

Proposition de loi (n° 1415) visant à protéger l’effectivité du droit fondamental d’éligibilité

Document faisant état de l’avancement des travaux de
Mme Brigitte Barèges, rapporteure

Lundi 16 juin 2025

Article unique

(art. 131-26 du code pénal)

Inapplicabilité de l’exécution provisoire pour les peines d’interdiction du droit de vote et d’éligibilité

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article unique de la proposition de loi rend inapplicable l’exécution provisoire des peines portant privation du droit de vote et du droit d’éligibilité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Pas de modifications législatives récentes.

I. L’ÉTAT DU DROIT

A. L’EXTENSION PROGRESSIVE DES CONDITIONS DE L’ÉLIGIBILITÉ, MARQUEUR DE L’HISTOIRE RÉPUBLICAINE FRANÇAISE

1. L’éligibilité, droit fondamental du citoyen

Le droit à l’éligibilité est indissociable de l’affirmation du statut de citoyen. Dès 1789, l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen établit que : « *La loi est l’expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu’elle protège, soit qu’elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

Depuis cette date, l’histoire républicaine est associée à un assouplissement progressif des conditions attachées à ces droits de vote et d’éligibilité.

La Constitution du 3 septembre 1791 instaure ainsi une monarchie constitutionnelle accompagnée d’un suffrage censitaire, octroyant le droit de vote à tous les hommes de plus de 25 ans payant un impôt direct égal à la valeur de trois

jours de travail. Seuls les citoyens payant les impôts les plus élevés, évalués entre 100 et 200 jours de travail, peuvent être éligibles. Il est nécessaire, par ailleurs, d'être âgé d'au moins 30 ans pour être élu au Conseil des Cinq-Cents et 40 ans pour le Conseil des Anciens.

Le suffrage universel masculin, sous une forme indirecte, est instauré brièvement pour l'élection de la Convention en 1792, avant le rétablissement d'un suffrage censitaire en 1795. La Constitution de l'an VIII, qui établit le Consulat, reprend et étend le suffrage universel à tous les hommes de plus de 21 ans.

La Restauration de la monarchie en 1815 s'accompagne du rétablissement du suffrage censitaire. Seuls les hommes de 30 ans et plus payant une contribution directe d'au moins 300 francs ont le droit de vote. Peuvent seuls être élus les hommes de 40 ans et plus payant une contribution d'au moins 1 000 francs.

C'est à la faveur du rétablissement de la République, en 1848, que le suffrage universel masculin est définitivement établi. Dans le même temps, le droit d'être élu est accordé à tout électeur de plus de 25 ans.

Un siècle plus tard, le retour à la légalité républicaine en 1944 s'accompagne de la reconnaissance du droit de vote des femmes et, partant, de leur droit à l'éligibilité. L'article 17 de l'ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération dispose à cet effet que : « *Les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes* ».

2. Les restrictions actuelles au droit d'éligibilité

Le droit à l'éligibilité apparaît ainsi comme un droit fondamental du citoyen. Le Conseil constitutionnel a récemment rappelé, à cet égard, que le législateur ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur ⁽¹⁾.

● Aujourd'hui, l'article L. 44 du code électoral dispose, de façon générale, que : « *Tout Français et toute Française ayant la qualité d'électeur peut faire acte de candidature et être élu, sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi* ». La qualité d'électeur est attribuée par l'article L. 2 du même code : « *Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi* ».

La loi prévoit cependant plusieurs restrictions spécifiques. L'article L. 45 dispose ainsi que : « *Nul ne peut être élu s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national* ». Les fonctions de militaires en position

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1129 QPC du 28 mars 2025.

d'activité sont, par ailleurs, incompatibles avec l'exercice de certains mandats, en application de l'article L. 46.

- Le droit d'éligibilité est également soumis au contrôle du juge, qui peut déchoir une personne de ce droit. L'article L. 45-1 exclut ainsi l'acte de candidature pour les personnes déclarées inéligibles par le juge administratif ou le Conseil constitutionnel pour non-respect des règles relatives au financement de la vie politique.

