterminer si la restriction contestée affecterait uniquement le requérant individuel ou ses compagnons militants/sympathisants, ou bien l'essence même de la démocratie en tant que moyen d'organisation de la société dans lequel la liberté individuelle ne peut être limitée que dans l'intérêt général.

³³ CEDH, *Ždanoka c. Lettonie*, [Requête n° 58278/00](#), 16 mars 2006, par. 103.

³⁴ CEDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, [Requête n° 9267/81](#), 2 mars 1987, par. 52 ; *Ždanoka c. Lettonie*, *op. cit.*, par. 103-104, 115.

³⁵ CEDH, *Xuereb c. Malte*, [Requête n° 52492/99](#), 15 juin 2000; *Salleras Llinares c. Espagne*, [Requête n° 52226/99](#), 12 octobre 2000 ; *Malarde c. France*, [Requête n° 46813/99](#), 5 septembre 2000.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)050](#), Ukraine - Mémoire *Amicus Curiae* Concernant les Sanctions Accessoires a une Sanction Administrative, par. 18.

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)050](#), par. 18, avec d'autres références.

³⁸ [Congrès DEC 12 \(2025\)](#), Révocations de maires en Turquie, par. 10.

³⁹ Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Ignatane c. Lettonie*, [Communication No. 884/1999](#), 31 juillet 2001, par. 7.4.

interprétatif pertinent prévoit que toute restriction à l'exercice des droits protégés par l'article 25 doit être fondée sur des « critères objectifs et raisonnables ». Plus précisément, aucune « restriction déraisonnable » ne doit être imposée à la participation des citoyens à la conduite des affaires publiques.⁴⁰

2. Charte européenne de l'autonomie locale

25. Compte tenu de l'impact de la pratique examinée sur les droits électoraux au niveau local, les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale (« Charte ») revêtent une importance particulière. Dès son préambule, la Charte souligne le lien entre les collectivités locales et la démocratie, qui doit être considéré comme le « cœur » de la Charte, en affirmant que « les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique » (considérant 3).⁴¹ La Charte prévoit le principe de l'élection des conseils et assemblées au suffrage libre, secret, égal, universel et direct (article 3, paragraphe 2). En outre, l'article 3, paragraphe 2, indique comment les intérêts de la population locale sont déterminés, à savoir par la population locale elle-même, par le biais d'un processus décisionnel démocratique.⁴² La Charte prescrit également que les représentants doivent être libres dans l'exercice de leur mandat (article 7, paragraphe 1) et que les fonctions et activités jugées incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif local sont déterminées par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux (article 7, paragraphe 2).

26. En ce qui concerne la démocratie locale, les articles 3(2) et 7(1) de la Charte fournissent une base permettant de déduire des principes pertinents. Ceux-ci comprennent notamment « le choix de la démocratie représentative au niveau local, dans laquelle le pouvoir décisionnel est exercé par des conseils ou des assemblées directement élus par le peuple. [...] Ce principe détermine que ' le droit des citoyens de participer à la conduite des affaires publiques ' mentionné dans le préambule [de la Charte] s'exerce principalement au niveau local par l'intermédiaire des représentants locaux élus. Les élections locales jouent donc un rôle clé dans la démocratie locale : les représentants locaux doivent être élus dans des élections directes, libres et secrètes, sur la base du suffrage direct, égal et universel. »⁴³ Alors que la Charte ne précise pas où réside cette légitimité démocratique, le protocole additionnel à la Charte consacre le droit de toute personne relevant de la compétence d'une autorité locale à participer aux affaires de cette autorité.⁴⁴

27. Nonobstant ce qui précède, la question se pose toujours de savoir si ces dispositions s'appliquent aux maires élus au suffrage direct. L'article 3 de la Charte ne mentionne pas la nécessité d'avoir des organes exécutifs, ni la manière dont ils doivent être nommés, mais stipule seulement que les conseils ou assemblées élus « peuvent disposer d'organes exécutifs qui leur sont responsables ».⁴⁵ On pourrait donc faire valoir que cette disposition de la Charte ne s'applique pas aux maires élus au suffrage direct, car ceux-ci ne peuvent être considérés comme des organes exécutifs « du » conseil local. De l'avis du Congrès, toutefois, la tendance à l'élection directe des maires qui s'est répandue en Europe au cours des dernières décennies ne pouvait pas vraiment être anticipée au moment de la rédaction de la Charte.⁴⁶ Dans des

⁴⁰ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, [CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Observation générale n° 25](#), par. 4, 6, 15.

⁴¹ Congrès, [CG-FORUM\(2020\)02-205 final](#), Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale (« Commentaire du Congrès »), par. 5.

⁴² [Commentaire du Congrès](#), par. 37.

⁴³ [Commentaire du Congrès](#), par. 39.

⁴⁴ Article 1 du Protocole additionnel ; le Commentaire du Congrès note qu'une seule disposition du préambule de la Charte est substantielle et établit « un droit qui n'est pas mentionné dans la Charte, à savoir « le droit des citoyens de participer à la conduite des affaires publiques ». Cette dimension a été mise en œuvre par le Protocole additionnel. [...] Ce « droit des citoyens » a été consacré ultérieurement dans le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale, qui est entré en vigueur le 1er juin 2012 ». ([Commentaire du Congrès](#), par. 2 et 6).

⁴⁵ [Commentaire du Congrès](#), par. 41.

⁴⁶ [Commentaire du Congrès](#), par. 42.

recommandations ultérieures, le Congrès a déclaré que l'article 3(2) laisse la porte ouverte à l'élection directe de l'exécutif.⁴⁷

28. En ce qui concerne le droit d'exercer ses fonctions en tant qu' élu (voir paragraphes 21-22 ci-dessus), le Congrès a souligné que « la démocratie locale ne se limite pas à des élections libres et équitables, mais doit également permettre aux élus locaux d'élaborer des stratégies et des politiques locales répondant aux besoins de la population locale ». ⁴⁸ Les dispositions de l'article 7 examinées ci-dessus consacrent ce principe pour les élus locaux.

29. En particulier, le Congrès note que « l'article 7.1 [de la Charte] vise à garantir que les citoyens soient libres d'exercer des fonctions électives et ne soient pas empêchés d'exercer des fonctions politiques pour des raisons financières ou matérielles. Personne ne devrait être dissuadé de se présenter aux élections locales; une fois élus, les conseillers locaux ne devraient pas être empêchés de s'acquitter efficacement de leurs fonctions ». ⁴⁹ Bien que la Charte ne mentionne pas les conditions particulières d'éligibilité et les éventuelles incompatibilités, le Congrès a récemment fait valoir que « les restrictions à l'exercice d'une fonction élective devraient être aussi limitées que possible et définies dans les législations nationales, ce qui signifie qu'elles s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement. Les principales restrictions à l'exercice d'une fonction devraient être liées à des conflits d'intérêts potentiels ou à un engagement qui empêche le représentant local d'exercer ses fonctions pour la collectivité locale de manière professionnelle ». ⁵⁰

IV. Conclusions comparatives

30. Comme indiqué ci-dessus, la Commission de Venise a mené une étude comparative sur les conditions pouvant conduire à la suspension temporaire ou à la destitution définitive d'un maire faisant l'objet de poursuites judiciaires, ainsi que sur son remplacement ultérieur. Ce faisant, la Commission a pris en considération les maires indépendamment de leur mode d'élection ou de nomination. L'étude ci-dessous inclut donc à la fois les maires élus au suffrage direct et indirect, ainsi que ceux nommés par le gouvernement. Le cas échéant, le mode d'élection ou de nomination a été précisé. D'emblée, la Commission tient à souligner que les données provenant de différents systèmes juridiques ne peuvent être comparées de manière définitive sans tenir compte de l'ensemble du cadre juridique et sans prendre dûment en considération le contexte social, politique et historique plus large.

31. Afin de mener cette étude comparative, les deux questions suivantes ont été envoyées sous forme de questionnaire à tous les membres de la Commission de Venise :

⁴⁷ Voir la [Recommandation 113 \(2002\) du Congrès](#) sur les relations entre le public, l'assemblée locale et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale). Voir également : [Recommandation 151 \(2004\) du Congrès](#) sur les avantages et les inconvénients d'un exécutif local élu au suffrage direct à la lumière des principes de la Charte ; dans son commentaire contemporain plus récent sur la Charte et son rapport explicatif, le Congrès apporte également des éclaircissements sur cette question. Dans son examen des dispositions de l'article 6 de la Charte, qui vise à préserver l'autonomie locale en permettant aux autorités locales d'établir des structures et des arrangements administratifs internes, le Congrès se penche sur la composition institutionnelle d'une autorité locale et conclut que « le pouvoir de prendre des décisions dans ce domaine dépendra de différents facteurs, tels que l'existence de maires élus au suffrage direct ou de maires élus par le conseil. Dans le premier cas, le maire et le conseil local peuvent tous deux avoir le pouvoir de déterminer la structure interne de leurs sphères organisationnelles respectives. Dans le second cas, le pouvoir de déterminer l'ensemble de la structure organisationnelle de la collectivité locale est généralement dévolu au conseil, qui approuve les règlements, les statuts ou les règles internes similaires établissant les différents organes, services et divisions de l'administration locale. Ce pouvoir peut être délégué au maire, pour l'organisation spécifique de la mairie. ([Commentaire du Congrès](#), pars. 49, 99).

⁴⁸ [Commentaire du Congrès](#), par. 45.

⁴⁹ Ce paragraphe est donc étroitement lié au paragraphe 2, qui traite de la compensation financière (voir ci-dessous). Par « représentants élus locaux », la Charte entend toute personne exerçant un mandat politique sur la base d'une élection (essentiellement les membres des conseils locaux/provinciaux, les maires, etc.). »

⁵⁰ [Commentaire du Congrès](#), par. 120.

- Dans quelles circonstances la détention provisoire d'un maire peut-elle entraîner sa suspension définitive/temporaire ? Quelles sont les garanties existantes ?
- Si un maire est suspendu de manière définitive/temporaire pendant sa détention provisoire, votre cadre juridique prévoit-il un ou plusieurs mécanismes pour le remplacer ? Si oui, veuillez préciser si ces mécanismes sont permanents ou temporaires et quel type de garanties s'applique.

Les réponses ont été fournies par 37 membres de la Commission de Venise⁵¹ et complétées par des recherches documentaires, lorsque cela était nécessaire. La Commission exprime sa gratitude à tous les membres qui ont contribué à la présente analyse par leurs réponses. Les résultats individuels de ce questionnaire sont disponibles en ligne,⁵² et les informations fournies ont été analysées et organisées en groupes comme indiqué ci-dessous.

A. Mécanismes de suspension et de destitution des maires

32. Dans un premier temps, la Commission a axé son analyse comparative sur les règles et procédures applicables à la suspension temporaire et à la destitution définitive des maires lorsque des poursuites pénales sont engagées à leur encontre, ainsi que sur les garanties qui y sont associées.

1. Suspension temporaire en cas de détention provisoire

33. Dans très peu de pays, un maire est automatiquement suspendu temporairement de ses fonctions s'il est placé en détention provisoire, et ce uniquement pour la durée de sa détention. **Algérie ; République de Corée ; Italie; Pologne; Roumanie.**⁵³ En **Espagne**, un maire est automatiquement suspendu à titre temporaire dès qu'un acte d'accusation est confirmé et qu'une détention provisoire a été ordonnée pour appartenance ou association à des bandes armées ou à des individus terroristes ou rebelles.⁵⁴

⁵¹ Algérie, Autriche, Belgique, Canada (Colombie-Britannique), Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Israël, Italie, République de Corée, Kosovo, Kirghizistan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Moldavie, Monaco, Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, République slovaque, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine.

⁵² Disponible par [pays](#) et par [question](#).

⁵³ **Algérie**, Code municipal (loi n° 11-10 du 22 juin 2011) ; cette suspension n'entraîne pas la perte du mandat, mais est provisoire dans l'attente de la finalisation de la procédure correspondante ; **République de Corée**, l'article 124(1)2 de la loi coréenne sur l'autonomie locale prévoit que le maire adjoint exerce les pouvoirs du maire lorsque celui-ci est « détenu après mise en accusation » ; lorsqu'elle a examiné la constitutionnalité de cette disposition, la Cour constitutionnelle coréenne a statué comme suit : « Le travail d'un chef d'administration locale – qui élabore et décide de nombreux projets et politiques visant à promouvoir le bien-être des habitants et exécute les budgets – nécessite de recueillir les opinions des habitants par divers canaux, d'engager des discussions approfondies avec les organismes concernés sur des questions importantes et de prendre des décisions rapides dans les cas urgents. [...] Lorsque le chef est en détention, il devient nettement plus difficile de recueillir des opinions diverses, de délibérer suffisamment avec les organismes concernés, de traiter les tâches urgentes ou d'assurer une surveillance efficace. Ainsi, la disposition légale suspend les fonctions d'un chef d'administration locale qui est détenu après sa mise en accusation et oblige le chef adjoint à agir en son nom afin d'éviter les risques prévisibles pour le bon déroulement des fonctions officielles et le bien-être des habitants. En d'autres termes, en excluant de ses fonctions un chef détenu après sa mise en accusation, garantissant ainsi le fonctionnement normal et continu de la fonction, l'objectif législatif est d'assurer une administration locale harmonieuse et efficace et de promouvoir le bien-être des résidents. » (Cour constitutionnelle, 28 avril 2011, 2010Hun-Ma474) ; **Italie**, article 11 du décret législatif n° 235 de 2012, prévoyant la suspension en cas de détention provisoire conformément à l'article 285 du Code de procédure pénale ; Il convient de noter que, lorsque l'article 11 du décret législatif n° 235 de 2012 n'est pas appliqué, la législation italienne exclut expressément les fonctionnaires élus au suffrage direct, tels que les maires, des mesures d'inéligibilité telles que la suspension de leurs fonctions ou de leur service public (article 289, paragraphe 3, du Code de procédure pénale) ; **Pologne**, article 28g(1)(1) de la loi sur l'autonomie municipale ; la détention provisoire est mentionnée comme l'une des circonstances constituant un « empêchement temporaire » ; la suspension ne dure que pendant la durée de l'empêchement et le maire reprend ses fonctions le jour de sa libération ; **Roumanie**, article 159(1)(a) du Code administratif.

