

Le régime d'inéligibilité des élus municipaux est compatible avec la Conv. EDH

Conseil d'Etat

Section du contentieux

1 juillet 2005

n° 261002

Sommaire :

La perte de la qualité d'électeur prévue à l'article L. 7 du code électoral ainsi que l'inéligibilité qui en résulte en vertu de l'article L. 230, pour les conseillers municipaux, entraînant leur démission d'office en application de l'article L. 236 du même code, constituent une sanction prononcée à l'issue d'une procédure ayant le caractère d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde et des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette sanction, qui est en rapport direct avec les fonctions à l'occasion desquelles le délit a été commis, est subordonnée à la reconnaissance de la culpabilité de l'auteur de l'une des infractions prévues notamment par les articles 432-10 à 432-14 du code pénal par la juridiction pénale devant laquelle l'intéressé bénéficie des garanties exigées par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, cette juridiction peut, en application de l'article 775-1 du code de procédure pénale relever l'auteur de ces infractions des interdictions, déchéances et incapacités électorales susmentionnées en prononçant, d'emblée ou ultérieurement, une dispense d'inscription de la condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire. Le régime d'inéligibilité des élus municipaux résultant de la combinaison des articles L. 7, L. 230 et L. 236 du code électoral est donc compatible avec les stipulations de l'article 6 §1 de la convention.

L'absence d'indication des voies et délais de recours, prescrite par les dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, fait obstacle à ce que le délai de recours soit déclenché à l'encontre d'un arrêté prononçant la démission d'office d'un élu municipal.

Texte intégral :

Section du contentieux 1 juillet 2005 N° 261002

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 13 octobre et 12 novembre 2003 au secrétariat du contentieux du **Conseil d'Etat**, présentés pour M. Jean-Pierre X, demeurant... ; M. X demande au **Conseil d'Etat** :

1°) d'annuler le jugement en date du 11 septembre 2003 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa demande dirigée contre l'arrêté du 2 juillet 2003 par lequel le préfet de Lot-et-Garonne l'a déclaré démissionnaire d'office de son mandat de conseiller municipal de Tonneins ;

2°) d'annuler l'arrêté du 2 juillet 2003 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 73-1227 du 31 décembre 1973 autorisant la ratification de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble le décret n° 74-360 du 3 mai 1974 portant publication de cette convention ;

Vu la loi n° 85-1475 du 31 décembre 1985 autorisant la ratification du protocole additionnel n° 7 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble le décret n° 89-37 du 24 janvier 1989 qui en porte publication ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code électoral, notamment ses articles L. 7 et L. 236 ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Isabelle Lemesle, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat de M. X,
- les conclusions de M. Emmanuel Glaser, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que, par un arrêté du 2 juillet 2003, le préfet de Lot-et-Garonne a déclaré M. X démissionnaire d'office de son mandat de conseiller municipal de Tonneins ; que M. X relève appel du jugement du 11 septembre 2003 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa demande dirigée contre cette décision ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 236 du code électoral : Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles L. 230, L. 231 et L. 232 est immédiatement déclaré démissionnaire d'office par le préfet, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de la notification, et sauf recours au **Conseil d'Etat**, conformément aux articles L. 249 et L. 250. Lorsqu'un conseiller municipal est déclaré démissionnaire d'office à la suite d'une condamnation pénale définitive prononcée à son encontre et entraînant de ce fait la perte de ses droits civiques et électoraux, le recours éventuel contre l'acte de notification du préfet n'est pas suspensif. ; que le 1°) de l'article L. 230 du même code dispose que les individus privés du droit électoral ne peuvent être conseillers municipaux ; qu'aux termes de l'article L. 7 du code électoral : 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. ; qu'aux termes de l'article 775-1 du code de procédure pénale : Le tribunal qui prononce une condamnation peut exclure expressément sa mention au bulletin n° 2 soit dans le jugement de condamnation, soit par jugement rendu postérieurement sur la requête du condamné instruite et jugée selon les règles de compétence et procédure fixées par les articles 702-1 et 703./ L'exclusion de la mention d'une condamnation au bulletin n° 2 emporte relèvement de toutes les interdictions, déchéances ou incapacités de quelque nature qu'elles soient résultant de cette condamnation (...). ;

Considérant que la notification de l'arrêté prononçant la démission d'office a été faite par sa remise à l'intéressé, sans indication des voies et délais de recours ; que, par suite, en vertu des dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, le délai de recours de dix jours qui lui est imparti par l'article L. 236 du code électoral pour contester le bien-fondé de cette décision administrative ne lui était pas opposable ;

Sur le moyen tiré de l'incompatibilité de l'article L. 7 du code électoral avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant que la perte de la qualité d'électeur prévue à l'article L. 7 du code électoral ainsi que l'inéligibilité qui en résulte constituent une sanction prononcée à l'issue d'une procédure ayant le caractère d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 §1 de la convention européenne de sauvegarde et des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que cette sanction, qui est en rapport direct avec les fonctions à l'occasion desquelles le délit a été commis, est subordonnée à la reconnaissance par la juridiction pénale de la culpabilité de l'auteur de l'une des infractions prévues notamment par les articles 432-10 à 432-14 du code pénal par la juridiction pénale devant laquelle l'intéressé bénéficie des garanties exigées par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'en outre, cette juridiction peut, en application de l'article 775-1 du code de procédure pénale relever l'auteur de ces infractions des interdictions, déchéances et incapacités électorales susmentionnées en prononçant, d'emblée ou ultérieurement, une dispense d'inscription de la condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire ; qu'ainsi le requérant n'est pas fondé à soutenir que les dispositions de l'article L. 7 du code électoral seraient incompatibles avec les stipulations de l'article 6 §1 ;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 :

Considérant que par un arrêt du 9 septembre 2002, la chambre correctionnelle de la cour d'appel d'Agen a condamné M. X à une amende de 1 500 € pour prise illégale d'intérêts, sur le fondement de l'article 432-12 du code pénal ; que la chambre criminelle de la Cour de cassation a rejeté le 21 janvier 2003 le pourvoi formé contre cette condamnation ; que la condamnation de M. X étant ainsi devenue irrévocable, le préfet de Lot-et-Garonne était tenu de le déclarer démissionnaire d'office, en application des dispositions combinées des articles L. 7, L. 230 et L. 236 du code électoral ;

Considérant que, dès lors, que l'autorité administrative se trouvait, comme il vient d'être vérifié, en situation de compétence liée pour déclarer l'intéressé démissionnaire d'office de son mandat de conseiller général, le moyen tiré de ce que l'arrêté prononçant cette démission aurait dû être précédé des formalités prévues par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ne peut qu'être rejeté car il est inopérant ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, lequel est suffisamment motivé en la forme, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa demande ; que doivent être rejetées, par voie de conséquence, ses conclusions tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Décide :

Article 1er : La requête de M. X est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Jean-Pierre X, au département de Lot-et-Garonne et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Copie en sera transmise pour information au garde des sceaux, ministre de la justice.

Publié au Recueil Lebon

Degré de la procédure : Appel TA

Type de recours : Excès de pouvoir

Jurisprudence citée : Sur la qualification de sanction pénale conférée à ce régime, Cf. 25 octobre 2002, Vii, p. 354 ; Rappr. Cons. const., 30 mars 2000, A.N. Landes (3ème circ.), n° 2000-2581, p. 58, D. 2001, p. 965, note E. Boitard ; 2 décembre 2004, Sénat Guadeloupe, n° 2004-3390, p. 206 ; sur la compatibilité avec l'article 6§1, Rappr. Cass., 2ème civ ; 18 décembre 2003, Bull. civ. II, n° 396, D. 2004, p. 251 ; CEDH, 23 septembre 1998, Malige c/ France, Rec. 1998-VII, Rev. science crim. 1999, p. 145, obs. F. Massias, D. 1999, p. 267, obs. J. Renucci ; Cf ; pour les conseillers généraux, décision du même jour, Gravier, p. 296.

Cf. 15 janvier 1999, O'Neilly, p. 2.

CCG1 : Conclusions du commissaire du Gouvernement

Dans cette affaire, M. Emmanuel Glaser a prononcé les conclusions suivantes, communes avec l'affaire Gravier.

Par un arrêt du 9 septembre 2002, la Cour d'appel d'Agen statuant en matière correctionnelle a déclaré M. **Ousty**, à l'époque maire de Tonneins, dans le Lot-et-Garonne, et conseiller général de ce département, coupable du délit de prise illégale d'intérêts, délit réprimé par l'article 432-12 du code pénal, et l'a condamné à 1 500 € d'amende. Le pourvoi de l'intéressé a fait l'objet d'une décision de non-admission de la Cour de cassation le 21 janvier 2003.

Par arrêté du 2 juillet 2003, le préfet l'a alors déclaré démissionnaire d'office de son mandat de conseiller municipal, sur le fondement des articles L. 7 et L. 236 du code électoral, et, par délibération du 31 juillet 2003, le conseil général a fait de même pour le mandat départemental. Ses protestations dirigées contre ces deux décisions ont été rejetées par deux jugements du 11 septembre 2003 du Tribunal administratif de Bordeaux.

Compte tenu du renouvellement partiel des conseillers généraux, dont celui du canton de Tonneins, lors des élections des 21 et 28 mars 2004, vous avez prononcé un non-lieu sur l'appel dirigé contre le jugement statuant sur ce mandat (28 juin 2004, **Ousty**, n° 261003).