Le juge pénal peut également prononcer une peine d'interdiction des droits civiques portant sur l'éligibilité, en application du 2° de l'article 131-26 du code pénal (CP). Cette interdiction 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 un délit.

Cette dernière exigence est renforcée pour les personnes exerçant une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat électif au moment des faits. L'article 131-26-1 du CP dispose ainsi que, lorsque la loi le prévoit, la peine d'inéligibilité peut être prononcée pour une durée de dix ans au plus en cas de commission d'un délit.

Enfin, le prononcé d'une inéligibilité en application de l'article 131-26 emporte, en application du dernier alinéa de cet article, interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique, sans que cela ne constitue une peine automatique ⁽¹⁾.

B. LA SYSTÉMATISATION DES PEINES D'INÉLIGIBILITÉ

1. Les lourdes conséquences des peines d'inéligibilité

Le prononcé d'une peine d'inéligibilité entraîne de lourdes conséquences. L'article L. 6 du code électoral prévoit, d'abord, que : « *Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction* ». Or, comme rappelé *supra*, c'est bien la qualité d'électeur qui autorise toute personne à faire acte de candidature et à être élu, sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi. L'inéligibilité entraîne donc, d'abord, l'interdiction de se présenter à une nouvelle élection.

Toutefois, l'inéligibilité ne vaut pas uniquement pour l'avenir. Le code électoral prévoit ainsi la démission d'office, en cas de condamnation définitive à une peine d'inéligibilité, pour les titulaires de mandats :

(1) Dans sa décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation selon laquelle, sauf à méconnaître le principe de proportionnalité des peines, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme entraînant de plein droit cette interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique.

- de conseiller départemental (art. L. 205 du code électoral) ;
- de conseiller municipal (art. L. 236) ;
- de conseiller régional (art. L. 341).

Dans ces différents cas, le représentant de l'État dans le département ou la région déclare immédiatement la démission d'office du mandat, décision pouvant faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative.

Les membres de l'Assemblée nationale sont également déchus de leur mandat lorsqu'ils se trouvent, pendant la durée de ce mandat, dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par le code électoral, en application de l'article L.O. 136. La déchéance du mandat 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 cas de condamnation postérieure à l'élection, du ministère public près la juridiction qui a prononcé la condamnation. Les membres du Sénat sont soumis aux mêmes conditions, en application de l'article L.O. 296.

2. La systématisation du prononcé des peines d'inéligibilité

● Le I l'article 131-26-2 du CP impose le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité à l'encontre de toute personne coupable d'un délit mentionné au II du même article.

Cette obligation a été imposée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin II ».

Par la suite, la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique a étendu la liste des délits pour lesquels la peine complémentaire d'inéligibilité doit être prononcée par la juridiction.

● Actuellement, le II de l'article 131-26-2 prévoit le prononcé d'une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité pour les infractions suivantes :

- les violences volontaires et les agressions sexuelles (1°) ;
- les discriminations (2°) ;
- l'escroquerie et l'abus de confiance (3°) ;
- les actes de terrorisme (4°) ;
- la concussion, la corruption active et passive et le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, les atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession ainsi que certaines entraves à l'exercice de la justice (5°) ;

- la commission et l’usage de faux (6°) ;
- l’inscription sur la liste électorale sous de faux noms ou de fausses qualités, les atteintes aux opérations électorales, les tentatives d’influence du vote d’un électeur, la violation du secret du vote et les atteintes à la sincérité du scrutin (7°) ;
- la soustraction frauduleuse au paiement de l’impôt (8°) ;
- les atteintes à la transparence des marchés financiers (9°) ;
- certaines infractions liées à la gestion de sociétés à responsabilité limitée (10°) ;
- la violation des règles relatives au financement et au déroulement de campagnes électorales (11°) ;
- la violation des obligations déclaratives vis-à-vis de la HATVP (12°) ;
- la participation à une association de malfaiteurs (14°).