⁵⁴ **Espagne**, article 384bis du Code de procédure pénale (*Ley de Enjuiciamiento Criminal*) ; La décision confirmant l'acte d'accusation est prise à la fin de la phase d'enquête et lorsqu'il existe des preuves suffisantes pour inculper formellement une personne de la commission présumée d'un crime. La suspension est maintenue pendant toute la durée de la détention.

34. Dans d'autres pays, la détention provisoire d'un maire n'entraîne pas automatiquement sa suspension temporaire. Toutefois, lorsqu'un maire est en détention provisoire, une décision discrétionnaire peut être prise pour le suspendre, par différents organes :

- a. Par le conseil municipal : **Irlande, Islande, Norvège, Pérou**;⁵⁵
- b. Par un juge dans le cadre d'une procédure pénale : **Lettonie ; Lituanie ; Kirghizistan ; Moldavie ; Portugal ; Saint-Marin**;⁵⁶
- c. Par l'administration : **Allemagne** (autorité disciplinaire)⁵⁷ ; **Israël** (comité nommé par le ministère de l'Intérieur)⁵⁸.

⁵⁵ **Irlande**, articles 18(4) et 19 de la loi n° 2001 sur les collectivités locales; un maire peut être démis de ses fonctions – en tant que membre du conseil municipal – par une résolution dudit conseil, créant ainsi une « vacance fortuite » qui permettrait à l'adjoint au maire d'assumer la fonction jusqu'à la prochaine élection ; **Islande**, articles 7 et 54 de la loi n° 138/2011 sur les collectivités locales; lorsqu'un maire est dans l'incapacité d'exercer ses fonctions en raison d'une détention provisoire, le conseil municipal a le pouvoir d'assurer le fonctionnement de la municipalité, notamment en suspendant ou en mettant fin au mandat du maire; **Norvège**, section 7.12(2), (4) de la loi sur les collectivités locales; en cas d'inculpation pour une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de plus de trois ans, une suspension temporaire peut être imposée jusqu'à ce qu'un jugement définitif ait été rendu dans l'affaire; **Pérou**, article 25(3) de la loi 27972, loi organique des municipalités; la suspension temporaire peut être décidée par le conseil municipal pour la durée de la détention provisoire; à l'expiration de la détention provisoire, le maire reprend automatiquement ses fonctions.

⁵⁶ **Lettonie**, article 16 de la loi sur les collectivités locales ; article 243(1)(3) de la loi sur la procédure pénale; en tant que « mesure de sécurité » spécifique appliquée dans le cadre d'une procédure pénale, cela peut inclure l'interdiction d'exercer certains emplois empêchant la personne concernée de remplir les fonctions de sa charge; **Lituanie**, article 157(1) du code de procédure pénale; la suspension peut être imposée à la demande d'un procureur au cours d'une enquête sur des actes criminels, si cela est nécessaire pour accélérer et rendre plus impartiale l'enquête sur l'acte criminel ou pour empêcher le suspect de commettre de nouveaux actes criminels; **Kirghizistan**, article 27 de la loi n° 125 du 27 octobre 2021 « sur la fonction publique nationale et la fonction municipale »; la suspension peut être imposée sur la base d'une décision d'un procureur, d'un enquêteur ou d'un tribunal ; il convient de noter qu'au Kirghizistan, le maire est nommé par le président ; toute suspension ainsi prononcée reste en vigueur jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise sur l'affaire ; **Moldavie**, article 33(1) de la loi n° 436/2006 sur l'administration publique locale; un maire peut être temporairement suspendu de ses fonctions s'il est poursuivi pour une infraction pénale jusqu'à ce qu'une décision judiciaire définitive soit rendue; une telle décision est laissée à la discrétion du tribunal, qui doit justifier le bien-fondé de cette décision en tenant compte des circonstances particulières de l'affaire (voir les références aux décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle de Moldavie ci-dessous, à la note de bas de page 104); **Portugal**, article 199(1)(a) du Code de procédure pénale; elle peut être appliquée à titre de mesure coercitive lorsque l'infraction en question est passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à deux ans; toutefois, il convient de noter que malgré les récentes modifications, la loi n'est toujours pas claire quant à la légalité de la suspension de l'exercice du mandat politique des maires à titre de mesure coercitive dans le cadre d'une procédure pénale; en tout état de cause, cela ne concerne que l'exercice du mandat, et non la fonction exercée par le maire; le mandat politique subsiste donc malgré la suspension; **Saint-Marin**, article 53(3) et (6) de la loi n° 24 du 2 mars 2022; un juge peut imposer la suspension de l'exercice d'une fonction publique ou une interdiction temporaire d'exercer des fonctions administratives et représentatives à titre de « mesure de précaution personnelle », ce qui entraîne une impossibilité *de jure* d'exercer la fonction de maire.

⁵⁷ **Allemagne**, une suspension temporaire peut être prononcée par l'autorité disciplinaire à titre de mesure disciplinaire à l'encontre des maires en cas de détention provisoire (Bade-Wurtemberg: § 22 I LDG BW, Bavière: § 39(1) BayDG, Hesse: § 43(1) HDG, Rhénanie-du-Nord-Westphalie: § 38 I LDG NRW); il convient de noter qu'en Allemagne, les maires ont le statut juridique de fonctionnaires électoraux et sont en même temps des fonctionnaires temporaires pendant la durée de leur mandat, ce qui les soumet aux lois sur la fonction publique et aux lois disciplinaires; l'imposition d'une suspension temporaire de fonction est conditionnée par la gravité de la faute, qui doit laisser présager que la procédure disciplinaire aboutira à un licenciement de la fonction publique ou à la perte des droits à pension ; elle peut également être conditionnée par le fait que le maintien en fonction entraverait de manière significative le service concerné ou l'enquête en cours, et que la suspension ne serait pas disproportionnée compte tenu de la gravité de l'affaire et de la mesure disciplinaire prévue (voir par exemple §§ 13, 15 et 43(1)2 HDG); la Cour constitutionnelle fédérale a établi que les fonctionnaires élus, tels que les maires, ne bénéficient pas de protections spécifiques et qu'ils peuvent être temporairement suspendus de leurs fonctions ; elle a en outre estimé que le principe de démocratie n'exige pas que les élus locaux soient exemptés de tout contrôle juridictionnel et qu'il appartienne uniquement aux électeurs de se prononcer sur leur action passée (Décision de la Cour constitutionnelle fédérale (1^{ère} chambre du 2nd sénat) du 23 août 2017 – 2 BvR 1745/17).

⁵⁸ **Israël**, S. 19A(a), (e), (h) de la loi sur les autorités locales, 5735-1975; lorsqu'un acte d'accusation a été déposé contre un maire, une suspension temporaire peut être imposée par un comité nommé par le ministère de l'Intérieur; le comité chargé d'examiner la suspension du maire est composé de trois juges et juristes, tous nommés par le ministre de l'Intérieur; ce faisant, le comité prendra en considération, entre autres, la gravité et le nombre des accusations pertinentes ainsi que le lien entre les accusations et les pouvoirs et fonctions du maire en tant que

35. D'autres pays ne réglementent pas la possibilité de suspendre un maire en cas de détention provisoire. Cependant, dans de telles situations, l'absence d'un maire les rendrait incapables d'exercer leurs fonctions, ce qui pourrait ou conduirait *de facto* à leur suspension. C'est le cas en **Irlande**, au **Liechtenstein**, en **Macédoine du Nord**, à **Saint-Marin**, en **Slovaquie** et en **Suède**.⁵⁹

36. Enfin, très peu de pays ne disposent d'aucune réglementation pouvant être appliquée, directement ou par interprétation, pour suspendre un maire en détention provisoire. Un maire en détention provisoire continuerait donc en principe à exercer son mandat. Il s'agit des pays suivants : **France** ;⁶⁰ **Monténégro** ; **Monaco** ; **Suisse**.

2. Suspension temporaire sans détention provisoire

37. En outre, un certain nombre de pays réglementent la possibilité de suspendre temporairement un maire de ses fonctions en cas de poursuites pénales à son encontre, que ce maire soit ou non en détention provisoire.

38. Ces décisions peuvent être prises avec ou sans pouvoir discrétionnaire par le pouvoir judiciaire, le conseil municipal ou l'exécutif, et sont souvent liées à des allégations spécifiques : **Canada (Colombie-Britannique)** ; **Estonie** ; **Finlande** ; **France** ; **Grèce** ; **Kosovo** ; **Norvège** ; **Turquie** ; **Ukraine**.⁶¹

chef de l'autorité locale; la suspension prend fin si la procédure pénale est abandonnée, se termine sans convention ou si une condamnation est prononcée pour une infraction qui n'implique pas de « turpitude morale ».

⁵⁹ En **Irlande**, un maire absent pendant une période continue pouvant aller jusqu'à 18 mois est considéré comme ayant démissionné (articles 18(4) et 19 de la loi de 2001 sur les collectivités locales); au **Liechtenstein**, un maire en détention provisoire pourrait être considéré comme « empêché » de continuer à exercer ses fonctions et serait donc remplacé (article 55 *Gemeindegesetz*); en **Macédoine du Nord**, un maire en détention provisoire peut être considéré comme « absent » ou soumis à un « empêchement » (article 52(5), (6) de la loi sur l'autonomie locale (Journal officiel de la République de Macédoine, n° 5/2002; Journal officiel de la République de Macédoine du Nord, n° 202/2024)); l'« absence » ou l'« empêchement » pourrait justifier que le maire désigne un membre du conseil pour le remplacer temporairement pendant la période concernée; à **Saint-Marin**, un maire en détention provisoire serait considéré comme « physiquement incapable » d'exercer ses fonctions, ce qui constituerait un empêchement absolu *de facto* à l'exercice de ses fonctions (article 4 de la loi n° 158 sur les conseils municipaux); en **Slovaquie**, un maire en détention provisoire serait considéré comme « incapable » d'exercer son mandat (§ 13b (1) de la loi n° 369/1990 sur les municipalités), comme le confirment : *Jozef Tekeli, Marian Hoffmann, Lukáš Tomaš Zákon o obecnom zriadení : Komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, pp. 631-632* ;

⁶⁰ **France**, cette approche reflète l'importance particulière accordée par le droit français au respect du choix des électeurs et à la stabilité des mandats confiés à leurs représentants; s'ils peuvent choisir de démissionner de leur fonction, ils ne peuvent être suspendus par le conseil municipal; ils peuvent toutefois être suspendus par le gouvernement dans des circonstances très spécifiques (article L.2122-16 du code général des collectivités territoriales) ; le gouvernement peut suspendre le maire en cas de manquements graves et répétés aux obligations liées à ses fonctions, comme l'a établi la jurisprudence du Conseil constitutionnel (*Décision n° 2011-210 QPC*, 13 janvier 2012); dans de rares cas, la suspension a également été prononcée lorsqu'un maire était impliqué dans des faits graves et incriminants avant la fin de la procédure pénale (voir *Conseil constitutionnel, décision n° 348771*, 7 novembre 2012).

⁶¹ **Canada (Colombie-Britannique)**, une suspension temporaire doit être imposée en cas d'accusation d'une infraction au Code pénal ou d'un acte criminel en vertu de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances (article 109.3 de la *Charte communautaire*) ; la suspension prend fin lorsque la procédure est terminée, qu'elle aboutisse à un acquittement, à une condamnation, à un sursis à statuer ou à un retrait des accusations; **Estonie**, suspension temporaire par décision judiciaire si (1) la personne est susceptible de commettre d'autres infractions pénales si elle continue à exercer ses fonctions; (2) le maintien de la personne dans ses fonctions est susceptible de nuire à la procédure pénale dans l'affaire ; la suspension est révoquée si les motifs applicables cessent d'exister (§ 141 du Code de procédure pénale); **Finlande**, une suspension temporaire peut être imposée par le conseil municipal en cas d'accusation d'infraction dans l'exercice d'une fonction publique ou pour un acte criminel « en dehors d'une position de confiance » ; une suspension temporaire doit être imposée par le conseil municipal « s'il est nécessaire de préserver la crédibilité et la fiabilité du processus décisionnel municipal, compte tenu de la gravité et de la nature potentiellement répétitive de l'infraction présumée » (articles 85(3), (4), 86(1) (1484/2016) de la loi sur les municipalités); **France**, le gouvernement peut suspendre un maire en cas de manquements graves et répétés aux obligations liées à ses fonctions; **Grèce**, une suspension temporaire doit être imposée par le chef de la région compétente dans le cas où un maire est renvoyé devant un tribunal pour un crime

3. Destitution

39. En ce qui concerne la destitution dans le cadre de poursuites pénales engagées contre un maire, dans la plupart des pays étudiés, celle-ci n'intervient qu'après condamnation par une décision judiciaire définitive, souvent pour un ensemble d'infractions spécifiques : **Algérie; Allemagne; Autriche; Espagne; Finlande; Hongrie; Israël; Italie; Kirghizistan; Kosovo; Lituanie; Malte; Macédoine du Nord; Monaco; Pologne; Roumanie; Saint-Marin; Slovaquie; Suède; Suisse; Ukraine.**⁶²

