



OBSERVATIONS EN INTERVENTION

présentées le 21 janvier 2025

dans l'affaire

n° 2025-1129 QPC [Exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité]

1. Le Conseil d'Etat vous a saisi de la question de la conformité à la Constitution des dispositions des articles L. 230 1° et L. 236 du Code électoral dans l'affaire n° 2025-1129 QPC ; à travers ces dispositions, ce sont celles de l'article 471 alinéa 4 du Code de procédure pénale qui sont en cause.

En l'espèce, par un jugement du 25 juin 2024, le tribunal correctionnel de Mamoudzou a condamné M. S. d'une part à deux ans d'emprisonnement, dont un an avec sursis et à une amende de 50 000 euros et d'autre part aux peines complémentaires, assorties de l'exécution provisoire, d'interdiction d'exercer une fonction publique, pour une durée de deux ans, et d'inéligibilité, pour une durée de quatre ans. Par un arrêté du 27 juin 2024, le préfet de Mayotte, en application de l'article L. 236 du Code électoral, a déclaré l'intéressé démissionnaire d'office de ses mandats de conseiller municipal de la commune de Dombéni et de conseiller communautaire de la communauté d'agglomération de Dombéni-Mamoudzou. L'intéressé a formé une demande d'annulation – suspensive d'exécution (v. le 7 *infra*) – de cet arrêté devant le tribunal administratif compétent.

2. L'association Anticor créée en 2002, a pour objet social notamment de « *promouvoir l'éthique dans la vie publique* », de « *lutter contre la corruption, la fraude fiscale et contre toute autre atteinte à la probité sur le plan local [et] national* », et enfin de « *veiller au traitement approprié, par les institutions judiciaires, administratives et politiques, des atteintes à la probité* ». Elle bénéficie d'un agrément par arrêté du Premier ministre du 5 septembre 2024 en vue de l'exercice des droits de la partie civile devant le juge pénal. Elle a été et est plaignante voire partie civile dans de nombreuses affaires pénales, dont celle ayant conduit à l'arrêt de la Cour de cassation du 18 décembre 2024 cité *infra*. Elle justifie donc, dans la présente affaire, d'un « *intérêt spécial* » pour « *adresser des observations en intervention relatives à une question prioritaire de constitutionnalité* » au sens de l'article 6 alinéa 2 du règlement intérieur de la procédure QPC devant le Conseil constitutionnel.

3. Aux termes du 4^{ème} alinéa de l'article 471 du Code de procédure pénale,

« Les sanctions pénales prononcées en application des articles 131-4-1 à 131-11 et 132-25 à 132-70 du code pénal peuvent être déclarées exécutoires par provision ».

L'article 471 al. 4 du Code de procédure pénale déroge à l'effet suspensif de l'appel sur l'exécution de la décision de première instance afin de répondre

« à l'objectif d'intérêt général visant à favoriser, en cas de recours, l'exécution de la peine et à prévenir la récidive » (Cass. crim., 4 avril 2018, n° 17-84.577).

4 Sans prendre position sur l'opportunité philosophique et sociétale du mécanisme de l'exécution provisoire, l'association Anticor considère que cette disposition du Code de procédure pénale non plus que les dispositions précitées du Code électoral ne sont contraires à aucun droit ni à aucune liberté constitutionnels, sous réserve de l'interprétation et de la mise en œuvre effective de l'article 471 du Code de procédure pénale dans le sens indiqué en conclusion des présentes observations en intervention.

5. C'est ce qui a été jugé par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 18 décembre 2024 (pourvoi n° 24.83-556), en application d'une jurisprudence constante (v. notamment, pour un précédent refus de renvoi portant sur l'article 471 CPC : Cass. crim. 21 septembre 2022, n° 22-82.377) rappelée dans les conclusions de l'avocate générale Mme Sophie Gukphe-Berbain, aux termes d'une motivation particulièrement explicite sous l'arrêt n° 24-83.556 rendu le 18 décembre 2024 par la chambre criminelle :

« 5. En premier lieu, d'une part, la faculté pour la juridiction d'ordonner l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité répond à l'objectif d'intérêt général visant à favoriser, en cas de recours, l'exécution de la peine et à prévenir la récidive.