Le 13° du II, qui incluait à cette liste certains délits de presse punis d’une peine d’emprisonnement, a été déclaré contraire à la Constitution en raison de l’atteinte qu’il représentait à la liberté d’expression ⁽¹⁾.

En application du principe à valeur constitutionnelle d’individualisation des peines, le juge pénal reste compétent, toutefois, pour déroger à l’obligation de prononcer la peine d’inéligibilité par une décision spécialement motivée, en application du III de l’article 131-26-2.

● Avec l’adoption des lois de 2016 et 2017 précitée, le nombre de peines d’inéligibilité prononcées chaque année s’est ainsi fortement accru. Alors que l’on comptait 40 condamnations par an avant 2017, 20 000 peines d’inéligibilité ont été prononcées en 2024. L’inéligibilité s’est donc largement diffusée dans les condamnations pénales, conformément à la volonté du législateur.

C. L’EXÉCUTION PROVISOIRE, UNE ATTEINTE GRAVE ET TROP PEU ENCADRÉE AU DROIT À L’ÉLIGIBILITÉ

1. Une atteinte majeure et non anticipée au droit à l’éligibilité

● En théorie, **une condamnation pénale est exécutoire uniquement lorsqu’elle est devenue définitive.**

Cette règle est prévue à l’article 708 du code de procédure pénale (CPP) selon lequel « *l’exécution de la ou des peines prononcées à la requête du ministère public a lieu lorsque la décision est devenue définitive* ». Dans cette optique,

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017.

l'article 506 du même code prévoit que, pendant les délais d'appel et durant l'instance d'appel, il est sursis à l'exécution du jugement. De façon équivalente, l'article 569 prévoit une règle similaire en matière de cassation.

Cependant, le caractère suspensif de ces recours connaît plusieurs exceptions. En particulier, selon l'article 471, alinéa 4, du CPP, un certain nombre de sanctions pénales peuvent être déclarées exécutoires par provision, en dépit des éventuels recours formulés par la partie concernée. Selon la Cour de cassation, « *la faculté pour la juridiction d'ordonner l'exécution provisoire répond à l'objectif d'intérêt général visant à favoriser l'exécution de la peine et à prévenir la récidive* »⁽¹⁾.

Les hypothèses dans lesquelles l'exécution provisoire peut être prononcée ont été multipliées au cours des dernières décennies. La loi n° 83-466 du 10 juin 1983⁽²⁾ a ainsi autorisé l'exécution provisoire des peines de substitution à l'emprisonnement, prévues aux articles 43-1 à 43-4 de l'ancien code pénal. Comme le relevaient les travaux parlementaires, « *le fait que les peines de substitution, à l'exception de la peine de confiscation, ne puissent être assorties d'une possibilité d'exécution provisoire, constitue un obstacle à leur application, qui conduit souvent le juge à leur préférer une peine d'emprisonnement* »⁽³⁾. Les peines d'inéligibilité n'étaient alors pas concernées par cette possibilité d'exécution par provision.

Le nouveau code pénal, entré en vigueur en 1994, a étendu la possibilité de prononcer l'exécution provisoire d'une peine privative du droit d'éligibilité, par un renvoi à l'article 131-10 du CP. Cet article détermine les peines complémentaires « *qui, frappant les personnes physiques, emportent interdiction, déchéance, incapacité ou retrait d'un droit* », incluant celles prévues à l'article 131-26⁽⁴⁾.

Or, le prononcé de l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité emporte des conséquences majeures : pour les mandats locaux, elle entraîne la démission d'office du mandat en cours, dans les mêmes conditions qu'une condamnation devenue définitive. Cette solution, non prévue explicitement par la loi, a été confirmée par le Conseil d'État⁽⁵⁾.

(1) Voir, par exemple, Cour de cassation, chambre criminelle, 23 août 2017, n° 17-80.459 et 18 décembre 2024, n° 24-83.556.