(article 146 de la loi 3463/2006 sur le code des collectivités locales); la suspension prend fin lorsque la cour d'appel, statuant en première instance, rend son verdict ; en cas d'acquiescement, la suspension est considérée comme n'ayant jamais été imposée; **Kosovo**, une suspension temporaire peut être imposée par un juge lorsqu'il existe un soupçon fondé d'avoir commis une infraction spécifiquement prévue par le code pénal, ainsi que des raisons de croire que, dans l'exercice de ses fonctions, un maire est susceptible d'entraver l'enquête; les infractions visées sont les atteintes à l'ordre constitutionnel ou à la sécurité du pays, les atteintes à la vie et à l'intégrité physique, les atteintes à l'intégrité sexuelle, le crime organisé, la corruption et les infractions contre les devoirs officiels, le trafic illicite de migrants et la traite des êtres humains, la violence domestique, le blanchiment d'argent, la contrebande de marchandises et la fraude (article 539(1), (9) du Code n° 08/L-032 de procédure pénale, avec référence aux chapitres XIV, XVI, XX, XXIV, XXXIII, articles 164, 165, 248, 302, 311 et 323 du Code n° 06/L-074 pénal); par ailleurs, le gouvernement peut suspendre temporairement un maire municipal s'il estime que celui-ci a violé « la Constitution et les lois applicables » (article 64 de la loi n° 03/L-040 sur l'autonomie locale); en **Norvège**, une suspension temporaire peut être imposée par le conseil municipal si le maire est inculpé d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans (Section 7.12 de la loi sur les collectivités locales) ; la suspension dure jusqu'à ce que l'affaire soit définitivement tranchée); en **Turquie**, l'article 127(4) de la Constitution, l'article 47(1)-(3) de la loi municipale prévoient que les maires faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites pour une infraction liée à leurs fonctions peuvent être suspendus de leurs fonctions par le ministre de l'Intérieur en attendant le jugement définitif ; la décision de suspension est levée lorsqu'aucune poursuite n'est engagée, que l'affaire est classée sans suite ou se solde par un acquiescement, ou qu'elle est prescrite en raison d'une amnistie générale, ou qu'elle se solde par une condamnation qui n'entraîne pas la destitution; **Ukraine**, une suspension temporaire en vertu du Code de procédure pénale peut être imposée lorsqu'un maire est soupçonné ou accusé d'avoir commis un crime, ainsi que dans les cas d'infractions administratives liées à la corruption (article 131, 154(1) du Code de procédure pénale, n° 4651-VI ; article 65-1(5) de la loi sur la prévention de la corruption (n° 1700-VII)).

⁶² **Algérie**, Code municipal (loi n° 11-10 du 22 juin 2011); condamnation pénale définitive pour un crime ou un délit portant atteinte à l'honneur, à la probité ou à l'ordre public ; si le maire est acquitté, si les poursuites sont abandonnées ou si la procédure est interrompue, il est automatiquement réintégré; **Allemagne**, imposée (selon le *Bundesland* concerné) soit par désélection (§§ 66 GO NRW, 55(1) GemO RLP); par la plus haute autorité de contrôle juridique (§ 128 GemO BW) (sous réserve d'un recours devant un tribunal administratif); ou par un tribunal disciplinaire (par exemple, §§ 11, 42 BayDG, 10, 45 LDG NRW, 10, 45 SächsDG); ou par la perte de l'éligibilité à une fonction publique pour une durée de cinq ans (§ 45 du code pénal, automatiquement imposée à toute personne condamnée à au moins un an pour une infraction pénale grave); **Autriche**, la question de savoir si, et dans quelles conditions, un maire peut être démis de ses fonctions en raison d'une condamnation pénale définitive est régie par les lois des neuf *Bundesländer*, *eg* § 19a(1) en liaison avec §§ 87(1)(1), 88(1) du règlement électoral communal du Burgenland de 1992; § 65 (1)(b) et (3) du règlement général des communes de Carinthie; § 25(2)(a) en liaison avec (3) du règlement des communes du Tyrol de 2001 et § 9(3) du *Tiroler Gemeindewahlordnung* 1994; § 29(1)(c) en liaison avec § 19 du *Steiermärkische Gemeindeordnung* 1967 et § 41(2) du *Steiermärkische Gemeindewahlordnung* 2009.; **Espagne**, condamnation pénale définitive, à condition que la suspension ou la destitution soit établie comme une peine possible, dont la proportionnalité doit être établie au cas par cas (article 40 du règlement sur l'organisation, le fonctionnement et le régime juridique des autorités locales); **Finlande**, article 86(2) de la loi sur les municipalités (1484/2016); décision discrétionnaire du conseil municipal en cas de condamnation pénale définitive à une peine d'emprisonnement d'au moins six mois; **Hongrie**, imposée à l'initiative du conseil municipal et après un recours devant les tribunaux administratifs, à la suite d'une condamnation pénale définitive pour des activités illégales continues ou des omissions du maire en exercice (articles 69 et 70(1) de la loi CLXXXIX de 2011 sur les collectivités locales); ou par la perte du droit d'exercer une fonction publique (article 61 de la loi C de 2012 sur le code pénal, imposée en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement exécutoire pour une infraction pénale intentionnelle et si la personne est jugée indigne du droit de participer aux affaires publiques); **Israël**, condamnation pénale définitive pour une infraction impliquant une « turpitude morale » (article 20 de la loi sur les autorités locales, 5735-1975); **Italie**, article 11(7) du décret législatif 235/2012; **Kirghizistan**, condamnation pénale définitive (article 47(3) de la loi n° 123 du 20 octobre 2021 « sur l'administration publique locale et les organes d'autonomie locale »); **Kosovo**, condamnation pénale à une peine d'emprisonnement de six mois ou plus (article 56(3)(h) de la loi n° 03/L-040 sur l'autonomie locale); **Lituanie**, condamnation pénale définitive (article 176(4)(4) du code électoral); dans ce contexte, l'article 68 du code pénal prévoit le pouvoir du tribunal d'imposer la privation des droits publics, qui peut être imposée lorsque l'acte criminel en question a été commis en abusant de ces droits ; toutefois, la cessation du mandat d'un maire à la suite d'une condamnation définitive ne dépend pas de l'application de l'article 68 (Cour administrative suprême de Lituanie,

4. Garanties spécifiques en cas de détention provisoire et/ou de suspension

40. Plusieurs pays ont spécifiquement confirmé que les règles et garanties habituelles relatives à la détention provisoire s'appliquent dans le cas où un maire est ainsi détenu, et que les maires ne bénéficient pas d'immunité. Il s'agit notamment de **l'Algérie**, de **l'Allemagne**, du **Canada (Colombie-Britannique)**, de **l'Espagne**, de la **Grèce**, de la **Hongrie**, de **l'Irlande**, de **l'Islande**, de **l'Italie**, de la **Lituanie**, du **Pérou**, de la **Pologne**, de la **Roumanie**, de **Saint-Marin** et de la **Turquie**.

41. Au-delà de cela, en ce qui concerne spécifiquement la question de la suspension, de nombreux pays ont fourni des détails supplémentaires sur des garanties spécifiques en matière de fond et de procédure. Il s'agit notamment des pays suivants :

- a. Suspension limitée à des infractions spécifiques : **Canada (Colombie-Britannique)**, **Finlande**, **Grèce**, **Kosovo**, **Norvège**;⁶³
- b. Droit à un contrôle administratif et/ou judiciaire : **Algérie** ; **Allemagne** ; **Estonie** ; **Hongrie** ; **Kosovo** ; **Lituanie** ; **Macédoine du Nord** ; **Monaco** ; **Monténégro** ; **Norvège** ; **Pérou** ; **Pologne** ; **Roumanie** ; **Turquie** ;⁶⁴

affaire n° eR-4-1188/2025, 13 juin 2025); la destitution définitive est également régie par la procédure de « quasi-destitution », dans le cas où un maire aurait commis des actes contraires à la Constitution et/ou aux lois (Lituanie, article 13 de la loi sur l'autonomie locale); **Malte**, condamnation pénale en cas d'emprisonnement supérieur à 12 mois (article 12(h) de la loi de 1993 sur les collectivités locales); ou en cas de condamnation pour « pratique de corruption » (article 108(1) de la loi de 1993 sur les collectivités locales, qui décrit en outre les « pratiques de corruption » comme étant, entre autres, toute personne qui commet le délit d'« usurpation d'identité, de traitement, d'influence induite ou de corruption »); **Macédoine du Nord**, entre autres en cas d'absence injustifiée pendant plus de six mois, ou à la suite d'une condamnation pénale définitive à une peine d'emprisonnement de plus de six mois, article 54(1)3., 6. de la loi sur l'autonomie locale (Journal officiel de la République de Macédoine, n° 5/2002; Journal officiel de la République de Macédoine du Nord, n° 202/2024); **Monaco**, condamnation pénale définitive assortie d'une peine d'inéligibilité; **Pologne**, condamnation pénale définitive pour des infractions spécifiques, telles que prévues par la loi électorale (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2025 r. poz. 365); **Roumanie**, condamnation pénale définitive, quelle que soit la manière dont la peine doit être purgée (article 160(1)(d) du code administratif); **Saint-Marin**, condamnation pénale définitive, en particulier pour des infractions intentionnelles ou des infractions contre les droits politiques, lorsque la peine dépasse un an ou lorsqu'une interdiction d'exercer une fonction publique est prononcée (article 2 de la loi électorale (loi n° 6 du 31 janvier 1996 et modifications ultérieures)); **Slovaquie**, condamnation pénale définitive pour un crime intentionnel, ou incluant une peine d'emprisonnement non assortie d'un sursis (§ 13a (1)(d) de la loi n° 369/1990 sur les municipalités); **Suède**, condamnation pénale pour un crime passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus (chapitre 4, section 9 de la loi sur les autorités locales (2017:725)); **Suisse**, condamnation pénale pour des infractions incompatibles avec la dignité de la fonction de maire; **Ukraine**, condamnation pénale définitive (article 79(1) de la loi n° 280/97 sur l'autonomie locale).

⁶³ Voir la note de bas de page 61 ci-dessus pour plus de détails sur la législation applicable.

⁶⁴ **Algérie**, Code municipal (loi n° 11-10 du 22 juin 2011) ; **Allemagne**, une action en annulation peut être intentée devant un tribunal administratif contre la décision de suspendre temporairement un maire de ses fonctions (§ 42(1) Alt. 1 Procédure administrative); **Estonie**, dans les quatre mois suivant une décision de suspension, une requête en vérification peut être déposée auprès du tribunal afin de vérifier si la suspension est toujours justifiée ; une nouvelle requête peut être introduite après quatre mois supplémentaires (article 141² du Code de procédure pénale); **Hongrie**, la procédure visant à établir la responsabilité juridique d'un maire pour des activités ou omissions illégales continues suit les normes du droit administratif procédural concernant la protection juridique immédiate dans le cadre de la procédure judiciaire (section 70 (2) de la loi CLXXXIX de 2011 sur les collectivités locales); **Kosovo**, articles 539 et 540 du code n° 08/L-032 de procédure pénale; article 64 de la loi n° 03/L-040 sur l'autonomie locale; **Lituanie**, article 157 du code de procédure pénale; il convient de noter que la Cour constitutionnelle de Lituanie a établi que cette disposition était compatible avec la Constitution, soulignant en particulier qu'elle précise l'autorité compétente pour prendre la décision, l'objectif de la disposition, le critère de nécessité, la durée de la mesure et la possibilité de faire appel de la décision (Cour constitutionnelle de Lituanie, arrêt n° KT7-N4/2016 du 17 février 2016); **Macédoine du Nord**, article 54(2) de la loi sur l'autonomie locale (Journal officiel de la République de Macédoine, n° 5/2002; Journal officiel de la République de Macédoine du Nord, n° 202/2024); Article 3(6) de la loi sur les litiges administratifs (Journal officiel de la République de Macédoine du Nord, n° 96/2019); **Monaco**, révision devant le *Tribunal suprême*; **Monténégro**, article 63 de la loi sur les collectivités locales (Journal officiel du Monténégro n° 2/2018, 34/2019, 38/2020, 50/2022, 84/2022, 85/2022, 81/2025 et 98/2025); **Norvège**, section 7.12(2), (4) de la loi sur les collectivités locales; **Pérou**, un réexamen peut être demandé à l'égard d'une décision du conseil municipal de suspendre temporairement un maire en détention provisoire, afin d'identifier l'instance compétente pour rendre une décision; en dernier ressort, un recours peut être

- c. Droits de la défense, y compris le droit d'être entendu : **Belgique ; Estonie ; France ; Islande ; Israël ; Monaco ; Monténégro**,⁶⁵
- d. Charge de la preuve spécifique : **Pologne** ;⁶⁶
- e. Droit à une décision motivée : **Islande ; Kosovo ; Lituanie ; Moldavie ; Norvège ; Pologne ; Ukraine** ;⁶⁷
- f. Durée limitée de la suspension : **Belgique ; France ; Israël ; Kosovo ; Lituanie ; Ukraine** ;⁶⁸
- g. Nature limitée de la suspension : **Canada (Colombie-Britannique)** ;⁶⁹
- h. Principe général d'impartialité et de proportionnalité : **Islande ; Kosovo ; Lituanie** ;⁷⁰
- i. Lorsqu'une décision de suspension est prise par le conseil municipal, nécessité d'une majorité spécifique : **Irlande ; Macédoine du Nord ; Norvège** ;⁷¹

formé devant le *Jurado Nacional de Elecciones*; **Pologne**, les décisions administratives concernant la révocation ou la désignation d'un remplaçant peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs; **Roumanie**, l'arrêté du préfet visant à suspendre temporairement ou définitivement les maires est un acte administratif susceptible de recours (article 159(2) du Code administratif; loi n° 554/2004 relative au contrôle juridictionnel des actes administratifs); en **Turquie**, la décision de suspension des fonctions est réexaminée tous les deux mois et est levée si elle ne sert plus l'intérêt public (article 47(2), (3) de la loi sur les municipalités).

