

Éric Landot 28/12/2024 [Brèves et articles](#), [Ressources et institutions \(dont fonction publique, élections, responsabilités, droit administratif général...\)](#)

QPC : le Conseil constitutionnel va se prononcer sur les inéligibilités résultant d'une exécution provisoire d'un jugement pénal de 1^e instance

A la suite d'une condamnation pénale, il peut y avoir des cas où s'ajoute une peine accessoire d'inéligibilité, laquelle est même prévue « par défaut » pour quelques infractions. En pareil cas, un éventuel appel est suspensif, sauf si le jugement de première instance prévoit l'exécution provisoire de cette peine accessoire.. auquel cas dès le jugement de première instance il y a démission d'office prononcée par le préfet à l'encontre de l'élu local ainsi condamné... sauf pour d'éventuels mandats parlementaires nationaux (auquel cas le Conseil constitutionnel a forgé un autre régime juridique). Il en résulte une situation qui est un peu complexe (I).

Le niveau d'information du grand public a cependant progressé en ce domaine, à la suite d'une riche actualité en 2024, « l'affaire Le Pen » étant l'arbre qui cache une forêt d'autres applications de ce cadre juridique (II).

Et c'est justement dans une de ces affaires locales, mahoraise en l'espèce, que le Conseil d'Etat vient d'accepter de transmettre une QPC au Conseil constitutionnel, ce qui pourrait permettre à celui-ci de donner un mode d'emploi plus clair (III)... en un moment politico-judiciaire fort stratégique. Et, ce, quelques jours après que la Cour de cassation avait refusé de faire de même.

I. Rappel des règles en matière d'inéligibilité à la suite d'une condamnation pénale (application dès le jugement de première instance si cette peine accessoire est infligée avec exécution provisoire... pour les élus locaux mais pas pour les mandats nationaux)

Il existe d'assez nombreux cas d'inéligibilités résultant de condamnations pénales (à ne pas confondre avec celles pouvant résulter de l'intervention du juge administratif voire du Conseil constitutionnel), avec de plus ou moins grandes automaticités.

Mais ensuite, selon que la personne concernée est, ou n'est pas, un parlementaire, selon qu'il y a appel ou non, il peut en résulter des situations variées. Qui ont d'ailleurs pu faire polémique pour plusieurs hommes politiques (J.-N. Guérini, E. Zemmour...).

Allons-y étape par étape.

1/ l'inéligibilité est-elle automatique ?

Réponse : non. Mais presque.

Certaines infractions **peuvent**, aux termes de l'article [432-17 du code pénal](#) donner lieu à titre complémentaire à l'infraction de plusieurs peines complémentaires dont :

« 1° L'interdiction des droits civils, civiques et de famille, suivant les modalités prévues aux articles [131-26 et 131-26-1](#) ; »

Depuis [deux lois \(ordinaire et organique\) de 2017](#), adoptées dans la lignée de l'affaire Fillon (sur l'épilogue juridique de celle-ci, voir [là un article](#) et [ici une vidéo](#)), ces articles prévoient :

- [Article 131-26](#)
L'interdiction des droits civiques, civils et de famille porte sur :
1° Le droit de vote ;
2° L'éligibilité ; [...]
L'interdiction des droits civiques, civils et de famille ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit.
La juridiction peut prononcer l'interdiction de tout ou partie de ces droits.
L'interdiction du droit de vote ou l'inéligibilité prononcées en application du présent article emportent interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique.
- [Article 131-26-1](#)
Dans les cas prévus par la loi et par dérogation au septième alinéa de l'article [131-26](#), la peine d'inéligibilité mentionnée au 2° du même article peut être prononcée pour une durée de dix ans au plus à l'encontre d'une personne exerçant une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat électif public au moment des faits.

Surtout, aux termes de l'[article 131-26-2 de ce même code](#), « **le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité mentionnée au 2° de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1 est obligatoire à l'encontre de toute personne coupable d'un délit mentionné au II du présent article ou d'un crime** »... dont par exemple le détournement de fonds ou biens publics ([article 432-15 du Code pénal](#)).

Mais aux termes du III de cet article [131-26-2](#) du code pénal :

« Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer la peine prévue par le présent article, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. »

Ce régime sinueux (inéligibilité automatique SAUF décision en sens contraire par le juge) était le maximum que pouvait décider le législateur, sauf à encourir la censure du Conseil constitutionnel ([décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, entre autres sources](#)).

