

Articles

**DROIT PUBLIC
DROIT PÉNAL**

Les inéligibilités-sanctions et la moralisation de la représentation politique nationale et locale

Thomas SORRES

Université de La Réunion

Lauréat du Prix LexOI 2021

Résumé :

La vertu des représentants politiques est une condition essentielle du bon déroulement du processus conduisant à leur désignation, à tout le moins dans les démocraties représentatives. Aussi, l'un des moyens de rétablir la confiance des citoyens en leurs décideurs nationaux et locaux consiste à prévoir des dispositifs permettant de moraliser la vie politique. L'un de ces outils est la mise à l'écart temporaire des candidats et des élus du jeu démocratique, à raison de manquements divers et variés, par la perte de leur éligibilité décidée à titre de sanction juridictionnelle dans le champ du droit électoral et dans celui du droit pénal. Une moralisation de la représentation politique nationale et locale française s'opère-t-elle efficacement par la mise en œuvre de ce mécanisme ? C'est à cette question que tente de répondre le présent travail de recherche.

En premier lieu, par l'étude de l'architecture de ces sanctions, l'auteur s'attache à démontrer que leur régime participe effectivement à la moralisation de la vie politique selon des échelles distinctes en fonction du manquement réprimé. En second lieu, l'analyse se concentre sur la mise en œuvre juridictionnelle de ces sanctions.

À l'heure d'une défiance généralisée envers les politiques et suite aux nombreuses évolutions législatives survenues au cours des trente dernières années, le système actuel de la perte par un élu local ou national de l'éligibilité consécutive à une décision du juge électoral ou du juge pénal – sans représenter un obstacle infranchissable pour les politiques réfractaires à

l'exemplarité – constitue tout de même une arme de dissuasion importante en matière de comportements et d'agissements incompatibles avec la qualité de représentant politique.

Mots-clés :

Inéligibilité – Sanction juridictionnelle – Vie politique – Moralisation – Droit électoral – Droit pénal.

Abstract:

The virtue of political representatives is an essential condition for the proper functioning of the process leading to their designation, at least in representative democracies. Therefore, one way of restoring the confidence of citizens in their national and local decision-makers is to provide for mechanisms to make political life more ethical. One such tool is the temporary exclusion of candidates and elected officials from the democratic process, due to various breaches, by the loss of their eligibility decided as a legal sanction in the field of electoral law and in that of criminal law. Does the implementation of this mechanism effectively moralise French national and local political representation? This is the question that the present research work attempts to answer.

Firstly, by studying the architecture of these sanctions, the author endeavours to demonstrate that their regime effectively contributes to the moralisation of political life depending on the infringement punished. Secondly, the analysis focuses on the jurisdictional implementation of these sanctions.

At a time of generalised mistrust of politicians and following the numerous legislative changes that have occurred in the last thirty years, the current system of loss of eligibility by a local or national elected official following a decision by the electoral or criminal court – without representing an insurmountable obstacle for politicians who are reluctant to set an example – nevertheless constitutes an important deterrent in terms of behaviours and actions incompatible with the status of political representative.

Keywords:

Ineligibility – Jurisdictional Sanction – Political Life – Moralisation – Electoral Law – Criminal Law.

SOMMAIRE

Introduction

I. L'architecture des régimes d'inéligibilités-sanctions au service de la moralisation de la vie politique

A. La moralisation par la dualité du champ matériel et organique des inéligibilités-sanctions

B. La micro-moralisation inégale du corps des représentants politiques

Conclusion du I.

II. La mise en œuvre juridictionnelle des inéligibilités-sanctions au renfort de la moralisation de la vie politique

A. Un cadre constitutionnel et européen peu contraignant à l'égard du prononcé de la sanction d'inéligibilité

B. Des différences à la complémentarité des offices juridictionnels dans le prononcé des sanctions d'inéligibilité

Conclusion du II.

Conclusion générale

Introduction

« *La vertu politique est un renoncement à soi-même, qui est toujours une chose très pénible. On peut définir cette vertu, l'amour des lois et de la patrie (...). Cet amour est singulièrement affecté aux démocraties. Dans elles seules, le gouvernement est confié à chaque citoyen. Or, le gouvernement est comme toutes les choses du monde : pour le conserver, il faut l'aimer* »¹.

La vertu des représentants politiques est une condition essentielle pour le bon déroulement du processus conduisant à leur désignation dans une démocratie représentative² telle que la nôtre. En effet, qu'elle se réalise à l'échelon local ou national, « *cette action, qui dépend du droit de suffrage, suppose dans un régime démocratique une relation de confiance entre l'électorat et ceux qui briguent les mandats électifs. Si un tel lien est rompu, notamment suite à la remise en cause de la probité ou de la moralité des hommes politiques, ce droit ne représente plus l'acte important de désigner le gouvernement de la Cité, mais un pensum qu'il s'agit d'évacuer au plus vite, voire de négliger* »³. Force est pourtant de constater l'existence d'un « *déficit [croissant] de légitimité des politiques eux-mêmes, déficit d'où procède la défiance [des gouvernés] à l'égard de leur capacité à exercer la tâche qui leur a été confiée* »⁴ symptomatique de la fameuse crise de la démocratie représentative. L'un des moyens de rétablir ce lien de confiance des citoyens vis-à-vis des décideurs, et en conséquence de ramener à l'esprit des premiers la vertu politique des seconds, consiste à prévoir des dispositifs permettant de moraliser la vie politique.

L'un de ces outils est la mise à l'écart temporaire des candidats et des élus attendant à la sincérité du jeu démocratique, à raison de manquements divers et variés, par le mécanisme de l'inéligibilité prononcée à titre de sanction, autrement intitulé « *inéligibilité-sanction* »⁵. L'étude de celle-ci nécessite de préciser préalablement ce que les notions d'« éligibilité » et d'« inéligibilité » recouvrent.

¹ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois* (1748), in *Œuvres Complètes Bibliothèque de La Pléiade*, Gallimard, 1951, Livre IV, Chapitre 6, p. 267.

² S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, 24^{ème} éd., Dalloz, 2016, p. 366 : « *Forme de démocratie dans laquelle les citoyens donnent mandat à certains d'entre eux d'exercer le pouvoir en leur nom et à leur place* ».

³ J. GALVEZ, *Les inéligibilités « sanctions » comme élément de la moralisation de la vie politique*, Thèse, Université d'Aix-Marseille III, 1999, p. 5.

⁴ M.-A. COHENDET, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, vol. 18, n°2, 2004, pp. 41-61.

⁵ R. GHEVONTIAN, « Les inéligibilités-sanctions », *Les Cahiers du CNFPT*, n°45, 1995, pp. 91-99.

Entendue comme « *l'aptitude juridique à être élu* »⁶, sera préférée la définition retenue par M. Jacky Galvez dans sa thèse : « *l'éligibilité est une liberté fondamentale, qui permet dans le cadre d'un régime démocratique d'accéder aux mandats électifs* »⁷. Il apparaît ainsi que la liberté de pouvoir accéder aux mandats électoraux, quels qu'ils soient, « *tend à se confondre avec la capacité électorale des citoyens, c'est-à-dire avec leur droit d'être inscrit sur une liste électorale* »⁸.

Le principe d'éligibilité connaît par ailleurs une interprétation extensive, fruit d'une lecture généreuse de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789. Aux termes de cet article, « *tous les Citoyens [...] 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* ». En conséquence, les Sages de la rue de Montpensier ont jugé 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* »⁹.

L'inéligibilité se définit ainsi logiquement comme l'impossibilité d'accéder à un mandat électif public. Plus précisément, il s'agit de « *la situation juridique privant une personne du droit d'être candidate et d'être élue à une élection* »¹⁰. Dès lors, en tant qu'une telle privation porte atteinte au droit d'éligibilité, au principe d'égalité devant le suffrage et à la liberté de l'électeur, les inéligibilités « *relèvent de la compétence du législateur au sens de l'article 34 de la Constitution et doivent être nécessaires, adaptées, proportionnées et interprétées strictement, même si le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle restreint sur leur constitutionnalité* »¹¹.

Une distinction doit alors être opérée entre les inéligibilités fonctionnelles et les inéligibilités prononcées à titre de sanction sur lesquelles nous reviendrons. S'agissant des inéligibilités fonctionnelles, celles-ci peuvent être soit « absolues » lorsqu'elles font obstacle à toute candidature à une élection pendant un temps

⁶ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} éd., PUF, 2018, p. 393.

⁷ J. GALVEZ, *Les inéligibilités « sanctions » comme élément de la moralisation de la vie politique*, *op. cit.*, p. 10.

⁸ Y. GAUDEMET, B. MALIGNER, G. PRUNIER et S. COTTIN, *Chapitre 1 (folio n°11210) - Élections locales : candidature*, Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, 2018, §12.

⁹ Cons. constit., 06 avril 2012, n° 2012-230 QPC, *M. Pierre G.*

¹⁰ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, 2019, p. 386. L'auteur s'appuie sur les décisions suivantes : Cons. constit., 12 avril 2011, n° 2011-628 DC, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs* ; Cons. constit., 05 juillet 2015, n° 2013-326 QPC, *M. Jean-Louis M.*

¹¹ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, p. 386.

donné, soit « relatives » lorsqu'elles empêchent de se porter candidat dans certains cas en fonction de critères géographiques et temporels.

Par ailleurs, les inéligibilités ne doivent pas être assimilées à une catégorie voisine, celle des incompatibilités qui empêchent l'exercice concomitant de certains mandats électifs publics, ou celui d'une fonction et d'un mandat particuliers. Ces dernières n'intervenant qu'une fois les résultats de l'élection proclamés, elles concernent seulement les personnes élues.

À côté de la catégorie des inéligibilités fonctionnelles, l'inéligibilité peut également intervenir à titre de sanction, ce qui sera l'objet de la présente étude. À ce titre, il convient de relever que les expressions d'« inéligibilités-sanctions » ou de « sanctions d'inéligibilité » désigneront les peines prononcées par le juge pénal et les sanctions déclarées par le juge électoral. Une telle exclusion du jeu démocratique, pouvant être déclarée par le juge de l'élection – qu'il s'agisse du juge administratif ou du Conseil constitutionnel – ou prononcée par le juge pénal, s'analyse comme une sanction « *affectant le droit dont jouit chaque citoyen d'être candidat à des élections politiques, en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, et son corollaire, la liberté des électeurs de choisir leurs représentants découlant de l'article 3 de la Constitution de 1958* »¹². De manière générale, ces sanctions empêchent les personnes à l'encontre desquelles elles sont prononcées de se présenter aux élections politiques. Nous verrons qu'en fonction du juge mais aussi de l'échelon concerné (national ou local), tant la mise en œuvre de la sanction d'inéligibilité que ses effets – notamment en ce qui concerne la perte ou non du mandat en cours d'exécution – diffèrent.

Nous estimons que ces inéligibilités-sanctions, qu'elles soient prononcées par le juge répressif ou déclarées par le juge de l'élection, jouent un rôle majeur en matière de moralisation de la vie politique. « *Entendue à la fois [comme] un processus, la mise en conformité des mœurs par rapport à un référentiel moral donné, et un résultat, l'assainissement des mœurs du personnel politique et plus largement de la vie publique* »¹³, la moralisation de la vie politique, tel que le relève le Professeur Philippe Blachère, « *ne correspond cependant pas exactement au processus de soumission de l'action des gouvernants à la morale privée. Les textes législatifs qui encadrent l'activité politique [...] sont les vecteurs d'une sorte de morale publique (celle qui porte sur les conduites des acteurs politiques)*

¹² CE, avis, 14 février 2019, n° 395384, *Proposition de loi n°788 visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale*.

¹³ R. WEISS, « La moralisation de la vie publique à la française face aux standards européens », *Fondation Jean Jaurès*, 27 mars 2018, (<https://jean-jaures.org/nos-productions/la-moralisation-de-la-vie-publique-a-la-francaise-face-aux-standards-europeens> – dernière consultation le 30 mai 2022).

[...] qui impose aux décideurs de se conformer à certaines exigences perçues comme des marqueurs du respect de la probité et de l'exemplarité »¹⁴.

Sous la V^e République, la moralisation de la vie politique s'est matérialisée par l'adoption d'un corpus législatif conséquent en réponse à différents scandales politico-financiers illustrant les dérives de la présence excessive de l'argent et l'impact de manœuvres frauduleuses sur le jeu démocratique. Entre 1970 et 1980, une quantité faramineuse d'affaires avait entaché la vie politique française¹⁵. Mais c'est véritablement la révélation des affaires « *Carrefour du développement* »¹⁶ et « *Luchaire* »¹⁷ qui conduira le Président de la République d'alors, M. François Mitterrand, à inviter son Premier ministre, M. Jacques Chirac, à déposer un projet de loi centré sur l'assainissement du financement de la vie politique. Ainsi débuta le *premier mouvement de moralisation* avec les importantes lois organique et ordinaire du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique¹⁸ qui instituèrent deux innovations majeures avec la déclaration de

¹⁴ P. BLACHÈRE, « Moraliser la politique par la loi ? Observations sur les lois "confiance dans la vie politique" », *RDP* 2018, p. 339.