(2) Loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale.

(3) M. Marcel Rudloff, [rapport](#) fait au nom de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale portant abrogation et révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981.

(4) Par la suite, la liste des peines susceptibles de donner lieu à exécution provisoire a été de nouveau étendue par la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire pour inclure la peine de jour-amende prévue à l'article 132-5 et les mesures d'aménagement de peines comme la détention à domicile sous surveillance électronique, la semi-liberté et le placement à l'extérieur, le fractionnement des peines, les sursis simples et probatoires et la dispense de peine et l'ajournement prévues aux articles 132-25 à 132-70. La loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille a également inclus la peine alternative de détention à domicile sous surveillance électronique créée par la loi à l'article 131-4-1.

(5) Conseil d'État, 3 octobre 2018, n° 419049 et 20 décembre 2019, n° 432078.

La démission est maintenue même si la cour d'appel confirme la peine d'inéligibilité sans l'assortir de l'exécution provisoire, comme l'a reconnu le Conseil d'État, « *dès lors que l'effet suspensif du pourvoi en cassation [...] a entraîné le maintien de l'exécution provisoire ordonnée en première instance* » ⁽¹⁾.

À l'inverse, en vertu d'une jurisprudence constitutionnelle constante, l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité n'entraîne pas la déchéance du mandat parlementaire ⁽²⁾. Seule une condamnation devenue définitive permet au Conseil constitutionnel de prononcer la déchéance du mandat, en application de l'article L.O. 136 du code électoral ⁽³⁾.

● **La démission d'office de certains mandats en cas d'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité a été validée par le Conseil constitutionnel** ⁽⁴⁾ au regard des motifs suivants :

– la démission d'office du mandat vise à garantir l'effectivité de la décision du juge ordonnant l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité afin d'assurer, en cas de recours, l'efficacité de la peine et de prévenir la récidive. De la sorte, elle met en œuvre l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'exécution des décisions de justice en matière pénale et contribue à renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants et participe, ainsi, à la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ;

– la démission d'office ne peut intervenir qu'en cas de condamnation à une peine d'inéligibilité expressément prononcée par le juge pénal, à qui il revient d'en moduler la durée et qui peut, en considération des circonstances de l'espèce, décider de ne pas la prononcer ;

– le juge décide si la peine doit être assortie de l'exécution provisoire à la suite d'un débat contradictoire au cours duquel la personne peut présenter ses moyens de défense, notamment par le dépôt de conclusions, et faire valoir sa situation.

S'il valide le principe de la démission d'office, le Conseil formule la réserve d'interprétation selon laquelle : « *sauf à méconnaître le droit d'éligibilité garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789* », il revient au juge d'apprécier le caractère proportionné de l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter à l'exercice d'un mandat en cours et à la liberté de l'électeur.

● **Les conséquences majeures de l'exécution provisoire des peines d'inéligibilités semblent avoir été mal anticipées par le législateur.**

(1) Conseil d'État, 20 décembre 2019, n° 432078.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2022-27 D du 16 juin 2022.

(3) Pour une application de cette hypothèse, se référer par exemple à Conseil constitutionnel, décision n° 2014-22 D du 16 septembre 2014.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1129 QPC du 28 mars 2025.

Ainsi, la possibilité, pour le juge pénal, de prononcer l'exécution provisoire des peines d'inéligibilité n'apparaît pas au sein des travaux parlementaires des lois n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (« Sapin II ») et n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

De fait, c'est par un jeu de renvois législatifs que le juge pénal est autorisé à prononcer l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité. L'article 471, alinéa 4, du CPP ne mentionne pas, à cet égard, l'article 131-26 du CP directement, mais l'article 131-10 qui dispose, de façon générale, que « *lorsque la loi le prévoit, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou plusieurs peines complémentaires qui, frappant les personnes physiques, emportent interdiction, déchéance, incapacité ou retrait d'un droit [...]* ».