Résumons-nous :

- la peine accessoire d'inéligibilité est une faculté
- mais qui est prévue par défaut pour certaines infractions
- et ce n'est que par décision motivée de la juridiction que cette infraction peut être non prononcée « en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. »

2/ Mais quand quelqu'un est condamné au pénal, l'appel est suspensif. La personne condamnée qui a fait appel ne sera alors condamnée, ou pas, réellement qu'après l'appel. Donc en cas d'appel, l'inéligibilité se trouve-t-elle, également, repoussée tant que la Cour d'appel n'a pas statué ?

Réponse : OUI mais avec quelques limites DONT CELLE, DÉTERMINANTE , DE L'EXÉCUTION PROVISOIRE

Par défaut, Si une personne est condamnée au pénal et qu'elle forme appel, l'exécution de la peine est repoussée au lendemain de la décision de la Cour d'Appel.

Mais le juge de première instance, c'est-à-dire le tribunal correctionnel s'agissant d'un délit, peut décider de prononcer « l'exécution provisoire ».

En ce cas, qu'il y ait appel ou non, la peine complémentaire d'inéligibilité peut s'appliquer dès la condamnation, à la condition, donc, que le juge en ait expressément décidé ainsi.

Le Conseil d'Etat l'a encore rappelé le 3 octobre 2018 dans une affaire concernant un élu régional.

<https://blog.landot-avocats.net/2018/10/15/si-un-jugement-penal-condamne-un-elu-a-lineligibilite-avec-execution-provisoire-cet-elu-perd-ses-mandats-meme-sil-fait-appel-au-penal/>

3/ Cela peut être injuste en cas de décision d'appel plus douce ?

Réponse : OUI... c'est ainsi et cela a déjà été jugé.

Imaginons qu'en pareil cas la personne fasse appel au pénal. Et qu'elle gagne son appel. Mais qu'en raison de cette inéligibilité avec « exécution provisoire », entre temps, cette personne ait été interdite d'élection. Voire privée de ses mandats en cours... il y a potentiellement une injustice car alors la personne a subi une sanction électorale d'origine pénale alors que cette personne a été déclarée, certes après coup, innocente par la Cour d'appel au pénal ?

Oui et c'est déjà arrivé. Un élu polynésien s'est trouvé condamné par le tribunal correctionnel avec inéligibilité pour laquelle le juge avait décidé de l'exécution provisoire. Il fait appel mais entre temps il perd ses mandats. En appel, il est encore condamné mais, cette fois, sans peine complémentaire d'inéligibilité... mais trop tard, il a perdu ses mandats. Et c'est légalement qu'il a ainsi perdu ses mandats, a tranché le Conseil d'Etat en 2019.

Source : *CE, 20 décembre 2019, n° 432078*

4/ Est-ce la même chose pour les parlementaires en cours de mandat?

Réponse : pas vraiment.

Dans le cas, certes un peu particulier, de la privation des droits civiques (conduisant à l'inéligibilité décision 2014-22 D, 16 septembre 2014), en 2009, le Conseil constitutionnel avait posé qu'il *n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article L.O. 136 du code électoral d'une requête du ministre de la justice, de constater la déchéance d'un parlementaire de son mandat du fait d'une inéligibilité assortie de l'exécution provisoire dès lors que cette condamnation n'est pas devenue définitive. Sursis*

à statuer jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour de cassation. ([2009-21S DECH, 22 octobre 2009, cons. 4 et 5](#))... dans le cas de M. Gaston Flosse.

Voir aussi dans un sens comparable, mais sans que la solution fasse débat, l'application du même raisonnement en cas de renvoi à une CA de l'affaire ([décision 2009-21 D, 29 juillet 2010, cons. 1 et 2](#)). Voir aussi les [décisions 2014-22 D, 16 septembre 2014, cons. 1 à 4](#) puis [2016-23 D, 22 décembre 2016, paragr. 1 à 3](#).

C'est étrange. C'est l'exact inverse de ce qu'est une exécution provisoire et de ce qu'est une inéligibilité.