Sous le n° 261002, vous êtes saisis aujourd'hui de sa requête dirigée contre le jugement du tribunal qui a confirmé sa démission d'office de son mandat de conseiller municipal.

La situation de M. Gravier, maire de la commune de Villebret de 1977 à 2004 et député « divers droites » de l'Allier de 1993 à 1997, est similaire à celle de M. **Ousty**. Il a en effet également été condamné pour prise illégale d'intérêts, mais à 3 000 € d'amende, par un arrêt de la Cour d'appel de Riom du 9 janvier 2003, devenu définitif à la suite du rejet de son pourvoi par la Cour de cassation le 19 novembre 2003. Par arrêté du 11 mai 2004, le préfet de l'Allier l'a déclaré démissionnaire d'office de son mandat de conseiller général du canton de Montluçon-Sud, sur le fondement des articles L. 7 et L. 205 du code électoral. Par un jugement du 1er juillet 2004, le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

Sous les n° 276521 et 276524, la Cour administrative d'appel de Lyon vous a, à juste titre, renvoyé l'appel dirigé contre ce jugement, ainsi que la demande de sursis à l'exécution du même jugement, qu'elle avait enregistrée séparément.

Si la requête de M. **Ousty**, sur laquelle nous avons déjà conclu devant vos 3e et 8e sous-sections réunies a été renvoyée devant votre formation, c'est parce qu'elle pose deux questions délicates, l'une de recevabilité, l'autre de compatibilité du régime d'inéligibilité résultant de l'article L. 7 du code électoral avec l'article 6, § 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales compte tenu notamment

de la décision *Vii* par laquelle vous avez jugé que l'article L. 7 instaurait une sanction (25 oct. 2002, *Vii*, Lebon p. 354).

Aucun problème de recevabilité ne se pose dans la requête de M. Gravier que la 3^e sous-section a portée en même temps devant vous afin que vous puissiez vous prononcer sur la compatibilité de l'article L. 7 avec la Convention européenne, quelle que soit la réponse que vous donnez à la question de recevabilité dans l'affaire **Ousty**.

Nous commencerons par l'examen de cette dernière requête.

1. M. **Ousty** a été déclaré démissionnaire d'office, en application de l'article L. 236 du code électoral, de son mandat de conseiller municipal par un arrêté du préfet du Lot-et-Garonne du 2 juillet 2003, mais sa demande d'annulation de cet arrêté n'a été enregistrée au greffe du tribunal administratif que le 14 août.

Aux termes de cet article : « Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles L. 230, L. 231 et L. 232 est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de la notification, et sauf recours au **Conseil d'Etat**, conformément aux articles L. 249 et L. 250. Lorsqu'un conseiller municipal est déclaré démissionnaire d'office à la suite d'une condamnation pénale définitive prononcée à son encontre et entraînant de ce fait la perte de ses droits civiques et électoraux, le recours éventuel contre l'acte de notification du préfet n'est pas suspensif ».

Le délai de dix jours ainsi fixé était donc largement dépassé et la protestation de l'intéressé en principe tardive.

Il résulte toutefois de l'instruction que l'arrêté, qui lui a été remis en mains propres par le préfet et n'a fait l'objet d'aucune publication au Recueil des actes administratifs de la préfecture, ne mentionnait pas les voies et délais de recours.

Faut-il déduire de cette absence que le délai n'a pas couru ? Cette solution est certaine si vous estimez être dans le champ de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, aux termes duquel : « Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».

Vous pourriez être tentés d'adopter une telle position.

Vous avez en effet jugé que cette obligation s'appliquait à toutes les décisions « donnant lieu à notification » (15 janv. 1999, *O'Neilly*, Lebon p. 2) et l'article L. 236 lui-même mentionne le recours contre « l'acte de notification », ce qui pourrait laisser penser que l'arrêté prononçant la démission d'office est bien une décision donnant lieu à notification.

Vous avez également jugé que l'obligation de mention des voies et délais de recours valait même pour les décisions notifiées oralement (11 mars 1991, *Mme Bunet*, Lebon, tables, p. 1115) et que si une personne pouvait, en application de la théorie de la connaissance acquise, être réputée avoir eu connaissance d'une décision au plus tard à la date à laquelle elle a formé un recours administratif contre cette décision, cette circonstance était sans incidence sur l'absence de mention des voies et délais de recours, absence qui empêchait le délai de courir (Sect ; 13 mars 1998, *Mme Mauline*, Lebon p. 80 et même date *Assistance publique-Hôpitaux de Paris*, Lebon p. 81 ; AJDA 1998, p. 613, concl. J.-D. Combrexelle).

Enfin, il paraît normal que la personne concernée par une décision qui met fin à son mandat soit informée des voies et délais de recours contre cette décision, et ce d'autant plus qu'ils sont, en matière électorale, particulièrement courts.

C'est d'ailleurs en ce sens que s'est prononcé le Tribunal administratif de Toulouse à propos d'une décision refusant verbalement le récépissé d'un dépôt de candidature (TA Toulouse, 8

mars 1989, *Benbelaid*, Lebon, tables, p. 697).

Ces arguments ne nous ont toutefois pas convaincu, même si nous sommes conscient de leur poids.

En premier lieu, la décision préfectorale, même si elle peut intervenir longtemps après l'élection, se rattache au processus et donc au contentieux électoral. C'est ce qui explique que, par votre décision d'Assemblée *Busnel* (Ass., 6 nov. 1931, *Busnel et autres*, Lebon p. 955 ; D. 1932, 3, p. 9, note J. Appleton), vous ayez jugé que la contestation par un électeur du refus préfectoral de prononcer une démission d'office relevait non, comme vous le jugiez auparavant, de l'excès de pouvoir, mais du plein contentieux électoral, ce qui entraînait, en application des règles de ce contentieux, la compétence du conseil de préfecture. Comme le dit cette décision : « les instances que peut faire naître l'application de l'article 36 précité [art. L. 236 actuel] rentrent pas leur nature dans le contentieux électoral ».

Vous appliquez ainsi à la démission d'office toutes les règles propres au contentieux électoral.

Il en va ainsi des règles de compétence : compétence de premier ressort des conseils de préfecture pour une décision préfectorale refusant de prononcer la démission d'office, (*Busnel* précitée) ; compétence d'appel du **Conseil d'Etat** (22 déc. 1967, *Michel*, Lebon p. 528) ; compétence du **Conseil d'Etat** en premier et dernier ressort lorsque le tribunal ne s'est pas prononcé dans le délai imparti par l'article R. 120 du code électoral (5 févr. 1990, *Copel*, Lebon, tables, p. 801), compétence de premier et dernier ressort du **Conseil d'Etat** pour les conseillers régionaux (15 avr. 1996, *Epron*, Lebon, tables, p. 907).

Il en va également ainsi des règles de délai. Vous l'avez jugé pour le délai d'appel d'un mois (17 oct. 1980, *Denu*, Lebon, tables, p. 626) et pour le délai de deux mois imparti au tribunal pour statuer (16 déc. 1994, *Guérin*, Lebon, tables, p. 964). Vous avez aussi jugé que lorsque le tribunal saisissait directement le **Conseil d'Etat** en raison de l'expiration de ce délai, sans en informer les parties et leur faire connaître qu'elles avaient un mois pour se pourvoir devant le **Conseil d'Etat**, ce délai d'un mois ne pouvait leur être opposé (8 janv. 1992, *Prael*, Lebon p. 3).

En deuxième lieu, il existe déjà des hypothèses où l'application des règles du contentieux électoral fait échapper des actes qui ont la forme de décisions administratives aux règles qui leur seraient normalement applicables. Vous avez notamment jugé que l'acte par lequel un conseil de communauté désigne ses représentants dans un syndicat mixte relevait du contentieux électoral et qu'en conséquence, alors même que cet acte prenait la forme d'une délibération, normalement soumise à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat en application de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, cette délibération « à objet électoral » n'entrait pas dans le champ des actes dont le caractère exécutoire était subordonné à la transmission au préfet (16 févr. 2004, *Communauté cantonale de Celles-sur-Belle*, Lebon, tables, p. 605).

En troisième lieu, il nous semble que la logique de l'article R. 421-5, dont l'objet est de permettre aux intéressés de savoir dans quel délai ils doivent agir, n'est pas vraiment compatible avec celle du contentieux électoral, qui est tout entier organisé afin de faire trancher au plus vite les contestations tout en assurant, jusque là, la stabilité de l'assemblée élue. Le point de départ du délai de contestation des élections est donc en principe toujours la proclamation des résultats, ce qui limite au maximum les incertitudes (16 déc. 1892, *Elections de Morosaglia*, Lebon p. 899 ; 29 févr. 1896, *Elections de Nemours*, Lebon p. 215 ; 15 avr. 1996, *Elections municipales de Bullion*, Lebon p. 133). Même lorsqu'il n'y a pas en réalité de proclamation, comme dans la décision *Communauté cantonale de Celles-sur-Belle* dans laquelle était en cause une délibération désignant des représentants, vous jugez que cette délibération revient en réalité à une « proclamation publique des résultats », selon la formule de cette décision. De même vous jugez que le délai de dix jours ouvert pour contester l'éligibilité d'un candidat qui devient conseiller régional en remplacement d'un conseiller régional dont le siège est devenu vacant court à compter de son installation dans l'assemblée régionale, ou comme le dit votre décision, du jour où le président du conseil régional «

accueil au sein de l'assemblée régionale le nouveau membre » (23 juill. 1993, *Jamet*, Lebon, tables, p. 791) et vous en tirez la conséquence que, passé ce délai, le préfet ne peut plus retirer la décision par laquelle il a notifié au président du conseil régional le nom du remplaçant (9 oct. 2002, *Bulard*, Lebon p. 340). Si vous admettez la prorogation de ces délais par application de l'article 642 du nouveau code de procédure civile lorsque le dernier jour tombe un samedi, ou un jour férié (Ass., 20 mai 1955, *Debu-Bridel*, Lebon p. 271), les autres causes habituelles de prorogation des délais, notamment les mécanismes de recours administratif préalable n'existent pas dans le contentieux électoral.