¹⁵ A. GRANERO, « L'articulation entre le droit pénal et le droit administratif : le tournant de 1988 », in D. DECHENAUD, R. RAMBAUD et C. RYBEYRE (dir.), *Le droit pénal électoral*, LGDJ, 2019, pp. 16-17 : « En 1970, c'est le scandale de la construction des abattoirs de La Villette. En 1971, André RIVES-HENRYS, PDG de la garantie foncière, est inculpé d'abus de biens sociaux et d'usage de son titre de député à des fins de publicité commerciale. Édouard DEGA, frère d'un ancien collaborateur du Premier ministre, est inculpé de falsification de déclaration d'impôts mettant en cause 5 ministres. En 1972, c'est l'affaire des pots de vins à l'ORTF, qui met en cause le suppléant de l'ancien président de l'Assemblée nationale, Achille PERETTI. Le député CHARRET doit quitter son parti après l'affaire de prostitution à Lyon dite des écuries du Roy. En 1973, le député centriste de la Loire CHAZALON est inculpé de faux en écriture dans l'affaire des ferrailleurs de Lyon. Les affaires continuent à se multiplier mettant en scène des hommes politiques importants comme M. DASSAULT, accusé d'avoir fraudé le fisc pour une affaire concernant le journal de J. CHIRAC, *L'essor du Limousin*. En 1978, c'est l'affaire des avions renifleurs et, en 1979-1980, le Président V. GISCARD d'ESTAING sera mis en cause par la révélation de cadeaux et diamants offerts par l'Empereur de Centrafrique BOKASSA [...] ».

¹⁶ S'agissant d'un scandale politico-financier relatif à un détournement de près de 27 millions de francs entre 1984 et 1986 orchestré par M. Christian NUCCI, ministre délégué à la coopération et au développement, et M. Yves CHALIER, son chef de cabinet, et reposant sur un système de fausses factures couvrant des dépenses fictives de l'« Association du Carrefour du Développement ».

¹⁷ Il est question d'affaire impliquant M. Charles HERNU, ministre de la Défense, M. Jean-François DUBOS, chargé de mission au cabinet de ce ministre ainsi que le président directeur général de la société d'armement Luchaire, M. Daniel DEWAVRIN. Entre 1982 et 1986, près de 450 000 obus ont été exportés par cette société d'armement vers l'Iran, avec l'assentiment de M. Charles HERNU. Le Parti socialiste a également bénéficié de fonds issus de ce trafic illégal d'armement.

¹⁸ Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ; Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

patrimoine et la nécessité d'établir un compte de campagne. Puis la loi ordinaire du 15 janvier 1990 *relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*¹⁹ et la loi organique du 10 mai 1990 *relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés*²⁰ confèrent la faculté au juge de l'élection de sanctionner d'inéligibilité le candidat ou l'élu ne respectant pas les règles relatives à la bonne tenue de son compte de campagne et/ou au financement des campagnes électorales. Elle créa par ailleurs une autorité administrative indépendante occupant une place de premier ordre en termes d'inéligibilité-sanction, et plus largement de contrôle du financement de la vie politique : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Enfin, par la loi du 19 janvier 1995 *relative au financement de la vie politique*²¹, une peine automatique d'inéligibilité sanctionnant les auteurs d'infractions portant atteinte à la probité a été introduite au sein du Code pénal. Comme le constate Mme Aurore Granero, « *l'inéligibilité-sanction, grâce aux lois de 1988, 1990 et 1995 a conduit à sanctionner la présence excessive de l'argent dans la vie politique, que ce soit pour alimenter une campagne électorale ou pour mettre en place des réseaux de financement occultes visant à assurer la promotion d'un candidat ou d'un parti* »²². Un second mouvement de moralisation de la vie politique, plus récent, fut initié à la suite de la tristement célèbre affaire « Cahuzac »²³ et conduira à l'adoption des importantes lois ordinaire et organique du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique*²⁴ et à la création d'une autorité administrative indépendante, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, ayant un rôle important en matière d'inéligibilité-sanction comme nous le verrons. Dans le sillage de l'affaire « Fillon »²⁵, un dernier « choc de confiance »²⁶ est intervenu

¹⁹ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

²⁰ Loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés

²¹ Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.

²² A. GRANERO, « L'articulation entre le droit pénal et le droit administratif : le tournant de 1988 », *ibid.*, pp. 24-25.

²³ M. Jérôme CAHUZAC, alors ministre du Budget, a été reconnu coupable de fraude fiscale, de blanchiment de fraude fiscale et de déclaration mensongère de son patrimoine par la cour d'appel de Paris en 2018. Près de 3,5 millions d'euros ont ainsi été dissimulés par M. CAHUZAC.

²⁴ Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

²⁵ En pleine campagne présidentielle de 2017, M. François FILLON est accusé d'avoir fait bénéficier à son épouse, Mme Pénélope FILLON, d'un emploi fictif d'assistante parlementaire. Ils ont été reconnus coupables en juin 2020 de détournement de fonds publics, les sommes détournées s'élevant à près d'un million d'euros.

²⁶ P. VILLENEUVE, « Autour des mots... moralisation, confiance, transparence, exemplarité... », *AJCT* 2017, p. 596.

avec les lois ordinaire et organique du 15 septembre 2017 *pour la confiance dans la vie politique*²⁷, adoptées seulement quatre mois après la fin des élections présidentielles, qui ont grandement modifié le rôle du juge pénal en matière d'inéligibilité-sanction. À l'issue de ces deux mouvements de moralisation, le juge – électoral comme pénal – dispose à l'heure actuelle d'un arsenal particulièrement étoffé pour sanctionner d'inéligibilité les édiles qui manqueraient de vertu politique.

Cette moralisation de la vie politique par le juge peut être entendue, selon l'expression de M. Bélich Nabli, comme un phénomène de « *moralisation-juridicisation* »²⁸ : « *la conjugaison de la 'moralisation' et de la 'juridicisation' de la vie politique s'inscrit en effet dans un mouvement de consécration de la règle morale – la vertu, l'exemplarité, etc. – par la règle de droit contraignante fondée sur le principe de transparence* »²⁹. Néanmoins, l'action du juge, quel qu'il soit, consistant à exclure temporairement un élu ou un candidat du jeu démocratique, postérieurement au choix exprimé par le peuple souverain, pose nécessairement question quant à la légitimité d'une telle intervention. En effet, comme le remarquait déjà M. Jacky Galvez en 1999, « *à quel titre lui revient-il d'être le régulateur des activités politiques, ou de la moralité politique ? Sur quels fondements une juridiction va-t-elle censurer la légitimité populaire ? Pourquoi aller aussi ouvertement à l'encontre de la séparation des pouvoirs ?* »³⁰. Cette incursion de la figure du juge au plus près de la sphère démocratique reviendrait ainsi à méconnaître le rôle de la loi en la matière. Or, force est d'admettre que, « *du point de vue du droit, cela n'a pas beaucoup de sens. La légitimité doit se trouver dans le droit lui-même et ne peut être discutée comme processus distinct de celui-ci* »³¹. En ce sens, l'intervention du juge se justifie amplement du fait de la particulière fondamentalité de la liberté en cause – le droit d'être élu – et de l'impérieuse nécessité de décider ou non de retenir une sanction si lourde de conséquences sur le plan politique – la mise à l'écart temporaire du jeu démocratique – en toute indépendance et impartialité. Il faut alors remarquer qu'une telle juridictionnalisation témoigne d'« *une certaine vision de la séparation des pouvoirs [...] : en garantissant l'accès régulier des élus au*

²⁷ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ; Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

²⁸ B. NABLI, « Fondements de la "moralisation-juridicisation" de la vie politique », *Pouvoirs*, vol. 154, n°3, 2015, pp. 149-161.

²⁹ *Idem.*

³⁰ J. GALVEZ, *Les inéligibilités « sanctions » comme élément de la moralisation de la vie politique*, *op. cit.*, p. 19.

³¹ A. BAVITOT, « Les mutations de la peine d'inéligibilité », in J.-M. BRIGANT (dir.), *Le risque de corruption*, Dalloz, 2018, p. 145.

pouvoir, le juge assure la régularité et donc l'effectivité de la séparation des pouvoirs »³².

Malgré cette intervention salutaire du juge pour garantir la bonne santé du jeu démocratique via l'inéligibilité-sanction, il faut constater que la confiance des citoyens vis-à-vis du monde politique en général et de ses représentants légitimes est, si ce n'est minime, au moins fortement relative. Comme l'indique très justement M. Bélich Nabli, « *le régime de la V^e République est confronté à un phénomène d'érosion de la confiance politique nécessaire au lien civique constitutif de toute démocratie. La traditionnelle dichotomie gouvernants/gouvernés s'est transformée en fracture, les premiers étant accusés par les seconds d'incompétence, d'impuissance, de non-représentativité, ou encore d'immoralité* »³³. En ce sens, les résultats des enquêtes menées chaque année depuis décembre 2008 par le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), prenant la forme de « *Baromètres de la confiance politique* »³⁴, permettent de se rendre compte de l'ampleur du phénomène. Sur la période allant de 2009 à 2019, à la question « *qu'éprouvez-vous pour la politique ?* », 79 % des sondés ont indiqué avoir un sentiment négatif se traduisant par de la méfiance pour 39 % d'entre eux et par du dégoût pour 28 %³⁵. Au cours de cette décennie, 74 % des Français interrogés ont considéré que les responsables politiques étaient « *plutôt corrompus* » quand 23 % seulement jugeaient ces derniers « *plutôt honnêtes* »³⁶. Le Baromètre de la confiance politique publié cette année, reposant sur une enquête menée par l'entreprise de sondages politiques *Opinion Way* pour le CEVIPOF, ne tranche pas véritablement avec la tendance observée sur la période 2009-2019 : 39 % des personnes interrogées éprouvent du « *dégoût* » à l'égard de la politique, tandis que 65 % des sondés considèrent les responsables politiques comme « *plutôt corrompus* »³⁷.

Expression évidente d'un manque de confiance généralisé des citoyens en leurs représentants, il demeure toutefois un écart significatif séparant la perception de l'opinion publique quant à la moralité supposée défaillante des décideurs, et la réalité de l'arsenal juridique déployé pour assurer la moralisation de la vie politique. À ce titre, Mme Béatrice Guillemont relève que deux hypothèses sont alors envisageables : « *soit le personnel politique est probe à quelques exceptions*

³² A. VIDAL-NAQUET et X. MAGNON, « Quel(s) "juge(s)" pour les élections : le chemin dyspraxique de la modélisation à la mise en œuvre pratique », *AJJC* 2019, pp. 23-34.

³³ B. NABLI, « Fondements de la "moralisation-juridicisation" de la vie politique », *ibid.*

³⁴ Reposant sur des sondages réalisés auprès d'échantillons de personnes représentatives de la population française et inscrites sur les listes électorales.

³⁵ M. CHEURFA et F. CHANVRIL, « 2009-2019 : la crise de la confiance politique », Baromètre de la confiance politique, *Sciences Po CEVIPOF*, janv. 2019, p. 7.

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Opinion Way*, « En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? », Baromètre de la confiance politique – vague 12, *Sciences Po CEVIPOF*, fév. 2021, p. 47 et p. 54.

près, auquel cas il est impossible de vérifier si les dispositions légales sont effectives, les individus étant vertueux sans avoir besoin de norme répressive ; soit les personnes politiques sont, tel l'iceberg flottant au-dessus de la majorité des corrompus grâce à la poussée d'Archimède, la seule partie visible, auquel cas le droit est un gruyère que les improbables traversent aisément et en toute discrétion »³⁸. Quoiqu'il en soit, rien ne permet d'établir objectivement que le défaut de probité soit une 'qualité' inhérente à la représentation politique nationale et locale. D'ailleurs, le rapport publié par l'Observatoire SMACL sur le risque pénal des élus locaux en 2020 – concernant certes exclusivement l'échelon local et la matière pénale – ne conforte nullement l'opinion des Français quant à un prétendu défaut chronique de vertu politique de leurs représentants. Aux termes de celui-ci, « *au 1^{er} janvier 2020, la France comptait 565 833 élus locaux. Si l'on rapporte le nombre de poursuites contre les élus locaux à ce chiffre, cela donne un taux de mise en cause pénale de... 0,302 % toutes infractions confondues (y compris pour des faits où la probité des élus n'est pas en jeu)* »³⁹. Il ressort également de cette enquête que « *près de six élus poursuivis sur dix bénéficient au final d'une décision favorable* »⁴⁰. Ainsi, entre 1995 et 2020, sur un total de 4 349 poursuites pénales engagées à l'encontre d'élus locaux, seules 1 426 condamnations ont été prononcées⁴¹. Il est donc loin d'être question d'une corruption généralisée qui concernerait la majorité de nos élus.

En tout état de cause, à l'heure d'une défiance généralisée envers les politiques et suite aux nombreuses évolutions législatives survenues au cours des trente dernières années, il nous est apparu fort intéressant de mener une étude de l'état du droit positif relativement aux inéligibilités-sanctions applicables à la représentation politique nationale et locale. Une telle analyse permettra ainsi notamment d'établir un parallèle entre l'avis de l'opinion publique sur les prétendues carences de leurs représentants en termes de vertu politique à la réalité de l'arsenal juridique existant en matière de mise à l'écart temporaire du jeu démocratique. Notamment, l'étude s'attachera à démontrer que le système actuel, sans pour autant constituer un obstacle infranchissable pour les politiques réfractaires à l'exemplarité, représente tout de même une arme de dissuasion importante en matière de comportements et d'agissements incompatibles avec la qualité de représentant politique.

Dans le cadre de ce travail de recherche, l'ensemble des peines d'inéligibilité prononcées par le juge pénal seront traitées. Par ailleurs, seront

³⁸ B. GUILLEMONT, « L'effectivité du droit pénal en matière électorale : un personnel politique condamné ? », in D. DECHENAUD, R. RAMBAUD et C. RYBEYRE (dir.), *Le droit pénal électoral*, LGDJ, 2019, p. 67.