Ce point a été confirmé très récemment :

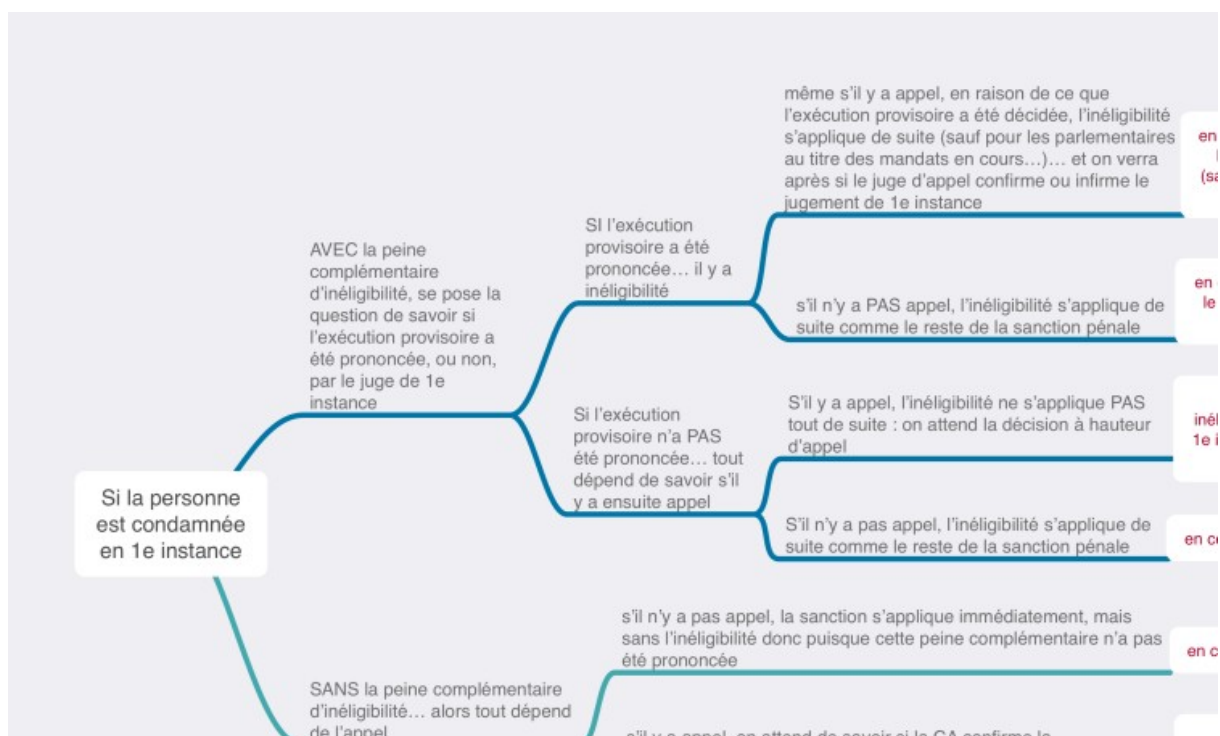
« 4. Il résulte de l'article 506 du code de procédure pénale qu'il est sursis à l'exécution du jugement du tribunal judiciaire pendant les délais et durant l'instance d'appel. Dès lors, l'exécution provisoire de la sanction privant M. GUÉRINI de son droit d'éligibilité est **sans effet sur le mandat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

Source : Décision n° 2021-26 D du 23 novembre 2021, Demande tendant à la déchéance de plein droit de M. Jean-Noël GUÉRINI de sa qualité de membre du Sénat, Rejet

NB : en opportunité on peut comprendre (comprendre ne voulant pas dire nécessairement approuver)... sans doute le Conseil constitutionnel ne veut-il pas permettre qu'un juge puisse porter atteinte, par l'exécution provisoire, à la séparation des pouvoirs. Reste qu'en droit on reste coi.

5/ Et au total, pour en rester aux mandats locaux ?

Hors le cas des parlementaires, il en résulte les situations suivantes :



Sur ce point (et quelques autres connexes), j'avais fait un article et une vidéo.. C'est à lire ou voir ici :

Quand une personne, condamnée au pénal, peut-elle devenir inéligible ? [VIDEO et article]

6/ Quel est le raisonnement applicable non pas sur les mandats locaux ou nationaux en cours, mais sur l'inéligibilité à un nouveau mandat ?