Et l'on sait que le tribunal administratif est astreint à juger dans un délai de deux ou trois mois, à l'issue duquel il est dessaisi (6 nov. 1963, *Elections municipales de Bellerive sur Allier*, Lebon p. 525).

Introduire dans ce contentieux le mécanisme de l'article R. 421-5 du code de justice administrative conduirait à accroître l'incertitude sur le sort des nouveaux élus. Et ce d'autant plus que l'annulation d'une élection laisse en principe les élus invalidés en place jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur cette élection. Cette règle n'a de sens que parce que la contestation de l'élection est, dans ce contentieux, immédiate. Mais, si vous retenez que l'absence de mention des voies et délais de recours ne fait pas courir le délai, on peut imaginer qu'aucun recours ne soit introduit dans l'immédiat, ce qui entraîne, pour les scrutins de liste, le remplacement de l'élu démissionné par le suivant de liste et, pour les scrutins uninominaux, une nouvelle élection.

Quel serait le sort du nouvel élu en cas de protestation retardée ? Faudrait-il prononcer un non-lieu sur cette protestation, même dans l'hypothèse de proclamation du suivant de liste sans élection nouvelle ? La situation serait tout aussi confuse dans une hypothèse, comme la présente, de démission d'office d'un conseiller municipal à la suite d'une condamnation pénale devenue définitive. Contrairement à la règle habituelle du contentieux électoral dans un tel cas le recours contre la démission d'office n'est pas suspensif. Celle-ci entraîne donc immédiatement le remplacement de l'élu et la proclamation du suivant de liste.

Au total, il nous semble que l'obligation de mention des voies et délais de recours, d'application très générale ailleurs, n'a aucune place en matière électorale, même pour des délais encore plus courts. Dans ce contentieux, les électeurs et les candidats sont toujours présumés connaître les voies et délais de recours et il ne nous paraît pas souhaitable de faire ici une exception.

Nous vous proposons, donc, de juger la protestation de M. **Ousty** tardive et de rejeter sa requête.

2. Nous pouvons en venir maintenant aux moyens tirés de l'incompatibilité de cette procédure avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui sont soulevés par M. Gravier. Si vous ne nous suiviez pas sur l'irrecevabilité de la requête de M. **Ousty**, vous pourriez répondre de la même façon aux moyens qu'il développe sur ce même terrain.

2.1. Le principal d'entre eux est tiré de ce que l'inéligibilité organisée par les articles L. 7 et L. 205 du code électoral serait contraire à l'article 6, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

a. Nous croyons d'abord nécessaire de dire quelques mots des différents régimes d'inéligibilité, avant de décrire le mécanisme de l'article L. 205 (qui est le pendant pour les conseillers généraux de l'article L. 236).

Il n'est pas besoin de rappeler que l'inéligibilité est le mécanisme par lequel le code électoral écarte du droit à se porter candidat des personnes qui, pour des raisons diverses, ne doivent pas pouvoir se présenter aux suffrages des électeurs et *a fortiori* exercer un mandat électif.

Au sein de l'ensemble des inéligibilités, on peut faire deux types de distinctions.

On peut distinguer, d'abord, les inéligibilités générales, celles qui valent pour tous les types de scrutins, des inéligibilités spécifiques, dont la portée est limitée à telle ou telle catégorie de mandat. On peut distinguer, ensuite, les inéligibilités qui sont purement objectives, c'est-à-dire qui résultent, indépendamment du comportement de la personne, des fonctions qu'elle exerce ou a exercées, des inéligibilités qui sont la conséquence des actions de cette personne, que se soit dans sa vie privée ou dans sa vie publique, lesquelles ont donc un caractère subjectif.

Constituent ainsi des inéligibilités générales, celles prévues par l'article L. 5 du code électoral pour les majeurs sous tutelle, par l'article L. 6 pour ceux qui ont été interdits de droit de vote et d'élection par les tribunaux et par l'article L. 7 pour ceux qui ont été condamnés à diverses infractions, sur lesquelles nous reviendrons.

Sont en revanche des inéligibilités spécifiques celles qui interdisent à diverses catégories de personnes de se présenter au suffrage des électeurs dans une circonscription donnée. Il en va ainsi, par exemple pour les élections au conseil général, des très nombreuses inéligibilités prévues par l'article L. 195 du code électoral qui excluent de la candidature notamment les préfets et sous-préfets dans leur département tant qu'ils sont en fonction et pendant trois ans après la fin de ces fonctions pour les premiers et un an pour les seconds, les magistrats du siège et du parquet, les membres des tribunaux administratifs, les magistrats de chambre régionale des comptes, les officiers, les fonctionnaires de police en fonction et pendant six mois... Des inéligibilités similaires sont prévues par l'article L. 231 pour les élections au conseil municipal et par l'article L. 340 pour les élections régionales.

Les inéligibilités prévues par les articles L. 5, L. 195, L. 231 et L. 340 précités sont purement objectives. Elles ne supposent aucune appréciation personnelle. A mi chemin entre ces inéligibilités objectives et les inéligibilités subjectives, on trouve l'inéligibilité prévue par les articles L. 195, 11° et L. 231-6° pour les comptables de tout ordre du département et les comptables des deniers communaux. Elle est en principe objective, mais peut aussi être la conséquence de l'appréciation d'un comportement individuel, dès lors que vous jugez qu'elle s'applique également aux comptables de fait (28 déc. 1923, *Elections municipales et élection du maire de Nivolas-Vermelle (Isère)*, Lebon p. 902). Résultent au contraire toujours de l'appréciation d'un comportement individuel les inéligibilités des articles L. 6 et L. 7 qui sont consécutives à des décisions du juge pénal. Sont également la conséquence de l'appréciation d'un comportement, mais cette fois par le juge administratif, les inéligibilités liées à la violation des règles de financement des dépenses électorales, résultant de l'article L. 118-3 du code électoral, applicable à toutes les élections, et repris à l'article L. 197 pour les conseillers généraux, L. 234 pour les conseillers municipaux et L. 341-1 pour les conseillers régionaux. Entrait enfin dans cette catégorie, mais dans ce cas à la suite d'une procédure civile, l'inéligibilité qui frappait les faillis en application de l'article 194 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 (reprise à l'article L. 202 du code électoral pour les conseillers généraux, lui-même rendu applicable aux conseillers municipaux par l'article L. 233 et aux conseillers régionaux par l'article L. 340), jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel du 15 mars 1999 (*Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, n° 99-410 DC, AJDA 1999, p. 379, chron. J.-E. Schoettl).

L'inéligibilité qui est en cause aujourd'hui est celle prévue par l'article L. 7 du code électoral. Elle est donc de portée générale et liée à l'appréciation d'un comportement individuel.

Aux termes de cet article : « 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 une des infractions prévues par les articles 432-10 à 432-16, 433-1, 433-2, 433-3 et 433-4 du code pénal ».

Sont ainsi visées les infractions de concussion (432-10), de corruption passive et de trafic d'influence (432-11), de prise illégale d'intérêts (432-12 et 13), de violation des règles de passation des marchés et délégations de service public (432-14), de soustraction ou détournement de biens (432-15), qui ne concernent que les personnes relevant de la sphère

publique, et les infractions commises par les particuliers de corruption active et de trafic d'influence (433-1 et 2), de menaces et actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique (433-3) et de détournement de biens contenus dans un dépôt public (433-4).

Une condamnation définitive du chef de l'une de ces infractions entraîne une radiation des listes électorales pour cinq ans, qui, à son tour, entraîne l'inéligibilité, laquelle est en principe *ab initio*, puisqu'elle interdit d'être candidat. Sont en effet inéligibles, aux termes de l'article L. 199 du code électoral (rendu applicable aux conseillers municipaux par l'article L. 233 et aux conseillers régionaux par l'article L. 340 du code électoral. En outre, aux termes de l'article L. 230, 1° du même code ne peuvent être conseillers municipaux « les individus privés du droit électoral », disposition qui n'a pas d'équivalent pour les autres scrutins), les personnes radiées des listes électorales.

Toutefois, le code électoral met aussi en place un mécanisme pour tirer les conséquences de l'inéligibilité sur les mandats en cours. Tel est l'objet de l'article L. 205 déjà cité (et de ses équivalents les articles L. 236 pour les conseillers municipaux et L. 341 pour les conseillers régionaux). Il résulte de cet article que l'élu qui devient inéligible postérieurement à l'élection « est immédiatement déclaré démissionnaire d'office par le préfet ». Et, vous jugez que l'article L. 205 n'est pas applicable lorsque la cause d'inéligibilité existait antérieurement à l'élection (23 oct. 1970, *Carpentier*, Lebon, tables, p. 1056 ou 4 janv. 1974, *Préfet du Calvados c/ Voisin*, Lebon p. 2, s'agissant de l'article L. 236, et 16 févr. 1994, *Avrillier et autres*, n° 146449, pour l'article L. 205). La démission d'office est donc la conséquence mécanique sur un mandat en cours d'une inéligibilité postérieure à l'élection.

b. La description de ce mécanisme nous conduit d'ores et déjà à faire une première remarque. Il nous semble, en effet, qu'il faut distinguer entre l'inéligibilité et ses conséquences : annulation de l'élection lorsqu'elle est contestée ou démission d'office de l'élu, comme en l'espèce. En d'autres termes, l'inéligibilité et la démission d'office n'ont pas du tout la même nature. On peut s'interroger sur le caractère de sanction de l'inéligibilité de l'article L. 7, mais cette qualification, à supposer que vous la reteniez, n'a pas d'impact sur la nature de la démission d'office de l'article L. 205.