³⁹ Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale, *Le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux*, 2020, p. 15.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

étudiées la quasi-totalité des inéligibilités-sanctions déclarées par le juge électoral, à l'exception de celles réprimant le refus d'exercer des fonctions confiées par la loi visant les conseillers municipaux⁴² et départementaux⁴³ en tant que leur mise en œuvre ne s'inscrit pas selon nous dans une volonté de moraliser la vie politique. Concernant les élections politiques prises en compte, il s'agira des élections locales de droit commun, des élections parlementaires et de l'élection présidentielle dans une moindre mesure. Cependant, seront exclues de cette étude les élections spéciales dans certains territoires de la République et plus spécifiquement les régimes électoraux d'Outre-mer⁴⁴, afin de pouvoir se concentrer sur le régime général applicable à la majeure partie des inéligibilités-sanctions⁴⁵. Enfin, ne seront pas abordées les élections parlementaires européennes : d'une part, l'étude se focalise sur la moralisation de la vie politique via les inéligibilités-sanctions à l'échelle nationale et locale ; d'autre part, la loi du 07 juillet 1977 *relative à l'élection des représentants au Parlement européen*⁴⁶ prévoit à son article 5 que le régime des inéligibilités défini au niveau national est en tout état de cause applicable à l'élection des représentants au Parlement européen.

Cette étude s'attachera ainsi à répondre à la problématique suivante : **Les inéligibilités-sanctions participent-elles de manière pertinente à la moralisation de la vie politique nationale et locale ?**

La réponse à cette interrogation nécessitera de se focaliser sur l'architecture-même des régimes d'inéligibilité-sanctions afin de constater qu'à travers eux une finalité de moralisation de la vie politique est poursuivie à des échelles différentes (I). Puis l'examen de la mise en œuvre juridictionnelle de ces sanctions permettra de s'intéresser à la pertinence, en termes de moralisation, de cet ensemble nébuleux visant la représentation politique nationale et locale (II).

⁴² Art. L. 235 du Code électoral.

⁴³ Art. L. 204 du Code électoral.

⁴⁴ Assemblées de Guyane et de Martinique, Assemblée territoriale des Îles Wallis-et-Futuna.

⁴⁵ Par ex., pour les élections aux assemblées de Guyane et de Martinique, on remarquera que le Code électoral a malencontreusement laissé subsister l'ancien droit en vigueur ; Art. L. 558-14 du Code électoral : « *Peut être déclaré inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit* ».

⁴⁶ Loi n° 77-729 du 07 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

I. L'architecture des régimes d'inéligibilités-sanctions au service de la moralisation de la vie politique

L'étude des inéligibilités-sanctions prononcées à l'encontre de la représentation politique nationale et locale implique d'approcher cet univers – celui de la mise à l'écart temporaire du jeu démocratique – à la fois matériellement et organiquement. En effet, le dualisme structurant ces sanctions conduit à l'intervention du juge électoral et du juge pénal, d'où la distinction de deux champs : *d'une part*, celui de la matière pénale nécessairement dévolue au juge répressif ; *d'autre part*, celui de la matière électorale renvoyant en priorité au juge de l'élection sans pour autant exclure le juge pénal.

Selon nous, cette architecture duale des régimes d'inéligibilités-sanctions illustre un double mouvement s'exerçant sur la vie politique : une « micro-moralisation » du corps des représentants politiques par l'œuvre conjointe des juges électoral et pénal, et une « macro-moralisation » de ce personnel politique par le seul office du juge répressif. À ce titre, la distinction entre « micro-moralisation » et « macro-moralisation » avait déjà été posée par M. Jacky Galvez dans sa thèse sur les inéligibilités-sanctions⁴⁷. Toutefois, celui-ci entendait alors la « *macro-moralisation* » de la vie politique comme un mouvement initié par la répression des manquements à la législation sur le financement des campagnes électorales ; la « micro-moralisation » visant quant à elle des inéligibilités prononcées à raison d'autres manquements réprimés par le juge pénal.

Notre propos tend à envisager la sanction d'inéligibilité comme un outil de moralisation de la vie politique au regard de la sphère concernée (A). Au soutien de cette approche résolument organique et matérielle, il est opportun de s'engager également sur la voie du champ d'application personnel des inéligibilités-sanctions, et plus précisément sur le terrain de la contrainte asymétrique caractérisant la micro-moralisation s'exerçant à l'heure actuelle vis-à-vis des parlementaires et des candidats et élus à la présidence de la République (B).

⁴⁷ J. GALVEZ, *Les inéligibilités « sanctions » comme élément de la moralisation de la vie politique*, *op cit.*

A. La moralisation par la dualité du champ matériel et organique des inéligibilités-sanctions

L'approche matérielle et organique des inéligibilités-sanctions visant la représentation politique nationale et locale met en exergue l'existence d'un double mouvement quant à la finalité de cette mise à l'écart temporaire des édiles fautifs.

Le premier mouvement peut être qualifié de « micro-moralisation » de la vie politique. Celui-ci repose sur des sanctions d'inéligibilité qui intéressent directement la sphère électorale eu égard aux agissements qu'elles répriment. Poursuivie conjointement par le juge de l'élection et le juge répressif, la micro-moralisation de la vie politique par l'inéligibilité-sanction revêt ainsi un caractère hybride (1).

Le second mouvement se définit comme une « macro-moralisation » de la vie politique, qui est menée alors exclusivement via les peines d'inéligibilité prononcées par le juge pénal. Le développement récent du champ de la répression des comportements attentant à la chose publique, conduisant à l'explosion du nombre d'infractions pouvant entraîner l'inéligibilité du candidat ou de l'élu fautif, positionne le juge pénal comme gardien de l'exemplarité de la représentation politique (2).

1. Le caractère hybride de la micro-moralisation de la vie politique

Dans le cadre de la micro-moralisation de la vie politique par la mise à l'écart temporaire du politique fautif, si les juges électoral (a) et pénal (b) ont tous deux un rôle à jouer, celui-ci n'est clairement pas de la même importance en théorie comme en pratique.

En effet, le juge de l'élection est le plus légitime à intervenir au plus près de la sphère politico-électorale. Or, les dernières évolutions législatives ont (r)amené le juge pénal sur le devant de la scène de la micro-moralisation via le prononcé quasi-obligatoire de l'inéligibilité-sanction.

a. Le rôle primordial du juge électoral dans la micro-moralisation

Personne ne peut contester – qu'importe d'ailleurs ses connaissances sur le sujet – que le juge le plus à même (en principe) d'opérer une moralisation juridictionnelle de la vie politique par la sanction d'inéligibilité est celui de l'élection. Faisant tantôt intervenir le Conseil constitutionnel, tantôt la juridiction administrative, le contentieux électoral *stricto sensu*⁴⁸ se distingue par ses

⁴⁸ Entendue dans le sens de protestation électorale.

spécificités et assurément l'autonomie⁴⁹ de la matière à laquelle il se rattache. Le droit électoral – matière « *essentielle qui conditionne l'effectivité de notre système politique et le respect de la démocratie* »⁵⁰ – constitue une enceinte de premier choix pour la micro-moralisation de la vie politique par la sanction des élus et candidats fautifs.

Concernant la répartition des compétences juridictionnelles, celle-ci s'opère ainsi entre le Conseil constitutionnel et les juridictions administratives. Les Sages de la rue de Montpensier sont compétents pour statuer, en cas de contestation, sur la régularité des élections parlementaires au titre de l'article 59 de la Constitution du 04 octobre 1958⁵¹. Les tribunaux administratifs et le Conseil d'État se répartissent quant à eux les élections locales⁵². *Les premiers* sont compétents en premier ressort pour les élections municipales et communautaires⁵³ ainsi que pour les élections départementales⁵⁴. *Le second* jouit d'une compétence en premier et dernier ressort pour toutes les autres élections locales (de droit commun comme spéciales⁵⁵), et intervient comme juge d'appel pour les élections municipales, communautaires et départementales.

Les inéligibilités-sanctions déclarées par le juge de l'élection le seront, la plupart du temps, à l'issue d'une protestation électorale que le Professeur Romain Rambaud définit comme « *le recours contre l'opération électorale elle-même par opposition à l'ensemble des contentieux périphériques* »⁵⁶. Toutefois, la déclaration de certaines inéligibilités-sanctions interviendra parfois consécutivement à la saisine du juge de l'élection par des autorités administratives indépendantes, qu'il s'agisse de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ou de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). *D'une part*, la CNCCFP « *approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagnes* »⁵⁷ notamment des élections présidentielles, parlementaires et locales⁵⁸. *D'autre part*, toute personne mentionnée à l'article 11 de la loi du 11

⁴⁹ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, op. cit., pp. 43-47.

⁵⁰ D. GIRARD, « Répression comparée : définition et efficacité comparées : de la répression pénale et de la répression administrative », in D. DECHENAUD, R. RAMBAUD et C. RYBEYRE (dir.), *Le droit pénal électoral*, LGDJ, 2019, p. 118.

⁵¹ La compétence du Conseil constitutionnel au titre de l'article 58 de la Constitution concernant l'élection du Président de la République sera abordée dans la suite de l'étude.

⁵² Les cours administratives d'appel ne se sont pas vues attribuer de compétence d'appel en la matière par la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

⁵³ Art. L. 249 du Code électoral.

⁵⁴ Art. L. 222 du Code électoral.

⁵⁵ Art. 313 du Code de justice administrative.

⁵⁶ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, op. cit., p. 643.

⁵⁷ Art. L. 52-15 du Code électoral.

⁵⁸ Dans les circonscriptions composées de plus de 9 000 habitants.

octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique*⁵⁹ – ce qui comprend notamment les parlementaires et une part importante d'élus locaux – doit remettre à la HATVP une déclaration d'intérêts et d'activités ainsi qu'une déclaration de patrimoine dont le contenu sera abordé dans la suite de l'étude.

Les inéligibilités-sanctions dont il sera ici question sont fondées sur les articles L. 118-3 et L. 118-4 du Code électoral pour les juridictions administratives, et les articles L.O. 136-1, L.O. 136-2, L.O. 136-3 et L.O. 136-4 du même Code pour le Conseil constitutionnel. À ce titre, ces sanctions seront distinguées selon qu'elles répriment pour certaines les manquements à la législation relative aux campagnes électorales, pour d'autres les manquements des parlementaires élus à leurs obligations déclaratives. La micro-moralisation de la vie politique prend alors tout son sens. En effet, c'est par la protection rapprochée de la sphère politico-électorale que la finalité moralisante de la mise à l'écart temporaire s'exprime. En d'autres termes, en sanctionnant par l'inéligibilité les atteintes directes aux campagnes électorales et à la transparence de la sphère politique, le juge de l'élection moralise la représentation politique nationale et locale : le mouvement allant alors de l'intérieur vers l'extérieur.

*En premier lieu, au titre des sanctions d'inéligibilité réprimant les manquements à la législation sur les campagnes électorales, la sanction la plus emblématique et la plus ancienne est celle prévue aux articles L. 118-3 et L.O. 136-1 du Code électoral. Celle-ci permet la mise à l'écart des élus et des candidats aux élections politiques nationales et locales ayant méconnu la législation sur le financement des campagnes électorales. Le rôle de la CNCCFP est ici crucial. Cela se matérialise notamment par l'obligation faite au juge de l'élection de surseoir à statuer lorsqu'il est saisi d'une protestation électorale en attendant la décision de cette autorité administrative indépendante*⁶⁰.

Depuis 1988⁶¹, il faut souligner que « *chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement des dépenses électorales [...] est tenu d'établir un compte de campagne lorsqu'il a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés ou s'il a bénéficié de dons de personnes physiques [...]* »⁶². Unicité, sincérité et exhaustivité sont les principes devant régir la tenue du compte de campagne par les candidats aux élections politiques. Unicité en tant que le compte de campagne « *retrace, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par le candidat ou le candidat tête de liste ou pour son compte, à l'exclusion des dépenses de la campagne officielle* »⁶³. Sincérité puisque « *la dissimulation ou*

⁵⁹ Loi n° 2013-907 du 11 octobre. 2013, art. 11.

⁶⁰ Art. L. 118-3 et L.O. 136-1 du Code électoral.

⁶¹ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

⁶² Art. L. 52-12, I, alinéa 1^{er} du Code électoral.

⁶³ Art. L. 52-12, I, alinéa 2 du Code électoral.

mésévaluation de toute somme constituerait un contournement fautif de la législation relative au financement des campagnes électorales »⁶⁴. Exhaustif, le compte de campagne « *doit faire état des dépenses exposées directement au profit du candidat ou de la liste et avec son accord par les personnes physiques et les partis ou groupements politiques qui lui apportent leur soutien. Il doit également comprendre l'estimation par le candidat des avantages directs ou indirects, en termes de recettes et de dépenses, les prestations de service et dons en nature dont il a bénéficié* »⁶⁵. De surcroît, « *le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit* »⁶⁶.

Introduite par les lois ordinaire du 15 janvier 1990⁶⁷ et organique du 11 mai 1990⁶⁸, la sanction d'inéligibilité des articles L. 118-3 et L.O. 136-1 du Code électoral permet au juge de l'élection, saisi par la CNCCFP, en présence d'une « *volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales* »⁶⁹ de déclarer inéligible pour une durée maximale de trois ans un candidat dans trois types de situations. Tout d'abord, il s'agit de l'hypothèse dans laquelle le candidat n'a pas déposé son compte dans les conditions et délais prescrits par le Code électoral⁷⁰. Ensuite, il sera question du candidat dont le compte de campagne fera apparaître un dépassement du plafond autorisé en matière de dépenses électorales⁷¹. Enfin, si le juge électoral estime que le compte de campagne du candidat en cause a été rejeté à bon droit par la CNCCFP, il le déclarera également inéligible.