⁶⁵ **Belgique (Flandre)**, article 156 du décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale ; (*Wallonie*), article L1123-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; (*Bruxelles*), nouvelle loi communale, article 8; **Estonie**, article 141²(2) du Code de procédure pénale; **France**, article L.2122-16 du Code général des collectivités territoriales; **Islande**, articles 3-6, 13, 22 de la loi n° 37/1993 sur les procédures administratives; **Israël**, S. 19A(e)(1), (g) de la loi sur les autorités locales, 5735-1975; **Monaco**, article 36 de la loi n° 959 du 24 juillet 1974 ; **Monténégro**, article 63 de la loi sur les collectivités locales (Journal officiel du Monténégro n° 2/2018, 34/2019, 38/2020, 50/2022, 84/2022, 85/2022, 81/2025 et 98/2025).

⁶⁶ En **Pologne**, où la suspension temporaire d'un maire est imposée en raison de sa détention provisoire, les dispositions légales précisent les documents et les circonstances qui constituent la preuve formelle de l'empêchement et qui doivent être présentés pour activer le mécanisme de suspension temporaire. Cela inclut, dans le cas spécifique de la détention provisoire, la notification par l'employeur, en vertu du Code de procédure pénale, de la décision du tribunal ou du procureur (article 28g(4)(1) de la loi sur l'autonomie municipale, en référence à l'article 261(3) du Code de procédure pénale).

⁶⁷ **Islande**, articles 3 à 6, 13 et 22 de la loi n° 37/1993 sur les procédures administratives; **Kosovo**, articles 539 et 540 du code n° 08/L-032 de procédure pénale; **Lituanie**, article 31 de la loi sur l'autonomie locale; **Moldavie**, article 33(2)-(3) de la loi n° 436/2006 sur l'administration publique locale ; **Norvège**, section 7.12(2), (4) de la loi sur les collectivités locales; **Pologne**, lorsqu'un maire est définitivement démis de ses fonctions à la suite d'une condamnation définitive pour des infractions spécifiques, cette procédure est régie par la loi électorale et nécessite notamment une décision formelle; **Ukraine**, la suspension temporaire d'un maire ne peut avoir lieu que sur la base d'une décision judiciaire ; la législation précise en outre en détail les considérations à prendre en compte pour rendre une décision à cet égard (articles 156 et 157 du Code de procédure pénale, n° 4651-VI).

⁶⁸ **Belgique (Bruxelles)**, trois mois (article 82 de la nouvelle loi communale) ; **France**, un mois (article L.2122-16 du code général des collectivités territoriales); **Israël**, un an, S. 19A(e)(1), (g) de la loi sur les autorités locales, 5735-1975; **Kosovo**, lorsque c'est le gouvernement qui a suspendu un maire municipal parce qu'il estime qu'il a violé « la Constitution et les lois applicables », cette suspension est limitée à 30 jours et l'affaire doit être soumise à la Cour constitutionnelle pour décision finale (article 64 de la loi n° 03/L-040 sur l'autonomie locale); **Lituanie**, six mois maximum, avec possibilité de prolongation de trois mois (article 157 du Code de procédure pénale); **Ukraine**, la suspension temporaire d'un maire ne peut avoir lieu que pour une période n'excédant pas deux mois, avec possibilité de prolongation (articles 156 et 157 du Code de procédure pénale, n° 4651-VI) ; si **la Turquie** prévoit une révision de la décision de suspension tous les deux mois, aucune limitation globale de la suspension n'est prévue dans les dispositions pertinentes (article 47 de la loi municipale).

⁶⁹ **Canada (Colombie-Britannique)**, un maire temporairement suspendu qui remplit par ailleurs les conditions requises pour exercer ses fonctions « n'est pas inéligible pour être nommé, élu ou exercer des fonctions au sein d'une administration locale » (article 109.3(3) de la Charte communautaire).

⁷⁰ **Islande**, articles 3 à 6, 13 et 22 de la loi n° 37/1993 sur les procédures administratives; **Kosovo**, articles 539 et 540 du code n° 08/L-032 de procédure pénale; **Lituanie**, article 157 du code de procédure pénale.

⁷¹ **Irlande**, majorité des deux tiers (article 34 de la loi sur les collectivités locales de 2001); il convient de noter que ces garanties sont encore plus strictes dans le cas particulier de la ville de Limerick, où la destitution d'un maire nécessite l'approbation des deux chambres du Parlement (partie 7 de la loi sur le maire de Limerick); **Macédoine du Nord**, majorité des deux tiers (article 54(2) de la loi sur l'autonomie locale (Journal officiel de la République de Macédoine, n° 5/2002; Journal officiel de la République de Macédoine du Nord, n° 202/2024); Article 3(6) de la loi sur les litiges administratifs (Journal officiel de la République de Macédoine du Nord, n° 96/2019); **Norvège**, la décision du conseil municipal de suspendre temporairement le maire s'il est inculpé d'une infraction punissable doit être prise à la majorité des deux tiers, et la décision de révoquer le maire s'il est jugé « inapte à exercer ses fonctions » doit être prise à la majorité d'au moins 90 % des voix exprimées (section 7.12(2), (4) de la loi sur les collectivités locales).

- j. Droit au maintien du salaire et/ou à une indemnisation : **Algérie ; Kirghizistan ; Kosovo ; Lituanie ; Moldavie ; Norvège ; Roumanie ; Turquie.**⁷²

B. Mécanismes de remplacement des maires

42. Dans un deuxième temps, la Commission a analysé les différents mécanismes de remplacement identifiés dans l'étude comparative et les a classés par groupes, en précisant s'il s'agit d'une suspension (temporaire) ou d'une destitution (permanente). Compte tenu de l'étendue des informations communiquées à la Commission concernant les mécanismes de remplacement en général, les mécanismes identifiés ci-dessous ne se limitent pas aux cas de suspension et/ou de destitution en raison d'une détention provisoire, mais couvrent tous les mécanismes de remplacement des maires en cas de suspension ou de destitution, que celle-ci soit liée ou non à une détention provisoire.

1. Remplacement par l'adjoint au maire ou par le candidat arrivé en deuxième position

43. Les maires temporairement indisponibles, y compris ceux qui sont suspendus, sont temporairement remplacés par leurs adjoints dans les pays suivants: **Algérie, Allemagne, Autriche, Belgique, République de Corée, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Kirghizistan, Kosovo, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Macédoine du Nord, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovaquie.**⁷³

44. Dans certains cadres juridiques, tels que ceux de **Malte**, du **Pérou** et de **Saint-Marin**,⁷⁴ la première personne élue après le maire, appartenant à la même liste ou au même parti, assume le rôle d'adjoint au maire et a le devoir de le remplacer temporairement.

⁷² **Algérie**, Code municipal (loi n° 11-10 du 22 juin 2011); **Kirghizistan**, article 27 de la loi n° 125 du 27 octobre 2021 « sur la fonction publique nationale et municipale »; **Kosovo**, articles 539 et 540 du Code n° 08/L-032 de procédure pénale; **Lituanie**, article 31 de la loi sur l'autonomie locale; **Moldavie**, article 33(2)-(3) de la loi n° 436/2006 sur l'administration publique locale ; ce droit s'applique uniquement si le maire est acquitté ou si l'affaire est classée sans suite (sauf en cas d'amnistie); **Norvège**, section 7.12(2), (4) de la loi sur les collectivités locales; **Roumanie**, article 159(5) du Code administratif; **Turquie**, article 47(4) de la loi municipale.

⁷³ **Algérie**, article 72 du Code municipal (loi n° 11-10 du 22 juin 2011); **Allemagne**, §§ 48(2)1 GemO BW, 39(1)1 BayGO, 47 HGO, 68 GO NRW; **Autriche**, § 30 *Burgenländische Gemeindeordnung* 2003; § 75(1) *Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung*; § 36(1) *Oberösterreichische Gemeindeordnung* 1990; § 49(2) *Salzburger Gemeindeordnung* 2019; § 32(1) *Steiermärkische Gemeindeordnung* 1967; § 94(1) *Wiener Stadtverfassung*; § 62(3) *Vorarlberger Gemeindegesetz*; § 27(1) *Niederösterreichische Gemeindeordnung* 1973; § 31(3) *Tiroler Gemeindeordnung* 2001; **Belgique**, (Wallonie) article L1123-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; (Flandre) article 62 du décret du 22 décembre 2017 relatif à l'administration locale ; (Bruxelles) Article 14 de la Nouvelle loi communale; **Canada**, article 130(1) de la Charte communautaire ; **République de Corée**, article 124(1)2 de la loi coréenne sur l'autonomie locale ; **Espagne**, article 23.3 de la « Ley de Bases de Régimen Local » et article 47 du « Règlement sur l'organisation, le fonctionnement et le régime juridique des autorités locales »; **France**, article L2122-17 du Code général des collectivités territoriales; **Grèce**, Article 89 du Code des collectivités locales; **Irlande**, section 31(7) de la loi de 2001 sur les collectivités locales (telle que modifiée) ; le maire de Limerick est remplacé par le *Príomh Chomhairleoir* (conseiller en chef) du conseil municipal et régional de Limerick (article 13 de la loi de 2024 sur le maire de Limerick); **Italie**, Articles 46(2) et 53 du Décret législatif n° 267 de 2000 (ceci ne s'applique toutefois pas dans la région autonome de la Vallée d'Aoste, où l'adjoint au maire n'est pas nommé, mais directement élu par les citoyens en même temps que le maire); **Kirghizistan**, article 49 de la loi de la République kirghize du 20 octobre 2021 n° 123 sur l'administration publique locale et les organes d'autonomie locale ; **Kosovo**, article 60 de la loi n° 03/L-040 sur l'autonomie locale, du 4 juin 2008 ; **Lettonie**, section 17 de la loi sur les collectivités locales ; **Liechtenstein**, article 55 de la loi sur les municipalités (*Gemeindegesetz*); **Lituanie**, article 30(1)(2) de la loi sur l'autonomie locale; **Macédoine du Nord**, article 52 de la loi sur l'autonomie locale; **Moldavie**, article 34 de la loi n° 436/2006 sur l'administration publique locale; **Monténégro**, article 67 de la loi sur les collectivités locales; **Norvège**, section 6-2 de la loi de 2016 sur les collectivités locales ; la loi prévoit également que lorsqu'un adjoint remplace le maire, un nouvel adjoint doit être élu; **Pologne**, article 28g de la loi sur l'autonomie municipale; **Portugal**, article 36(1)(2) de la loi n° 75/2013 du 12 septembre; **Roumanie**, article 152(1) du Code administratif Ordonanta de Urgenta n° 57 du 3 juillet 2019; **Slovaquie**, §13b(1) de la loi n° 369/1990 sur les municipalités.

⁷⁴ **Malte**, article 4(4) de la loi de 1993 sur les collectivités locales; **Pérou**, article 23 de la loi 27972, loi organique des municipalités; **Saint-Marin**, article 5 de la loi n° 158 du 24 septembre 2020.

2. Répétition des élections ou procédure de nomination initiale

45. Dans certains pays, la destitution et donc la fin anticipée du mandat d'un maire déclenche de nouvelles élections. En effet, en **Allemagne**, en **Grèce**, en **Italie**, au **Kosovo**, au **Monténégro**, en **Macédoine du Nord**, en **Roumanie** et en **Suisse**,⁷⁵ en cas de destitution définitive d'un maire, des élections directes anticipées sont organisées.

46. Dans certains cas, le remplacement d'un maire destitué se fait en répétant la procédure de nomination initiale, le cas échéant. C'est le cas en **Algérie**, en **Espagne**, en **Estonie** et en **Irlande**, où le maire est élu au suffrage indirect et où, en cas de destitution du maire, le conseil municipal procède à l'élection d'un nouveau maire, qui restera en fonction jusqu'à la fin du mandat.⁷⁶

47. En **Belgique**,⁷⁷ lorsqu'un maire (*bourgmestre*) est destitué, un nouveau maire est nommé conformément à la procédure de nomination initiale. Au **Kirghizistan**⁷⁸ (nomination par le gouvernement) et en **Suède**⁷⁹ (nomination par le conseil municipal), l'organe de nomination révoque leur mandat et nomme un nouveau maire.

3. Poste laissé vacant jusqu'aux prochaines élections

48. À titre d'exception à la règle énoncée ci-dessus, en **Macédoine du Nord**, lorsque le mandat d'un maire est révoqué mais qu'il reste moins de six mois avant la prochaine période électorale, la municipalité est dirigée par un *intérimaire* élu par le conseil parmi ses membres.⁸⁰ En **Suisse**, certaines réglementations cantonales et locales prévoient que le poste reste vacant jusqu'aux

⁷⁵ **Allemagne**, dans le Bade-Wurtemberg, de nouvelles élections sont prévues dans les trois mois (§ 47 GemO BW) ; en Bavière, de nouvelles élections doivent être organisées si le statut de fonctionnaire du maire prend fin prématurément (§42(2) GLKrWG) ; en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, de nouvelles élections doivent être organisées dans les six mois si le maire perd son mandat (§ 65(1)2 GO NRW) ; **Grèce**, article 89 de la loi 3463/2006 telle que modifiée ; **Italie**, article 53 du décret législatif n° 267 de 2000 ; en cas d'incapacité permanente, de destitution ou de décès du maire, le conseil est dissous et l'exécutif local reste en fonction jusqu'à l'élection d'un nouveau conseil et d'un nouveau maire ; **Kosovo**, article 4(4), 11(1), (2) de la loi n° 03/L-072 sur les élections locales en République du Kosovo, Journal officiel de la République du Kosovo, n° 32 ; des élections anticipées sont organisées en cas de « destitution du maire », « lorsque le mandat du maire prend fin conformément à la loi sur l'autonomie locale » ou lorsque le mandat du maire « prend fin » ; **Macédoine du Nord**, article 54 de la loi sur l'autonomie locale ; le mandat du maire prend fin en cas d'absence injustifiée pendant une période supérieure à six (6) mois ; il appartient au conseil de se prononcer sur le bien-fondé de cette absence à la majorité des deux tiers du nombre total des membres du conseil. Si le conseil décide de mettre fin au mandat du maire pour absence injustifiée, le gouvernement engage la procédure de convocation d'élections municipales anticipées. Les litiges concernant la destitution de fonctionnaires peuvent être portés devant les tribunaux ; **Roumanie**, Article 160(11) Code Administratif Ordonanta de Urgenta no. 57 3 July 2019 ; **Suisse**, Stadtverfassung von Thun vom 23. September 2001, Art. 61 Abs. 3 ; Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, art. 55 al.4.