Vous jugez en effet constamment que la démission d'office résulte de plein droit de l'inéligibilité (21 juin 1972, *Luciani*, Lebon, tables, p. 1097). En conséquence, lorsqu'il prend l'arrêté prononçant la démission d'office, le préfet, comme le disent vos décisions, « doit se borner à tirer les conséquences en matière électorale » d'une situation qui lui est extérieure, par exemple la reconnaissance de la qualité de comptable de fait par un jugement définitif du juge des comptes et l'absence de *quitus* de gestion (16 déc. 1994, *Falicon*, Lebon p. 550 et 6 mai 1996, *Département des Alpes-Maritimes et Falicon*, Lebon, tables, p. 799), ou l'inéligibilité prononcée par le juge pénal (6 oct. 2000, *Le Pen*, Lebon p. 403). Le préfet ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation : il est en situation de compétence liée, comme le dit également la décision *Falicon* (et aussi 11 févr. 1976, *Valli*, Lebon, tables, p. 926 ou 10 janv. 2001, *Paeamara*, Lebon p. 11).

Tous les moyens qui n'ont pas trait à l'existence de cette situation de compétence liée sont donc inopérants. Il en va ainsi notamment de l'invocation directement contre l'acte prononçant la démission d'office de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans la décision *Le Pen* précitée était en cause l'article 5 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, aux termes duquel : « L'inéligibilité, lorsqu'elle survient en cours de mandat, met fin à celui-ci. La constatation en est effectuée par décret ». Cet article est donc le pendant exact pour les députés européens de l'article L. 205 pour les élus au conseil général. En l'espèce, M. Le Pen avait été condamné à une peine d'inéligibilité d'un an sur le fondement de l'article 131-26 du code pénal par une décision définitive de la Cour d'appel de Versailles. Le décret du 31 mars 2000 qu'il attaquait avait constaté qu'il était mis fin à son mandat de parlementaire européen. Et vous avez jugé : « qu'en prévoyant que l'inéligibilité met fin au mandat de représentant au Parlement européen, [ces] dispositions (...) n'ont pas eu pour objet et n'ont pas pour effet de trancher une contestation sur des droits et obligations de caractère civil ou d'infliger au représentant au Parlement européen une

sanction pénale mais se bornent à tirer les conséquences nécessaires d'une inéligibilité sur la poursuite d'un mandat en cours ». Vous avez également écarté ces mêmes moyens comme inopérants dans la décision *Falicon* précitée.

Tel devrait être le sort des moyens soulevés par M. **Ousty**, auxquels vous devriez répondre si vous ne nous suiviez pas pour déclarer sa protestation irrecevable, tirés de ce que l'arrêté serait intervenu sans qu'il ait été mis à même de faire valoir ses observations, en violation du principe des droits de la défense et de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000. Vous jugez en effet que le respect des droits de la défense ne trouve pas à s'appliquer lorsque l'administration n'a pas à apprécier le comportement d'un administré, mais se borne à tirer les conséquences d'une situation préexistante (V. sur ce point, B. Genevois, Rép. cont. adm. Dalloz, v° *Les principes généraux du droit*, octobre 2004, § 663). Et vous avez appliqué cette jurisprudence à la démission d'office (7 déc. 1949, *Thiébauld*, Lebon p. 534 pour un administrateur élu d'une caisse de sécurité sociale et 23 nov. 1984, *Grosjean*, n° 56151, pour la démission d'office d'un conseiller municipal).

Nous ne voyons pas de raison de remettre aujourd'hui en cause cette jurisprudence.

Encore faut-il que le préfet soit effectivement en situation de prononcer la démission d'office de l'élu, c'est-à-dire que celui-ci soit bien inéligible. Il nous semble que vous devez à ce titre contrôler le motif de la décision préfectorale, en l'espèce l'application de l'article L. 7. Il est vrai que, par une décision *Siffre*, vous avez jugé qu'étaient inopérants devant le juge de l'élection à l'encontre d'une décision déclarant un conseiller municipal démissionnaire d'office les griefs relatifs aux conditions dans lesquelles le juge des comptes s'était prononcé, abrogeant ainsi votre jurisprudence *Falicon* dans laquelle vous effectuiez un tel contrôle (19 juin 1998, *Siffre et autres*, Lebon p. 239). Mais, il est différent de contrôler l'ensemble de la régularité de la procédure devant le juge des comptes, aboutissant à la déclaration de gestion de fait, et de s'assurer que la cause d'inéligibilité entraînant la démission d'office existe. Dans l'hypothèse *Siffre*, l'autorité administrative tire la conséquence d'un jugement définitif déclarant l'intéressé comptable de fait, comme dans l'hypothèse *Tapie* elle tire la conséquence d'une décision pénale le déclarant inéligible. Il est logique que dans ces cas, le juge de l'élection ne vérifie pas la régularité des procédures ayant conduit à cette inéligibilité, qui s'impose à lui de l'extérieur. Mais, dans la présente hypothèse, le préfet fait directement application de l'article L. 7, qui est d'ailleurs mentionné dans les motifs de l'arrêté. Il vous appartient donc nécessairement de vous assurer de l'applicabilité de cet article à M. Gravier.

C'est précisément ce que vous avez fait dans la décision *Vii* précitée. Par cette décision, vous avez jugé « que l'incapacité électorale qui résulte des dispositions de la loi du 19 janvier 1995, insérées à l'article L. 7 du code électoral, a le caractère d'une sanction et ne peut, dès lors, être regardée comme s'appliquant à des faits commis antérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi ». Vous avez en conséquence annulé l'arrêté prononçant la démission d'office de M. Vii, dont vous étiez saisi directement (V. sur ce point la décision n° 239884, et les mentions aux tables du recueil Lebon sous la décision 239885).

Texte intégral :

3. Nous pouvons donc en venir maintenant à la nature de l'incapacité instituée par l'article L. 7 du code électoral.

3.1. L'article L. 7 instaure-t-il une sanction, comme vous l'avez jugé dans la décision *Vii* ?

Cette qualification peut, de prime abord, surprendre. Le régime des inéligibilités paraît en effet relever avant tout de mesures d'ordre public électoral, dont l'objet est d'assurer le bon déroulement des élections et non de réprimer des comportements individuels. Comme le disait notre collègue J.-H. Stahl dans ses conclusions sous la décision *Tapie* à propos de l'inéligibilité

instaurée par l'article 194 de la loi du 25 janvier 1985 : « cette inéligibilité n'est pas une sanction en elle-même, mais la conséquence accessoire que la loi a attaché à une procédure civile depuis près de deux siècles et dans un but éminent d'intérêt public » (8 janv. 1997, *Tapie*, Lebon p. 9).

Prises globalement, les inéligibilités sont des incapacités de nature professionnelle édictées dans l'intérêt de la collectivité. Et, vous jugez en principe que les règles régissant l'accès à une profession n'ont pas le caractère de sanctions et sont donc immédiatement applicables (Sect ; 10 mars 1967, *Cottare*, Lebon p. 111). Appliquées à un candidat ou à un élu, elles s'apparentent à des mesures de police de la vie publique plus qu'à des mesures répressives, ce qui exclut toute qualification de sanction. Il en va ainsi alors même que ces mesures trouveraient leur fondement dans une sanction pénale. Ainsi, une loi relative aux mesures d'expulsion, lesquelles sont des mesures de police, est d'application immédiate, quelle que soit la date des condamnations pénales qui fondent l'expulsion (20 janv. 1988, *Ministre de l'Intérieur c/ Elfenzi*, Lebon p. 17 ; AJDA 1988, p. 223, concl. C. Vigouroux).

Si vous deviez qualifier l'inéligibilité de l'article L. 7 de mesure de police, il n'y aurait pas lieu de pousser plus loin le raisonnement, dès lors que vous jugez que de telles mesures sont hors du champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (3 nov. 1989, *Blanquie*, Lebon, tables, p. 429 ; 18 déc. 1991, *Pelardy*, Lebon p. 675 s'agissant de la suspension administrative du permis de conduire ou 12 mars 1999, *SA Jacqueline du Roure*, Lebon p. 60 et 22 juin 2001, *Société Athis*, Lebon p. 276, s'agissant du retrait d'agrément en qualité de société de gestion de portefeuille).

Nous n'insisterons pas sur la difficulté qu'il peut y avoir souvent à distinguer les mesures de police et les sanctions. Ainsi, la même mesure de retrait d'agrément d'une société de gestion peut, dans d'autres circonstances, être considérée comme une sanction (20 déc. 2000, *Société A Conseils Finance*, Lebon p. 638).

Mais, compte tenu de cette plasticité de la notion de sanction, il nous paraît exclu de traiter aujourd'hui les inéligibilités comme un bloc monolithique.