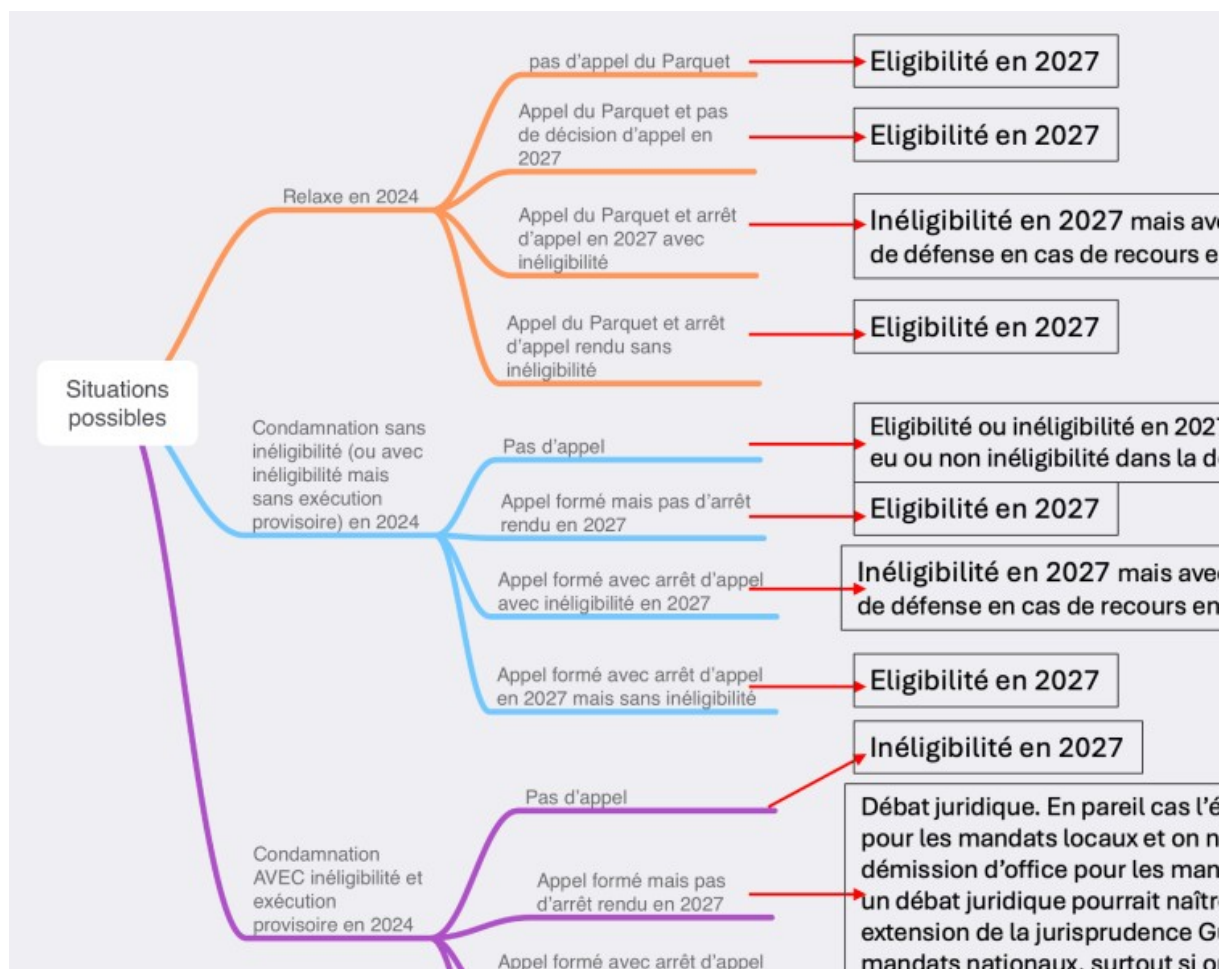
C'est tout l'enjeu de l'affaire Le Pen. On a le même raisonnement mais avec quelques incertitudes de transposition. Voyons cela au fil du II ci-dessous et, surtout, *via* l'article auquel il y est renvoyé.

II. Une actualité de 2024 riche en ce domaine, « l'affaire Le Pen » étant l'arbre qui cache une forêt d'autres applications de ces inéligibilités dès le jugement de 1^e instance en cas d'exécution provisoire à un élu local

Evidement, depuis quelques mois, ce point de droit devient central en termes politiques, avec la possible situation, selon la décision de Justice qui sera rendue, d'inéligibilité avec exécution provisoire, concernant Mme Le Pen. Voir :

- ***Eventuelle inéligibilité de Mme Marine Le Pen : en droit, non, ce n'est pas si simple que cela...***

... à la fin de cet article, je résumais ainsi la situation :



2024 a été assez riche en illustrations de ces situations. En voici un florilège :