6. D'autre part, une telle condamnation peut faire l'objet, selon le cas, d'un recours devant la cour d'appel ou la Cour de cassation.

7. Enfin, l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité ne peut être ordonnée par le juge pénal qu'à la suite d'un débat contradictoire au cours duquel la personne prévenue peut présenter ses moyens de défense et faire valoir sa situation.

8. Les dispositions contestées ne méconnaissent donc pas la présomption d'innocence, le droit à un recours juridictionnel effectif ou le droit d'éligibilité.

9. En second lieu, à supposer que les dispositions contestées portent atteinte à la séparation des pouvoirs, il ne saurait résulter de ce que le juge judiciaire peut condamner pénalement un élu local à une peine d'inéligibilité avec exécution provisoire, ce qui peut le cas échéant entraîner la démission d'office de cet élu de son mandat local en cours, une atteinte disproportionnée à la libre administration des collectivités territoriales ».

Dans ses conclusions sur cet arrêt, Mme l'avocate générale indiquait à la chambre criminelle de la Cour de cassation que :

« au regard de votre jurisprudence constante qui considère que l'exécution provisoire est prononcée par les juges du fond aux termes d'un débat contradictoire au cours duquel la personne prévenue peut présenter ses moyens de défense et faire valoir sa situation, qu'un recours est possible contre le prononcé de la peine ainsi assortie de l'exécution provisoire, en appel ou en cassation, et que le juge est tenu d'apprécier le caractère proportionné de l'atteinte que l'exécution provisoire est susceptible de porter notamment au droit au respect de la vie privée et familiale de la personne prévenue, lorsqu'une telle garantie est invoquée, et de celle du Conseil constitutionnel qui a rappelé, d'une part, que le caractère suspensif du droit au recours ne constituait pas une exigence constitutionnelle, et d'autre part, que le législateur poursuivait un objectif d'intérêt général, en veillant à assurer l'effectivité de l'exécution des peines, nous concluons au non-lieu à renvoi au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité, qui ne semble pas présenter de caractère sérieux ».

En décider autrement reviendrait à mettre fin au principe même de toute exécution provisoire d'une décision de justice.

6. Telle au demeurant était la position du Conseil d'Etat, qui avait refusé de vous renvoyer une QPC par une décision n° 492285 du 29 mai 2024 mentionnée aux tables du *Lebon*, aux motifs suivants :

« S'agissant de la question prioritaire de constitutionnalité :

9. A l'appui de son pourvoi, Mme B... soutient que l'article L. 236 du code électoral, tel qu'interprété par le Conseil d'Etat, et base légale de l'arrêté du 7 février 2024, est contraire au droit au respect de la présomption d'innocence garanti par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et au droit à un recours juridictionnel effectif résultant de son article 16.

10. En premier lieu, si, en vertu de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : "Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ", les dispositions contestées de l'article L. 236 du Code électoral n'ont pas pour effet de présumer coupable d'une infraction le conseiller municipal déclaré démissionnaire d'office par le préfet par suite de sa privation du droit électoral, dès lors que, lorsque son inéligibilité résulte d'une condamnation, celle-ci a déjà été prononcée par le juge répressif, y compris lorsqu'une telle condamnation n'est pas définitive et a été déclarée exécutoire par provision. Par suite, le grief tiré de ce que ces dispositions méconnaîtraient le principe de la présomption d'innocence garanti par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne présente, en tout état de cause, pas de caractère sérieux.

11. En second lieu, aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution". Sont notamment garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer

un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition. Le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif.

12. Les dispositions de l'article 236 du Code électoral, y compris lorsqu'il en est fait application à la suite d'une condamnation déclarée exécutoire par provision, sont par elles-mêmes sans incidence sur la faculté, pour le conseiller municipal ainsi déclaré démissionnaire d'office, de porter devant le juge administratif toute contestation dirigée contre l'arrêté par lequel il a été déclaré démissionnaire d'office ainsi que, en tout état de cause, devant le juge judiciaire pour contester la décision le condamnant à une peine complémentaire de privation de son éligibilité. Par suite, ces dispositions ne peuvent être regardées comme méconnaissant le droit à un recours juridictionnel effectif garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

13. Il résulte de ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux. Ainsi, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré de ce que l'article L. 236 du Code électoral porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ».