Aussi, comme le relève M. Jean-Éric Schoettl, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, dans une contribution aux travaux de la rapporteure, « *le Parlement n'a pas voulu expressis verbis que le juge pénal puisse prononcer l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité. Cette faculté n'a été conférée au juge que par ricochet, du fait d'une disposition transversale du code de procédure pénale* ⁽¹⁾ ».

● **De fait, l'exécution provisoire des peines d'inéligibilité est prononcée par un nombre non négligeable de condamnations chaque année.**

Ainsi, sur 20 000 peines d'inéligibilité prononcées en 2024, environ 1 000 d'entre elles étaient assorties de l'exécution par provision – soit 5 % du total. Ce taux atteint 10 % pour les faits relevant des atteintes à la probité ⁽²⁾. Ce nombre est essentiellement dû à l'élargissement du périmètre de la peine d'inéligibilité.

2. Des entorses disproportionnées à plusieurs principes fondamentaux du procès pénal

L'exécution provisoire des peines d'inéligibilité suscite de nombreuses interrogations au regard de plusieurs principes constitutionnels et conventionnels fondamentaux.

D'abord, elle constitue une **atteinte au droit au recours effectif**. En effet, l'exécution provisoire n'est susceptible d'aucun recours spécifique alors qu'elle peut entraîner des conséquences irréparables pour les justiciables au regard des échéances du calendrier électoral et qu'elle peut conduire à la déchéance d'un mandat.

Cette atteinte est reconnue par la jurisprudence du Conseil constitutionnel elle-même : dans une décision précitée ⁽³⁾, ce dernier indique que l'exécution

(1) *En l'espèce, son article 471, alinéa 4.*

(2) *Selon les chiffres transmis à la rapporteure par la DACG.*

(3) *Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1129 QPC du 28 mars 2025.*

provisoire doit permettre « *d’assurer, en cas de recours, l’efficacité de la peine et de prévenir la récidive.* » La Cour de cassation retient un motif similaire ⁽¹⁾.

Or, il est permis au législateur de s’interroger sur la proportionnalité d’une telle atteinte au droit au recours dans l’hypothèse – qui n’est pas théorique – d’une décision d’appel ou de cassation revenant en tout ou partie sur une condamnation précédente à une peine d’inéligibilité assortie de l’exécution provisoire.

La jurisprudence de la Cour de cassation indique ⁽²⁾, par ailleurs, qu’une condamnation assortie de l’exécution provisoire peut faire l’objet d’un recours en appel ou en cassation. Or, l’effet utile de ce recours apparaît limité, dès lors que l’exécution provisoire de la peine d’inéligibilité entraîne la démission d’office immédiate des mandats locaux.

L’existence d’un recours devant la juridiction administrative ne saurait constituer une possibilité satisfaisante pour contester cette mesure, dans la mesure où il se limite au bien-fondé de la décision de démission d’office par le préfet : or, celui-ci a une compétence liée par la décision du juge pénal.

Enfin, la Cour de cassation souligne ⁽³⁾ 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. Or, ce motif ne saurait suffire à assurer la garantie du droit au recours effectif.

L’absence de recours spécifique est d’autant plus regrettable qu’un tel recours existe pour l’action civile en dommages-intérêts. L’article 515-1 du CPP prévoit ainsi que lorsque le tribunal, statuant sur l’action civile, a ordonné le versement provisoire des dommages-intérêts alloués, « *cette exécution peut être arrêtée, en cause d’appel, par le premier président statuant en référé si elle risque d’entraîner des conséquences manifestement excessives* ».

Ensuite, l’exécution provisoire apparaît **problématique au regard de la présomption d’innocence et de la liberté de l’électeur de choisir ses représentants**, consacrée par l’article 6 de la Déclaration de 1789. Elle confère en effet à des décisions non définitives un caractère exécutoire habituellement réservé aux décisions revêtues de l’autorité de la chose jugée.

