

AJ Pénal 2025 p.255

Peine d'inéligibilité avec exécution provisoire : une nouvelle obligation de motivation pour le juge judiciaire**Décision rendue par Conseil constitutionnel**

28-03-2025

n° 2025-1129-QPC

Sommaire :

Condamné par le tribunal correctionnel à une peine complémentaire d'inéligibilité avec exécution provisoire, un conseiller municipal forme un recours devant le tribunal administratif puis devant le Conseil d'État contre l'arrêté du préfet prononçant la déchéance de son mandat électif en cours. Il soulève une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) que le Conseil d'État transmet au Conseil constitutionnel. Le grief principal est tiré de la méconnaissance du droit d'éligibilité par les dispositions du code électoral (C. élect., art. L. 230 , 1° et L. 236 ) qui, selon la jurisprudence du Conseil d'État (CE 20 juin 2012 ; CE 14 avr. 2022), obligent le préfet à déclarer démissionnaire d'office de son mandat local l'élu condamné à une peine d'inéligibilité avec exécution provisoire. Le Conseil constitutionnel juge ces dispositions conformes à la Constitution, mais il énonce une réserve d'interprétation et oblige le juge à motiver l'exécution provisoire de la peine d'inéligibilité.  (1)

Texte intégral :

« 17. Sauf à méconnaître le droit d'éligibilité garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789, il revient alors au juge, dans sa décision, d'apprécier le caractère proportionné de l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter à l'exercice d'un mandat en cours et à la préservation de la liberté de l'électeur.

18. Il résulte de ce qui précède que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit d'éligibilité. Le grief tiré de la méconnaissance de cette exigence constitutionnelle doit donc être écarté ».

Cons. const., QPC, 28 mars 2025, n° 2025-1129 

Texte(s) appliqué(s) :

Code de procédure pénale - art. 471

Code électoral - art. L. 230 - art. L. 236

Mots clés :

PEINE * Peine complémentaire * Inéligibilité * Automaticité * Exécution provisoire * Motivation

(1) La peine complémentaire d'inéligibilité assortie de l'exécution provisoire (C. pén., art. 131-26  et 131-26-2  ; C. pr. pén., art. 471 , al. 4), prononcée par le juge pénal à l'encontre d'un élu municipal, a pour premier effet, direct, d'interdire au condamné de se porter candidat à une élection publique (C. élect., art. L. 44 ) et pour second effet, indirect, d'emporter la déchéance immédiate de son mandat électif en cours, par arrêté préfectoral (C. élect., art. L. 230 , 1° et L.

236  ; déc. préc. du CE). La chambre criminelle puis le Conseil d'État, récemment saisis de QPC portant sur ces dispositions du code électoral, avaient refusé de les transmettre au Conseil constitutionnel (Crim. 7 mai 2024 ; CE 29 mai 2024).

En l'espèce, le Conseil d'État était saisi de la constitutionnalité des mêmes dispositions, mais sous l'angle d'un grief inédit - considéré cette fois-ci comme sérieux - tiré de la violation du droit d'éligibilité garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) ; il décidait alors de soumettre au contrôle du Conseil constitutionnel sa propre interprétation des articles précités du code électoral, selon laquelle la procédure administrative de déchéance du mandat local en cours est applicable y compris en cas de décision de condamnation à une peine d'inéligibilité non définitive assortie de l'exécution provisoire.

Le Conseil constitutionnel n'était donc pas saisi des dispositions de fond du code pénal et du code de procédure pénale permettant au juge de prononcer une peine d'inéligibilité assortie de l'exécution provisoire, mais de la conséquence d'une telle sanction - la procédure administrative de déchéance du mandat électif en cours - régie par les dispositions précitées du code électoral. Au cœur de la critique se trouvait toutefois le pouvoir indirect conféré au juge judiciaire de première instance de mettre un terme à un mandat électif local en cours, la compétence du préfet étant liée.