Il n'est pas douteux que toutes les inéligibilités objectives que nous avons citées, celles qui frappent, par exemple, les fonctionnaires d'autorité dans leur ressort, échappent à la qualification de sanction. Elles sont purement préventives et ne supposent l'appréciation d'aucun comportement individuel.

Vous avez rattaché à cette catégorie l'inéligibilité qui frappe les comptables des deniers communaux, alors même qu'il y a bien là une appréciation d'un comportement individuel, en vous fondant sur l'idée que la procédure de gestion de fait elle-même n'est pas une procédure répressive et a seulement pour objet le rétablissement des formes budgétaires et comptables (29 juill. 2002, *Elections municipales de Levallois-Perret*, Lebon p. 290).

Il en va différemment des inéligibilités, dont beaucoup sont d'instauration récente, qui résultent directement du comportement du candidat ou de l'élu. De telles mesures ont encore une composante d'ordre public électoral, mais on ne peut nier qu'elles visent aussi à prévenir et à réprimer un comportement individuel jugé fautif. Ces inéligibilités sont bifaces et, selon l'époque et la sensibilité individuelle, on peut être porté à ne regarder en elles que la finalité d'intérêt collectif ou à être sensible au sort de l'individu qu'elles frappent. Nous ne pouvons nier que, pour notre part, nous continuons à voir d'abord l'objectif d'intérêt général plutôt que la peine individuelle.

Mais, notre penchant en la matière est de peu d'intérêt, car votre jurisprudence a clairement pris parti et reconnu le caractère de sanction de certaines inéligibilités, avant même la décision *Vii*.

Il en va notamment ainsi de toutes les inéligibilités que vous prononcez au titre de l'article L. 118-3 du code électoral. Vous avez explicitement qualifié ces inéligibilités de sanction (Sect ; avis, 28 juill. 1993, *Dancale, Elections au conseil général de la Haute-Garonne*, Lebon p. 236).

Et, c'est à ce titre que vous leur avez appliqué le principe de la rétroactivité *in mitius* par votre décision de Section *Elections cantonales de Toulon (3ème canton)* (10 juin 1996, Lebon p. 200, concl. S. Fratacci).

L'ancienne inéligibilité instaurée par l'article 194 de la loi du 25 janvier 1985 pour les faillis nous paraît se situer à la frontière de ces deux catégories. Elle tire la conséquence d'un comportement individuel, l'incapacité de gérer ses propres biens, dont on estime qu'il fait obstacle à l'exercice de responsabilités publiques, et participe indéniablement de la stigmatisation qui entoure depuis longtemps les faillis. Mais, en 1997, vous n'aviez vu dans cette incapacité qu'une « mesure à caractère électoral, édictée par le législateur dans un but d'intérêt public, celui d'écarter des affaires de la cité ceux qui ont été déclarés, par le juge commercial, en situation de faillite personnelle ou de liquidation judiciaire », selon la formule de J.-H. Stahl dans les conclusions précitées. La Cour de cassation, pour sa part, dans une décision sur laquelle nous reviendrons, avait réservé cette question (Cass. com ; 9 juill. 1996, *Tapie*, n° 95-13.424, Bull. civ. IV, n° 207 ; D. 1996, Jur. p. 465, concl. R. de Gouttes). Quant au Conseil constitutionnel, il a clairement indiqué que l'article 194 instituait une peine, soumise comme telle au principe de nécessité et contraire à ce principe par son automaticité (décision du 15 mars 1999 précitée).

Qu'en est-il de l'inéligibilité de l'article L. 7 ? Cet article est issu, par amendement gouvernemental, de l'article 10 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique. Les débats parlementaires sont peu éclairants, se contentant d'indiquer que cette disposition reprend la 16e proposition du rapport de Mme Rozès. On trouve toutefois, dans le rapport fait au Sénat par M. Bonnet au nom de la Commission des lois, cette remarque : « Il convient d'observer que cette *sanction électorale* emporte à la fois la perte de la qualité d'électeur et celle d'éligible ». En sens inverse, lors de la discussion au Sénat, le ministre de l'intérieur, M. Pasqua, indiquait : « La moralisation de la vie publique suppose également que les personnes convaincues de corruption, de trafic d'influence, d'ingérence ou de recel ne puissent plus participer à la vie politique ».

Plusieurs éléments nous semblent toutefois rendre difficile, au stade actuel, d'échapper à la qualification de sanction, retenue par votre décision *Vii*.

En premier lieu, à la différence de toutes les autres inéligibilités que nous avons évoquées jusqu'ici, celle-ci est la conséquence d'une sanction pénale ; elle peut donc s'analyser comme une sanction par ricochet, selon la formule de C. Maugué dans ses conclusions sous la décision *Vii*, ou comme une sanction par assimilation. Cet argument n'est toutefois pas décisif, dès lors que vous admettez que les incapacités professionnelles résultant de condamnations pénales ne sont pas nécessairement des sanctions.

En deuxième lieu, cette inéligibilité est clairement attachée à une faute commise par l'intéressé et à une faute commise dans le champ de la vie publique. Elle vise certes, comme toutes les incapacités, à moraliser en écartant certaines personnes de la profession politique, mais elle a d'abord pour finalité d'empêcher la récidive et de punir, ce qui est le propre de la sanction.

En troisième lieu, dès lors que vous jugez que les inéligibilités liées à la méconnaissance des règles de financement des élections sont des sanctions, nous voyons mal ce qui pourrait vous conduire à écarter la même qualification pour la méconnaissance des règles pénales relatives à la moralité des agents publics et des élus.

Enfin, telle est aussi la position du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation. Le premier, statuant comme juge électoral, a écarté l'application de l'article L. 7 au motif que les faits qui avaient justifié la condamnation étaient antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 19 janvier 1995 (Cons. const., 30 mars 2000, *AN Landes (3e circ.)*, n° 2000-2581, D. 2001, Jur. p. 965, note E. Boitard et 2 déc. 2004, *Sénat, Guadeloupe*, n° 2004-3390). Il a ainsi appliqué, en raison du caractère répressif de cette mesure, le principe de non rétroactivité de la loi pénale plus sévère. Et, la Cour de cassation, qui est juge de la régularité de l'inscription sur les listes électorales, a, pour sa part, explicitement qualifié l'inéligibilité de l'article L. 7 de

« sanction de nature pénale soumise comme telle au principe de non rétroactivité des peines plus sévères » (Cass. 2e civ ; 20 déc. 2000, n° 00-60.149, Bull. civ. II, n° 174).

3.2. Cette sanction entre-t-elle dans le champ de l'article 6, § 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ?

a. En principe, le contentieux électoral est hors du champ d'application de l'article 6, § 1, de la Convention, et notamment de son volet civil, dès lors qu'il s'agit de l'exercice d'un droit politique. Il en avait d'abord été décidé ainsi par la Commission européenne des droits de l'homme (Comm. EDH, 7 déc. 1978, n° 8208/78, s'agissant du droit de siéger à la Chambre des Lords ; 6 mai 1985, *Piorelle c/ Italie*, req. n° 11068/84, estimant qu'une procédure tendant à faire contrôler la légalité d'une élection municipale ne porte pas sur un droit civil ; 13 avr. 1989, *Desmeules c/ France*, n° 12897/87, s'agissant du droit à se porter candidat, et 14 déc. 1989, *Habsbourg-Lothringen c/ Autriche*, n° 15344/89, s'agissant du droit des héritiers de la famille impériale de se présenter à une élection).

La Cour a confirmé cette position par sa décision *Valentin Gorizdra c/ Moldova* (2 juill. 2002, n° 53180/99).

Telle est également la position du Conseil constitutionnel (Cons. const., 8 nov. 1988, *AN Seine-Saint-Denis (6e circ.)*, Annuaire intern. just. constit. 1988, p. 412, chron. B. Genevois) et telle était très fermement la vôtre. La décision *Mme Roustan* est ainsi mentionnée dans les tables du recueil Lebon : « Les stipulations de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne sont pas applicables au contentieux électoral (7 juill. 1993, *Mme Roustan, Elections cantonales de Nice-12*, Lebon, tables, p. 571, s'agissant de la procédure devant le tribunal administratif statuant en matière électorale). Vous avez confirmé quelques mois plus tard cette position à propos précisément de l'inéligibilité de l'article L. 118-3 (20 oct. 1993, *Sorgniard, Elections cantonales de Jargeau*, Lebon, tables, p. 571).

Il nous semble que cette exclusion peut parfaitement être maintenue, s'agissant du volet civil de l'article 6, § 1. La Cour européenne des droits de l'homme a en effet très clairement confirmé que le « droit de se porter candidat à une élection à l'Assemblée nationale et de conserver son mandat (...) est de nature politique et non « civil » au sens de l'article 6, § 1, de sorte que les litiges relatifs à l'organisation de son exercice - tels ceux portant sur l'obligation des candidats de limiter leurs dépenses électorales [et en l'espèce était en cause l'obligation de versement au Trésor public d'une somme égale au montant du dépassement du plafond des dépenses électorales] - sortent du champ d'application de cette disposition » (CEDH, 21 oct. 1997, *Affaire Pierre-Bloch c/ France*, Cah. cons. const. n° 4/1998, p. 123, note J.-F. Flauss ; AJDA 1998, p. 65, note L. Burgorgue-Larsen ; RFDA 1998, p. 999, note P. Jan ; JCP 1998, I, n° 107 n° 18 et 19, obs. F. Sudre).

Toutes les inéligibilités, qu'elles aient ou non le caractère de sanction, échappent donc à ce volet civil.

b. En revanche, dès lors que vous avez vous-même qualifié une inéligibilité de sanction, se pose nécessairement la question de son appartenance au champ de la matière pénale au sens de cet article.