Or, une telle modalité d’exécution de la peine ne peut qu’influencer le libre choix des électeurs, par la sévérité dont elle témoigne vis-à-vis de la personne en cause. De nouveau, cette atteinte apparaît disproportionnée au regard de l’hypothèse d’une remise en cause de la peine ou de son exécution provisoire par une décision d’appel ou de cassation.

(1) *Cour de cassation, 18 décembre 2024, n° 24-83.556.*

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

3. Une responsabilité inadaptée à l'office du juge pénal

- **Les peines d'inéligibilité ne sont pas de la même nature que les autres peines pouvant faire l'objet d'une exécution provisoire.**

En effet, la régularité des échéances démocratiques implique que l'atteinte portée au droit d'éligibilité par une peine exécutée par provision est potentiellement irréparable, tant pour la personne en cause que pour les électeurs. Elle pose, par ailleurs, la question de l'égalité de traitement entre les justiciables car, selon les échéances électorales qui se profilent, l'effet de la décision pourra être plus ou moins grave.

Par ailleurs, l'exécution provisoire de l'inéligibilité met aujourd'hui cette peine sur le même plan que, par exemple, les incapacités professionnelles. Or, si l'éligibilité représente un droit fondamental du citoyen, il ne saurait en être de même pour les autres professions pouvant faire l'objet d'une interdiction professionnelle. Cette situation ne peut qu'affaiblir le caractère fondamental du droit à l'éligibilité, héritage de notre histoire républicaine.

Aussi, dans la mesure où la peine d'interdiction des droits de vote et d'éligibilité est d'une nature différente des autres peines emportant interdiction, déchéance, incapacité ou retrait d'un droit, le législateur est légitime à aménager un régime juridique distinct en interdisant l'exécution de ces peines par provision.

- Au regard du caractère spécifique des peines d'inéligibilité, les **conditions dans lesquelles s'exerce l'office du juge** sur la question de l'exécution provisoire posent également question.

À cet égard, l'appréciation du juge pénal ne peut reposer uniquement sur la gravité des faits en cause, la jurisprudence constitutionnelle imposant un double contrôle de proportionnalité sur « *l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter à l'exercice d'un mandat en cours et à la liberté de l'électeur* »⁽¹⁾. Or, il semble que cette appréciation ne peut que reposer sur des critères de nature politique, qu'ils soient relatifs au calendrier électoral, à l'importance des échéances à venir et aux chances de réussites à ces élections de la personne en cause.

De plus, l'atteinte à la liberté de l'électeur apparaît difficilement justifiable en l'absence d'une condamnation devenue définitive. Cette liberté doit être entendue comme une garantie, pour l'électeur, de pouvoir voter pour le candidat de son choix, sauf motif légitime. L'exécution provisoire d'une condamnation d'éligibilité non définitive et potentiellement remise en cause par la suite peut constituer une atteinte disproportionnée à cette liberté.

Aussi, le fait de confier au juge pénal la responsabilité de mettre ou non à exécution une décision non définitive d'inéligibilité confère à ce dernier une responsabilité qui ne correspond pas à son office de juge répressif. Comme le relève

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1129 QPC du 28 mars 2025.

M. Schoettl dans sa contribution aux travaux de la rapporteure : « *Confier à un juge (qui n'est qu'un être humain, avec ses failles, ses préjugés et ses passions) la mission de faire advenir la vertu en politique et ce, de façon prétorienne, c'est-à-dire en s'affranchissant (comme en l'espèce) des textes et des règles strictes d'interprétation du droit pénal, c'est faire prendre un immense risque à la démocratie. Ce risque démocratique est ainsi défini par Montesquieu : "si [les jugements] n'étaient qu'une opinion particulière du juge, on vivrait dans la société sans savoir précisément les engagements que l'on y contracte" ».*

« Il est déjà présomptueux de postuler que "nul n'est censé ignorer la loi". Faudrait-il de plus que "nul ne soit censé ignorer comment elle sera appliquée par un juge devenu directeur de conscience" ? »⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXCLUSION DE L'EXÉCUTION PROVISOIRE DE L'INTERDICTION DU DROIT DE VOTE ET DE L'INÉLIGIBILITÉ