Les articles L. 118-3 et L.O. 136-1 du Code électoral mentionnent que la sanction d'inéligibilité envisagée ne peut dépasser une durée maximale de trois ans et s'applique à l'ensemble des élections. Ainsi, « *en cas de scrutin binominal, l'inéligibilité s'applique[ra] aux deux candidats du binôme. Si le juge de l'élection a prononcé l'inéligibilité d'un candidat ou des membres d'un binôme proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, déclare le candidat ou les membres du binôme démissionnaires d'office* »⁷². C'est

⁶⁴ F. NASSIMA, « La rationalisation du droit du financement des campagnes législatives et le renforcement de la transparence de la vie politique », *RFDC*, vol. 90, n°2, 2012, pp. 87-117.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ Art. L. 52-12, I, alinéa 3 du Code électoral.

⁶⁷ Pour les élus locaux : Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, art. 6.

⁶⁸ Pour les parlementaires : Loi org. n° 90-383 du 10 mai 1990 *relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés*, art. 7.

⁶⁹ Art. L. 118-3 et L.O. 136-1 du Code électoral.

⁷⁰ Par ex. art. L. 52-12, II du Code électoral : « *Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne [...]* ».

⁷¹ Art. L. 52-11 du Code électoral.

⁷² Art. L. 118-3 et L.O. 136-1 du Code électoral.

d'ailleurs à partir de cette sanction que M. Jacky Galvez⁷³ avait établi une distinction entre une « *macro-moralisation* » de la vie politique par le juge de l'élection en ce qu'il protégeait la législation sur le financement des comptes de campagnes⁷⁴ ; qu'il comparait à une « *micro-moralisation* » dévolue au juge répressif.

En tout état de cause, en mettant à l'écart temporairement les élus et les candidats inaptes à respecter dûment les règles tenant à la bonne tenue d'un compte de campagne individuel, le juge de l'élection préserve la bonne gestion à venir des deniers publics.

Concernant à nouveau les sanctions d'inéligibilité réprimant les manquements à la législation sur les campagnes électorales, viennent celles fondées sur les articles L. 118-4 et L.O. 136-3 du Code électoral. Institué en 2011⁷⁵, ce mécanisme « visait à corriger une distorsion entre la législation sur les comptes de campagne et celle sur la propagande électorale »⁷⁶. En effet, avant l'introduction de cette inéligibilité-sanction, « lorsqu'elle était suffisamment caractérisée et conduisait à altérer la sincérité du scrutin, la fraude électorale était seulement sanctionnée par l'annulation de l'élection. Le Code [électoral] n'avait pas prévu d'autres sanctions à l'égard du fraudeur »⁷⁷. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs pu indiquer, à l'occasion de ces observations sur les élections législatives de 2002, que la législation sur les comptes de campagnes alors en vigueur l'obligeait « à déclarer l'inéligibilité du candidat, ce qui entraîne pour celui qui est élu la déchéance de son mandat et l'impossibilité de se représenter à l'élection partielle consécutive, alors que la faculté en est laissée au candidat dont l'élection a été annulée à la suite d'une fraude ou d'une manœuvre plus condamnable, mais ne portant pas sur les aspects financiers de la campagne »⁷⁸. Depuis 2011, le juge de l'élection, saisi d'une contestation⁷⁹ formée contre l'élection, peut déclarer inéligible « le candidat qui a accompli des

⁷³ J. GALVEZ, *Les inéligibilités « sanctions » comme élément de la moralisation de la vie politique, op. cit.*

⁷⁴ « Macro » dans le sens où la sanction était orientée (et l'est toujours) vers la répression des atteintes directes au jeu démocratique.

⁷⁵ Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011, art. 5 ; Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, art. 16.

⁷⁶ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques, op. cit.*, p. 676.

⁷⁷ A. GRANERO, « Le juge administratif de l'élection et la sanction d'inéligibilité pour fraude électorale », *RDP* 2017, p. 131.

⁷⁸ Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, mai 2003.

⁷⁹ Il est intéressant de relever à nouveau que le Code électoral emploie indistinctement les expressions de « *contestation* » et de « *protestation électorale* ».

manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin »⁸⁰.

Les articles L. 118-4 et L.O. 136-3 du Code électoral disposent par ailleurs que la durée maximale de l'inéligibilité déclarée sur leur fondement est de trois ans, et que celle-ci a vocation à s'appliquer à l'ensemble des élections. En ce sens, « *si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection. En cas de scrutin binominal, il annule l'élection du binôme auquel ce candidat appartient* »⁸¹.

En réprimant les atteintes à la sincérité du scrutin, le juge de l'élection œuvre également pour la micro-moralisation de la représentation politique nationale et locale. Appréciant l'opportunité de déclarer l'inéligibilité du candidat ou de l'élu fautif eu égard à l'influence de la manœuvre frauduleuse sur la sincérité du scrutin, le juge électoral moralise la vie politique par le prisme de la sphère électorale. Une micro-moralisation s'opère ici en tant que la mise à l'écart temporaire de l'édile fautif repose sur la notion de sincérité du scrutin et non sur l'impact de la manœuvre frauduleuse en-dehors de l'élection concernée. Néanmoins, comme le relève Mme Aurore Granero, « *il n'est donc pas rare que des manœuvres graves et massives ne soient pas sanctionnées au regard d'une large victoire du fraudeur* »⁸².

En second lieu, au titre des inéligibilités sanctionnant les manquements aux obligations déclaratives, le juge de l'élection, dont le costume est alors endossé par le seul Conseil constitutionnel, peut prononcer l'inéligibilité de parlementaires élus à raison de tels manquements. Il s'agit ici des inéligibilités-sanctions prévues à l'article L.O. 136-2 du Code électoral pour le non-dépôt des déclarations d'intérêts et de patrimoine⁸³ et à l'article L.O. 136-4 du même Code pour les manquements en matière d'obligations fiscales. Ces dispositions étant relatives à la situation des députés, il y a lieu d'indiquer qu'elles s'appliquent pleinement à celle des sénateurs aux termes de l'article L.O. 296 du Code électoral.

Tout d'abord, l'inéligibilité fondée sur l'article L.O. 136-2 du Code électoral repose depuis 2013⁸⁴ sur la saisine du bureau de l'Assemblée concernée⁸⁵

⁸⁰ Art. L. 118-4 et L.O. 136-3 du Code électoral.

⁸¹ *Idem*.

⁸² A. GRANERO, « Le juge administratif de l'élection et la sanction d'inéligibilité pour fraude électorale », *ibid*.

⁸³ Art. L.O. 135-1 du Code électoral.

⁸⁴ La Haute autorité de transparence de la vie publique a remplacé la Commission pour la transparence financière de la vie politique à l'occasion des lois ordinaire n° 2013-097 et organique n° 2013-906 relative à la transparence de la vie publique.

⁸⁵ Qu'il s'agisse du bureau de l'Assemblée nationale pour les députés (art. L.O. 136-2 du Code électoral) ou du bureau du Sénat pour les sénateurs (L.O. 296 du Code électoral).

par la HATVP, qui remplace d'ailleurs l'ancienne Commission pour la transparence financière de la vie politique⁸⁶. La HATVP sera ainsi amenée à saisir le bureau en cas d'absence de dépôt de l'une des déclarations mentionnées à l'article L.O. 135-1 du Code électoral⁸⁷. Le bureau de l'Assemblée concernée doit alors saisir le Conseil constitutionnel qui constatera, « *le cas échéant, l'inéligibilité du député concerné et le déclare[ra] démissionnaire d'office par la même décision* »⁸⁸. En l'absence de précision par l'article L.O. 136-2 du Code électoral sur la durée de l'inéligibilité ainsi déclarée, la lecture de l'article L.O. 128, 3° du même Code révèle que celle-ci empêche de faire acte de candidature, « *pendant un an suivant la date de sa décision, les personnes déclarées inéligibles par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136-2* »⁸⁹.

Ensuite, concernant la sanction d'inéligibilité prévue à l'article L.O. 136-4 du Code électoral, celle-ci a été introduite par la loi organique du 15 septembre 2017 dite de « *Confiance dans la vie politique* »⁹⁰. Reposant sur un mécanisme qui se veut bienveillant à l'égard des parlementaires qui seraient en proie à une éventuelle phobie en matière de transparence fiscale, la déclaration d'inéligibilité sur ce fondement n'interviendra qu'à la suite de multiples étapes et pour une durée maximale de trois ans. Une synthèse particulièrement éclairante de ce processus a été réalisée par le Conseil constitutionnel à l'occasion de la première application de ce mécanisme. Visant un député de l'Île de la Réunion rétif à la transparence fiscale, c'est une décision⁹¹ sur laquelle nous ne manquerons pas de revenir dans la suite de l'étude.

Ainsi, « *le respect de la transparence s'impose désormais comme un véritable principe de régulation de la vie politique* »⁹². Dès lors, qu'il s'agisse des inéligibilités sanctionnant les manquements aux obligations déclaratives ou celles visant les obligations fiscales, la micro-moralisation à l'œuvre ici s'appuie sur l'impératif de transparence pour mettre à l'écart temporairement les parlementaires fautifs. Il est question d'une intervention à l'échelle micro – soit le contrôle de la situation patrimoniale, personnelle et fiscale des parlementaires – ayant pour finalité la mise à l'écart temporaire de ceux qui ne satisferaient pas à la nécessaire transparence dont ils sont comptables en tant qu'élus de la

⁸⁶ Instituée par l'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

⁸⁷ C'est-à-dire une déclaration d'activités et d'intérêts ainsi qu'une déclaration sur la situation patrimoniale.

⁸⁸ Art. L.O. 136-2 du Code électoral.

⁸⁹ Art. L.O. 128, 3° du Code électoral.

⁹⁰ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017, art. 4.

⁹¹ Cons. constit., 06 juillet 2018, n° 2018-1 OF, *Situation de M. Thierry Robert au regard du respect de ses obligations fiscales*.

⁹² B. NABLI, « Fondements de la "moralisation-juridicisation" de la vie politique », *ibid.*

République. Il faut dire qu'aujourd'hui, « à la bourse des mots, la cote de la transparence est au plus haut⁹³ ».

Relativement aux conséquences qu'entraîne une déclaration d'inéligibilité sur l'un quelconque des fondements susmentionnés, il y a lieu de distinguer selon que la sanction vise une personne élue ou un candidat. *D'une part*, la déclaration d'inéligibilité conduit à la démission d'office⁹⁴ du mandat acquis à l'occasion de l'élection contestée, qu'il s'agisse d'un parlementaire ou d'un élu local. *D'autre part*, concernant les élus comme les candidats, de la déclaration d'inéligibilité résulte une impossibilité de se présenter à toutes les élections à compter de la date de la décision définitive du juge électoral. Au titre d'une précision importante, aucune de ces inéligibilités-sanctions déclarées par le juge de l'élection n'a d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de sa décision. Il y aura lieu d'insister, dans la suite de l'étude, sur les problématiques tenant au point de départ de ces inéligibilités-sanctions – soit la date de la décision définitive – qui conduisent notamment à s'interroger sur le respect du principe d'égalité entre les représentants politiques fautifs.

In fine, le juge de l'élection apparaît ainsi comme l'acteur juridictionnel majeur de la micro-moralisation de la vie politique (a). Intervenant au plus près de la sphère politico-électorale, les inéligibilités-sanctions présentées ici ont pour finalité de moraliser la représentation politique nationale et locale par une protection rapprochée de la sincérité du jeu démocratique. C'est bien par une approche « micro » de la moralisation que le juge de l'élection est amené, via ces inéligibilités-sanctions, à écarter temporairement les édiles fautifs. Loin de s'effacer complètement devant son homologue électoral, le juge pénal intervient également dans ce mouvement de micro-moralisation de la vie politique via la peine d'inéligibilité. D'ailleurs, on peut se demander, à l'aune des récentes évolutions législatives en la matière, s'il n'est pas aujourd'hui devenu l'acteur incontournable de cette échelle de moralisation de la vie politique via la sanction d'inéligibilité (b).

b. L'intervention salutaire du juge pénal dans la micro-moralisation

En matière de micro-moralisation de la vie politique par l'inéligibilité-sanction, entendue comme la mise à l'écart temporaire des individus responsables de manquements attentant à la sphère politico-électorale, le rôle du juge pénal ne relève pas de l'évidence. En effet, eu égard notamment à son office déconnecté de la notion de sincérité du scrutin et résolument tourné vers la qualification puis

⁹³ D. SOULEZ-LARIVIÈRE, « La transparence et la vertu », in R. FRYDMAN, M. FLIS-TRÈVES (dir.), *Tout dire ? Transparence ou secret. Colloque Gypsy XI*, PUF, 2012, pp. 117-123.

⁹⁴ Celle-ci étant déclarée par le juge de l'élection.

la répression d'infractions, le juge pénal a pour fonction principale de moraliser à l'échelle « macro » la représentation politique nationale et locale. Or, ce gardien de la macro-moralisation, par le prononcé de l'inéligibilité venant sanctionner une constellation d'infractions⁹⁵, occupe également une place importante en matière de micro-moralisation par l'inéligibilité-sanction. Intervenant au plus près de la sphère politico-électorale, le juge pénal se révèle être un acteur juridictionnel décisif en matière d'inéligibilités-sanctions à finalité micro-moralisante.

Il y a lieu de préciser d'emblée que « *l'une des originalités en droit pénal électoral réside dans le déclenchement de l'action publique* »⁹⁶. Une certaine coopération s'établit ainsi du juge de l'élection vers le juge pénal, mais aussi des autorités administratives indépendantes (que sont la CNCCFP et la HATVP) vers le juge répressif. Aux termes de l'article L. 117-1 du Code électoral, le Conseil d'État⁹⁷, en tant que juge des élections⁹⁸, lorsqu'il retient dans sa décision définitive des faits de fraude électorale, « *communiqu[e] le dossier au procureur de la République compétent* »⁹⁹. Il s'agit-là d'une dérogation au droit commun, puisqu'en dehors de cette hypothèse le Conseil d'État estime qu'il n'a pas compétence en matière d'opportunité des poursuites¹⁰⁰. La CNCCFP doit quant à elle transmettre au parquet tout dossier comprenant des irrégularités susceptibles de contrevenir à la législation sur le financement et le plafonnement des dépenses électorales¹⁰¹. De la même manière, lorsqu'elle a connaissance de l'exercice par un certain nombre d'élus locaux d'activités prohibées en matière de lutte contre les conflits d'intérêts, la HATVP doit transmettre un rapport spécial sur cette situation au procureur de la République¹⁰².