⁷⁶ **Algérie**, article 80 du Code municipal (loi n° 11-10 du 22 juin 2011) ; **Espagne**, l'article 40.5 du règlement sur l'organisation, le fonctionnement et le régime juridique des collectivités locales régit le remplacement d'un maire en cas de démission, de décès ou de jugement définitif ; **Estonie** : § 46 de [la loi sur l'organisation des collectivités locales](#), qui prévoit que lorsqu'un maire est destitué à la suite d'un vote de défiance, le conseil municipal doit élire un nouveau maire au cours de la même session. En Estonie, le maire est élu par le conseil municipal ; **Irlande**, section 37 de la loi de 2001 sur les collectivités locales, à l'exception du maire de Limerick, voir la partie 7 de la loi de 2024 sur le maire de Limerick qui régit le remplacement du maire de Limerick.

⁷⁷ **Belgique**, (Flandre) articles 62 et 58 du *décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale* (nomination par le gouvernement flamand parmi les conseillers municipaux élus) ; (*Bruxelles*) article 13 de la nouvelle loi communale (élection par le conseil d'un nouveau maire issu du même parti ou de la même liste).

⁷⁸ **Kirghizistan**, conformément à l'article 47 de la loi de la République kirghize du 20 octobre 2021 n° 123 sur l'administration publique locale et les organes d'autonomie locale, les maires sont nommés soit par l'*akim* (chef de l'administration régionale), soit par le président.

⁷⁹ **Suède** : les collectivités locales autonomes n'ont pas de maire, mais un *kommunalråd*, membre de l'assemblée locale élue (conseil) qui est choisi par la majorité politique pour diriger les travaux de l'autorité locale, soit de manière générale, soit dans un ou plusieurs domaines.

⁸⁰ **Macédoine du Nord**, article 54 de la loi sur l'autonomie locale.

prochaines élections, à condition que le délai soit court et que les membres de l'exécutif local soient en mesure de gérer les affaires courantes. En **Pologne**, lorsqu'un maire est démis de ses fonctions, aucune élection n'est organisée s'il ne reste que six mois jusqu'à la prochaine élection. La municipalité est alors dirigée par un administrateur nommé par le Premier ministre.⁸¹

4. Remplacement nommé par l'organe municipal

49. Dans un nombre limité de pays, le pouvoir de désigner le remplaçant temporaire du maire est confié à l'organe municipal. C'est le cas au **Canada (Colombie-Britannique)**, en **Israël**, à **Monaco** et en **Turquie**.⁸² En revanche, dans plusieurs pays, ce pouvoir est confié à l'organe municipal à titre de solution de repli, au cas où l'adjoint au maire ne prendrait pas la relève. C'est le cas en **Algérie**, en **France** et en **Moldavie**.⁸³

50. En **Autriche**, la procédure d'élection d'un maire remplaçant varie selon les *Bundesländer* et comprend à la fois des élections par le conseil municipal et au suffrage universel. Dans le *Vorarlberg*, un maire élu au suffrage direct qui est définitivement démis de ses fonctions est remplacé par un maire élu par le conseil municipal si la destitution intervient trois ans après la dernière élection.⁸⁴

5. Remplacement nommé par le gouvernement

51. Parmi les pays étudiés dans le cadre du présent rapport, seuls trois autorisent le gouvernement à remplacer un maire.

52. Le premier cas concerne la **Pologne** : si le maire doit être remplacé et qu'aucun adjoint n'a été nommé, le Premier ministre peut, à la demande du *voïvode* (gouverneur provincial), nommer une personne pour assumer temporairement les fonctions et responsabilités du maire.⁸⁵ Ce mécanisme est conçu comme une solution temporaire et permet à l'autorité centrale d'assurer rapidement la dotation en personnel de la fonction exécutive.

53. Le deuxième cas concerne l'**Italie**. Outre les règles mentionnées ci-dessus, une municipalité peut être placée sous administration spéciale (*commissariamento*) par les autorités nationales lorsque le gouvernement local n'est pas en mesure de fonctionner correctement. Dans ce cas, un commissaire est nommé pour gérer l'institution jusqu'à la tenue de nouvelles élections. Cette administration spéciale n'intervient que dans des circonstances exceptionnelles et suit une

⁸¹ **Pologne**, article 28d de la loi sur l'autonomie municipale.

⁸² **Canada (Colombie-Britannique)**, article 130(1) de la Charte communautaire. [Le guide des règlements de procédure](#) applicable publié par le ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique fournit des indications supplémentaires pour désigner un membre du conseil municipal qui remplacera le maire (p. 10). En ce qui concerne les meilleures pratiques, une distinction est faite entre les congés de courte durée (désignation à tour de rôle ou pour une période déterminée jusqu'aux prochaines élections générales) et les congés de longue durée (élection par les membres du conseil) ; **Israël**, section 19A(i) de la loi sur les autorités locales (élection et mandat du chef et des chefs adjoints), 5735-1975 ; **Monaco**, article 50 de la loi n° 959 du 24 juillet 1974 ; **Turquie**, article 45(1) de la loi sur les municipalités ; le conseil municipal élit un nouveau maire lorsque le poste est vacant ou qu'une disqualification est imposée pour une période dépassant la date de la prochaine élection ; il élit un nouveau maire adjoint lorsque le maire est suspendu de ses fonctions ou a été arrêté ou qu'une disqualification est imposée pour une période ne dépassant pas la date de la nouvelle élection.

⁸³ **Algérie**, article 72 du Code municipal (loi n° 11-10 du 22 juin 2011) ; **France**, article L2122-17 du Code général des collectivités territoriales ; **Moldavie**, article 34 de la loi n° 436/2006 sur l'administration publique locale.

⁸⁴ **Autriche**, La procédure de remplacement varie selon le *Bundesland* et dépend (1) du fait que le maire soit généralement élu par le conseil municipal et (2) de la partie du mandat du maire destitué qui s'est déjà écoulée ; l'article 63(4) de la *Vorarlberger Gemeindegesetz* prévoit qu'un maire élu au suffrage direct est remplacé par un maire élu par le conseil municipal si la destitution intervient trois ans après la dernière élection. Dans ce cas, le maire remplaçant exerce ses fonctions pendant les deux années restantes du mandat.

⁸⁵ **Pologne**, articles 28g(2), 28h de la loi sur l'autonomie municipale, notant que cette situation ne se produit pratiquement jamais ; cette même procédure s'applique également si un maire perd son mandat alors qu'il reste six mois ou moins avant la prochaine élection (article 28d(2) de la loi sur l'autonomie municipale ; cf. paragraphe 48 ci-dessous).

procédure administrative longue et détaillée. Le commissaire est généralement un fonctionnaire qui représente le gouvernement sur le territoire de la province.⁸⁶

54. Enfin, en **Turquie**, outre le cadre susmentionné, lorsque le maire est suspendu de ses fonctions ou arrêté pour terrorisme ou complicité avec des organisations terroristes, un nouveau maire est nommé par le ministre de l'Intérieur dans les municipalités métropolitaines et provinciales et par le gouverneur provincial dans les autres municipalités.⁸⁷

6. Options résiduelles

55. Lorsque le maire est temporairement suspendu, les cadres législatifs **islandais** et **ukrainien**⁸⁸ identifient spécifiquement à l'avance la personne appelée à remplacer le maire.

56. En outre, certains autres cadres juridiques complètent l'un des mécanismes de remplacement mentionnés précédemment en désignant à l'avance la personne appelée à remplacer le maire afin d'éviter toute impasse et d'assurer ainsi la continuité. C'est le cas de la **Belgique**, de la **France**, de la **Grèce**, du **Liechtenstein**, de la **Moldavie** et de **Monaco**.⁸⁹

V. Analyse

57. Comme souligné ci-dessus, l'impact de la détention provisoire des maires est double : non seulement elle peut avoir une incidence sur les droits individuels du maire concerné, mais elle dépasse également le cadre individuel et affecte les droits des électeurs, dont le choix exprimé lors d'élections démocratiques peut être contrarié par la nomination d'un maire qui ne correspond pas à leur choix. L'analyse qui suit porte principalement sur les maires élus, mais la Commission tient à souligner que les maires élus indirectement ou nommés doivent également être protégés contre toute suspension arbitraire, et que celle-ci peut être considérée comme une violation des principes de l'autonomie locale.

A. Détention provisoire et suspension des maires

58. Bien que le présent rapport se concentre sur la question de l'impact de la détention provisoire des maires sur la gouvernance locale, la Commission estime qu'il est également très pertinent d'aborder les questions liées à la suspension des maires et à tout impact connexe. En effet, si *la*

⁸⁶ **Italie**, articles 141-146 du décret législatif 267/2000 ; une administration spéciale est mise en place en cas de problèmes de gestion graves, tels que la démission du maire, un vote de défiance du conseil municipal ou l'infiltration de la mafia. Dans les cinq régions autonomes dotées d'un statut spécial, un « commissaire extraordinaire » est nommé par le président de la région, à la suite d'une enquête menée par le conseiller pour les autorités locales. En général, c'est un fonctionnaire de l'administration régionale qui est choisi pour occuper ce poste. Le commissaire est nommé à la suite de la dissolution du conseil municipal par le même décret de dissolution, adopté par le président de la République sur proposition du ministre de l'Intérieur, à la suite d'une procédure engagée par le préfet ayant compétence sur le territoire.

⁸⁷ **Turquie**, articles 45(2) et 46 de la loi municipale. La seule condition pour être nommé est que la personne désignée doit remplir les conditions requises pour être élue.

⁸⁸ **Islande**, article 73 des statuts de la ville de Reykjavík 1020/2019 (tels que modifiés). Les statuts de la ville de Reykjavík désignent le président du conseil municipal (forseti borgarstjórnar), le secrétaire municipal (borgarritari) et le procureur municipal (borgarlögmaður) comme les personnes appelées à remplacer le maire absent ; **Ukraine**, article 42 de la loi « sur l'autonomie locale en Ukraine » (n° 280/97 du 21 mai 1997). Conformément à l'article 50 de la loi « sur l'autonomie locale en Ukraine » (n° 280/97 du 21 mai 1997), le secrétaire du village est élu par le conseil parmi ses adjoints sur proposition du maire et est tenu de travailler à titre permanent pendant toute la durée du mandat du conseil.

⁸⁹ **Belgique**, article 14 de la Nouvelle loi communale ; **France**, article L2122-17 du Code général des collectivités territoriales ; **Grèce**, article 89 de la loi 3463/2006 telle que modifiée ; **Liechtenstein**, l'article 55 de la loi sur les municipalités (Gemeindegesetz) désigne le membre le plus âgé du conseil municipal ; **Moldavie**, conformément à l'article 34 de la loi n° 436/2006 sur l'administration publique locale, lorsque le maire est simplement temporairement indisponible, il peut, à sa discrétion, déléguer l'exercice de ses fonctions au maire adjoint ou, le cas échéant, au secrétaire du conseil municipal pendant la durée de son absence ; **Monaco**, article 50 de la loi n° 959 du 24 juillet 1974.

détention crée dans la plupart des cas une situation *de fait* dans laquelle les maires ne sont pas en mesure d'exercer leur mandat, la suspension crée une situation *de droit* dans laquelle les maires sont empêchés d'exercer ce mandat. En ce qui concerne l'impact potentiel sur la gouvernance locale, la suspension d'un maire est donc tout aussi pertinente, sinon plus, que la question de la détention provisoire.

59. En principe, les maires sont responsables de toute activité criminelle en vertu des codes pénaux applicables, au même titre que tout autre citoyen. Les pays étudiés ci-dessus qui ont présenté des observations à cet égard soulignent tous que les maires ne bénéficient pas d'une immunité de poursuites et que les règles habituelles relatives à la détention provisoire leur sont applicables. Les principes fondamentaux applicables à cet égard ont été exposés ci-dessus.

60. En outre, la Commission souligne d'emblée que la détention provisoire et la suspension temporaire des représentants locaux élus démocratiquement, y compris les maires, doivent être abordées avec une attention particulière. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà estimé que la détention prolongée de personnalités de l'opposition peut violer plusieurs droits garantis par la Convention, notamment la liberté d'expression et l'interdiction des restrictions ultérieures, en particulier lorsque cette détention empêche une participation politique effective.⁹⁰ Si le champ d'application limité de l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH peut empêcher de conclure à une violation dans les affaires concernant des représentants locaux démocratiquement élus, une telle détention peut néanmoins porter atteinte aux principes de gouvernance démocratique locale consacrés par la Charte. Par conséquent, même si les maires doivent être traités comme des citoyens ordinaires aux fins de la détention provisoire, il convient d'accorder une attention particulière au risque de violation des droits susmentionnés.