L'article unique de la proposition de loi complète l'article 131-26 du CP pour exclure la possibilité, pour le juge pénal, de prononcer l'exécution par provision des peines portant interdiction du droit de vote et du droit d'éligibilité au regard des atteintes que celle-ci entraîne pour :

- le droit à l'éligibilité, véritable conquête du régime républicain en France ;
- la présomption d'innocence, par les inévitables effets négatifs produits auprès des électeurs ;
- le droit à un recours effectif, puisqu'il n'existe aucune voie de recours pouvant produire un effet utile à bref délai ;
- la liberté de l'électeur de choisir ses représentants, consacrée par l'article 6 de la Déclaration de 1789.

B. DES DISPOSITIONS AUX EFFETS RÉTROACTIFS

Les dispositions de la proposition de loi ont vocation à produire un effet rétroactif, conformément aux principes de l'application de la loi pénale dans le temps tels que déterminés par les articles 112-1 à 112-4 du CP et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Selon l'article 112-1, alinéa 3, « *les dispositions nouvelles s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée lorsqu'elles sont moins sévères que les*

(1) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XI.

dispositions anciennes. » La loi pénale moins sévère a ainsi vocation à s'appliquer aux affaires en cours de jugement.

L'article 112-2 précise que : « *Sont immédiatement applicables à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur [...] 3° Les lois relatives au régime d'exécution et d'application des peines ; toutefois, ces lois, lorsqu'elles auraient pour résultat de rendre plus sévères les peines prononcées par la décision de condamnation, ne sont applicables qu'aux condamnations prononcées pour des faits commis postérieurement à leur entrée en vigueur* ».

La rétroactivité de la loi pénale plus douce (ou « *in mitius* ») a été consacrée par le Conseil constitutionnel : selon lui, « *le fait de ne pas appliquer aux infractions commises sous l'empire de la loi ancienne la loi pénale nouvelle, plus douce, revient à permettre au juge de prononcer les peines prévues par la loi ancienne et qui, selon l'appréciation même du législateur, ne sont plus nécessaires* »⁽¹⁾. Des dispositions tendant à limiter les effets de cette règle sont de nature, dès lors, à contrevenir au principe de nécessité des peines consacré par l'article 8 de la Déclaration de 1789. La Cour de justice de l'Union européenne relève, d'ailleurs, que ce principe fait partie des traditions constitutionnelles communes aux États-membres⁽²⁾.

Or, le Conseil constitutionnel a pu relever que ce principe de nécessité des peines ne concernait « *pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives, mais [s'étendait] à la période de sûreté qui, bien que relative à l'exécution de la peine, n'en relève pas moins de la décision de la juridiction de jugement qui, dans les conditions déterminées par la loi, peut en faire varier la durée en même temps qu'elle se prononce sur la culpabilité du prévenu ou de l'accusé* »⁽³⁾.

À cet égard, il semble faire peu de doute que le prononcé de l'exécution provisoire constitue une modalité plus sévère d'exécution d'une peine d'inéligibilité. Dans sa décision n° 2025-1129 QPC du 28 mars 2025, le Conseil constitutionnel a relevé qu'il appartenait au juge, lorsqu'il décide si la peine d'inéligibilité doit être assortie de l'exécution provisoire, « *d'apprécier le caractère proportionné de l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter à l'exercice d'un mandat en cours et à la préservation de la liberté de l'électeur* ». C'est bien parce qu'il s'agit d'une modalité plus sévère d'application de la peine que le Conseil impose ce double contrôle de proportionnalité au juge pénal.

Dès lors, l'abrogation de la possibilité de prononcer l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité **relèverait du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce.**

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

(2) Cour de justice des Communautés européennes, 3 mai 2005 Silvio Berlusconi et autres, n° C-387/02, C-391/02 et C-403/02.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance.

*

* *