



Audition Assemblée nationale, 5 février 2019.

Note sur [la proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale](#).

Les textes en vigueur.

La durée de l'interdiction des droits civiques, civils et de famille est limitée à cinq ans pour les délits et à 10 ans pour les crimes (exception : [C. pén., art. 422-3, 1°](#), en matière de terrorisme).

La [loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013](#) relative à la transparence de la vie publique a porté la limite de la peine d'inéligibilité visée à l'article 131-26 de 5 à 10 ans lorsque l'auteur exerce une fonction de membre du gouvernement ou un mandat électif au moment des faits ([C. pén., art. 131-26-1](#)). Cela résulte des débats : le législateur de l'époque n'avait pas souhaité suivre le gouvernement qui avait déposé un projet de loi prévoyant l'inéligibilité définitive. Le point de départ de l'interdiction est fixé au moment où la condamnation devient définitive et la durée de la détention qu'elle accompagne ne s'impute pas sur la durée de l'interdiction.

Hors Code pénal, certaines interdictions de droits découlent automatiquement d'une condamnation ; il s'agit alors de peines accessoires. La [loi n° 2017-1339, du 15 septembre 2017](#), pour la confiance dans la vie politique a rendu obligatoire, pour certaines infractions le prononcé d'une peine d'inéligibilité ([C. pén., art. 131-26-2](#)) sauf avis spécialement motivé du tribunal correctionnel. Les délits de presse en ont été exclus par le Conseil constitutionnel.

Le [Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017](#) a estimé que le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions. Il a estimé en premier lieu, qu'en instituant une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité, le législateur a entendu renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants. Parmi les infractions impliquant le prononcé d'une telle peine complémentaire, il a ainsi retenu, d'une part, l'ensemble des crimes et certains délits d'une particulière gravité et, d'autre part, des délits révélant des manquements à l'exigence de probité ou portant atteinte à la confiance publique ou au bon fonctionnement

du système électoral. En second lieu, d'une part, le Conseil constitutionnel a ajouté que la peine d'inéligibilité doit être prononcée expressément par le juge, à qui il revient d'en moduler la durée. D'autre part, le juge peut, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur, décider de ne pas prononcer cette peine complémentaire. Le Conseil constitutionnel a donc estimé que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'individualisation des peines devait être écarté. Mais il a émis une réserve d'interprétation aux paragraphes 11 à 14 de sa décision .

Par ailleurs, la Cour de cassation a récemment jugé que la peine d'inéligibilité prononcée par le juge administratif saisi aux fins d'annulation du scrutin ([C. élect., art. L. 248, L. 118-4](#)) et celle prononcée par le juge répressif (C. élect., art. 94) n'ont donc pas la même nature. En effet, selon la Cour, le juge pénal peut condamner l'auteur du délit de fraude électorale, outre à la peine complémentaire d'inéligibilité ([C. élect., art. L. 117](#)), à des peines d'emprisonnement, pouvant aller jusqu'à 5 ans, et 22 500 euros d'amende, ainsi qu'à différentes peines complémentaires. Si la question concernait la seule inéligibilité, la réponse l'a noyée dans celle plus large des pénalités encourues. ([Cass. crim., 17 janv. 2018, n° 17-90.022](#))

Un enjeu statistique faible.

En 2016, 253 condamnations ont été prononcées pour au moins une infraction du champ des atteintes à la probité. Entre 2007 et 2015, le nombre de condamnations varie chaque année : 214 condamnations étaient dénombrées en 2007, contre 310 deux ans plus tard.

Un problème majeur est la lenteur des enquêtes. En 2016, le délai de procédure moyen pour le contentieux des infractions d'atteinte à la probité est de 5,5 années, alors que dans l'ensemble des contentieux le délai de procédure moyen est de 1,2 an (hors Cour d'assises et hors infractions routières).

En 2016, sur les 252 condamnations prononcées pour manquement à la probité, 169 ont été assorties d'une peine d'emprisonnement (67%), dont 38 avec de l'emprisonnement ferme (22%) pour tout ou partie avec un quantum moyen d'emprisonnement ferme s'élevant à 12,1 mois. Une peine d'amende a aussi été prononcée dans 110 condamnations, soit dans plus de quatre condamnations sur dix, le montant moyen des amendes fermes s'élevant à 9 095 euros.

S'agissant des élus locaux, entre 1995 et avril 2016, l'Observatoire de la Société mutuelle d'assurance des collectivités territoriales a répertorié 1188 condamnations d'élus locaux toutes infractions confondues sur les quelques 3000 élus poursuivis, toutes infractions confondues. Sur la mandature 2008-2014, l'Observatoire a recensé 171 élus locaux condamnés. Il n'existe pas de statistique sur les élus nationaux.

Les peines et mesures complémentaires sont peu fréquentes. En 2016, 144 mesures complémentaires ont été inscrites au Casier judiciaire national pour des condamnations d'atteintes à la probité. Dans près d'un cas sur deux, il s'agit d'une mesure de confiscation (70 mesures) et dans un peu moins de deux cas sur dix d'interdiction de toute fonction ou d'emploi public (23 mesures).