On sait que la Cour européenne fait de cette notion une interprétation dite « autonome », qui lui permet d'échapper très largement à la qualification de la mesure en droit national. Elle a posé les trois critères de cette interprétation dans sa décision *Engel* (8 juin 1976, *Engel et al. c/ Pays Bas*, Série A, n° 22, Grands arrêts CEDH, PUF, 3e éd ; 2005, n° 4, p. 38).

La Cour regarde d'abord, par courtoisie pourrait-on dire, la qualification de la mesure en droit interne et son appartenance ou non au droit pénal. Mais, comme elle le dit elle-même dans cette décision, « Il s'agit-là cependant d'un simple point de départ. L'indication qu'il fournit n'a qu'une valeur formelle et relative » (§ 82). Comme la Cour l'avoue au paragraphe précédent : « L'« autonomie » de la notion de « matière pénale » opère pour ainsi dire à sens unique » (§

81). En d'autres termes, si une infraction est qualifiée de pénale par le droit interne, elle relève normalement de la matière pénale au sens de l'article 6, § 1 (V. 23 oct. 1995, *Schmautzer c/ Autriche*, § 28, s'agissant d'une infraction administrative, pour laquelle la terminologie employée par le droit autrichien était celle du droit pénal). On trouve il est vrai au moins une exception : par une décision *Escoubet c/ Belgique* (28 oct. 1999, JCP 2000, I, n° 203, obs. F. Sudre), la Cour a jugé qu'une mesure de retrait immédiat du permis de conduire insérée dans une loi pénale ne relevait pas de la matière pénale (on trouvait aussi une décision de la Commission européenne des droits de l'homme rejetant une requête pour irrecevabilité au motif que l'interdiction totale du territoire français, prévue pourtant par le code pénal, était une mesure de police : Comm. EDH, 26 févr. 1997, *Renna c/ France*). Mais cette exception ne fait que confirmer la règle.

Si la mesure n'est pas qualifiée de pénale en droit interne, la Cour examine les deux autres critères, qui sont la nature de l'infraction et le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé (V. outre *Engel*, 21 févr. 1984, *Oztürk c/ Allemagne*, Série A, n° 73, Grands arrêts CEDH, n° 23, p. 229 ; 25 août 1987, *Lutz c/ Allemagne*, Série A, n° 177). Sur le terrain de la nature de l'infraction, la Cour retient le caractère pénal si la règle transgressée s'adresse à tous les citoyens et pas seulement à un groupe déterminé ayant un statut particulier et si son objet est à la fois préventif et répressif (V. *Oztürk* précitée). Quant à la sévérité, la Cour considère comme telles les peines privatives de liberté ou les amendes dont le montant est élevé. Mais, une amende d'un montant de 60 DM (soit quelque 30 €), qui peut être convertie en contrainte par corps en cas de défaut de paiement, suffit pour relever de la matière pénale (*Oztürk* précitée).

En principe, ces critères sont alternatifs. Il suffit qu'un seul d'entre eux soit rempli pour que la mesure entre dans le champ de l'article 6. Mais, quand aucun de ces trois critères n'est pleinement rempli, la Cour substitue à la méthode alternative la méthode cumulative, par laquelle elle prend en compte tous les aspects de la mesure pour vérifier si le poids de ceux qui présentent « une coloration pénale » prédomine. C'est cette méthode impressionniste qui a conduit la Cour à faire entrer les pénalités fiscales à caractère de sanction dans le champ de l'article 6 (24 févr. 1994, *Bendenoun c/ France*, Série A, n° 284 ; RJF 4/94 n° 503, chron. G. Goulard ; RJF 6/94 p. 383 ; AJDA 1994, p. 512, chron. J.-F. Flauss).

c. Qu'en est-il en l'espèce ?

Dans la décision *Pierre Bloch* précitée, la Cour a écarté l'application du volet pénal de l'article 6 à l'inéligibilité d'un an instituée par l'article L.O. 128 du code électoral, qui met en oeuvre pour les députés l'article L. 118-3. Elle a jugé que « l'objet de cette sanction est de forcer au respect dudit plafond. Elle s'inscrit ainsi directement dans le cadre de mesures destinées à assurer le bon déroulement des élections législatives de telle sorte que, par sa finalité, elle échappe au domaine « pénal ». (...) l'inéligibilité prononcée par le Conseil constitutionnel est en outre limitée à une année à compter de l'élection et ne vaut que pour l'élection en cause, soit en l'espèce, l'élection à l'Assemblée nationale » (§ 56). La Cour en concluait : « Bref, ni la nature ni le degré de sévérité de cette sanction ne placent la question dans la sphère pénale » (§ 57).

Toutefois, compte tenu des raisons qui vous ont fait retenir la qualification de sanction dans votre décision *Vii*, si vous nous suivez pour la confirmer, il nous paraît difficile de transposer la décision *Pierre Bloch* à l'article L. 7 et d'écarter l'application de l'article 6, § 1.

En premier lieu, si la mesure n'est pas inscrite dans le code pénal, mais dans le code électoral, elle est la conséquence directe d'infractions pénales et non de violations des règles électorales. En outre, elle est prononcée, explicitement ou non, par la juridiction pénale. Le raisonnement de la Cour qui justifie la mesure par la nécessité de faire respecter des règles propres à l'élection ne pourrait donc pas être transposé ici. On remarquera, d'ailleurs, que dans l'arrêt *Pierre-Bloch* la Cour répondait à un argument du requérant selon lequel l'inéligibilité est aussi l'une des formes de privation des droits civiques prévues par le droit pénal français en notant : « Néanmoins, il s'agit dans ce cas d'une peine « accessoire » ou « complémentaire », qui s'ajoute à certaines peines prononcées par les juridictions répressives ;

elle tire alors sa nature pénale de la peine principale dont elle découle ». Il n'y a pas grand effort à faire pour transposer cette réserve, qui concernait l'article 131-26 du code pénal, à la présente inéligibilité.

En deuxième lieu, elle constitue une norme générale qui s'adresse à tous les citoyens et pas à une catégorie particulière. Surtout, son objet est à la fois préventif et répressif. C'est le fondement même de la qualification de sanction en droit interne.

En troisième lieu, la sanction qu'elle institue, une inéligibilité de cinq ans, est sensiblement plus sévère que la sanction de l'article L. 118-3. Cette dernière a une durée maximale d'un an, qui court à compter du jour où la décision du juge de l'élection devient définitive (Ass., 23 oct. 1992, *Panizzoli*, Lebon p. 376 ; RFDA 1993, p. 469, concl. R. Abraham). Elle a donc en pratique pour effet de priver l'intéressé du mandat en cours, s'il a été élu, et de la possibilité de se représenter dans la foulée si cette démission entraîne une nouvelle élection, comme dans le cas des conseillers généraux. Mais, elle ne devrait normalement pas avoir d'effet sur l'élection suivante. En outre, il résulte de votre décision *Panizzoli* précitée qu'elle ne joue que pour la catégorie de mandat pour laquelle l'intéressé a été déclaré inéligible.

En revanche, l'inéligibilité de cinq ans instituée par l'article L. 7, lorsqu'elle s'applique à un élu, le prive non seulement du mandat en cours, mais aussi, dans la plupart des cas, de la possibilité de se présenter à l'élection suivante. Elle l'exclut donc de la vie politique pour une dizaine d'années. On ajoutera que pour les députés, les députés européens et les sénateurs, cette période de radiation de cinq ans entraîne une inéligibilité de dix ans, en vertu des articles L.O. 130 et L.O. 296 du code électoral, ce qui peut s'analyser comme une exclusion définitive ou quasi définitive. De surcroît, inscrite dans les dispositions du code électoral applicables à toutes les élections, l'inéligibilité de l'article L. 7 entraîne la privation de tous les mandats électifs.

Enfin, telle est, là encore, la position de la Cour de cassation, qui juge que cette sanction relève de la « matière pénale » au sens de l'article 6 (Cass. 2e civ ; 18 déc. 2003, n° 03-60.315, Bull civ. II, n° 396).

4. Reste alors à se demander si cette sanction est compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est en effet soutenu que l'article L. 7 organise une sanction incompatible avec la Convention, dès lors qu'elle serait doublement automatique : elle serait obligatoire dans son principe, puisque la radiation de la liste électorale est la conséquence mécanique de la condamnation, et dans sa durée, cinq ans. Ni le juge pénal, ni le préfet n'auraient la moindre possibilité d'apprécier l'adéquation de cette sanction à l'infraction.

4.1. Si on lit souvent que la Convention européenne prohibe les sanctions automatiques, on est bien obligé de constater que l'article 6, § 1, qui protège le droit de toute personne « à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal indépendant et impartial, (...) qui *décidera* (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale », ne contient aucune stipulation très explicite en cette matière.

La Cour a déduit de ces derniers termes, lus à la lumière de la prééminence du droit à un procès équitable, que l'article 6 impliquait le droit à ce que sa cause fût entendue par un « organe judiciaire de pleine juridiction » (CEDH, 10 févr. 1983, *Albert et Le Compte c/ Belgique*, Série A, n° 58, § 29 ; 26 avr. 1995, *Fischer c/ Autriche*, Série A, n° 312, § 28). La Cour résume ainsi cette exigence : « pour qu'un tribunal puisse décider d'une contestation sur des droits et obligations de caractère civil en conformité avec l'article 6, § 1 (art. 6-1), il faut qu'il ait compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi » (17 déc. 1996, *Terra Woningen BV c/ Pays-Bas*, § 52). Ne correspond pas à cette définition une cour constitutionnelle qui se borne à vérifier la conformité de la décision administrative à la Constitution (Fischer) ni une cour de cassation qui ne connaît pas du fond des affaires et à laquelle échappe l'examen des faits et l'appréciation de la proportionnalité entre faute et sanction (*Albert*, précitée, ainsi que 23 juin

1981, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere*, Série A, n° 43, § 33).

