

Commentaire de la décision n° 2006-17 D du 16 mars 2006

Demande tendant à la déchéance de plein droit d'un mandat de député

I) Dans sa rédaction issue de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, l'article L. 7 du code électoral dispose que :

" Ne doivent pas être inscrites sur la liste électorale, pendant un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour l'une des infractions prévues par les articles 432-10 à 432-16, 433-1, 433-2, 433-3 et 433-4 du code pénal ou pour le délit de recel de l'une de ces infractions, défini par les articles 321-1 et 321-2 du code pénal " .

Par ailleurs, aux termes de l'article L. O. 130 du code électoral:

" Les individus dont la condamnation empêche temporairement l'inscription sur une liste électorale sont inéligibles pendant une période double de celle durant laquelle ils ne peuvent être inscrits sur la liste électorale.

Sont en outre inéligibles :

1° Les individus privés par décision judiciaire de leur droit d'éligibilité, en application des lois qui autorisent cette privation ;

2° Les personnes pourvues d'un conseil judiciaire " .

Pour sa part, l'article L.O. 136 du code électoral prévoit que :

" Sera déchu de plein droit de la qualité de membre de l'Assemblée nationale celui dont l'inéligibilité se révélera après la proclamation des résultats et l'expiration du délai pendant lequel elle peut être contestée ou qui, pendant la durée de son mandat, se trouvera dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par le présent code.

La déchéance est constatée par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la Justice, ou, en outre, en cas de condamnation postérieure à l'élection, du ministère public près la juridiction qui a prononcé la condamnation " .

Enfin, en vertu de l'article 132-21 du code pénal :

" L'interdiction de tout ou partie des droits civiques, civils et de famille mentionnés à l'article 131-26 ne peut, nonobstant toute disposition contraire, résulter de plein droit d'une condamnation pénale.

Toute personne frappée d'une interdiction, déchéance ou incapacité quelconque qui résulte de plein droit, en application de dispositions particulières, d'une condamnation pénale, peut, par le jugement de condamnation ou par jugement ultérieur, être relevée en tout ou partie, y compris en ce qui concerne la durée, de cette interdiction, déchéance ou incapacité, dans les conditions fixées par le code de procédure pénale ".

Comme l'a jugé la Cour de cassation, l'article L. 7 du code électoral, introduit dans l'ordre juridique postérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, déroge à l'exclusion - édictée par le premier alinéa de l'article 132-21 du code pénal - de toute privation automatique des droits civiques [1].

II) Si la conventionnalité de l'article L. 7 a été admise tant par la Cour de cassation [2] que par le Conseil d'Etat [3], la constitutionnalité de peines automatiques aussi sévères dans une matière intéressant d'aussi près l'exercice des libertés publiques est plus que douteuse [4].

Le Conseil constitutionnel a énoncé à cet égard que " *le principe de nécessité des peines implique que l'incapacité d'exercer une fonction publique élective ne peut être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce* " (n° 99-410 DC du 15 mars 1999, cons. 40 à 42). Il a estimé qu'une disposition qui ne remplissait pas ces critères ne pouvait échapper à la censure, nonobstant l'existence d'une possibilité de relèvement.

Au vu de ces principes, le Conseil a censuré les dispositions d'une loi organique étendant à la Nouvelle-Calédonie l'incapacité d'exercer une fonction publique élective d'une durée en principe au moins égale à cinq ans, applicable de plein droit à toute personne physique condamnée à la faillite ou à la liquidation judiciaire personnelle, " *sans que le juge qui décide de ces mesures ait à prononcer expressément ladite incapacité* ".

III) Il reste que, dans l'exercice de la compétence que lui attribue l'article L.O. 136 du code électoral, pas davantage que lorsqu'il se prononce comme juge électoral (n° 88-1046, 21 octobre 1988, A.N., Val d'Oise, 5ème circ., cons. 3 ; n° 97-2231, 10 juillet 1997, A.N., Paris, 8ème circ.), le Conseil constitutionnel ne peut accueillir une exception d'inconstitutionnalité.

Les décisions de ce type se bornent au demeurant à " constater " que l'intéressé a été privé de son éligibilité par une décision de justice devenue définitive.

Comme juge électoral, ou comme juge de la déchéance du mandat parlementaire, le Conseil constitutionnel ne peut écarter les conséquences inéluctables et implacables des articles L. 7 et L.O. 130 (1er alinéa) du code électoral.