1. Droit à la liberté et à la sécurité, et indépendance du pouvoir judiciaire

61. La détention provisoire, en particulier lorsqu'elle est appliquée à des opposants politiques, se situe à la croisée du droit à la liberté et des garanties structurelles de l'indépendance judiciaire. Lorsque le public perçoit que le pouvoir judiciaire et les forces de l'ordre agissent de manière sélective ou en fonction d'objectifs politiques, la confiance dans l'équité des élections, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la légitimité de la gouvernance s'amenuise. Lorsque la détention provisoire vise des acteurs politiques, son impact dépasse le droit individuel à la liberté pour toucher l'intégrité de la concurrence démocratique et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les détentions motivées par des raisons politiques peuvent inciter les juges à ratifier *a posteriori* les choix de l'exécutif, ce qui nuit à l'indépendance fonctionnelle et à la confiance du public. Lorsqu'un juge doit évaluer la détention provisoire d'une figure de proue de l'opposition, il peut se sentir contraint de la confirmer plutôt que de réévaluer les conditions applicables. Les normes fondamentales⁹¹ exigent que les juges statuent « sans restrictions, influences indues, incitations, pressions, menaces ou ingérences », une condition incompatible avec les incitations systémiques à confirmer ou à prolonger la détention à des fins politiques. Il est important de noter que si la détention provisoire des maires élus ne remplit pas les conditions prévues à l'article 5 de la Convention, cela aurait un impact négatif sur la démocratie locale, que des remplaçants soient élus ou non conformément aux principes de l'autonomie locale et de la démocratie.

62. En outre, la suppression du pluralisme politique et la limitation de la liberté du débat politique ont été reconnues par la CEDH dans un contexte similaire comme un « motif caché » au sens de l'article 18 de la Convention. Plus particulièrement, la détention d'un leader de l'opposition, « en particulier pendant deux campagnes cruciales liées au référendum et à l'élection présidentielle, [a été considérée comme poursuivant] le but inavoué d'étouffer le pluralisme et de

⁹⁰ CEDH, [Selahattin Demirtaş c. Turquie \(n° 2\) \[GC\]](#), *op. cit.*

⁹¹ [Principes fondamentaux des Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature](#) (principes 1 à 4 et 6), [Principes de Bangalore relatifs à la déontologie judiciaire](#); Recommandation CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe.

limiter la liberté du débat politique, qui est au cœur même du concept de société démocratique». ⁹² Une violation de l'article 18 en liaison avec l'article 5, paragraphe 1, a également été constatée lorsqu'un défenseur des droits de l'homme a été placé en détention provisoire, car « les mesures contestées étaient susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur le travail des défenseurs des droits de l'homme » et la restriction de la liberté du requérant a donc été appliquée à des fins autres que celle de le déférer devant une autorité judiciaire compétente. ⁹³ Dans ces décisions, la privation de liberté à des fins politiques a été jugée contraire à l'article 18 en liaison avec l'article 5, ce qui montre clairement comment la détention préventive peut être utilisée pour neutraliser l'opposition.

2. Liberté d'expression et de réunion

63. La détention provisoire et la suspension des maires élus alourdissent encore deux libertés civiles et politiques fondamentales – la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique – en transformant une mesure procédurale de précaution en une restriction du débat démocratique et de l'action collective. En outre, l'article 25 du PIDCP garantit également la participation aux affaires publiques, ce qui présuppose que les représentants élus puissent s'exprimer, s'organiser et rencontrer leurs électeurs. Dans une affaire concernant un parlementaire, la Cour a noté que « le Parlement est un forum essentiel pour le débat politique, dont l'exercice des fonctions parlementaires fait partie. Pendant la durée de leur mandat, les membres du Parlement représentent leur électorat, attirent l'attention sur leurs préoccupations et défendent leurs intérêts ». ⁹⁴ On peut soutenir que des considérations similaires s'appliquent au rôle d'un maire au sein du conseil municipal.

64. Appliquée aux maires, la détention provisoire a des effets directs et indirects sur les libertés protégées. Directement, la détention pourrait empêcher l'interaction publique et la possibilité d'exprimer des idées, supprimant ainsi le discours politique fondamental et l'activité représentative. Indirectement, elle dissuade les acteurs publics et les citoyens de participer à des réunions politiques et à des manifestations, par crainte de poursuites pour association de malfaiteurs ou de représailles. Lorsque la détention sert des objectifs politiques cachés, la Cour a constaté des violations de l'article 18 en conjonction avec, *entre autres*, les articles 10 ou 11, reconnaissant que l'instrumentalisation de la procédure pénale pour réduire au silence des opposants élus est incompatible avec une « société démocratique ». ⁹⁵ Par conséquent, la détention d'un maire sans motif prouvé et raisonnable supprimerait le débat public, porterait atteinte à la liberté d'expression et au droit de choisir des citoyens, et réduirait l'espace réservé aux rassemblements, affectant ainsi les droits politiques des citoyens.

3. Impact sur les droits électoraux

65. À la lumière des dispositions susmentionnées de la Charte, la détention provisoire ou la suspension des représentants locaux peut être interprétée comme portant atteinte aux garanties institutionnelles de l'autonomie locale à au moins deux égards. Premièrement, elle interfère avec le libre exercice du mandat (article 7, paragraphe 1) en privant les élus de la possibilité de représenter leurs électeurs. Deuxièmement, elle porte atteinte au droit des citoyens de déterminer leurs intérêts par l'intermédiaire de leur assemblée élue (article 3(2)), érodant ainsi le caractère représentatif de la démocratie locale.

66. En ce qui concerne les droits prévus à l'article 3 du Protocole n° 1, même s'ils ne sont pas directement applicables, la Cour a récemment estimé que « compte tenu de l'importance, dans une société démocratique, du droit à la liberté et à la sécurité d'un parlementaire, les juridictions

⁹² CEDH, [Selahattin Demirtaş c. Turquie \(n° 2\) \[GC\]](#), *op. cit.*, par. 437 ; voir également [Yüksekdağ Şenoğlu et autres c. Turquie, Requête no 14332/17 et 12 autres requêtes](#), 8 novembre 2022, par. 639.

⁹³ CEDH, [Kavala c. Turquie](#), *op. cit.*, par. 232.

⁹⁴ CEDH, [Selahattin Demirtaş c. Turquie \(n° 2\) \[GC\]](#), *op. cit.*, par. 393.

⁹⁵ CEDH, [Merabishvili c. Géorgie](#), *op. cit.* ; [Selahattin Demirtaş c. Turquie \(n° 2\) \[GC\]](#), *op. cit.*.

nationales doivent démontrer, dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, qu'en ordonnant la détention provisoire initiale et/ou prolongée d'une personne, elles ont mis en balance les intérêts en jeu, en particulier ceux de la personne concernée, tels que garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, avec l'intérêt public justifiant la privation de liberté de cette personne dans le cadre d'une procédure pénale. Un élément important dans cette mise en balance est de savoir si les accusations ont un fondement politique. [...] Lorsqu'un parlementaire est privé de sa liberté, les autorités judiciaires qui ordonnent cette mesure sont tenues de démontrer qu'elles ont mis en balance les intérêts en jeu. Dans le cadre de cette mise en balance, elles doivent protéger la liberté d'expression des opinions politiques du parlementaire concerné. Elles doivent notamment s'assurer que l'infraction alléguée n'est pas directement liée à son activité politique. »⁹⁶ Si le rôle d'un maire est différent de celui d'un parlementaire, certaines fonctions se recoupent, notamment en ce qui concerne l'expression d'opinions politiques et l'exercice d'une activité politique en général.

67. La Cour a également noté que les tribunaux nationaux devraient véritablement envisager l'application de mesures alternatives à la détention provisoire prévues par le droit interne⁹⁷ et a conclu que, bien qu'il ait conservé son statut de député pendant toute la durée de son mandat, le fait qu'il lui ait été effectivement impossible de participer aux activités du Parlement en raison de sa détention provisoire constituait une ingérence injustifiée dans la libre expression de l'opinion du peuple et dans son propre droit d'être élu et de siéger au Parlement. Rappelant que l'article 3 du Protocole n° 1 n'est pas directement applicable aux maires, la Commission estime néanmoins que ces principes peuvent au moins servir de référence dans le contexte actuel.

68. La détention provisoire des maires de l'opposition interrompt la relation électorale entre les citoyens et leurs représentants élus. Lorsque les maires sont détenus pendant de longues périodes sans condamnation, les électeurs perdent la capacité de demander des comptes à leurs dirigeants locaux par des moyens démocratiques. En ce qui concerne la détention provisoire et la suspension des représentants locaux démocratiquement élus, les garanties procédurales consacrées à l'article 5 de la CEDH et les principes de l'État de droit revêtent donc une importance particulière. Leur non-respect aura également des effets négatifs sur la démocratie locale et portera atteinte au droit des citoyens de participer à la conduite des affaires publiques et de voir le résultat de leur vote pris en compte.

4. Évaluation des mécanismes de suspension

69. Comme indiqué ci-dessus, il existe un lien intrinsèque entre le droit d'être élu et le droit d'exercer ses fonctions en tant que personne élue – l'un implique l'autre. Ce principe n'est toutefois pas sans restrictions, et toute restriction à ce droit, y compris en cas de suspension du mandat, doit respecter le principe de proportionnalité. Ce dernier a été défini comme la principale norme européenne commune à appliquer en matière de restrictions au droit de se présenter aux élections ou de perte de mandat.⁹⁸ Il convient de souligner que les considérations ci-dessous s'appliquent indépendamment du fait que les maires soient élus directement ou indirectement, ou nommés.

70. D'emblée, la Commission de Venise note, sur la base de l'analyse comparative effectuée ci-dessus, que la détention provisoire n'entraîne pas automatiquement la suspension, et *vice versa*,

⁹⁶ CEDH, [Selahattin Demirtaş c. Turquie \(n° 2\) \[GC\]](#), *op. cit.*, par. 389, 395 ; dans cette affaire, la Cour a conclu que les autorités judiciaires n'avaient pas tenu compte de manière effective du fait que le requérant était non seulement membre du Parlement, mais également l'un des leaders de l'opposition politique en Turquie, dont l'exercice de ses fonctions parlementaires exigeait un niveau élevé de protection.

⁹⁷ CEDH, [Selahattin Demirtaş c. Turquie \(n° 2\) \[GC\]](#), *op. cit.*, par. 396.

⁹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)050](#), *op. cit.*, par. 27, 29, avec d'autres références ; La Commission a en outre établi que la destitution d'élus peut exceptionnellement se justifier par la nécessité de les empêcher d'abuser de leurs fonctions pour favoriser des activités terroristes (Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)011](#), *op. cit.*, par. 74).

et qu'il n'y a donc pas de corrélation directe entre les deux situations. En effet, seuls quelques pays prévoient que la détention provisoire des maires entraîne automatiquement leur suspension. À l'autre extrémité du spectre, seuls quelques pays ne disposent d'aucune réglementation prévoyant la suspension d'un maire en détention provisoire. La grande majorité des pays adoptent en fait une approche intermédiaire : soit ils prévoient une décision discrétionnaire – prise par le conseil municipal, un juge ou l'administration – quant à l'imposition ou non d'une suspension, soit ils considèrent la détention provisoire comme une forme d'« absence » du maire, ce qui permet la suspension. Il est important de noter qu'un certain nombre de pays prévoient la possibilité de suspendre un maire en cas de poursuites pénales à son encontre, qu'il soit ou non en détention provisoire.

71. Il convient également de noter que, lorsque la suspension temporaire peut être imposée, les pays ont mis en place une série de garanties afin de préserver les droits du maire concerné. Il s'agit notamment de limiter la possibilité d'imposer une suspension à des infractions spécifiques, du droit à un contrôle administratif et/ou judiciaire, des droits de la défense (y compris le droit d'être entendu), le droit à une décision motivée ; la durée limitée de la suspension ; l'application des principes généraux d'impartialité et de proportionnalité ; les modalités spécifiques concernant la majorité requise (lorsque la décision est prise par le conseil municipal) ; le droit au maintien du salaire et/ou à une indemnisation. Cette pratique est instructive et devrait guider la Commission de Venise dans son évaluation actuelle.

72. La Commission a déclaré par le passé que les conditions dans lesquelles les pouvoirs d'un conseiller municipal peuvent être suspendus et la procédure de vérification doivent être établies de manière claire et précise, et conformément au principe selon lequel la destitution d'un représentant élu est une mesure exceptionnelle qui ne doit être appliquée qu'en cas de manquements graves. Toutes les garanties procédurales, y compris l'intervention d'un tribunal, doivent être expressément prévues.⁹⁹ La Commission a fourni des orientations sur la suspension pour infractions administratives¹⁰⁰, qui devraient, au *minimum*, s'appliquer dans le contexte des infractions pénales, ainsi que sur la suspension pour infractions pénales.¹⁰¹ Il est important de noter que, tant pour les infractions administratives que pour les infractions pénales, la Commission a souligné la nécessité d'appliquer un critère de proportionnalité. La Commission

⁹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)049](#), Avis sur le Projet de Loi Portant Ajouts à la Loi sur le Statut des Municipalités de la République d'Azerbaïdjan, par. 27.

¹⁰⁰ La Commission a estimé que les éléments suivants devaient être pris en compte : la gravité des infractions, la mise en balance de l'objectif de protection de l'ordre démocratique et du droit de se présenter aux élections, compte tenu de la nature de l'infraction et des sanctions applicables. Elle a souligné la nécessité d'une limitation dans le temps de la mesure appliquée, d'une décision judiciaire et d'un contrôle juridictionnel (Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)050](#), *op. cit.*, pars. 27, 29, 30-32, 34).