Sur l'ensemble de ces 144 mesures complémentaires. 9 concernent des peines d'inéligibilité. Pour le cas des condamnations en matière de corruption, 72 ont fait l'objet de mesures complémentaires, dont 2 concernent des peines d'inéligibilité.

Plus généralement, il faut souligner la relative complexité des mesures complémentaires. S'agissant, par exemple, de l'interdiction, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale : la première de ces interdictions est définitive ou limitée à un maximum de 5 ans ; la seconde est définitive ou limitée à un maximum de 15 ans (depuis la L. n° 2013-1117, 6 déc. 2013, art. 2 , l'ancien maximum étant de 10 ans). Ces deux interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement. La violation de la première interdiction est punie d'un emprisonnement de 2 ans et d'une amende de 30 000 € (C. pén., art. 434-40). La violation de la seconde interdiction est punie d'un emprisonnement de 2 ans et d'une amende de 375 000 € (C. pén., art. 434-40-1).

Dans la mesure où le code pénal sert aussi à afficher des valeurs et des interdits, indépendamment de l'application des peines encourues, Anticor est favorable à cette mesure. Cependant, seule l'obligation d'exiger un casier judiciaire vierge d'infractions à la probité pour les candidats à une élection politique nous semble à la hauteur des enjeux. Nous regrettons que cette mesure n'ait pas été adoptée lors des débats sur la loi relative à la confiance de la vie politique, au prétexte d'un risque constitutionnel.

Cette mesure n'est pas exclusive d'une transparence nécessaire sur le volet civil des condamnations. Quand l'Etat ou une collectivité locale sont victimes, il arrive que l'Agent judiciaire de l'Etat ne soit pas informé de l'audience ou ne se constitue pas partie civile. Dans ce cas, même après le prononcé de l'amende, une infraction de corruption ou de détournement de fonds publics continue d'être bénéficiaire¹.

L'aggravation des peines : un enjeu juridique et politique inexistant.

La proposition d'aggraver les peines quand un membre du gouvernement ou un titulaire de mandat public électif est condamné ne représente aucun enjeu.

En effet, pour la plupart des infractions à la probité, les peines encourues par des agents publics sont déjà aggravées. Ainsi, la corruption active ou passive ou de trafic d'influence est punie de dix ans quand elle est commise par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public. Elle punie de cinq ans en cas de corruption privée.

¹ Par exemple, Claude Guéant, condamné pour détournements de fonds publics, a été reconnu coupable d'avoir détourné 210000 euros dont la moitié, donc 110000 euros, pour lui-même. Il a reçu une amende de 75000 euros Sans intervention de l'Agent judiciaire de l'Etat, c'est un " gain net" de 35000 euros.

Les infractions de prise illégale d'intérêts ne concernent pas définition, que des agents publics. Il en va de même de l'infraction d'octroi d'avantage injustifié dans les marchés publics (favoritisme).

Pour les infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions, il n'y pas lieu d'aggraver les sanctions au motif qu'elles sont commises par un élu ou un agent public.

En revanche, la possibilité de se prévaloir de l'inviolabilité parlementaire pour se soustraire à des mesures de contrainte a fait l'objet de décisions abusives. Cependant, la restriction de ce privilège est d'ordre constitutionnel. Il en va de la suppression de la Cour de justice de la République.

Anticor considère que l'enjeu est d'augmenter la certitude de la peine, et non l'exemplarité.

Tableau 10 : Mesures prononcées pour des infractions de manquements à la probité

Mesure	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	%2016*
Confiscation ³	1	4	37	18	68	31	36	68	51	70	48,6%
Interdiction de toute fonction ou emploi public	17	9	19	13	13	14	13	23	21	23	16,0%
Interdiction d'exercer l'activité professionnelle ayant permis la commission de l'infraction	16	3	12	9	24	6	12	15	12	13	9,0%
Privation de tous les droits civiques, civils et de famille	17	15	5	7	7	13	10	5	4	3	2,1%
Jours-amende	3	4		4	1	3	6	4	3	15	10,4%
Privation du droit de vote et d'éligibilité	11	4	6	4	6	2	1		3	2	1,4%
Privation du droit d'éligibilité	1	5	2	1	4	5	1	5	2	7	4,9%
Interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, administrer, gérer ou contrôler une entreprise ou une société		1	2		3	1	4	5	7	3	2,1%
Privation du droit d'exercer une fonction juridictionnelle, d'expert, de représentation ou d'assistance en justice	2	5	3	4	3				2	1	0,7%
Privation du droit d'être témoin en justice, sauf pour simple déclaration	2	5	3		2				2	1	0,7%
Autres mesures	8	11	5	7	15	9	18	12	4	6	4,2%
Ensemble	78	66	94	67	146	84	101	137	111	144	100,0%

*2016 données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement DACG-PEPP