En l'état du droit positif, la peine d'inéligibilité prononcée par le juge pénal, l'est à titre de peine complémentaire et non-automatique à une peine principale pour la répression de crimes et délits. Reposant depuis 1994¹⁰³ sur l'article 131-26 du Code pénal, la peine complémentaire d'interdiction des droits civiques,

⁹⁵ *Infra.*

⁹⁶ A. BAVITOT, « Compétence des juges et procédure en droit pénal électoral », in D. DECHENAUD, R. RAMBAUD et C. RYBEYRE (dir.), *Le droit pénal électoral*, LGDJ, 2019, p. 77.

⁹⁷ Le Conseil constitutionnel estime qu'il ne peut saisir de la sorte le procureur de la République, en tant que l'article L. 117-1 du Code électoral vise expressément « la juridiction administrative » : Cons. constit., 10 juillet 1997, n° 97-2188 AN, 6^{ème} circonscription du Bas-Rhin.

⁹⁸ Cela ne peut concerner que le Conseil d'État, en tant que l'article L. 117 du Code électoral fait état d'une « *décision définitive* ». Les tribunaux administratifs ne sont donc pas concernés.

⁹⁹ Art. L. 117-1 du Code électoral.

¹⁰⁰ Art. 40 du Code de procédure pénale ; CE, 28 décembre 2001, n° 233993, *Élec. du maire et des adjoints de la commune de Rivery*.

¹⁰¹ Art. L. 52-15, alinéa 4 du Code électoral.

¹⁰² Loi n° 2013-907 du 11 oct. 2013, art. 23, IV.

¹⁰³ Loi n°92-683 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions générales du code pénal.

civils et de familles permet au juge répressif, notamment, de faire perdre au coupable son droit d'être élu¹⁰⁴. Il faut relever que cette peine peut être prononcée à titre principal sur le fondement de l'article 131-11 du Code pénal aux fins d'une meilleure individualisation de la sanction eu égard au comportement réprimé.

Depuis la loi ordinaire du 15 septembre 2017 dite de « *Confiance dans la vie politique* »¹⁰⁵, un article 131-26-2 a été inséré dans le Code pénal et rend quasiment obligatoire le prononcé d'une peine complémentaire d'inéligibilité à l'encontre de toute personne coupable d'un crime ou d'un des délits mentionnés au II de cet article. Ce prononcé est dit « quasiment obligatoire » en tant qu'il respecte le principe de prohibition du caractère automatique des peines complémentaires¹⁰⁶. Aux termes du III de l'article 131-26-2 du Code pénal, « [...] *la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer la peine prévue par le présent article, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur* ». Une telle peine complémentaire et obligatoire ne souffre nullement d'inconstitutionnalité, dès lors que le juge, dans le respect du principe d'individualisation des peines¹⁰⁷, peut l'écarter ou agir sur son quantum par une « *décision spécialement motivée* »¹⁰⁸. Conformément aux articles 131-26 et 131-26-1 du Code pénal, la durée des inéligibilités prononcées au titre de l'article 131-26-2 du Code pénal ne peut excéder dix ans pour un crime et cinq ans pour un délit. Dans ce dernier cas, l'inéligibilité peut être portée à dix ans si la personne condamnée exerçait une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat électif public au moment des faits délictueux.

L'introduction de cet article a répondu à un besoin de moralisation de la vie politique suite aux différents « affaires » ayant entaché la campagne présidentielle de 2017. Poursuivant l'œuvre de la loi dite « *Sapin II* » qui avait consacré ce mécanisme de prononcé quasi-obligatoire pour des infractions portant atteinte à la probité¹⁰⁹, l'élargissement de ce dispositif va nécessairement dans le sens d'une moralisation de la représentation politique nationale et locale, à l'échelle macro comme micro. Le Professeur Christophe Roux affirme ainsi que « *sur le terrain moral qui nous préoccupe, il faut s'en féliciter, l'inéligibilité apparaissant comme le relais naturel de la moralisation de l'action publique* [...] »¹¹⁰.

¹⁰⁴ Art. 131-26, 2° du Code pénal.

¹⁰⁵ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, art. 1^{er}.

¹⁰⁶ Art. 132-17, alinéa 1^{er} du Code pénal : « *Aucune peine ne peut être appliquée si la juridiction ne l'a expressément prononcée* ».

¹⁰⁷ Art. 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, 26 août 1789.

¹⁰⁸ Cons. constit., 10 décembre 2010, n° 2010-72/75/82 QPC, *M. Alain D. et autres*.

¹⁰⁹ Loi n° 2016-1691 du 09 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, art. 19.

¹¹⁰ C. ROUX, « Moralisation de la vie politique, morale parlementaire... moralité constitutionnelle », *Droit administratif* n°10 2017.

En matière de peines d'inéligibilité, celles ayant pour finalité la micro-moralisation de la vie politique nous intéresseront donc ici. À nouveau, il faut insister sur ce que « micro-moralisation via l'inéligibilité-sanction » signifie dans le cadre de l'étude. Celle-ci se rapporte à la sanction des élus et des candidats ayant porté atteinte au jeu démocratique, par leur mise à l'écart temporaire de la vie politique. Ces atteintes se matérialisent par des manquements à la législation visant la sphère politico-électorale. Pour le juge répressif, un tel mouvement de micro-moralisation peut être identifié, dès lors qu'il sanctionne par l'inéligibilité un certain nombre de délits visant directement cette sphère.

À ce titre, il est intéressant de constater que, depuis 2017, les inéligibilités-sanctions à finalité micro-moralisante se retrouvent toutes à l'article 131-26-2 du Code pénal. D'ailleurs, une partie importante des infractions électorales classiques et autres délits en matière de financement de la vie politique visée par cette disposition figurait déjà à l'article L. 117 du Code électoral.

Une triple-distinction peut alors être établie selon que cette inéligibilité-sanction quasi-obligatoire réprime un certain nombre d'infractions électorales classiques¹¹¹, de comportements délictueux vis-à-vis de la législation sur le financement de la vie politique¹¹² ou encore des manquements aux obligations déclaratives¹¹³. Toutefois, une autre distinction est également envisageable, à savoir celle consistant à séparer les opérations frauduleuses selon qu'elles précèdent les opérations de vote, qu'elles surviennent au cours de celles-ci ou qu'elles succèdent à ces opérations. Nous estimons qu'une combinaison de ces deux approches permet une lecture satisfaisante de l'ensemble du dispositif. Ainsi, seront abordés successivement les délits respectivement visés aux articles 131-26-2, II, 7°, 131-26-2, II, 11° et 131-26-2, II, 12° du Code pénal, en spécifiant à chaque fois le moment auquel sont susceptibles de survenir de tels comportements délictueux. Une telle lecture permet non seulement d'aborder le dispositif tel qu'il ressort du droit positif, sans omettre pour autant la logique animant la répression des infractions en cause.

De prime abord, il faut relever que la peine complémentaire quasi-obligatoire d'inéligibilité pourra être prononcée pour tous les crimes¹¹⁴ ainsi qu'en cas de délit de participation à une association de malfaiteurs¹¹⁵ lorsqu'il aura eu pour objet l'un des délits étudiés ci-après¹¹⁶.

¹¹¹ Art. 131-26-2, II, 7° du Code pénal.

¹¹² Art. 131-26-2, II, 11° du Code pénal.

¹¹³ Art. 131-26-2, II, 12° du Code pénal.

¹¹⁴ Art. 131-26-2, I du Code pénal.

¹¹⁵ Art. 450-1 du Code pénal.

¹¹⁶ Art. 131-26-2, II, 14° du Code pénal.

En premier lieu, au titre des délits dont la commission est sanctionnée par le prononcé quasi-obligatoire de la peine complémentaire d'inéligibilité, il s'agit tout d'abord de ceux visés à l'article 131-26-2, II, 7° du Code pénal. En la matière, il est possible d'opérer une triple distinction. Toutefois, certaines infractions pouvant être commises à des moments différents, il y aura lieu de faire état plusieurs fois des mêmes dispositions.

Tout d'abord, au titre des infractions susceptibles d'intervenir en amont des opérations de vote, cela concerne les articles L. 88-1, L. 106, L. 107, L. 108, L. 109 et L. 116 du Code électoral. Cet ensemble prévoit des peines d'emprisonnement allant d'un an à deux ans et une amende de 15 000 euros, sachant que la peine sera double si le coupable des infractions prévues aux articles L. 106 à L. 108 s'avère être un fonctionnaire public¹¹⁷.

Au titre d'illustrations jurisprudentielles, l'Île de la Réunion offre quelques beaux exemples de telles infractions commises avant le déroulement des opérations de vote. Par un arrêt de 1991, la Chambre criminelle a indiqué que la distribution par un candidat aux élections cantonales « *de bons de secours d'urgence, avec l'accord de la municipalité, en vue de la reconduction de l'équipe au pouvoir, qui n'a procuré aucun enrichissement à son auteur, constitue des dépenses engagées pour une élection* » conduisant à la condamnation de celui-ci sur le fondement de l'article L. 106 du Code électoral¹¹⁸. Dans cet arrêt le juge pénal a d'ailleurs relevé que l'article 19 de la loi du 15 janvier 1990¹¹⁹, permettant l'amnistie des coupables d'infractions en matière de financement direct ou indirect d'une campagne électorale ou d'un parti politique commises avant le 15 juin 1989, ne pouvait s'appliquer : l'article L. 106 ayant pour objet l'obtention de suffrages¹²⁰. Une affaire similaire fut jugée quelques mois plus tard concernant M. Saminadin Kichenin, qui se prévalait également de l'amnistie prévue par la loi du 15 janvier 1990 susmentionnée¹²¹.

Ensuite, concernant les fraudes commises à l'occasion des opérations de vote, sont visés les délits prévus aux articles L. 91, L. 92, L. 93, L. 94, L. 95, L. 96, L. 97, L. 98, L. 99, L. 100, L. 101, L. 103, L. 107 précité, L. 108 précité, L. 109 précité et L. 116 précité du Code électoral. La commission de ces infractions est susceptible de conduire à des condamnations à des peines d'emprisonnement comprises entre trois mois d'emprisonnement et vingt ans de réclusion criminelle et à des amendes allant de 7 500 euros à 22 500 euros. Bien entendu, dès lors que le candidat ou l'élu fautif avait, au moment de la commission des infractions

¹¹⁷ Art. L. 109 du Code électoral.

¹¹⁸ Cass. crim., 26 novembre 1991, n° 91-83.624.

¹¹⁹ Loi n° 90-55 du 15 janv. 1990, art. 19.

¹²⁰ Cass. crim., 26 novembre 1991, précité.

¹²¹ Cass. crim., 14 janvier 1992, n° 91-85.077.

visées aux articles L. 107 et L. 108 du Code électoral, la qualité de fonctionnaire, la peine sera portée au double¹²².

La politique réunionnaise offre à nouveau un bel exemple de ce type de fraude survenant lors des opérations de vote. Le maire de la Commune de Saint-Philippe, M. Hugues Salvan, en pleine campagne pour l'obtention d'un siège au Conseil départemental¹²³, avait réuni le personnel communal le 06 mars 1992 en vue, notamment, de leur annoncer sa candidature aux élections cantonales et de solliciter leur soutien. Il avait alors menacé le personnel communal, composé d'électeurs, en indiquant que « *ceux qui n'avaient pas compris, c'était tans pis pour eux... il y avait une centaine de personnes qui attendaient dehors, qu'il avait encore 3 ans à passer à la commune et qu'il allait en tenir compte s'il n'était pas élu* ». En leur laissant craindre de perdre leurs emplois et en influençant leur vote, le maire de la Commune de Saint-Philippe fut reconnu coupable au titre de l'article L. 107 du Code électoral à raison de ses menaces¹²⁴.

Enfin, relativement aux *comportements délictueux susceptibles de survenir postérieurement aux opérations de vote*, il est question de ceux prévus aux articles L. 113 et L. 116 précité du Code électoral : s'agissant d'infractions générales.

D'une part, l'article L. 113 du Code électoral prévoit qu'« *en dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois et décrets en vigueur, quiconque, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat, sera puni d'une amende de 15 000 euros et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement [...]* ». *D'autre part*, l'article L. 116 du Code électoral dispose que « *ceux qui, par des manœuvres frauduleuses quelconques, accomplies même en dehors des locaux ou commissions visés à l'article L. 113, auront porté atteinte ou tenté de porter atteinte à la sincérité d'un scrutin, violé ou tenté de violer le secret du vote, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui, par les mêmes manœuvres, en auront changé ou tenté de changer les résultats, seront punis des peines portées audit article. Les mêmes peines seront appliquées à tout individu qui aura porté atteinte ou tenté de porter atteinte au fonctionnement d'une machine à voter en vue d'empêcher les opérations du scrutin ou d'en fausser les résultats [...]* ». Logiquement, la question de la constitutionnalité de ces

¹²² Art. L. 109 du Code électoral.

¹²³ Conseil général à l'époque des faits.