La Cour a ensuite précisé que, parmi les caractéristiques constitutives d'un organe judiciaire de pleine juridiction, « figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise rendue par l'organe inférieur » (23 oct. 1995, *Schmautzer et al. c/ Autriche*, Série A, n° 328, § 36). Le sens exact de cette formule, à laquelle la Cour semble attachée puisqu'elle vient de la reprendre dans un arrêt *Silverster's Horeca Service c/ Belgique* (4 mars 2004, § 27), n'est pas très clair. Comme le faisait remarquer Mme Martin, dans ses conclusions sur la décision de la Cour administrative d'appel de Paris vous interrogeant sur un éventuel pouvoir de modulation des sanctions fiscales, la version anglaise de la décision *Schmautzer*, exige que le tribunal ait « *the power to quash in all respects on questions of facts and law the decision of the body below* », ce qui signifie seulement « annuler sur tous les points de fait et de droit » et non réformer (BDCF (*Bulletin des conclusions fiscales*) 3/98 n° 62). En l'espèce, la Cour administrative autrichienne était tenue par les faits tels qu'ils avaient été constatés par l'autorité administrative. Mais, dans la décision de 2004, la Cour européenne a estimé que la Cour d'appel de Bruxelles ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 6 car son pouvoir se limitait à examiner la réalité des infractions et à contrôler la légalité des amendes fiscales, sans être compétente pour en apprécier l'opportunité ou accorder une remise complète ou partielle de celles-ci (§ 28 et 30).

4.2. Faut-il alors déduire de ces exigences qu'une sanction comme celle de l'article L. 7 est incompatible avec la Convention ?

Nous ne le pensons pas.

- En premier lieu, vous avez vous-mêmes jugé, par votre décision *Fattell*, que la notion de pleine juridiction découlant de l'article 6 ne signifiait pas autre chose que ce qu'elle signifiait en droit interne, soit la garantie d'un plein contrôle, exclusif de tout contrôle restreint. Elle n'exigeait notamment pas que le juge disposât d'un pouvoir de modulation de la sanction, ce qui vaut *a fortiori*, selon nous, pour un éventuel pouvoir d'en apprécier « l'opportunité », dont nous voyons mal comment il pourrait appartenir à un juge (Avis, 8 juill. 1998, *Fattell*, Lebon, tables, p. 849 ; RJF 8-9/1998, n° 970, concl. J. Arrighi de Casanova p. 637). Vous avez confirmé solennellement cette solution par votre décision *SARL Clinique médicale de Mazargues*, publiée, elle, au recueil Lebon (8 mars 2002, Lebon p. 87 ; RJF 6/02 n° 671 ; BDCF n° 82, concl. G. Goulard).

Et vous avez étendu cette jurisprudence à la contribution spéciale due à raison de l'emploi irrégulier d'un travailleur étranger par votre décision de Section *GIE Mumm-Perrier-Jouet* (Sect ; 28 juill. 1999, Lebon p. 257, concl. J.-C. Bonichot).

- En deuxième lieu, nous remarquons que, dans toutes les décisions précitées de la Cour européenne, est en cause le contrôle, par un tribunal répondant à toutes les exigences de l'article 6, d'une sanction prise par un organe, en général administratif, qui ne répond pas pour sa part à ces exigences. La nécessité d'un contrôle de pleine juridiction est, dans le raisonnement de la Cour, la contrepartie du pouvoir qu'elle reconnaît elle-même aux systèmes nationaux de prévoir des régimes de sanction administrative. Telle n'est pas exactement la problématique de l'article L. 7. Il ne fait pas de doute, en effet, que le tribunal, qu'il s'agisse du tribunal correctionnel ou de la cour d'appel, qui prononce l'une des sanctions énumérées à l'article L. 7, dispose d'une plénitude de juridiction et satisfait pleinement aux exigences de l'article 6. La question n'est pas ici de savoir si ce tribunal pourra exercer un contrôle entier sur la sanction prononcée par un organe administratif, mais si l'article 6 s'oppose à ce qu'une sanction accessoire à la sanction principale, et dont la nature est essentiellement professionnelle, soit encourue sans être nécessairement explicitement prononcée.

A notre connaissance, la Cour n'a abordé cette question qu'une seule fois, dans son arrêt *Malige*, à propos de la sanction de retrait de points du permis de conduire (CEDH, 23 sept. 1998, *Malige c/ France*, RJF 11/98 n° 1384 ; AJDA 1998, p. 984, chron. J.-F. Flauss ; JCP 1999, II, n° 10086, note F. Sudre et Comm. EDH, 29 mai 1997, *Malige c/ France*, n° 27812/95, AJDA 1997, p. 981, chron. J.-F. Flauss ; la décision *Peltier c/ France*, CEDH, 21 mai

2002 (D. 2002, p. 2968, note J. Céré), n'est pas topique dès lors que l'intéressé avait été privé du droit de contester devant un tribunal la réalité de l'infraction d'excès de vitesse à l'origine du retrait de points en raison d'une violation des règles de procédure commise par l'officier du ministère public. La Cour ne pouvait que constater la violation de l'article 6, § 1).

M. Malige soutenait que le retrait systématique et automatique de points du permis de conduire, sans possibilité de recours devant un organe judiciaire effectif, l'avait privé du droit à un tribunal au sens de l'article 6. La Cour commence par juger que cette sanction entre dans le champ de la matière pénale, parce que l'infraction à l'origine du retrait présente un caractère pénal, que la mesure intervient dans le cadre et à l'issue d'une accusation en matière pénale et résulte de plein droit de la condamnation prononcée par le juge pénal, ainsi qu'en raison de sa gravité, puisque le retrait peut entraîner à terme la perte de validité du permis. Elle en déduit « que si la mesure de retrait présente un caractère préventif, elle revêt également un caractère punitif et dissuasif et s'apparente donc à une peine accessoire. La volonté du législateur de dissocier la sanction de retrait de points des autres peines prononcées par le juge pénal ne saurait en changer la nature » (§ 39). Il n'est pas besoin d'insister sur le caractère assez largement transposable à l'inéligibilité de l'article L. 7 du code électoral de ce raisonnement.

Mais, la Cour juge ensuite que ce régime ne méconnaît pas l'exigence qu'une sanction soit contrôlée par un tribunal disposant d'une plénitude de juridiction. Elle relève que la sanction n'intervient que lorsque la réalité de l'infraction au code de la route est établie et que l'intéressé est mis en mesure de contester les éléments constitutifs de l'infraction pouvant servir de fondement à un retrait de points (§ 47). Elle observe ensuite que la perte des points est « subordonnée à l'établissement de sa culpabilité par la juridiction pénale », laquelle satisfait pleinement aux exigences de l'article 6, § 1, puisque le prévenu peut soumettre aux juges répressifs tous les moyens de fait et de droit qu'il estime utiles en sachant, parce qu'il en a été informé par l'autorité administrative, que sa condamnation entraînerait en outre le retrait de points (§ 48). Enfin, elle note « que la loi elle-même a prévu dans une certaine mesure la modulation du retrait de points en fonction de la gravité de la contravention commise par le prévenu » (§ 49).

De ces différents éléments, et, comme d'habitude, compte tenu du raisonnement de la Cour et du mode de rédaction de ses arrêts, il est difficile de savoir s'ils sont tous déterminants, la Cour conclut « qu'un contrôle suffisant au regard de l'article 6, § 1, de la Convention se trouve incorporé dans la décision pénale prononcée à l'encontre de M. Malige, sans qu'il soit nécessaire de disposer d'un contrôle séparé supplémentaire de pleine juridiction portant sur le retrait de points » (§ 50).

Il nous semble que ce raisonnement est tout à fait transposable à l'inéligibilité de l'article L. 7.

Celle-ci est en effet subordonnée à la constatation par le juge pénal de la culpabilité de l'intéressé pour l'une des infractions prévues par cet article. Les quelques différences qui existent entre les deux procédures ne nous semblent pas déterminantes.

Il est vrai qu'alors que le retrait de points est une sanction qui relève du même domaine que l'infraction au code de la route, l'inéligibilité n'a pas, par elle-même, de rapport direct avec les violations réprimées par les articles 432-10 à 432-16 du code pénal. Mais, on ne peut pas dire non plus qu'elle soit sans lien avec ces infractions. Si ce sont ces infractions, et pas d'autres, qui entraînent l'inéligibilité, c'est précisément parce qu'elles interviennent dans le champ de l'action publique et qu'elles font obstacle, par leur nature, à l'exercice de responsabilités électives.

L'arrêt de la Cour mentionne que l'intéressé a été informé par l'administration de l'existence de la sanction accessoire de retrait de points. Aucune procédure similaire n'existe pour l'article L. 7, mais il nous semble difficile de considérer que cette mesure, prise pour moraliser la vie publique et qui concerne une catégorie particulière de citoyens agissant dans cette sphère publique, n'est pas suffisamment connue des candidats et des élus.