Ce n'est que lorsque la date des faits ou la procédure judiciaire suivie le permettent que le Conseil constitutionnel peut exclure l'automatisme de dispositions comme celles de l'article L. 7 du code électoral.

Il a jugé dans ce sens que :

- l'article L. 7 n'a pas de portée rétroactive (n° 2000-2581, 30 mars 2000, A. N. , Landes, 3ème circ., cons. 6) ;

- lorsque le juge pénal a prononcé effectivement une inéligibilité plus courte que les dix années résultant de la combinaison des articles L. 7 et L.O. 130 (premier alinéa) du code électoral, seul le 1° du second alinéa de l'article L.O. 130 est applicable (même décision, cons. 4).

IV) Le 15 février 2006, le garde des sceaux a saisi le Conseil constitutionnel d'une demande tendant à ce que soit constatée, en application de l'article L.O. 136 du code électoral, la déchéance du mandat de parlementaire encourue par M. Mancel, député, du fait de l'inéligibilité résultant d'une condamnation, devenue définitive, pour prise illégale d'intérêts.

Le 14 avril 2005, la Cour d'appel de Paris a en effet condamné l'intéressé, du chef de prise illégale d'intérêts, à une peine de 18 mois d'emprisonnement avec sursis et 30.000 euros d'amende.

Cet arrêt est devenu définitif à la suite d'un arrêt du 30 novembre 2005 de la chambre criminelle de la Cour de cassation rejetant son pourvoi.

Par contre, et cet élément est loin d'être indifférent, la Cour d'appel de Paris a explicitement exclu de "*maintenir la peine complémentaire de la privation des droits civiques, civils et de famille*" à laquelle les premiers juges avaient condamné le député.

V) Par rapport aux précédentes (n° 2001-15 D du 20 septembre 2001 par exemple), cette affaire présente une première originalité : la Cour d'appel n'a ni expressément condamné l'intéressé à la privation de ses droits civiques, ni même entendu le faire implicitement.

Seule avait cet effet privatif l'application de plein droit des articles L. 7 et L.O. 130 (premier alinéa) du code électoral, jointe au silence du dispositif de l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 14 avril 2005 sur la question des droits civiques.

Une autre originalité de cette affaire est que l'intéressé a saisi la chambre des appels correctionnels de la Cour d'appel de Paris, en application des articles 132-21 (deuxième alinéa) du code pénal et 702-1 et 703 du code de procédure pénale, d'une requête aux fins de relèvement de l'incapacité résultant de l'article L. 7 du code électoral.

VI) Le 2 mars 2006, le relèvement intégral était décidé par la Cour d'appel de Paris. Cette décision devenait définitive le 7 mars à défaut de pourvoi en cassation formé dans les cinq jours de son prononcé (article 568 du code de procédure pénale).

Le Conseil ne pouvait que constater, au jour où il statuait (16 mars 2006), que l'intéressé n'était pas frappé d'inéligibilité. La demande du garde des sceaux du 15 février 2006 avait donc perdu son objet.

Comme, par ailleurs, l'intéressé avait pu exercer régulièrement ses fonctions parlementaires jusque là, il n'y avait aucune solution de continuité dans le déroulement de son mandat.

On rappellera à cet égard que la décision constatant la déchéance ne vaut que pour l'avenir et ne rétroagit pas à une date antérieure (date qui pourrait être celle de la condamnation définitive).

Cela résulte de la décision n° 2001-14 D du 18 juillet 2001, confirmant la solution retenue par la décision n° 2000-12 D du 4 mai 2000.

Ces deux décisions, qui donnent à la déchéance un effet non rétroactif, constituent un abandon de la jurisprudence antérieure sur le point de départ de ladite déchéance (n° 96-10 D du 5 septembre 1996, cons. 5).

Par ailleurs, en donnant ses pleins effets au relèvement, le Conseil constitutionnel atténue l'anomalie que présente l'automatisme de l'article L. 7 du code électoral du point de vue de la Constitution, et même de la Convention européenne des droits de l'homme, puisque que la possibilité effective du relèvement a été prise en compte par le Conseil d'Etat pour apprécier la conventionnalité de l'article L. 7 (Section, 1er juillet 2005).

1 Cass. civ. 2^e, 1er mars 2001, Bull. civ. II, n° 33

2 Cass. civ. 2, 20 décembre 2000, Bulletin 2000 II, n° 174

3 CE, Section, n° 261002, 1er juillet 2005, Ousty

4 Voir J.P. Camby, " L'article L. 7 du code électoral ", RDP 2006, n° 1