

**Commentaire de la décision n° 2010-6/7 QPC – 11 juin 2010**

**M. Stéphane A. et autres**

Le Conseil a été saisi, le 7 mai 2010, par deux arrêts de la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité de l'article L. 7 du code électoral aux droits et libertés que la Constitution garantit. Cet article prévoyait une interdiction d'inscription sur les listes électorales, emportant inéligibilité, pour les personnes condamnées à un certain nombre d'infractions.

Dans sa décision n° 2010-6/7 QPC du 10 juin 2010, il a censuré cette disposition au motif qu'elle méconnaissait le principe constitutionnel d'individualisation des peines.

Avant de procéder à l'examen au fond, le Conseil a constaté que les deux questions renvoyées étaient relatives à la même disposition législative et joint, en conséquence, les deux affaires pour statuer en une seule décision.

**I. – La disposition contestée**

Avant son abrogation en 1985<sup>1</sup>, l'article L. 7 disposait :

*« Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, pendant un délai de cinq années à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les individus condamnés à une peine supérieure à six jours d'emprisonnement en application des articles 283 à 290 du code pénal.*

*« Toutefois, la limitation de l'incapacité à cinq années ne sera pas applicable si le condamné était en état de récidive dans les conditions fixées à l'article 287 dudit code. »*

---

<sup>1</sup> Loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal, article 84.

À la suite du « rapport Rozès »<sup>2</sup>, la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, dans son article 10, a rétabli l'article L. 7 dans la rédaction suivante, inchangée depuis 1995 :

*« 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. »*

Les infractions ainsi prévues sont la concussion (article 432-10), la corruption passive et le trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique (article 432-11), la prise illégale d'intérêts (article 432-12 et 13), la violation des règles de passation des marchés et délégations de service public (article 432-14), la soustraction ou le détournement de biens (article 432-15), la corruption active et le trafic d'influence (article 433-1 et 433-2), les menaces et les actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique (article 433-3) et, enfin, la soustraction et le détournement de biens contenus dans un dépôt public (article 433-4).

La loi du 19 janvier 1995 a été déférée au Conseil constitutionnel par le Premier ministre qui n'avait pas développé de griefs. Dans les motifs de sa décision, le Conseil n'a pas examiné l'article L. 7 en tant que tel. Le Conseil a jugé que le considérant final de la décision, aux termes duquel « *aucun (des autres) articles ne porte atteinte à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle* »<sup>3</sup>, n'avait pas pour effet de donner un brevet de constitutionnalité à cette disposition, alors que cette dernière n'avait pas davantage été validée dans le dispositif de la décision.

## **II. – La non-conformité à la Constitution**

Selon les requérants, dans les deux affaires jointes qui ont fait l'objet de la décision n° 2010-6/7 QPC, la sanction d'interdiction d'inscription sur les listes électorales prévue à l'article L. 7 du code électoral méconnaissait les principes de nécessité et d'individualisation des peines inscrits à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

---

<sup>2</sup> Commission chargée de rechercher les moyens de mieux combattre la corruption.

<sup>3</sup> Décision n° 95-363 DC du 11 janvier 1995, *Loi relative au financement de la vie politique*, cons. 10.

Le Conseil constitutionnel a, tout d'abord, jugé que l'interdiction prévue par l'article L. 7 constituait une « *sanction ayant le caractère d'une punition* ».

Depuis 1986, le Conseil constitutionnel juge qu'une peine est prononcée par une juridiction de jugement et suppose une appréciation de la culpabilité<sup>4</sup>. Le critère de la peine est donc sa finalité répressive. Ainsi, les incapacités constituent des peines si elles sont l'accessoire de cette peine, mais elles n'en sont pas si elles sont édictées seulement pour garantir la moralité d'une profession<sup>5</sup>.

Or, la radiation prévue par l'article L. 7 n'était pas une simple mesure de sûreté destinée à « moraliser » le monde politique. Elle avait été conçue comme une punition et son but était répressif. Elle était liée au jugement d'une juridiction de jugement et à l'appréciation de la culpabilité de l'intéressé. Par ailleurs, elle ne pouvait être assimilée à une interdiction professionnelle, l'exercice d'un mandat électif n'étant pas assimilable à l'exercice d'une profession. Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 juin 2010, l'article L. 7 visait « *notamment à réprimer plus sévèrement certains faits lorsqu'ils sont commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public* ». Cette analyse rejoignait celle du Conseil d'État<sup>6</sup> et de la Cour de cassation<sup>7</sup> et confirmait celle que le Conseil constitutionnel avait adoptée dans ses fonctions de juge électoral<sup>8</sup>.

La qualification de peine entraînait l'application de l'article 8 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* », et donc la soumission des dispositions de l'article L. 7 aux principes de nécessité et d'individualisation.