- par un jugement du 29 janvier 2024, le tribunal judiciaire de Paris a condamné Mme B... à trois ans d'emprisonnement avec sursis, à une amende délictuelle de 10 000 euros et à la peine complémentaire de privation de ses droits électoraux et de son droit d'éligibilité pour une durée de cinq ans avec exécution provisoire.
 Par un arrêté du 7 février 2024, le préfet de la Haute-Garonne a, sur le fondement de l'article L. 236 du code électoral, déclaré l'intéressée démissionnaire d'office de son mandat de conseillère municipale de Toulouse ainsi que de tout mandat ou fonction liés au mandat de conseiller municipal.
 Le Conseil d'Etat finit par en connaître et il valide la démission d'office en rejetant une QPC à ce sujet
[CE, 29 mai 2024, n° 492285, aux tables](#)
- Idem pour une démission d'office de ses mandats d'adjoint au maire et conseiller municipal de la commune de Petit-Réderching
[TA Strasbourg, 4e ch., 10 juin 2024, n° 2402571](#).
- allons ensuite en Guadeloupe, dont le TA a eu à connaître d'une affaire similaire. Le juge des référés de ce CA, statuant en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative a rejeté la requête présentée par M. Y. tendant à obtenir la suspension de l'arrêté du 5 juillet 2024 par lequel le préfet de la Guadeloupe l'a déclaré démissionnaire

d'office de son mandat de conseiller municipal et de maire de la commune de S... ainsi que de tout mandat ou fonction liés au mandat de conseiller municipal au motif que la peine complémentaire à une peine d'inéligibilité de 10 ans prononcée par le Tribunal correctionnel de Pointe-à-Pitre par jugement du 2 juillet 2024 était assortie de l'exécution provisoire. [Consulter la décision n° 2400904 en date du 16 juillet 2024](#)

- puis changeons d'océan pour nous rendre à Mayotte :
 - Le tribunal administratif de Mayotte a ainsi rejeté les trois requêtes présentées par une personne contre les opérations électorales procédant à son remplacement à la présidence et au conseil communautaire de la communauté d'agglomération de Dembény-Mamoudzou (CADEMA), ainsi qu'au conseil municipal de Dembény. Ce tribunal n'a pu, en effet, que constater que l'ex-élu en cause avait été condamné par le tribunal judiciaire à une peine d'inéligibilité pour une durée de quatre ans, avec exécution provisoire, et déclaré démissionnaire d'office par un arrêté du 27 juin 2024 du préfet de Mayotte.
Le tribunal rappelle qu'en raison de l'exécution provisoire de la peine d'inéligibilité, le préfet était tenu de le déclarer démissionnaire d'office et que son recours introduit contre cette mesure ne présente pas de caractère suspensif de son exécution. Voir en ce sens, sur le site de ce TA (téléchargement automatique), les décisions [241310](#), [2401311](#) et [2401312 en date du 13 septembre 2024](#)
 - idem pour le même TA concernant un autre ex-élu, départemental cette fois : le juge des référés de ce tribunal a ainsi constaté que, par un jugement du 25 juin 2024, le tribunal judiciaire de Mamoudzou a condamné cet élu à une peine principale d'un an d'emprisonnement délictuel et à une amende délictuelle de 25 000 euros et, à titre de peines complémentaires, à une interdiction d'exercer une fonction publique pendant deux ans avec exécution provisoire et une privation du droit d'éligibilité de deux ans avec exécution provisoire. Voir en ce sens, toujours sur le site de ce TA, les [décisions 2401194-2401215, également en date du 13 septembre 2024](#)

III. Et c'est justement dans une de ces affaires locales, mahoraise en l'espèce, que le Conseil d'Etat vient d'accepter de transmettre une QPC au Conseil constitutionnel, ce qui pourrait permettre à celui-ci de donner un mode d'emploi plus clair... en un moment politico-judiciaire fort stratégique. Et, ce, quelques jours après que la Cour de cassation avait refusé de faire de même.

Une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) avait été soumise à la Cour de cassation par une personne condamnée, à l'occasion du pourvoi formé par celle-ci contre l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence qui, pour recel, l'avait condamné à dix-huit mois d'emprisonnement avec sursis, 30 000 euros d'amende, cinq ans d'inéligibilité, et a prononcé sur intérêts civils.

La Cour de cassation avait rejeté cette demande en ces termes :

« 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.

« 10. En conséquence, il n'y a pas lieu de renvoyer la question au Conseil constitutionnel. »

Source : [Cass. crim., 18 décembre 2024, n° 24-83.556](#)

Mais en parallèle, une autre affaire avançait, devant le juge administratif cette fois. Il s'agit du même ensemble, précité, d'affaires mahoraises ayant donné lieu aux jugements [241310](#), [2401311](#) et [2401312 en date du 13 septembre 2024](#).