7. Ainsi que le rappelait le rapporteur public dans ses conclusions sur cette décision, ce refus de renvoi est cohérent avec la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel statuant sur le fondement des articles 61 et 61-1 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel juge en effet que la présomption d'innocence ne fait pas obstacle à ce que l'autorité judiciaire soumette à des mesures restrictives ou privatives de liberté, avant toute déclaration de culpabilité, une personne à l'encontre de laquelle existent des indices suffisants quant à sa participation à la commission d'un délit ou d'un crime (CC 29 août 2022, n° 2002-461 DC).

Il considère que « *le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011).

S'agissant de la possibilité d'assortir une peine de l'exécution provisoire, le Conseil constitutionnel a jugé que l'exécution provisoire de la peine de contrainte pénale, applicable à toute condamnation à cette peine, ne porte aucune atteinte au principe d'égalité devant la loi et est conforme à la Constitution (décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014).

A cela s'ajoute, s'agissant de la déclaration de démission d'office par le préfet à la suite d'une condamnation pénale *non-définitive* d'un conseiller municipal, la garantie résultant des dispositions du second alinéa de l'article L. 250 du Code électoral, qui prévoient que

« Les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations »,

de sorte qu'ainsi que le prévoit l'article L. 236 du Code électoral, l'exécution de la déclaration de démission par le préfet est suspendue lorsqu'un recours est formé par l'élu local contre l'acte préfectoral devant la juridiction administrative (en revanche, le recours contentieux formé devant la juridiction administrative contre un arrêté préfectoral déclarant un conseiller municipal démissionnaire d'office à la suite d'une condamnation pénale définitive prononcée à son encontre n'est pas suspensif, par application de la seconde phrase de l'article L. 236 du Code électoral).

L'exécution provisoire d'une peine d'emprisonnement, à travers un mandat de dépôt, a été implicitement jugée conforme à la Constitution dans plusieurs décisions (voir par ex. décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, cons. 2 et 7).

8. Certes, statuant cette fois non comme juge de la constitutionnalité des lois mais comme juge ordinaire de la déchéance des mandats des parlementaires (et non des mandats d'élus locaux), le Conseil constitutionnel, saisi d'une demande tendant à ce qu'il constate la déchéance de son mandat d'un parlementaire qui avait fait l'objet d'une condamnation à une peine d'inéligibilité d'un an, assortie d'une exécution provisoire par une cour d'appel, a refusé de déchoir le parlementaire au motif qu'il s'était pourvu en cassation contre son arrêt, en se fondant sur les dispositions de l'article 569 du Code de procédure pénale en vertu duquel, en cas de pourvoi en cassation, il est sursis à l'exécution de l'arrêt de la cour d'appel jusqu'à l'arrêt de la Cour de Cassation (CC 22 octobre 2009, n° 2009-215 D, *Demande tendant à la déchéance de plein droit de Monsieur Gaston FLOSSE de sa qualité de membre du Sénat*). Le Conseil constitutionnel a alors sursis à statuer dans l'attente de la décision de la Cour de cassation, et a en conséquence écarté l'application de l'article 471 du Code de procédure pénale (v. aussi : CC 16 juin 2022, n° 2022-27 D, *Demande tendant à la déchéance de plein droit de M. Michel FANGET de sa qualité de membre de l'Assemblée nationale*). Mais d'une part, cette jurisprudence fondée sur l'article 569 du Code de procédure pénale est en tout état de cause inopérante au cas d'espèce ; d'autre part, elle ne mentionne pas et ne fait pas application des dispositions de l'article 512 du même Code, selon lesquelles : « *les règles édictées pour le tribunal correctionnel sont applicables devant la cour d'appel* », ce qui rend l'article 471 du même Code applicable aux arrêts d'appel et partant fait échec à l'effet suspensif du pourvoi en cassation pour les exécutions provisoires prononcées en appel.