Reste la question de la proportionnalité. En l'espèce, il est exact que la loi n'a prévu aucune modulation, de sorte que la condamnation la plus minimale, 1 500 € d'amende dans le cas de M. **Ousty**, entraîne une inéligibilité de la même durée qu'une condamnation à la peine maximale pour ce délit, qui est de cinq ans d'emprisonnement. Cela s'explique, selon nous, par le motif de l'inéligibilité, qui n'est pas lié à la gravité d'une infraction pénale, mais à la nature de l'acte commis, quelle que soit la sanction qui s'y attache. Un tel acte fait par lui-même obstacle à l'exercice d'une fonction électorale, car, comme le disait le rapport de Mme Rozès, « la corruption publique altère le lien entre gouvernant et gouverné, élu et électeur, défait le contrat social, qui se réduit à un syndicat d'intérêts, où tout se négocie, s'achète et se vend ».

- En troisième lieu, et cet élément vient atténuer l'absence de modulation, sans nier le caractère quasi-automatique de la radiation des listes électorales et de l'inéligibilité qui s'en suit, nous ne croyons pas qu'il y ait là une automaticité totale, qui priverait le juge pénal de tout pouvoir d'appréciation. Il lui est en effet toujours possible de décider, sur le fondement de l'article 775-1 du code de procédure pénale, la dispense d'inscription de la condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire de l'intéressé. Ce relèvement peut être décidé dans le jugement de condamnation lui-même ou par la suite, à la demande de l'intéressé. Il entraîne, aux termes du deuxième alinéa de cet article, relèvement de toutes les interdictions, déchéances et incapacités de quelque nature que ce soit résultant de cette condamnation, et donc de celle de l'article L. 7.

On a même vu dans une affaire récente une cour d'appel écarter, purement et simplement, l'application de l'article L. 7, en décidant, en application de l'article 132-21 du code pénal, le relèvement de l'interdiction de figurer sur les listes électorales résultant de cet article, et prononcer à la place, sur le fondement de l'article 432-17 du code pénal, une inéligibilité dont elle a fixé la durée à un an, largement en deçà de la limite de cinq ans en cas de délit prévue par l'article 131-26 du même code (CA Versailles, 1er déc. 2004, *Alain Juppé et autres*, AJDA 2005, p. 435, note J.-Y. Vincent). Nous ne sommes par certain, pour notre part, que cette solution, qui est critiquée, soit juridiquement très solide. D'une part, la Cour de cassation a jugé que l'article L. 7 était applicable nonobstant le principe de prohibition de toute interdiction des droits civiques résultant de plein droit d'une condamnation pénale prévu par l'article 132-21 du code pénal (Cass. 2e civ ; 3 févr. 2000, n° 99-60.350, Bull. civ. II n° 24 et 1er mars 2001, n° 01-00.584, Bull. civ. II, n° 33). D'autre part, certains (V. notamment l'article précité de J.-Y. Vincent à l'AJDA) doutent que la procédure de relèvement instituée par le second alinéa de l'article 132-21 soit applicable à l'incapacité de l'article L. 7, dès lors qu'il résulte des travaux préparatoires du nouveau code pénal que cet alinéa ne visait que les interdictions, déchéances ou incapacités autres que l'interdiction des droits civiques, civils et de famille mentionnés au premier alinéa.

Il est sûr en tout cas qu'une telle souplesse mettrait fin à toute controverse sur la compatibilité avec l'article 6, § 1, puisque la sanction pourrait à la fois être explicitement prononcée et entièrement modulée par le juge pénal.

Mais, il ne nous appartient pas d'anticiper sur ce que jugera éventuellement la Cour de cassation sur ce point. De toute façon, un tel degré de modulation ne nous paraît pas nécessaire pour satisfaire aux exigences de l'article 6, comme l'a d'ailleurs jugé la Cour de cassation elle-même.

- Nous vous proposons en effet, et c'est notre quatrième et dernière raison, d'autant plus fermement de juger que l'article L. 7 ne méconnaît pas l'article 6, § 1, de la Convention que c'est en ce sens, déjà, que s'est prononcée la Cour de cassation. Par la décision du 18 décembre 2003 précitée, elle a jugé que l'article L. 7 n'était pas incompatible avec l'article 6 § 1, en retenant la motivation suivante, directement inspirée de l'arrêt *Malige c/ France* : « la sanction prévue à l'article L. 7 du code électoral est subordonnée à la reconnaissance de la culpabilité, par le juge pénal, de l'auteur de l'une des infractions prévues notamment par les articles 432-10 à 432-14 du code pénal, après examen préalable de la cause par un tribunal indépendant et impartial ». La chambre commerciale de la Cour s'était déjà prononcée dans le même sens, avec une rédaction identique, par la décision du 9 juillet 1996 précitée relative à

l'inéligibilité de M. Tapie sur le fondement de l'article 194 de la loi du 25 janvier 1985. Et, la Chambre criminelle applique exactement le même raisonnement aux peines complémentaires d'affichage et de publication prévues par l'article 1741 du code général des impôts, puisqu'elle juge que si ces mesures « s'appliquent de plein droit, échappant à l'appréciation des juridictions répressives, leur prononcé est subordonné à la reconnaissance de la culpabilité de l'auteur d'une fraude fiscale par le juge pénal, après examen préalable de la cause par un tribunal indépendant et impartial » (Cass. crim ; 7 mars 2001, n° 00-82.538, Bull. crim ; n° 60).

Il nous semble que cette décision est d'autant plus significative que la Cour de cassation, contrairement à vous, se reconnaît, sur le fondement de l'article 6, § 1, le pouvoir de moduler les sanctions fiscales (Cass. com ; 29 avr. 1997, *Ferreira*, RJF 6/97 n° 641, JCP 1997, II, n° 22935, note F. Sudre ; LPA 1er déc. 1997, n° 144, p. 6, note G. Tixier ; JCP éd. E 1997, II, 900 note Y. Brard). Or, elle n'a pas estimé nécessaire de le faire pour juger l'article L. 7 du code électoral compatible avec l'article 6, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Enfin, si la décision du 15 mars 1999 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles les dispositions de l'article 194 de la loi du 25 janvier 1985 peut laisser planer un doute sur la constitutionnalité de l'article L. 7, alors même que le Conseil n'avait pas censuré cet article lorsque la loi du 19 janvier 1995 lui avait été soumise (Cons. const., 11 janv. 1995, *Loi relative au financement de la vie politique*, 99-363 DC), vous n'êtes pas juges de la constitutionnalité des lois. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel lui-même, statuant comme juge électoral devant lequel l'exception d'inconstitutionnalité n'est pas recevable (21 oct. 1988, *AN Val d'Oise (3e)* et 10 juill. 1997, *AN Paris (8e)*), a écarté, depuis lors, à plusieurs reprises l'application de l'article L. 7 au motif que les infractions à l'origine des condamnations tombant dans le champ de cet article avaient été commises avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 janvier 1995, ce qui, *a contrario*, peut laisser supposer qu'il serait applicable à des faits commis postérieurement à cette loi (Cons. const., 30 mars 2000, *AN Landes, 3e* ; 2 déc. 2004, *Sénat, Guadeloupe*, précitées).

Pour conclure, nous vous proposons de juger que l'article L. 7 instaure une sanction qui relève de la matière pénale au sens de l'article 6, § 1, de la Convention européenne, mais qui est compatible avec les exigences de cet article.

5. Dès lors que cette sanction est une peine complémentaire prononcée par un juge pénal qui respecte toutes les exigences de l'article 6, § 1, le moyen tiré de ce qu'elle violerait la règle *non bis in idem*, qui figure à l'article 4 du Protocole 7 additionnel à la Convention européenne ne peut qu'être écarté.

6. Vous pourrez, pour finir, écarter sans difficultés les deux autres moyens soulevés par M. Gravier.

Texte intégral :

A la suite de l'arrêté du 11 mai 2004 déclarant M. Gravier démissionnaire d'office, le préfet a saisi la commission chargée de la révision des listes électorales, conformément aux articles L. 38 et L. 40 du code électoral. Par décision du 8 juin, la Commission a refusé la radiation. Saisi par le préfet, le Tribunal d'instance de Montluçon a toutefois fait droit à la demande de radiation, par ordonnance du 15 juin 2004, contre laquelle M. Gravier s'est pourvu en cassation.

Parallèlement, M. Gravier a demandé à la Cour d'appel de Riom la non-inscription de la condamnation au bulletin n° 2 de son casier judiciaire. Celle-ci l'a débouté par un arrêt du 24 mai 2004, contre lequel il s'est également pourvu en cassation.

M. Gravier soutient que ces deux procédures faisaient obstacle à ce que le préfet prononçât sa démission d'office. Mais, comme nous l'avons indiqué, le préfet est en situation de compétence liée et vous avez précisément jugé qu'un pourvoi en cassation contre un arrêt rejetant une demande de relèvement ne faisait pas obstacle à l'obligation qui résulte de l'article L. 236 du code électoral (30 mai 1994, *Carrara et Antonsanti*, Lebon p. 272), pas plus que la circonstance que l'intéressé n'avait pas été préalablement rayé des listes électorales par la commission de révision (10 janv. 2001, *Paeamara*, précitée).

Par ces motifs nous concluons au rejet des requêtes de M. **Ousty** et de M. Gravier.

Composition de la juridiction : M. Genevois, Président, Mme Isabelle Lemesle, Rapporteur, M. Glaser, Commissaire du gouvernement, SCP VIER, BARTHELEMY, MATUCHANSKY