La faculté du juge judiciaire d'assortir la peine d'inéligibilité de l'exécution provisoire constituait le centre gravité du contrôle de constitutionnalité des dispositions du code électoral déférées. Ainsi, lorsqu'il contrôle la cohérence intrinsèque des dispositions du code électoral, le Conseil constitutionnel relève que celles-ci visent à « garantir l'effectivité de la décision du juge ordonnant l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité » (Cons. const. 28 mars 2025). En cela, elles poursuivent le même objectif d'intérêt général que l'exécution provisoire, celui « d'assurer l'efficacité de la peine et de prévenir la récidive ». Lorsqu'il recherche les objectifs à valeur constitutionnelle poursuivis par le législateur, préalable indispensable au contrôle de proportionnalité, il en identifie deux, respectivement identiques à ceux poursuivis par l'exécution provisoire et la peine d'inéligibilité : l'exécution des décisions de justice en matière pénale et la sauvegarde de l'ordre public, dans la mesure où elles « contribuent à renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants ». S'agissant de ce dernier objectif, le Conseil constitutionnel en reconnaît explicitement, pour la première fois, la valeur constitutionnelle, ce qui permet de lever toute ambiguïté quant au « poids » des différentes normes sur lesquelles porte le contrôle.

Il appartenait ensuite au Conseil constitutionnel d'apprécier la gravité de l'atteinte que portent les dispositions contestées au droit constitutionnel d'éligibilité, au regard des objectifs de même valeur préalablement identifiés. Il a ici opéré un contrôle entier et étendu de ces dispositions en procédant à un examen minutieux du contexte normatif dans lequel elles s'inscrivent et des règles afférentes à la procédure pénale dont elles découlent. En premier lieu, il a rappelé les garanties qui assurent l'individualisation de la peine d'inéligibilité, contrebalançant son caractère obligatoire. Le juge pénal doit en moduler la durée et il « peut, en considération des circonstances propres à chaque espèce, décider de ne pas la prononcer » (Cons. const. 8 sept. 2017). En second lieu, il a relevé que la décision du juge pénal d'assortir la peine de l'exécution provisoire était précédée d'un débat contradictoire, adoptant un raisonnement identique à celui de la chambre criminelle qui a validé avec constance l'article 471 du code de procédure pénale. Toutefois, dans la mesure où le juge pénal n'est tenu de motiver ni le choix de la peine d'inéligibilité ni celui de l'assortir de l'exécution provisoire (Crim. 19 avr. 2023), aucune disposition ne permettait de garantir que la déchéance automatique du mandat en cours pourrait être évoquée lors de ce débat contradictoire. Pour combler ce silence, le Conseil constitutionnel formule une réserve d'interprétation par laquelle il exige du juge judiciaire qu'il motive l'exécution provisoire de la peine d'inéligibilité, au regard du « caractère proportionné de l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter à l'exercice d'un mandat en cours et à la préservation de la liberté de l'électeur ». Ainsi, à la faveur d'un contrôle de constitutionnalité portant sur les dispositions du code électoral, le Conseil constitutionnel crée une nouvelle obligation de motivation, à la charge du juge pénal, et un nouveau

moyen de cassation devant la chambre criminelle. Il complète la jurisprudence de cette dernière qui, saisie des seules dispositions de l'article 471, alinéa 4, du code de procédure pénale, avait considéré comme suffisant le débat contradictoire préalable au prononcé de la peine d'inéligibilité avec exécution provisoire, sans tenir compte de la cessation subséquente et automatique des mandats locaux en cours, moyen soulevé aux termes du grief tiré notamment de la méconnaissance du droit d'éligibilité (Crim. 18 déc. 2024).

À retenir

Le juge judiciaire est tenu de motiver l'exécution provisoire de la peine d'inéligibilité prononcée à l'encontre d'un élu local au regard du caractère proportionné de l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter à l'exercice d'un mandat en cours et à la préservation de la liberté de l'électeur.

Pour aller plus loin

Jurisprudence : CE 20 juin 2012, n° 356865 , AJCT 2012. 430 , obs. D. Dutrieux  ; CE 14 avr. 2022, n° 456540  ; Crim. 7 mai 2024, n° 23-86.075  ; CE 29 mai 2024, n° 492285 , AJCT 2024. 629, obs. P. Bluteau  ; Cons. const. 18 mars 2025, n° 2025-1129 QPC, § 13, AJDA 2025. 870 , note R. Rambaud  ; Cons. const. 8 sept. 2017, n° 2017-752 DC , contrôle *a priori* de la loi n° 2017-1339 du 15 sept. 2017 ayant étendu la peine d'inéligibilité obligatoire à tous les crimes et à un nombre accru de délits, AJCT 2017. 416, obs. S. Dyens  ; Constitutions 2017. 399, chron. P. Bachschmidt  ; Crim. 19 avr. 2023, n° 22-83.355  B, AJ pénal 2023. 305, obs. J. Lasserre Capdeville  ; Crim. 18 déc. 2024, n° 24-83.556 .

Margot Pugliese, *Avocate au barreau de Paris*