A côté de ces jugements, se trouvait une QPC laissée en jachère et qui a ainsi remonté jusqu'au Conseil d'Etat, ce que ce dernier résume ainsi :

« 1. Il résulte de l'instruction que, par un jugement du 25 juin 2024, le tribunal correctionnel de Mamoudzou a condamné M. A... à deux ans d'emprisonnement, dont un an avec sursis, à une amende de 50 000 euros et 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. A l'appui de sa réclamation contre cet arrêté, sur laquelle le tribunal administratif de Mayotte a omis de se prononcer dans le délai de deux mois prescrit par l'article R. 120 du code électoral et qu'il a portée devant le Conseil d'Etat en application de l'article R. 121 du même code, [...] »

La QPC était formulée de manière assez habile.

Le Conseil constitutionnel avait dans le passé permis une inéligibilité par défaut, mais pas automatique. Le juge doit se prononcer au cas par cas :

« 5. Considérant que le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, implique qu'une sanction pénale ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions ; »

Source (entre autres décisions dans le même sens) : [décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015](#)

S'engouffrant dans cette brèche, et la transposant au stade de la décision du Préfet, le requérant semble imposer que le Préfet dispose d'une marge de manoeuvre, qu'il ne soit pas en « compétence liée » à ce stade. Bref, l'obligation que le juge pénal ait une marge de manoeuvre ne s'étend-elle pas, par une sorte de ricochet, au Préfet ? On objectera que c'est là étendre le principe d'individualisation des peines... au pénal... à une phase administrative. On signalera qu'à suivre le requérant, on conférerait au Préfet un pouvoir de s'opposer à une décision du juge pénal.

N'empêche, cela a été assez bien vu pour que l'affaire soit transmise au Conseil constitutionnel par l'autre aile du Palais Royal (sans doute trop contente de pouvoir demander aux sages de la rue Montpensier de clarifier le droit avant la décision concernant Mme Le Pen). Citons le Conseil d'Etat :

« 5. Il résulte de ces dispositions combinées que, dès lors qu'un conseiller municipal ou un membre de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale se trouve, pour une cause survenue postérieurement à son élection, privé du droit électoral en vertu d'une condamnation devenue définitive ou d'une condamnation dont le juge pénal a décidé l'exécution provisoire, le préfet est tenu de le déclarer immédiatement démissionnaire d'office.

« 6. M. A... soutient que les dispositions du 1° de l'article L. 230 et de l'article L. 236 du code électoral, telles qu'interprétées par le Conseil d'Etat, qui en fait application à la suite d'une condamnation pénale déclarée exécutoire par provision sur le fondement de l'article 471 du code de procédure pénale, sont entachées d'incompétence négative, contraires au principe de légalité des délits et des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi qu'au principe de séparation des pouvoirs et au droit à un recours effectif résultant de son article 16 et méconnaissent le droit d'éligibilité résultant de l'article 6 de cette Déclaration et de l'article 3 de la Constitution.

« 7. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : » Tous les citoyens étant égaux » aux yeux de la loi » sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents « . Aux termes de l'article 3 de la Constitution : » La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. / Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. / Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. / Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques « . Il résulte de ces dispositions que, si le législateur est compétent, en vertu du septième alinéa de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, il ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de ces dispositions que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur.

« 8. Les dispositions contestées sont applicables au présent litige, au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, et n'ont pas déjà été

déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au droit d'éligibilité, garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 3 de la Constitution, en tant qu'elles s'appliquent à des élus ayant fait l'objet d'une condamnation pénale déclarée exécutoire par provision sur le fondement de l'article 471 du code de procédure pénale, alors que cette sanction n'est pas devenue définitive, soulève une question présentant un caractère sérieux. Par suite, il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée.»

Source :

[Conseil d'État, 27 décembre 2024, n° 498271](#)

Le Conseil constitutionnel n'a pas encore attribué de numéro à cette QPC.

https://www.courdecassation.fr/en/decision/67651afb2eef7934c8680251?search_api_fulltext=%22227-28-1%22%20%22Code%20p%C3%A9nal%22&judilibre_juridiction=cc&op=Rechercher%20sur%20judilibre&previousdecisionpage&previousdecisionindex&nextdecisionpage=0&nextdecisionindex=1&page=0