D'une part, le Conseil a déjà déduit du principe de nécessité des peines une règle de prohibition des peines automatiques. Sur ce fondement, il a jugé que sont contraires à la Constitution les dispositions prévoyant que tout arrêté de reconduite à la frontière entraînerait automatiquement une sanction administrative d'interdiction du territoire pour une durée d'un an<sup>9</sup>. Dans ses observations relatives aux élections législatives des 25 mai et 1<sup>er</sup> juin 1997, le

---

<sup>4</sup> Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance*, cons. 3 et 23.

<sup>5</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 26 novembre 1997, n° 96-83792.

<sup>6</sup> Conseil d'État, section, 1<sup>er</sup> juillet 2005, *M. Ousty*, n° 261002.

<sup>7</sup> Cour de cassation, deuxième chambre civile, 18 décembre 2003, n° 03-60315.

<sup>8</sup> Décision n° 2004-3390/3395/3397 SEN du 2 décembre 2004, Sénat, Guadeloupe, cons. 10.

<sup>9</sup> Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 49.

Conseil avait estimé que « *la peine automatique d'inéligibilité prévue par la loi du 25 janvier 1985 appelle de sérieuses réserves au regard des principes de la nécessité des peines, des droits de la défense et du procès équitable. Cette disposition constitue en réalité une survivance sur le maintien de laquelle il est légitime de s'interroger.* »

Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel a jugé 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* »<sup>10</sup>.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle du principe d'individualisation des peines, corollaire du principe du plein pouvoir de juridiction qui exclut les peines accessoires obligatoires.

Ainsi, dans la décision du Conseil constitutionnel du 22 juillet 2005, à propos du « *plaider-coupable* », a été consacré le « *principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »<sup>11</sup>. Cette analyse a été confirmée dans sa décision du 9 août 2007, à propos des « *peines-planchers* » : « *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 ; qu'il n'implique pas davantage que la peine soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction.* »<sup>12</sup>

Les caractéristiques de l'interdiction prévue par l'article L. 7 du code électoral et l'inéligibilité automatique de cinq ans, non modulable<sup>13</sup>, qu'elle impliquait emportaient son inconstitutionnalité : comme l'a relevé le Conseil dans sa décision du 10 juin 2010, « *cette peine privative de l'exercice du droit de suffrage est attachée de plein droit à diverses condamnations pénales sans que le juge qui décide de ces mesures ait à la prononcer expressément* » et qu'il « *ne peut davantage en faire varier la durée* ».

Restait à considérer l'hypothèse du relèvement de cette interdiction d'inscription sur les listes électorales.

<sup>10</sup> Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. 41.

<sup>11</sup> Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, *Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, cons. 3.

<sup>12</sup> Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, *Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, cons. 13.

<sup>13</sup> En application de l'article L.O. 130 du code électoral, cette inéligibilité est portée à dix ans pour les députés. Cette disposition est applicable aux sénateurs en application de l'article L.O. 296 du même code et aux représentants au Parlement européen en application de l'article 5 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Aux termes de l'article 132-21, alinéa 2, du code pénal : « *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.* »

Dans sa jurisprudence précitée du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel a jugé que la possibilité de relèvement, en elle-même, ne suffit pas à compenser l'atteinte au principe de nécessité qui résulte de l'absence de prononcé de la peine et de possibilité de modulation.

Certes, il existait des différences entre l'espèce jugée en 1999 et celle soumise au Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 juin 2010. En 1999, la possibilité de relèvement de l'incapacité frappant les faillis ne pouvait intervenir qu'après la décision entraînant cette incapacité et était soumise à certaines conditions : « *La possibilité ultérieurement offerte au juge de relever l'intéressé, à sa demande, de cette incapacité, au cas où il a apporté une contribution suffisante au paiement du passif, ne saurait à elle seule assurer le respect des exigences qui découlent du principe de nécessité énoncé à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.* » En revanche, le relèvement partiel ou total applicable à l'article L. 7 pouvait intervenir non seulement après le jugement de condamnation, mais aussi dans le jugement de condamnation lui-même, autrement dit instantanément.

Mais ces différences ne suffisaient pas à rendre l'article L. 7 conforme à la Constitution. En effet, la peine en elle-même, qui trouvait à s'appliquer sans que le juge l'ait prononcée, méconnaissait la prohibition des peines automatiques. Tout en rattachant la prohibition des peines automatiques au principe d'individualisation des peines, et non plus, comme en 1999, au principe de nécessité des peines, le Conseil a jugé que ce principe implique que l'incapacité « *doit être prononcée par le juge en tenant compte des circonstances propres à l'espèce* », ce qui n'était pas le cas avec l'article L. 7. Cet article est abrogé à compter de la publication de la décision<sup>14</sup>.

Enfin, le Conseil constitutionnel a précisé les conséquences de cette abrogation. Le jour de la publication de la décision, tous les condamnés soumis à l'article L. 7 ont recouvert la capacité de s'inscrire sur les listes électorales dans

---

<sup>14</sup> Aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution, « *une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision* ».

les conditions déterminées par la loi. L'article L. 30 du code électoral prévoit, en effet, que « *peuvent être inscrits sur les listes électorales en dehors des périodes de révision : (...) 5° les Français et les Françaises ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice* ».