¹⁰¹ En ce qui concerne les exigences de fond, la Commission a noté l'application des normes d'un code pénal, ainsi que la définition concrète du crime présumé, qui servent de référence pour l'évaluation pertinente. Lorsque la définition choisie est large et englobe toute une série de crimes, des garanties devraient être prévues en exigeant que la gravité de l'infraction présumée soit établie. En ce qui concerne les exigences procédurales, la Commission a recommandé qu'elles soient clairement stipulées, notamment en précisant l'organe compétent pour présenter la demande initiale et celui compétent pour rendre une décision à ce sujet. Elle a en outre recommandé de traiter la suspension comme une mesure *administrative* plutôt que *coercitive*, la rendant ainsi moins incriminante pour le suspect potentiel et plus respectueuse de la présomption d'innocence. Elle a recommandé d'inclure un critère général de proportionnalité à la suspension, ainsi qu'un droit de recours. Enfin, elle a recommandé d'inclure une réglementation sur le paiement du salaire pendant la période de suspension ainsi que sur les droits des personnes concernées en cas d'acquiescement (Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)008](#), Kosovo – Avis sur Certaines Dispositions du Projet de Code de Procédure Pénale, à Savoir le Procès par Défaut (Art. 306) et la Suspension des Agents Publics (Art. 177), pars. 45-62).

prend également bonne note des conclusions particulièrement instructives des cours constitutionnelles d'Estonie,¹⁰² de Lituanie,¹⁰³ et de Moldavie¹⁰⁴ sur le sujet en question.

73. Compte tenu de ce qui précède et de l'accent particulier mis sur le critère de proportionnalité en tant que principale norme européenne commune à appliquer en cas de perte de mandat, la décision de suspendre ou non un maire faisant l'objet de poursuites pénales devrait permettre l'application du critère de proportionnalité. Dans ce contexte, il serait également souhaitable d'établir une législation claire concernant les motifs pour lesquels un maire peut être suspendu, afin d'éviter une politisation du pouvoir judiciaire. Enfin, il serait préférable qu'une telle décision soit prise par le pouvoir judiciaire, afin d'éviter toute influence politique si elle était laissée à la discrétion du conseil municipal.¹⁰⁵

74. Dans les législations prévoyant soit une suspension automatique, soit aucune suspension, ce critère ne peut être appliqué. Cela étant dit, lorsque la suspension est automatique, en cas de détention provisoire ou lorsqu'elle est limitée à des infractions très spécifiques, il se peut que le législateur compétent ait établi que, compte tenu des infractions en question, la possibilité de ne pas suspendre n'est plus envisageable (« *Ermessensreduzierung auf Null* ») et qu'il n'y a donc pas lieu d'appliquer le critère de proportionnalité.

75. Compte tenu de ce qui précède et des principes fondamentaux de l'État de droit,¹⁰⁶ la Commission conclut que, lorsque les pays prévoient la suspension d'un maire faisant l'objet de poursuites pénales, il est recommandé que cette décision soit prise par le pouvoir judiciaire,

¹⁰² La Cour suprême (chambre de contrôle constitutionnel) d'Estonie a estimé que « la fonction de maire d'une ville ou d'une commune rurale étant une fonction politique et cette personne mettant en œuvre la volonté politique de la majorité du conseil pendant son mandat, sa suspension de la fonction de maire d'une ville ou d'une commune rurale constitue également une ingérence dans les choix politiques. La suspension d'un maire de ville ou de commune rurale peut entraver considérablement les possibilités de mettre en œuvre les positions programmatiques de la force politique qui a reçu le mandat du peuple » ([arrêt constitutionnel 3-4-1-30-15](#), 15 janvier 2016, paragraphe 20).

¹⁰³ La Cour constitutionnelle de Lituanie a estimé que les tribunaux compétents doivent veiller à ce que la suspension ne soit appliquée que dans les cas où elle est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par la loi (permettre la divulgation rapide et l'enquête approfondie des actes criminels, ou prévenir de nouveaux actes criminels), et à ce que l'application de cette mesure ne restreigne pas les droits ou libertés de la personne plus que nécessaire pour atteindre les objectifs spécifiés. La décision d'appliquer cette mesure coercitive procédurale à un maire doit être fondée, entre autres, sur l'évaluation de la nature de la fonction et de la nature du crime dont il est soupçonné. (Cour constitutionnelle de Lituanie, arrêt [KT7-N4/2016](#) du 17 février 2016) ; Dans le même contexte, la Cour suprême de Lituanie a estimé que lorsque l'acte criminel susceptible d'avoir été commis est lié à l'exercice de l'autorité officielle par la personne soupçonnée, cette circonstance peut impliquer la nécessité de démettre cette personne de ses fonctions (Cour suprême de Lituanie, arrêts du 13 novembre 2015 et du 18 décembre 2015 dans les affaires n° 3K-3-572-969/2015 et n° e3K-3-670-378/2015).

¹⁰⁴ La Cour constitutionnelle de Moldavie a estimé que la décision discrétionnaire du tribunal doit évaluer les motifs de la suspension, justifier son opportunité et expliquer sa décision en tenant compte des circonstances spécifiques de chaque affaire, plutôt que de s'appuyer sur un raisonnement général ou abstrait (Cour constitutionnelle de Moldavie, décisions n° 96/2017 et 89/2017 sur l'irrecevabilité) ; Elle a en outre souligné qu'un maire ne peut être suspendu de ses fonctions que s'il existe un lien direct et substantiel entre l'infraction pénale présumée et sa fonction, et qu'une telle suspension peut être nécessaire pour protéger l'institution publique contre le risque de poursuite d'un comportement illégal et pour prévenir d'autres conséquences préjudiciables résultant de l'infraction pénale présumée (Cour constitutionnelle de Moldavie, arrêt n° 6 du 3 mars 2016).

¹⁰⁵ Cf. la Cour suprême (Chambre de contrôle constitutionnel) d'Estonie, qui a estimé que « la suspension d'un maire de ville ou de commune rurale est décidée par un tribunal indépendant et que la décision est susceptible d'appel devant la cour d'appel et la Cour suprême. Conformément aux principes d'un État démocratique régi par l'État de droit et d'un État unitaire, le cadre juridique des procédures judiciaires concernant les maires de villes et de communes rurales devrait s'appliquer de manière uniforme. La conduite des procédures pénales ne peut dépendre du pouvoir discrétionnaire d'une autorité locale d'autoriser la suspension d'un maire de ville ou de commune rurale. Même si les autorités locales existent dans l'intérêt de la décentralisation de l'autorité publique et de la limitation et de l'équilibre de l'autorité de l'État, conformément à la Constitution, elles ne sont pas censées être des « États dans l'État » (arrêt constitutionnel 3-4-1-30-15, 15 janvier 2016, paragraphe 29).

¹⁰⁶ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, notamment les principes de légalité et de sécurité juridique.

permettant l'application du critère de proportionnalité et que les normes suivantes soient prises en compte dans les réglementations pertinentes :

- a. La possibilité de suspendre un maire devrait être clairement réglementée par la loi, notamment :
 - i. Une définition claire des crimes donnant lieu à une suspension ;
 - ii. Une définition claire de la charge de la preuve à appliquer en ce qui concerne le ou les crimes concernés ;
 - iii. L'inclusion d'un critère général de proportionnalité à prendre en compte dans l'évaluation ;
 - iv. L'inclusion d'un délai, ainsi que d'une disposition claire concernant toute prolongation ;
 - v. L'inclusion d'une procédure claire, y compris l'autorité compétente pour demander la suspension, pour rendre la décision initiale et pour la réexaminer à titre de recours.
- b. En outre, la décision de suspendre un maire doit être assortie de garanties claires, qui devraient inclure :
 - i. Le droit pour le maire d'être entendu ;
 - ii. Le droit à une décision motivée ;
 - iii. Le droit à un recours juridictionnel ou administratif, selon l'organe compétent pour rendre la décision de suspension ;
 - iv. des règles relatives au paiement du salaire pendant la suspension ;
 - v. Les droits du fonctionnaire suspendu en cas d'acquittement ou de classement sans suite de la procédure.

76. La Commission estime que, si au minimum les garanties susmentionnées sont respectées, cela permettrait de garantir que toute restriction appliquée au droit d'exercer ses fonctions en tant qu'élu serait conforme au principe de proportionnalité, réduisant ainsi le risque d'atteinte aux droits fondamentaux susmentionnés. En outre, ces garanties servent également l'intérêt général des citoyens, dont les droits de choisir leurs représentants et de participer à la conduite des affaires publiques sont en jeu lorsqu'un maire est suspendu. Lorsque cette suspension respecte les normes et garanties susmentionnées, elle est en effet mise en œuvre dans l'intérêt des citoyens.

B. Évaluation des mécanismes de remplacement

77. Les différents types de mécanismes de remplacement identifiés dans l'analyse comparative ci-dessus seront examinés en tenant compte de deux considérations essentielles, à savoir la séparation horizontale des pouvoirs (c'est-à-dire les relations entre le maire, l'assemblée et les citoyens) et la séparation verticale des pouvoirs (c'est-à-dire les relations entre les autorités locales et le gouvernement central).

1. Remplacement par l'adjoint au maire ou par le candidat arrivé en deuxième position

78. Ce mécanisme de remplacement apparaît sans aucun doute comme le plus fréquemment utilisé dans l'ensemble des pays étudiés. Il comprend le remplacement par l'adjoint au maire ou par le candidat arrivé en deuxième position sur la même liste ou du même parti. Il convient de noter que les adjoints au maire sont dans la plupart des cas issus du même parti ou de la même liste que le maire et que les deux situations sont donc traitées conjointement aux fins du présent rapport.

79. Le système de remplacement par le deuxième candidat élu n'est pas en soi contestable, mais peut être plus approprié dans le cas d'élections législatives avec des listes de différents partis. Dans de telles circonstances, rien n'empêche le deuxième candidat sur la liste du parti en question d'occuper le poste vacant. La volonté des citoyens qui ont exercé leur droit de vote est respectée dans la mesure où au moins un membre du parti en question occupe le poste.

Toutefois, un tel mécanisme de remplacement peut être jugé problématique lorsqu'il s'agit de remplacer un poste exécutif.

80. D'une part, selon la manière dont le maire et l'adjoint au maire sont initialement élus ou nommés, le remplacement par un adjoint au maire peut ne pas tenir pleinement compte des droits des électeurs. Par exemple, il se peut que le maire soit élu au suffrage direct et nomme ensuite l'adjoint au maire. En cas de remplacement, le nouveau maire ne serait donc plus représenté par un représentant élu au suffrage direct. D'autre part, une telle solution garantit la continuité politique au sein d'un conseil municipal et de son exécutif, puisque l'adjoint au maire sera dans la plupart des cas issu du même parti politique que le maire initial, ou tout au moins d'un parti de la coalition. Quant aux candidats arrivés en deuxième position, dans les pays étudiés, ils proviennent de la même liste ou du même parti.

81. Bien que la Commission n'ait pas connaissance d'un pays prévoyant que le candidat arrivé en deuxième position à une élection occupe le poste de maire, elle estime néanmoins nécessaire de souligner qu'une telle solution serait, à son avis, très problématique. Dans une situation similaire, elle a déjà observé qu'il était « essentiel pour le bon fonctionnement de la démocratie que les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix soient considérés comme élus, et non les candidats arrivés en deuxième position issus d'autres partis politiques »¹⁰⁷ et qu'une telle décision serait « contraire au principe démocratique fondamental selon lequel le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est considéré comme élu et [...] porte atteinte aux droits et aux intérêts des candidats, de leurs partis et de l'électorat ».¹⁰⁸

2. Répétition des élections ou procédure de nomination initiale

82. La méthode, appliquée dans plusieurs pays étudiés, est certainement la plus simple et la plus organique. Compte tenu des principes et de l'esprit de la Charte, c'est le seul mécanisme qui les respecte pleinement et garantit le maintien intégral de la séparation horizontale des pouvoirs. Dans une opinion pertinente, la Commission a déjà observé qu'une solution respectant la volonté des électeurs consisterait *notamment* à répéter les élections dans les zones électorales concernées.¹⁰⁹

83. La Commission estime nécessaire de souligner que cette solution serait la plus appropriée soit en cas de destitution définitive, soit en cas de suspension pour une durée dépassant le délai pendant lequel un conseil municipal pourrait raisonnablement être censé remplir son mandat à la satisfaction de la population sans maire à sa tête.

3. Poste laissé vacant jusqu'aux prochaines élections

84. Parmi les pays étudiés, cette solution est rare et dépend du délai restant jusqu'aux prochaines élections. La Commission estime qu'une telle solution pourrait être envisagée si le temps écoulé depuis les dernières élections est plus long que le temps restant jusqu'aux prochaines élections, à condition que la durée totale du mandat ne rende pas cette solution irréalisable. Par exemple, lorsque le mandat d'un maire dépasse une période de cinq ans, il pourrait être jugé problématique de laisser le poste de maire vacant pendant plus de deux ans.

85. À ce stade, la Commission rappelle l'article 3, paragraphe 1, de la Charte, qui souligne que l'autonomie locale implique entre autres la capacité des autorités locales à gérer une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population

¹⁰⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)011](#), *op. cit.*, par. 74.

¹⁰⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)011](#), *op. cit.*, pars. 52 et 74, où la Commission a en outre estimé que « si la destitution de responsables élus peut exceptionnellement se justifier par la nécessité de les empêcher d'abuser de leurs fonctions pour favoriser des activités terroristes, le remplacement de responsables élus par des candidats qui ont perdu les élections, sans nouvelles élections, ne peut se justifier sur cette base ».

¹⁰⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)011](#), *op. cit.*, pars. 69 et 76.

locale. Le maintien du poste de maire vacant jusqu'aux prochaines élections devrait donc dépendre de la capacité de l'organe municipal à exercer ses fonctions dans l'intérêt de la population locale malgré l'absence du maire.

4. Remplacement nommé par l'organe municipal

86. Les observations suivantes concernent uniquement les situations dans lesquelles un maire – initialement élu au suffrage direct – est remplacé par une personne nommée par l'organe municipal.¹¹⁰ Cette solution, qui consiste à laisser à la municipalité elle-même le soin de nommer un représentant jusqu'aux prochaines élections, est délicate. La question porte sur la fonction de maire, qui est à la tête d'un organe exécutif local. Les préoccupations soulevées à propos de la première méthode s'appliquent également à ce mécanisme.¹¹¹ En principe, il faudrait donc considérer comme une violation de la séparation horizontale des pouvoirs le fait d'autoriser l'assemblée à nommer un remplaçant pour un maire élu au suffrage direct.