¹²⁴ Cass. crim., 07 mai 1996, n° 95-85.767.

infractions générales réprimant l'ensemble des fraudes non incriminées par d'autres textes s'est posée au regard du principe de légalité des délits et des peines. Une question prioritaire de constitutionnalité a ainsi été soumise à la Chambre criminelle de la Cour de cassation qui a refusé de transmettre celle-ci aux Sages de la rue de Montpensier. Les magistrats du Quai de l'Horloge ont estimé que « *les dispositions légales critiquées, qui incriminent, à l'article L. 116 du Code électoral, le fait, par des manœuvres frauduleuses quelconques, de porter atteinte à la sincérité d'un scrutin, de violer le secret du vote, d'empêcher les opérations du scrutin, ou d'en changer les résultats, ainsi que la tentative, et qui punissent, à l'article L. 113 du même code auquel renvoie ce texte, ces comportements d'une amende de 15 000 euros et d'un emprisonnement d'un an, définissent les éléments constitutifs de l'infraction et les peines encourues en des termes suffisamment clairs et précis pour que leur interprétation, qui entre dans l'office du juge pénal, puisse se faire sans risque d'arbitraire* »¹²⁵.

La répression pénale des atteintes à la sphère politico-électorale sur le fondement des articles L. 113 ou L. 116 du Code électoral est une illustration évidente de l'intervention du juge répressif en matière de micro-moralisation de la vie politique. Alors même qu'il dispose d'un arsenal conséquent pour la répression d'une importante quantité d'infractions électorales classiques, tel qu'exposé dans les développements précédents, le juge pénal peut également compter sur ces infractions générales qui lui permettent d'agir au plus près du monde politique afin de le moraliser.

En deuxième lieu, relativement aux délits visés à l'article 131-26-2, II, 11° du Code pénal, ils se rapportent aux dispositions des articles L. 113-1 du Code électoral et 11-5 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique¹²⁶. Ces *comportementaux frauduleux ont vocation à survenir antérieurement au déroulement des opérations de vote*. L'article L. 113-1 du Code électoral prévoit des peines d'emprisonnement et d'amende, allant d'un an à trois ans et de 15 000 euros à 45 000 euros, pour les candidats ayant méconnu la législation sur le financement des campagnes électorales notamment en matière de dons illégaux, de dépassement ou de minoration de dépenses électorales ou encore de l'existence de prêts conclus non-communicés à la CNCCFP. L'article 11-5 de la loi de 1988 susmentionnée vise quant à lui spécifiquement les dons irrégulièrement consentis et punit le donateur et le bénéficiaire d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

¹²⁵ Cass. crim., 11 mars 2014, n° 13-82.917.

¹²⁶ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988, art. 11-5.

À titre d'exemple, a été reconnu coupable du délit prévu à l'article L. 113-1, I, 2° du Code électoral¹²⁷, le candidat ayant reçu des dons de sociétés ayant leur siège social à Monaco ; et ce, quand bien même il n'était pas démontré que ces sommes aient été effectivement dépensées à des fins électorales et que, du fait de l'excédent de ses recettes électorales, l'intéressé en avait reversé une partie à des associations humanitaires¹²⁸.

La peine complémentaire d'inéligibilité prononcée quasi-obligatoirement pour ces délits atteste du rôle majeur du juge pénal en matière de micro-moralisation de la vie politique. Complétant l'œuvre de son homologue électoral, le juge répressif inscrit son action dans la protection de la législation sur le financement des campagnes électorales vis-à-vis d'élus et de candidats prêts à tout pour une parcelle de pouvoir politique.

En troisième et dernier lieu, concernant les délits mentionnés à l'article 131-26-2, II, 12° du Code pénal, il s'agit des comportements délictueux visés aux articles L.O. 135-1, I du Code électoral et 26 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique¹²⁹. Il s'agit ici d'*infractions commises à la suite de l'opération de vote*, puisqu'elles concernent les manquements aux obligations déclaratives de la représentation politique nationale et locale élue.

Sans insister sur la question du chevauchement de cette répression avec l'office du juge électoral¹³⁰, la peine complémentaire quasi-obligatoire d'inéligibilité peut être ainsi prononcée à l'encontre des parlementaires¹³¹ ayant méconnu leurs obligations déclaratives sur le fondement de l'article L.O. 135-1, I du Code électoral. Plus précisément, est visé « *le fait pour un [parlementaire] d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine* »¹³². Puis, au titre de l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013 susmentionnée, un nombre important d'élus locaux, figurant respectivement aux 2° et 3° de l'article 11, I de cette même loi, sont concernées. Pour ceux-ci, la peine complémentaire quasi-obligatoire d'inéligibilité sera prononcée en cas d'absence de dépôt de la déclaration de situation patrimoniale et/ou de la déclaration d'intérêts et d'activités, d'omission

¹²⁷ Se rapportant à l'acceptation de « *de fonds en violation des articles L. 52-7-1, L. 52-8 ou L. 308-1* » du Code électoral.

¹²⁸ Cass. crim., 30 avril 1996, n° 94-83.00.

¹²⁹ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, art. 26.

¹³⁰ Et notamment l'office du Conseil constitutionnel qui, en tant que juge des élections, une fois saisi par le bureau de l'Assemblée concerné, doit déclarer le parlementaire fautif inéligible pour une durée d'un an (cf. *supra*).

¹³¹ Pour rappel, l'article L.O. 296 du Code électoral rend applicable aux sénateurs les dispositions relatives à l'inéligibilité des députés.

¹³² Art. L.O. 135-1, I, al. 5 du Code électoral.

dans celles-ci d'une partie substantielle de leur patrimoine ou de leurs intérêts ou d'évaluation mensongère de leur patrimoine¹³³.

Cette répression pénale des manquements des élus à l'impératif de transparence témoigne avec évidence d'une micro-moralisation du personnel politique. Alors que l'inéligibilité déclarée par le Conseil constitutionnel en matière d'obligations déclaratives¹³⁴ ne concerne que les parlementaires, l'intervention du juge pénal se veut résolument salutaire. En étendant l'exigence de transparence à un nombre important d'élus locaux sous peine d'une mise à l'écart temporaire du jeu démocratique, le juge répressif fait œuvre de micro-moralisation. Celle-ci est alors un complément pertinent pour les élus locaux visés, mais dans le même temps apparaît comme un poids supplémentaire pour les parlementaires.

Au titre des conséquences du prononcé d'une peine complémentaire d'inéligibilité, une distinction doit être opérée entre la situation des parlementaires et celle des élus locaux. *Pour les premiers* il sera question d'une « déchéance » au sens de l'article L.O. 136 du Code électoral. Lorsqu'elle résulte d'une condamnation pénale postérieure à l'élection du parlementaire, sa déchéance doit être constatée par le Conseil constitutionnel saisi le cas échéant par le ministère public près la juridiction ayant prononcé la condamnation. Toutefois, le parlementaire en cause peut bien entendu décider de son propre chef d'abandonner son mandat électif avant la constatation de sa déchéance par le Conseil constitutionnel. *Quant aux élus locaux*, ceux-ci auront à connaître d'une « démission d'office ». L'autorité compétente pour prononcer cette dernière est le représentant de l'État¹³⁵. Néanmoins, la démission d'office ne pourra être prononcée que si la cause de l'inéligibilité est survenue postérieurement à l'élection¹³⁶. Dans les faits, la conséquence est la même : la fin du mandat électif exercé à la date de la décision juridictionnelle définitive, même si celui-là a été acquis antérieurement à celle-ci¹³⁷. Il s'agit-là d'une importante différence avec les inéligibilités déclarées par le juge de l'élection¹³⁸. Toutefois, à l'instar des sanctions retenues par le juge électoral, la peine complémentaire d'inéligibilité conduit à l'impossibilité de se présenter à toute élection à compter de la décision définitive du juge pénal.

In fine, tandis qu'en 1999 M. Jacky Galvez affirmait que « le juge répressif n'a pas une vocation naturelle à s'immiscer dans le contrôle et la sanction des

¹³³ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, art. 26, I, al. 2.

¹³⁴ Art. L.O. 136-2 du Code électoral.

¹³⁵ Art. L. 205, L. 236 et L. 341 du Code électoral.

¹³⁶ CE, 16 février 1994, n° 146449, *M. Avrillier et autres*.

¹³⁷ Sous réserve d'une cause intervenue postérieurement à l'élection pour les élus locaux.

¹³⁸ N'ayant pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement.

droits politiques »¹³⁹, force est de constater qu’il dispose aujourd’hui d’un arsenal juridique qui le conduit inexorablement à participer à la micro-moralisation de la vie politique. Au regard du développement exponentiel des comportements délictueux électoraux concernés par le prononcé quasi-obligatoire de la peine complémentaire d’inéligibilité, le juge pénal tend à s’affirmer de plus en plus comme l’acteur majeur (dans la pratique) de la micro-moralisation de la vie politique via l’inéligibilité-sanction. Son office lui permettant de sanctionner par l’inéligibilité une quantité impressionnante de délits attentant à la sphère politico-électorale, peu importe le moment auquel ceux-ci sont commis par rapport aux opérations de vote en cause.

Aux côtés de cette micro-moralisation de la représentation politique nationale et locale (1), le juge pénal se charge également – mais alors seul – d’assurer une macro-moralisation de cette dernière par la répression d’une constellation d’infractions se rapportant à l’exemplarité des candidats et des élus (2).

2. La macro-moralisation de la vie politique portée par une constellation d’infractions

La moralisation pénale de la sphère politique de l’extérieur vers l’intérieur, soit la macro-moralisation de celle-ci, témoigne de l’importance de la probité pour le juge répressif. Celle-ci peut être définie comme « *l’exacte régularité à remplir tous les devoirs de la vie civile, elle est la fidélité aux lois, aux mœurs, et à la conscience* »¹⁴⁰. Il est intéressant de relever que l’acception latine du terme « candidat » « [renvoie] *au fait de blanchir sa toge pour persuader les électeurs de son dévouement et de son désintéressement* »¹⁴¹. Inscrite dès 1992 dans le Code pénal¹⁴², la répression des manquements au devoir probité a nécessairement un fondement moral. Apparaît alors en effet la volonté de sanctionner des pratiques en elles-mêmes contraires à la morale. Cette exigence de probité a surtout un fondement politique : « *ces pratiques qualifiées d’immorales abolissent en effet*

¹³⁹ J. GALVEZ, *Les inéligibilités « sanctions » comme élément de la moralisation de la vie politique*, *op. cit.*, p. 239.

¹⁴⁰ C. PINOT-DUCLOS, *Considérations sur les mœurs de ce siècle*, 1751. Cité par M. WAGNER, « Le droit pénal spécial et les fonctions publiques : une illustration des affres de la pénalisation à outrance », *RSC*, vol. 1, n°1, 2011, pp. 37-57.

¹⁴¹ Intervention de Mme Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, lors de la présentation commune des projets de loi relatifs à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et à la création d’un Procureur de la République financier, en séance publique à l’Assemblée nationale (juin 2013).

¹⁴² Loi n° 92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l’Etat et la paix publique.

la confiance qui rend possible le mécanisme de la représentation »¹⁴³. L'analyse des inéligibilités-sanctions prononcées dans une finalité macro-moralisante invite à s'interroger sur la place qu'occupe l'exemplarité des élus locaux et nationaux et des candidats aux élections politiques pour le juge répressif.

En matière de macro-moralisation de la vie politique via l'inéligibilité-sanction, le juge pénal est progressivement passé d'une quête restreinte de probité à la recherche d'une exemplarité largement entendue de la représentation politique nationale et locale. La macro-moralisation autrefois timide (a) se veut désormais décomplexée (b). La démarche consistera ainsi à retracer le parcours de l'exigence de probité vers une conception plus globale, celle de l'exemplarité généralisée.

a. La sauvegarde de la probité du personnel politique, une macro-moralisation restreinte

La protection restreinte de la probité du corps des représentants politiques par l'inéligibilité-sanction peut être abordée au regard de l'ancien article L. 7 du Code électoral¹⁴⁴ puis de l'avènement du mécanisme de prononcé quasi-obligatoire d'inéligibilité-sanction par la loi du 09 décembre 2016¹⁴⁵. La macro-moralisation à l'œuvre au travers de ces mécanismes est évidente. Ainsi, « *comme toutes normes, celles-ci ne font qu'orienter les conduites des acteurs politiques et sont indissociables de jeux avec elles et de leurs aménagements possibles. Si l'on admet avec Durkheim que la déviance est un phénomène de sociologie normale, l'observation de la vie publique montre en effet la régularité des transgressions* »¹⁴⁶.

En premier lieu, il faut souligner que la peine d'inéligibilité existait déjà sous l'ancien Code pénal. Celle-ci était prévue soit à titre de peine complémentaire d'interdiction des droits civiques¹⁴⁷, soit au titre d'une peine de dégradation civique prononcée de plein droit en cas de condamnation criminelle¹⁴⁸. De plus, le Code électoral prévoyait également une peine d'inéligibilité de plein droit pour les personnes condamnées définitivement pour crime ou pour certains délits¹⁴⁹.

¹⁴³ C. AYNES, *La privation des droits civiques et politiques : l'apport du droit pénal à une théorie de la citoyenneté*, Thèse, European University Institute, 2020, p. 308.

¹⁴⁴ Abrogé.

¹⁴⁵ Loi n° 2016-1691 du 09 décembre 2016, art. 19.

¹⁴⁶ P. LASCOUMES et P. BEZES, « Les formes de jugement du politique. Principes moraux, principes d'action et registre légal », *L'Année sociologique*, vol. 59, n°1, 2009, pp. 109-147.

¹⁴⁷ Art. 42 et 43 du Code pénal (ancien).

¹⁴⁸ Art. 28 et 34 du Code pénal (ancien).

¹⁴⁹ Art. L. 5 du Code électoral (ancien).

L'entrée en vigueur de l'actuel Code pénal en 1992 va alors profondément modifiée la matière en raison de la suppression des peines automatiques¹⁵⁰, au nom du principe d'individualisation de la sanction¹⁵¹. Ceci explique ainsi la disparition de l'ancienne peine de dégradation civique du Code pénal et la suppression des dispositions relatives à l'inéligibilité automatique de l'article L. 5 du Code électoral frappant les condamnés. Seule demeurait la peine complémentaire facultative d'inéligibilité de l'article 131-26, 2° du Code pénal.