Statuant là encore comme juge ordinaire, le Conseil constitutionnel a en outre refusé de faire droit à une demande tendant à ce qu'il prononce la déchéance de plein droit d'un sénateur condamné, cette fois en première instance, à une privation de ses droits civiques pour cinq ans avec exécution provisoire, au motif qu'en l'absence de condamnation définitive, cette demande était irrecevable (CC 23 novembre 2021, n° 2021-26 D, *Demande tendant à la déchéance de plein droit de M. Jean-Noël GUÉRINI de sa qualité de membre du Sénat*) :

« 4. Il résulte de l'article 506 du Code de procédure pénale qu'il est sursis à l'exécution du jugement du tribunal judiciaire pendant les délais et durant l'instance d'appel. Dès lors, l'exécution provisoire de la sanction privant M. GUÉRINI de son droit d'éligibilité est sans effet sur le mandat parlementaire en cours, dont la poursuite dépend de la seule exécution du jugement.

5. Il s'ensuit que, en l'absence de condamnation définitive à ce jour, la requête du garde des sceaux, ministre de la justice, tendant à la constatation de la déchéance de plein droit de M. GUÉRINI de sa qualité de membre du Sénat est irrecevable et doit donc être rejetée. Il appartiendra aux autorités mentionnées à l'article L.O. 136 du code électoral de saisir le Conseil constitutionnel en cas de condamnation devenue définitive ».

Or, selon l'article 506 du Code de procédure pénale

« Pendant les délais d'appel et durant l'instance d'appel, il est sursis à l'exécution du jugement, sous réserve des dispositions des articles (...) 471 (...) » du même Code, c'est-à-dire sous réserve de l'exécution provisoire d'une décision du juge pénal permise par le 4^{ème} alinéa de l'article 471.

L'article 506 du Code de procédure pénale n'est donc pas, en raison de sa lettre même, exclusif des dispositions de l'article 471 al. 4 du Code de procédure pénale.

La présente QPC est l'occasion pour le Conseil constitutionnel d'opérer une relecture de ses décisions des 22 octobre 2009, 23 novembre 2021 et 16 juin 2022 relative à la déchéance du mandat des parlementaires.

9. Il en résulte également que doit être confirmée la jurisprudence constante du Conseil d'Etat depuis le 20 juin 2012 (n° 356865, *Lebon* 249) selon laquelle, en application des dispositions précitées du Code électoral, le préfet est tenu de déclarer démissionnaire d'office un conseiller municipal qui se trouve, pour une cause survenue postérieurement à son élection, privé du droit électoral en vertu d'une condamnation définitive ou même dont le juge pénal a décidé l'exécution provisoire.

10. Il en résulte enfin que le Conseil constitutionnel doit constater la constitutionnalité des dispositions litigieuses du Code électoral, et à travers elles de celles du 4^{ème} alinéa de l'article 471 du Code de procédure pénale, dès lors et sous deux réserves susceptibles de faire l'objet d'une vérification, dans les limites de sa compétence, par le juge administratif saisi d'un recours contre un arrêté préfectoral déclarant, sur le fondement de l'article L. 236 du Code électoral, un élu démissionnaire d'office de ses mandats locaux :

- d'une part, ainsi que le souligne la Cour de cassation en dernier lieu dans l'arrêt précité du 18 décembre 2024, que « *l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité ne peut être ordonnée par le juge pénal qu'à la suite d'un débat contradictoire au cours duquel la personne prévenue peut présenter ses moyens de défense et faire valoir sa situation* » ;
- et d'autre part que le choix du juge pénal d'assortir une peine d'inéligibilité de l'exécution provisoire fasse l'objet d'une motivation spécifique et étayée, permettant d'apprécier le caractère proportionné de l'atteinte que l'exécution provisoire est susceptible de porter notamment au droit au respect de la vie privée et familiale de la personne prévenue, lorsqu'une telle garantie est invoquée.