87. Toutefois, ces droits ne sont pas absolus. La Commission note que la position du Congrès concernant la pratique consistant à remplacer un maire élu légitimement destitué par un nouveau maire élu par la municipalité est une « garantie suffisante contre les activités illégales et mérite d'être maintenue ». ¹¹² La Commission elle-même a indiqué dans le passé qu'une solution alternative à la réintégration d'un maire suspendu serait « d'autoriser les conseils municipaux respectifs à choisir des maires de remplacement ». ¹¹³ Et bien que le conseil municipal soit un organe exécutif local, il peut au moins faire valoir en sa faveur sa proximité et l'ancrage dans la population locale.

88. Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut qu'une telle nomination par le conseil municipal peut se justifier dans des circonstances particulières. En tout état de cause, l'étude comparative susmentionnée indique que ce mécanisme n'est appliqué que dans un nombre limité de pays, et dans la plupart des cas, soit à titre temporaire, soit lorsque l'adjoint au maire ne prend pas la relève.

5. Remplacement nommé par le gouvernement

89. Ce mécanisme est clairement le plus problématique au regard de la Charte. La démocratie locale repose sur trois éléments : l'intégrité du mandat électoral, la responsabilité envers les électeurs et la continuité de l'administration. Le remplacement des maires élus par des administrateurs nommés par le pouvoir central passe outre la volonté exprimée par l'électorat, érodant ainsi les fondements mêmes de la démocratie municipale, mais il rompt également tous les liens entre la localité et son maire, puisque c'est le gouvernement central qui prend la décision. Il convient de noter que cette approche serait contraire à la séparation verticale des pouvoirs, affaiblissant ainsi l'autonomie opérationnelle des autorités locales et perturbant l'équilibre de la décentralisation, ce qui est contraire à l'esprit du préambule et de l'article 2 de la Charte. En outre, elle est contraire aux principes énoncés à l'article 8 de la Charte, notamment ceux relatifs à la nature du contrôle administratif des activités des autorités locales. En effet, le remplacement par des administrateurs non élus porte atteinte au principe selon lequel l'autorité locale découle de la volonté du peuple et substitue cette volonté à une décision de l'autorité centrale, violant ainsi le principe de la démocratie représentative au niveau local et érodant le concept plus large d'autonomie locale.

¹¹⁰ Lorsque le maire est élu/nommé indirectement par le conseil municipal et que cette procédure est également suivie en cas de remplacement, cette situation est traitée ci-dessus au point **V.B.1.**

¹¹¹ Par exemple, en fonction de la répartition des forces politiques, une opposition peut se trouver privée de toute représentation au niveau local. Si l'opposition est faible et que le membre à remplacer est le seul représentant ou se trouve en position minoritaire, le résultat sera contraire à la volonté des électeurs. Mais il y a plus : il serait nécessaire de justifier pourquoi le droit d'élire un représentant local est transféré du citoyen à l'organe lui-même.

¹¹² [Recommandation 397 \(2017\) du Congrès.](#)

¹¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)011](#), par. 76.

90. La Commission a toujours critiqué la pratique du remplacement des maires par le gouvernement. Elle a précédemment estimé que le remplacement « des élections libres par le peuple comme moyen de désigner les représentants locaux et de former les autorités locales, par des nominations effectuées par les autorités de l'État, modifie, en ce qui concerne les communautés locales concernées, la nature même des autorités locales en tant que représentantes de la volonté et du choix de la population locale, ainsi que la légitimité de leur action. Cela soulève également des questions de responsabilité, envers la communauté/population locale, de la part de ceux qui occupent le poste vacant par voie de nomination. »¹¹⁴ La Commission a en outre noté que cela constituait une violation de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte, car cela portait atteinte au droit et à la capacité des autorités locales élues de régler et de gérer une part substantielle des affaires publiques sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population locale.¹¹⁵ De même, le Parlement européen, s'appuyant sur les recommandations de la Commission, a condamné la pratique consistant à remplacer les maires élus par des administrateurs non élus, la qualifiant de violation des normes démocratiques.¹¹⁶

91. L'analyse comparative réalisée montre qu'il n'existe en fait qu'une seule situation comparable parmi les pays étudiés : dans ce cas particulier, réglementé en Italie, l'ensemble de la municipalité peut être placé sous administration spéciale par les autorités nationales, avec une commission choisie par le gouvernement pour gérer la municipalité jusqu'à la tenue de nouvelles élections. Cela se produit dans des circonstances exceptionnelles, telles que des soupçons d'infiltration mafieuse, et fait suite à une procédure administrative longue et détaillée.¹¹⁷ Il est donc clair que, même si de telles situations peuvent effectivement être prévues, elles restent exceptionnelles et doivent être liées à des circonstances et à des garanties très clairement réglementées.

92. Enfin, compte tenu du risque réel de violations graves des droits garantis par la Charte que ces réglementations comportent, il serait particulièrement préoccupant que celles-ci soient adoptées dans le cadre d'une législation d'urgence. Dans une situation similaire, la Commission a déjà fait part de ses préoccupations particulières « quant au fait que, par le biais d'une législation d'urgence, les autorités centrales soient habilitées [...] à nommer des maires non élus [...] et à exercer, sans contrôle judiciaire, un contrôle discrétionnaire sur le fonctionnement des municipalités concernées ». Cela a été jugé d'autant plus problématique que les nouvelles règles, introduites par décret-loi dans le cadre du régime d'urgence, apportaient des changements de nature structurelle, qui n'étaient pas limités dans le temps, au système d'administration locale concerné.¹¹⁸

¹¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)021](#), par. 80.

¹¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)011](#), par. 65.

¹¹⁶ Parlement européen, [résolution 2025/2546\(RSP\)](#) sur les récentes destitutions et arrestations de maires en Turquie, 13 février 2025.

¹¹⁷ Cf. *infra* section **IV.B.5., Italie**, article 143 du décret législatif 267/2000, qui exige que des preuves concrètes, sans équivoque et pertinentes soient apportées concernant les liens directs ou indirects ou les formes d'influence entre les administrateurs locaux et le crime organisé. Afin de vérifier cela, le préfet doit mener toutes les enquêtes appropriées et nommer une commission d'enquête composée de trois fonctionnaires de l'administration publique. À titre de garantie, des délais stricts sont prévus tout au long de la procédure. Dans un délai de trois mois (renouvelable une fois), la commission doit mener à bien ses enquêtes et soumettre ses conclusions au préfet. Dans un délai de quarante-cinq jours, le préfet, après avoir consulté le comité provincial pour l'ordre public et la sécurité, avec la participation du procureur compétent, doit soumettre un rapport au ministre de l'Intérieur. Pour être approuvé, le rapport doit être très détaillé. Après avoir reçu le rapport, le ministre de l'Intérieur peut proposer au gouvernement (conseil des ministres) d'adopter une résolution demandant au président de la République d'adopter le décret de dissolution. À titre de garantie supplémentaire, les actes sont transmis aux chambres du Parlement. Le décret de dissolution reste en vigueur pendant une période de douze à dix-huit mois, prolongeable jusqu'à un maximum de vingt-quatre mois dans des cas exceptionnels, avec notification aux commissions parlementaires compétentes, afin d'assurer le bon fonctionnement des services confiés aux administrations, dans le respect des principes d'impartialité et de bonne administration. Une fois cette administration spéciale terminée, des élections sont organisées pour les organes dissous.

¹¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)021](#), *op. cit.*, pars. 95-99 ; [CDL-AD\(2020\)011](#), *op. cit.*, pars. 71, 75.

93. Fondamentalement, le fait que le maire en exercice ait perdu sa capacité à exercer ses fonctions – par exemple en cas de condamnation pénale – ne dispense pas un État de ses obligations au titre de la Charte. Il s'agit notamment du fait que le mandat d'un représentant local doit être le résultat d'un suffrage libre, secret, égal, direct et universel. Un remplacement doit rester aussi proche que possible des obligations de l'État en vertu de la Charte. Ce n'est pas le cas lorsque le remplacement d'un maire est nommé par le gouvernement, sans autres garanties. Un remplacement par le gouvernement comporte un risque réel d'ingérence majeure dans la gouvernance locale, quelle que soit la légitimité de la suspension – en substance, les électeurs pourraient avoir l'impression que leur vote est rendu caduc par le fait que le candidat qu'ils ont choisi est remplacé par une personne choisie par le gouvernement. Cette préoccupation s'applique *a fortiori* lorsqu'il existe une tendance à cibler les maires appartenant à l'opposition et lorsque le remplacement des maires est une pratique récurrente.

VI. Conclusion

94. Par lettre du 5 juin 2025, le président du Congrès a demandé à la Commission de rendre un avis sur l'impact de la détention provisoire prolongée des maires de l'opposition sur l'exercice de la gouvernance démocratique locale en Turquie. Par lettre du 2 septembre 2025, la Commission a informé le Congrès de sa décision, à la lumière de deux avis antérieurs rendus sur des questions similaires, de préparer le présent rapport, qui évalue l'impact de la détention provisoire des maires sur la gouvernance démocratique locale en général.

95. L'impact de la détention provisoire des maires est double : non seulement elle peut porter atteinte aux droits individuels du maire concerné, mais elle affecte également les droits des électeurs, dont le choix exprimé lors d'élections démocratiques peut être contrarié par la nomination d'un maire qui ne correspond pas à leur choix. Elle porte donc atteinte au droit des citoyens de participer aux affaires locales.

96. En ce qui concerne la détention provisoire des maires, il ressort clairement de ce qui précède que la détention prolongée de représentants élus peut remettre en cause plusieurs droits conventionnels, notamment les articles 5, 10, 11 et 18 de la Convention, et enfreindre les principes établis à l'article 3 du Protocole n° 1, bien qu'il ne soit pas directement applicable, ainsi qu'à l'article 25(b) du PIDCP. En conséquence, la Commission de Venise estime que tout mécanisme de suspension et de remplacement des maires en détention provisoire nécessite un examen minutieux, tant de la part du législateur, afin de garantir que les mécanismes adoptés sont conformes aux normes pertinentes, que de la part du pouvoir judiciaire, afin de garantir que les normes pertinentes sont correctement appliquées pour éviter de porter atteinte aux droits susmentionnés.

97. En ce qui concerne la suspension des maires, l'analyse comparative effectuée par la Commission a permis de tirer les conclusions suivantes :

- a. Très peu de pays prévoient la suspension automatique d'un maire en détention provisoire ; de même, très peu ne prévoient pas la possibilité d'une suspension dans de tels cas ;
- b. Dans la plupart des pays, la décision de suspendre un maire en détention provisoire est discrétionnaire et prise soit par le conseil municipal, soit par un juge, soit par l'administration ; d'autres pays considèrent la détention provisoire comme une absence du maire qui le rendrait incapable d'exercer ses fonctions ;
- c. Certains pays prévoient la possibilité de suspendre un maire même s'il n'est pas en détention provisoire ;
- d. La plupart des pays étudiés prévoient la possibilité de démettre un maire de ses fonctions en cas de condamnation pénale définitive ;
- e. La plupart des pays prévoient des garanties procédurales spécifiques en cas de suspension d'un maire, qu'il soit ou non en détention provisoire.

98. Sur cette base et compte tenu du principe de proportionnalité en tant que principale norme européenne commune à appliquer en cas de perte de mandat, la Commission a recommandé que toute décision de suspendre un maire soit prise idéalement par le pouvoir judiciaire et permettant l'application la plus complète possible du critère de proportionnalité. En outre, la Commission a formulé des recommandations concrètes concernant les garanties à appliquer en cas de suspension des maires de leurs fonctions. La Commission souligne l'importance fondamentale de ces garanties pour assurer le respect du principe de proportionnalité et, accessoirement, réduire le risque de violation des droits susmentionnés, et souligne que ces considérations s'appliquent indépendamment du fait que les maires soient élus directement ou indirectement, ou nommés.

99. En ce qui concerne les mécanismes de remplacement des maires destitués, l'analyse comparative effectuée par la Commission aboutit aux conclusions suivantes :

- a. Remplacement par l'adjoint au maire ou le deuxième candidat du même parti ou de la même liste (cf. *infra* paragraphes 78-81) : bien qu'il s'agisse du mécanisme le plus fréquemment utilisé, le fait qu'un tel remplacement ne tienne pas compte des droits des électeurs peut poser problème ; toutefois, il présente l'avantage de garantir la continuité politique ;
- b. Répétition des élections ou procédure de nomination initiale : moins fréquemment utilisée, cette méthode est celle qui garantit le plein respect de la séparation horizontale des pouvoirs et la Commission recommande son utilisation, certainement dans les cas de destitution définitive ou de suspension au-delà d'une période raisonnable, comme exposé ci-dessus ;
- c. Laisser le poste vacant jusqu'aux prochaines élections : rarement utilisée, cette solution dépendrait de la capacité de l'organe municipal à exercer ses fonctions malgré la vacance du poste ;
- d. Remplacement nommé par l'organe municipal : également rarement utilisée, cette solution peut se justifier dans certaines circonstances, même si elle n'est pas tout à fait conforme au principe de séparation horizontale des pouvoirs ;
- e. Remplacement nommé par le gouvernement : cette solution, utilisée dans seulement deux cas recensés, soulève des questions fondamentales concernant la séparation verticale des pouvoirs ; à moins d'être liée à des circonstances et à des garanties très strictement réglementées, elle devrait être évitée.

100. Fondamentalement, il est dans l'intérêt des citoyens que tout mécanisme mis en place – tant pour la suspension que pour le remplacement des maires – soit appliqué conformément aux normes internationales, afin que les droits des citoyens à participer à la conduite des affaires locales ne soient pas indûment entravés.

101. La Commission de Venise reste à la disposition du Congrès pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.