Pourtant, force est de constater que le besoin de sauvegarder la probité du corps des représentants politiques l'a emporté sur les principes nouvellement posés par le Code pénal.

Adoptée suite à la publication du « *rapport Rozès* »¹⁵², la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995¹⁵³ va rétablir une peine « automatique » d'inéligibilité à l'article L. 7 du Code électoral. Cet article prévoyait alors que « *ne doivent pas être inscrites sur la liste électorale, pendant un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour l'une des infractions prévues par les articles 432-10 à 432-16, 433-1, 433-2, 433-3 et 433-4 du code pénal ou pour le délit de recel de l'une de ces infractions, défini par les articles 321-1 et 321-2 du code pénal* ». C'est donc le système-même de feu l'article L. 5 du Code électoral qui se trouvait réintroduit par la loi du 19 janvier 1995 précitée, alors même que le principe de prohibition des peines automatiques avait été posé trois ans plus tôt.

Étaient ainsi concernés les infractions de concussion, de corruption passive et de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêts, de violation des règles de passation des marchés et autres délégations de service public, de soustraction ou de détournement de biens, de corruption active et de trafic d'influence, les infractions de menaces et les actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique, ainsi que le recel de l'un de ces délits.

En termes de macro-moralisation de la vie politique, l'article L. 7 du Code électoral résultant de la loi du 19 janvier 1995 est une belle illustration. En effet, par le prononcé automatique d'une mise à l'écart temporaire sanctionnant des manquements au devoir de probité¹⁵⁴, la moralisation de la vie politique implique pour nos représentants de ne pas user de leur position pour servir leurs seuls intérêts personnels et/ou ceux de leurs alliés.

¹⁵⁰ C'est-à-dire prononcées de plein droit.

¹⁵¹ Art. 131-17 et 132-21 du Code pénal.

¹⁵² S. ROZÈS, *Rapport sur la lutte contre la corruption*, La Documentation française, 1994.

¹⁵³ Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995, art. 10.

¹⁵⁴ Faisant l'objet d'une Section spécifique (Section 3) au sein du Chapitre 2 du Titre III du Code pénal. Les délits de corruption active et de trafic d'influence (art. 433-1 à 433-2) sont contenus dans le Chapitre III du Titre III du Code pénal.

Le dispositif conduisait alors, en cas de condamnation définitive du chef de l'une des infractions précitées, à la radiation des listes électorales pour une durée de cinq ans¹⁵⁵. Mais en vertu de l'article L.O. 130 du Code électoral, cette radiation emportait de plein droit une inéligibilité d'une durée de dix ans. Cet article disposait en effet que « *les individus dont la condamnation empêche temporairement l'inscription sur une liste électorale sont inéligibles pendant une période double de celle durant laquelle ils ne peuvent être inscrits sur la liste électorale* »¹⁵⁶.

Alors même que l'inéligibilité prononcée de plein droit sur le fondement de l'article L. 7 du Code électoral semblait contrevenir à la prohibition des peines automatiques et notamment à l'article 132-21, alinéa 1^{er} du Code pénal¹⁵⁷, la jurisprudence judiciaire a pourtant souhaité préserver ce dispositif. Par un arrêt de cassation de 2001, la deuxième Chambre civile a clairement jugé que « *les dispositions de l'article L. 7 du Code électoral, dans sa rédaction issue de la loi du 19 janvier 1995, dérogent au principe antérieurement posé par l'article 132-21 du Code pénal* »¹⁵⁸.

De plus, une telle peine d'inéligibilité pouvait être prononcée, bien qu'à titre facultatif, pour la commission de l'ensemble des infractions visées à l'article L. 7 du Code électoral sur le fondement de l'article 131-26, 2^o du Code pénal.

Dès lors, malgré l'existence d'une sanction similaire et en contradiction avec le principe de prohibition des peines automatiques, l'institution de l'article L. 7 du Code électoral témoignait d'une volonté législative de poursuivre une macro-moralisation de la vie politique. La recherche d'une protection du devoir de probité à travers cette automaticité était assurément un signe de l'impuissance du droit pénal face à des comportements faussant la sincérité du jeu démocratique. Néanmoins, un tel dispositif ne pouvait perdurer *ad vitam aeternam*.

En deuxième lieu, l'article L. 7 du Code électoral sera l'objet hautement symbolique de la première décision « Q.P.C. » rendue par le Conseil constitutionnel. Transmise par la Cour de cassation saisie par le tribunal supérieur de Saint-Pierre-et-Miquelon, la question prioritaire de constitutionnalité consistait à interroger la conformité de l'automaticité de la sanction de l'article L. 7 du Code électoral aux principes de nécessité et d'individualisation de la peine reposant sur l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Sans surprise, les Sages de la rue de Montpensier, après avoir reconnu qu'il s'agissait

¹⁵⁵ Entraînant mécaniquement la perte de la qualité d'électeur pour la même durée.

¹⁵⁶ Art. L.O. 130 du Code électoral.

¹⁵⁷ « *L'interdiction de tout ou partie des droits civiques, civils et de famille mentionnés à l'article 131-26 ne peut, nonobstant toute disposition contraire, résulter de plein droit d'une condamnation pénale* ».

¹⁵⁸ Cass. civ. 2e, 01 mars 2001, n° 01-00.584.

d'une « *sanction ayant le caractère d'une punition* », déclarèrent le dispositif inconstitutionnel¹⁵⁹, le principe d'individualisation des peines ne pouvant s'accommoder plus longtemps d'une telle atteinte¹⁶⁰.

C'est alors la macro-moralisation de la vie politique via l'inéligibilité-sanction qui s'est trouvée mise à mal. En effet, la perte de l'automatisme a logiquement engendré une baisse concomitante des condamnations. C'est ce que révélait d'ailleurs le rapport rendu par M. Jean-Louis Nadal¹⁶¹ en 2015, intitulé « *Renouer la confiance publique* »¹⁶². L'un des constats effectués indiquait que « *les magistrats [étaient] souvent réticents à prononcer ce type de sanctions, estimant que la décision d'écarter un responsable public de la vie politique appartient aux seuls électeurs* »¹⁶³.

En troisième et dernier lieu, la macro-moralisation par la sanction d'inéligibilité, à partir de 2010, a ainsi perdu en effectivité sous le poids de la réticence du juge pénal à la prononcer. L'automatisme passée permettait aux juges répressifs de ne pas se voir imputer la responsabilité d'une quelconque intrusion dans le jeu démocratique, puisqu'ils n'intervenaient pas dans le choix de la sanction, celle-ci étant alors prononcée de plein droit.

Le rapport précité de 2015 proposait ainsi, comme alternative à l'automatisme et « *afin de rendre le prononcé de l'inéligibilité plus systématique* »¹⁶⁴, l'institution d'un mécanisme de peine quasi-obligatoire d'inéligibilité qui ordonnerait au juge de la prononcer, sous réserve de la possibilité de l'écarter par une décision spécialement motivée.

Une année plus tard, à l'occasion de l'examen en Commission des Lois du projet dit « *Loi Sapin II* »¹⁶⁵, un amendement en ce sens fut proposé et retenu. L'exposé des motifs de cet amendement indiquait que « *l'inéligibilité, lorsqu'elle sanctionne des infractions pénales, est une peine complémentaire facultative que le juge n'est jamais contraint de prononcer* »¹⁶⁶. Le député socialiste à l'origine de celui-ci, M. Sébastien Denaja, avait alors souligné que « [ses] concitoyens ne

¹⁵⁹ Cons. constit., 11 juin 2010, n° 2010-6/7 QPC, *M. Stéphane A. et autres*.

¹⁶⁰ S. LAMOUREUX, « Abrogation de l'article L7 du code électoral ou la fin d'une inconstitutionnalité attendue », *RGCT*, Éditions du Papyrus, 2010.

¹⁶¹ Ancien magistrat français et président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique du 19 décembre 2013 au 19 décembre 2019.

¹⁶² J.-L. NADAL, *Renouer la confiance publique. Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, La Documentation française, 2015.

¹⁶³ *Idem*, p. 138.

¹⁶⁴ *Idem*, p. 142.

¹⁶⁵ Qui deviendra la loi n° 2016-1691 du 09 décembre 2016.

¹⁶⁶ « *Loi Sapin II : Vers une peine d'inéligibilité obligatoire en cas de corruption ?* », *20 minutes*, 25 mai 2016, (<https://www.20minutes.fr/politique/1852599-20160525-loi-sapin-ii-vers-peine-ineligibilite-obligatoire-cas-corruption> – dernière consultation le 30 mai 2022).

[comprenaient] *plus l'impunité en la matière et que des responsables publics pouvaient continuer à faire carrière alors même qu'ils [avaient] porté atteinte à la probité* »¹⁶⁷.

Promulguée le 09 décembre 2016, la loi dite « *Sapin II* »¹⁶⁸, par son article 19, vient modifier les articles 432-17 et 433-22 du Code pénal en leur ajoutant chacun un aliéna.

D'une part, il est alors prévu par l'article 432-17 du Code pénal que « [...] *le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité mentionnée au 2° de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1 est obligatoire à l'encontre de toute personne coupable de l'une des infractions définies à la section 3 du présent chapitre* »¹⁶⁹.

D'autre part, l'article 433-22 du Code pénal a été modifié pour disposer que « [...] *le prononcé de la peine d'inéligibilité mentionnée au 2° de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1 est obligatoire à l'encontre de toute personne coupable de l'une des infractions définies aux articles 433-1 et 433-2* »¹⁷⁰.

La macro-moralisation de la vie politique retrouve alors, du moins en partie, une certaine effectivité qu'elle avait perdue avec l'abrogation de l'article L. 7 du Code électoral. Face à la réticence des juges à mettre à l'écart temporairement les édiles manquant à leur devoir de probité, le législateur de 2016 a ainsi tenté d'inverser la tendance.

In fine, le cheminement opéré d'une sanction automatique vers un prononcé quasi-obligatoire est révélateur de la place occupée par la probité dans la sincérité du jeu démocratique. Néanmoins, il faut constater que la macro-moralisation ainsi entreprise apparaissait relativement restreinte, pour ne pas dire timide. Qu'elle relève de l'automatisme ou du prononcé quasi-obligatoire, la sanction d'inéligibilité ne concernait alors que les atteintes au devoir de probité.

En ce sens, le mouvement ainsi présenté tendait inexorablement vers un renforcement quantitatif du nombre d'infractions susceptibles d'être sanctionnées à titre complémentaire par une telle peine d'inéligibilité quasi-obligatoire. En effet, la quête passée de probité (a) se meut aujourd'hui en recherche d'une exemplarité maximale de la représentation politique, signe d'une macro-moralisation décomplexée (b).

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ Loi n° 2016-1691 du 09 déc. 2016.

¹⁶⁹ C'est-à-dire les manquements au devoir de probité.

¹⁷⁰ C'est-à-dire les infractions de soustraction et de détournement de biens.

b. La recherche de la confiance des citoyens à tout prix, une macro-moralisation décomplexée

Constatant l'ineffectivité du dispositif alors en vigueur et dans un contexte assombri par un nombre important de scandales politico-financiers, le Professeur Paul Cassia, dans une tribune accordée au journal *Le Monde*, appelait de ses vœux un « véritable big bang institutionnel »¹⁷¹.

Quelques mois plus tard, le législateur venait satisfaire cette demande par l'adoption de la loi ordinaire du 15 septembre 2017 dite « *Loi pour la confiance dans la vie politique* »¹⁷². S'est alors opéré un élargissement considérable du champ des infractions concernées par le prononcé quasi-obligatoire de l'inéligibilité par l'introduction d'un nouvel article 131-26-2 au Code pénal, précédemment étudié au titre de la micro-moralisation de la vie politique par le juge répressif¹⁷³.

Auparavant cantonnée à la défense de la probité du corps des représentants politiques, la macro-moralisation change alors de focale. D'une probité restreinte, elle recherche désormais l'exemplarité maximale de la représentation politique nationale et locale. Il apparaît ainsi que « *l'ambition clairement affichée de la loi du 15 septembre 2017 est de faire de la peine d'inéligibilité obligatoire le 'centre de gravité' de la répression des infractions commises par les acteurs de la vie politique* »¹⁷⁴.

Il convient ainsi de revenir sur l'ensemble des infractions dont la commission conduit désormais au prononcé quasi-obligatoire d'une inéligibilité sur le fondement de l'article 131-26-2 du Code pénal. Ce panorama permettra de constater que la recherche de l'exemplarité des édiles n'est plus restreinte à la seule protection du devoir de probité et concerne désormais une véritable constellation d'infractions. Il ne faut toutefois pas omettre que cette peine d'inéligibilité peut tout à fait être prononcée sur le fondement de l'article 132-26, 2° du Code pénal, et ce lorsque les infractions en cause ne sont pas visées par l'article 131-26-2, II ou qu'elles ont été commises antérieurement à l'entrée en vigueur du dispositif institué par la loi ordinaire du 15 septembre 2017. Ainsi, c'est la macro-moralisation via l'inéligibilité-sanction qui se trouve grandement renforcée par une telle avancée.

¹⁷¹ P. CASSIA, « Moralisation de la politique : "La probité publique est autant affaire de textes que de comportements" », *Le Monde*, 31 mai 2017

(https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/05/31/la-probite-publique-est-autant-affaire-de-textes-que-de-comportements_5136377_3232.html – dernière consultation le 30 mai 2022).

¹⁷² Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, art. 1^{er}.

¹⁷³ *Supra*.

¹⁷⁴ F. ROUSSEAU, « L'efficacité des peines en matière politique », in D. DECHENAUD, R. RAMBAUD et C. RYBEYRE (dir.), *Le droit pénal électoral*, LGDJ, 2019, p. 50.

En la matière, seront étudiés successivement les délits respectivement visés aux 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 8°, 9° et 10° du II de l'article 131-26-2 du Code pénal, en spécifiant pour chacun le domaine concerné.

D'emblée, il faut relever que la peine complémentaire quasi-obligatoire d'inéligibilité pourra être prononcée pour tous les crimes¹⁷⁵ ainsi qu'en cas de délit de participation à une association de malfaiteurs¹⁷⁶ lorsqu'il aura eu pour objet la commission d'un des délits étudiés ci-après¹⁷⁷.

En premier lieu, relativement aux délits visés par l'article 131-26-2, II, 1° du Code pénal, il s'agit de la répression de certaines atteintes à l'intégrité physique ou psychique des personnes.

Sont concernés les infractions visées aux articles 222-9, 222-11, 222-12, 222-14, 222-14-1, 222-14-4, 222-15, 222-15-1 et 222-27 à 222-33-2-2 du Code pénal. La commission de ces infractions est réprimée par des peines d'emprisonnement allant de trois à dix ans et d'amende comprises entre 45 000 et 150 000 euros.

En la matière, le passage d'une simple recherche de probité à une quête d'exemplarité maximale est manifeste. Dès lors qu'un élu ou un candidat aura commis des violences, celui-ci sera mécaniquement soumis au mécanisme du prononcé quasi-obligatoire de l'inéligibilité. Cela signifie donc que, conformément à l'article 222-13, 7° du Code pénal, « *la moindre violence commise par un élu dans l'exercice de ses fonctions, même si elle n'entraîne aucune incapacité totale de travail, sera nécessairement délictuelle en raison de la circonstance aggravante tenant à sa qualité d'agent public* »¹⁷⁸. Il est donc bel et bien question d'une macro-moralisation décomplexée.

À titre d'exemple, le 09 mars 2020 à Lyon, un élu de 41 ans, ancien adjoint à la mairie du 8^{ème} arrondissement, a été condamné à quatre mois de prison avec sursis et à trois ans d'inéligibilité par le tribunal correctionnel de Lyon pour avoir exercé des violences sur sa conjointe¹⁷⁹.

En deuxième lieu, concernant les délits visés par l'article 131-26-2, II, 2° du Code pénal, il s'agit de certaines discriminations prévues aux articles 225-1 et 225-2 du même Code : leur commission étant punie de trois à cinq ans

¹⁷⁵ Art. 131-26-2, I du Code pénal.

¹⁷⁶ Art. 450-1 du Code pénal.

¹⁷⁷ Art. 131-26-2, II, 14° du Code pénal.

¹⁷⁸ F. ROUSSEAU, « L'efficacité des peines en matière politique », *ibid.*, p. 53.

¹⁷⁹ « Lyon : Prison avec sursis et inéligibilité pour un élu condamné pour violences conjugales », *20 minutes*, 10 mars 2020 (https://www.20minutes.fr/faits_divers/2736531-20200310-lyon-prison-sursis-ineligibilite-elu-condamne-violences-conjugales – dernière consultation le 30 mai 2022).

d'emprisonnement et par des amendes de 45 000 à 75 000 euros. Il est intéressant de relever que la qualification spéciale applicable aux seuls agents publics ne figure pas à l'article 131-26-2, II, 2° du Code pénal.

À l'instar des violences, la sanction quasi-obligatoire d'inéligibilité réprimant les discriminations témoigne d'un élargissement de la focale en matière de macro-moralisation.

En matière d'illustration jurisprudentielle, la cour d'appel de Grenoble a condamné en 2010 à cinq ans de privation de droits civiques, civils et de famille, dont l'éligibilité, le maire UMP de Pont-de-Chéruy (Isère), M. Alain Tuduri, reconnu coupable de « *discrimination raciale* »¹⁸⁰. Celui-ci était poursuivi pour usage abusif de son droit de préemption à des fins discriminatoires afin d'empêcher « *des acquéreurs potentiels de biens immobiliers portant un nom à consonance maghrébine de s'installer sur la commune* »¹⁸¹.

En troisième lieu, à propos des délits visés par l'article 131-26-2, II, 3° du Code pénal, ceux-ci se rapportent à *certaines atteintes aux biens*. Plus précisément, sont concernées l'escroquerie aux articles 313-1 et 313-2 du Code pénal, l'abus de confiance aux articles 314-1¹⁸² et 314-2¹⁸³ du même Code, ainsi que le recel ou le blanchiment du produit de ces infractions prévus respectivement aux articles 321-1 et 324-1 dudit Code : cet ensemble prévoyant des peines d'emprisonnement allant de cinq à sept ans et des amendes comprises entre 375 000 et 750 000 euros.

Dans ces hypothèses, la poursuite d'une finalité macro-moralisante apparaît plus légitime. En effet, le jeu démocratique ne pourrait se satisfaire d'une représentation politique, nationale comme locale, qui compterait dans ses rangs des auteurs de faits d'escroquerie ou d'abus de confiance.

Ainsi, le 23 mai 2019, la cour d'appel de Fort-de-France a condamné à 40 000 euros d'amende et à une peine complémentaire d'inéligibilité de deux ans, M. Athanase Jeanne-Rose, président de la Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique (CACEM) et maire de de la Commune de Saint-Joseph, pour escroquerie¹⁸⁴. Celui-ci était accusé d'avoir réalisé un montage financier

¹⁸⁰ « Un maire condamné pour discrimination », *Le Point*, 16 juin 2010 (https://www.lepoint.fr/politique/un-maire-condamne-pour-discrimination-16-06-2010-467364_20.php – dernière consultation le 30 mai 2022).

¹⁸¹ *Idem*.

¹⁸² L'article 314-1 du Code pénal réprime d'une peine de cinq d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende l'abus de confiance.

¹⁸³ L'article 314-2 du Code pénal porte les peines prévues par l'article 314-1 à sept ans d'emprisonnement et à 750 000 euros d'amende dans certaines circonstances.

¹⁸⁴ « La cour d'appel confirme la condamnation pour escroquerie de l'élu politique Athanase Jeanne-Rose », *France TV Info La 1^{ère} Martinique*, 23 mai 2019

dans le but de pouvoir notamment bénéficier d'une défiscalisations et de subventions.

La République en Marche n'est pas en reste, puisqu'un député de la majorité, M. Mustapha Laabid, a été condamné à une peine de huit mois de prison avec sursis, à une amende de 10 000 euros ainsi qu'à trois ans d'inéligibilité par la cour d'appel de Rennes¹⁸⁵. Il lui était reproché des faits d'abus de confiance « *pour avoir détourné environ 21 000 euros, dont 15 000 euros de frais de bouche, en mélangeant dépenses de l'association 'Collectif Intermède' et dépenses personnelles* »¹⁸⁶. De l'aveu même de l'avocat du député En marche, M^e Julien Delarue, « *l'inéligibilité devient une peine de principe dans les affaires politico-judiciaires* »¹⁸⁷ ; et c'est tant mieux rajouterons-nous.

En quatrième lieu, sont visées à l'article 131-26-2, II, 4° du Code pénal, l'ensemble des infractions prévues au Chapitre Ier du Titre II du Livre IV du même code, c'est-à-dire celles se rapportant *aux actes de terrorisme*¹⁸⁸.

L'extension de la macro-moralisation est ici amplement compréhensible. Le corps des représentants politiques ne peut logiquement comprendre des coupables d'actes de terrorisme, tels que des faits d'apologie par exemple.

En la matière, une élue au Conseil régional de Bretagne, Mme Catherine Blein, a été condamnée par le tribunal correctionnel de Saint-Brieuc pour apologie du terrorisme¹⁸⁹ à une peine de prison d'un an avec sursis et à trois ans d'inéligibilité. Celle-ci s'était feinte d'un message publié sur le réseau social *Twitter* faisant suite aux attaques meurtrières perpétrées par un extrémiste à l'encontre de deux mosquées de Christchurch en Nouvelle-Zélande¹⁹⁰. À propos

(<https://la1ere.francetvinfo.fr/martinique/cour-appel-confirme-condamnation-escroquerie-elu-politique-athanase-jeanne-rose-713735.html> – dernière consultation le 30 mai 2022).

¹⁸⁵ « Abus de confiance : 8 mois de prison avec sursis et trois ans d'inéligibilité pour le député Mustapha Laabid », *France TV Info France 3 Bretagne*, 05 novembre 2020 (<https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/ille-et-vilaine/rennes/abus-confiance-8-mois-prison-sursis-trois-ans-ineligibilite-depute-mustapha-laabid-1891616.html> – dernière consultation le 30 mai 2022).

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ Art. 421-1 à 421-8 du Code pénal.

¹⁸⁹ Art. 421-2-5 du Code pénal : « *Le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne* ».

¹⁹⁰ P. BIENVAULT, « Une élue de Bretagne, ex-FN, condamnée pour apologie du terrorisme », *La Croix*, 07 février 2020, (<https://www.la-croix.com/France/Justice/elue-Bretagne-FN-condamnee-apologie-terrorisme-2020-02-07-1201076967> – dernière consultation le 30 mai 2022).

de cette tuerie ayant causé la mort de quelques 49 personnes, cette ancienne du Front National avait alors déclaré « *tuerie en New Zealand : œil pour œil...* »¹⁹¹.

En cinquième lieu, s'agissant des infractions listées à l'article 131-26-2, II, 5° du Code pénal, sont concernés certains délits contre la nation, l'État et la paix publique. En la matière, il convient d'opérer une quadruple distinction.

*Tout d'abord, il est question des manquements au devoir de probité des agents publics*¹⁹² qui relevaient, jusqu'en 2017, du dispositif institué par la loi du 09 décembre 2016. Il s'agit des articles 432-10 pour la concussion, 432-11 pour la corruption passive et le trafic d'influence, 432-12 pour la prise illégale d'intérêts, 432-13 pour le pantouflage, 432-14 pour le favoritisme et 432-15 du Code pénal pour l'un seulement des versants de la soustraction et du détournement de biens. Sur ce dernier délit, il y a lieu de relever que tandis qu'elle relevait jusqu'alors du dispositif institué par la loi du 09 décembre 2016¹⁹³, l'inéligibilité n'est désormais prononcée qu'à titre facultatif pour l'infraction prévue à l'article 432-16 du Code pénal¹⁹⁴ sur le fondement de l'article 432-17, 1° du même Code. La commission de ces infractions est sanctionnée par d'importantes peines d'emprisonnement allant de deux à dix ans, et d'amendes particulièrement lourdes comprises entre 200 000 et 1 000 000 d'euros¹⁹⁵.

Tel que démontré précédemment, la mise à l'écart temporaire des membres de la représentation politique contrevenant à l'impératif de probité s'inscrit nécessairement dans une macro-moralisation de la vie politique¹⁹⁶. Le maintien du prononcé quasi-obligatoire de l'inéligibilité est alors particulièrement bienvenu. Il permet de conforter la place de l'exigence de probité dans la finalité macro-moralisante de l'inéligibilité-sanction. Sont ainsi exclus temporairement de la vie politique, les élus et autres candidats aux élections politiques coupables d'infractions particulièrement graves sur le plan politico-financier.

En matière de manquements au devoir de probité, le territoire réunionnais constitue indéniablement un terreau particulièrement fertile. Il serait même possible de citer un exemple par manquement au devoir de probité tant les élus

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² C'est-à-dire par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public.

¹⁹³ Loi n° 2016-1691 du 09 décembre 2016, art. 19.

¹⁹⁴ L'article 432-16 du Code pénal réprime d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, la négligence de l'agent public ayant conduit à la destruction, le détournement ou la soustraction par un tiers d'un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui aurait été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission.

¹⁹⁵ Sachant que ce montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

¹⁹⁶ *Supra.*

locaux mettent du cœur à l'ouvrage. Toutefois, l'actualité récente suffira à illustrer le phénomène.

Ainsi en est-il par exemple de M. Joseph Sinimalé, ancien maire de Saint-Paul, et de sa fille Mme Sandra Sinimalé alors en charge du personnel communal, qui ont largement facilité le recrutement du mari de Mme Sinimalé en tant que chauffeur de l'autorité municipale. Ils étaient ainsi poursuivis pour prise illégale d'intérêts et détournement de fonds publics. Par jugement du tribunal correctionnel de Champ-Fleuri du 05 novembre 2020, M. Joseph et Mme Sandra Sinimalé ont écopé d'une peine de trois ans de prison avec sursis et de 100 000 euros d'amende chacun, complétée par une peine complémentaire d'inéligibilité de dix ans¹⁹⁷.

L'actuel maire de Saint-Philippe, M. Olivier Rivière, a quant à lui été condamné le 25 mars 2021 par la cour d'appel de Saint-Denis pour concussion et prise illégale d'intérêts. Entre 2016 et 2018 l'édile a dépassé le plafond mensuel maximum d'indemnités de fonction (8 500 euros). Les juges d'appel ont prononcé à son encontre une peine de huit mois de prison avec sursis et 10 000 euros d'amende, auxquelles s'ajoutent trois ans d'inéligibilité¹⁹⁸.

En pleine campagne pour sa réélection aux élections régionales des 20 et 27 juin 2021, M. Didier Robert, a pour sa part récemment écopé, le 21 mai 2021, d'une peine de prison de quinze mois avec sursis et de trois d'inéligibilité pour des faits d'abus de biens sociaux dans l'affaire dite des « *Musées Régionaux* » par jugement du tribunal correctionnel de Champ-Fleuri¹⁹⁹. Toutefois, celui-ci ayant interjeté appel de cette décision, sa candidature n'est pas compromise, du moins jusqu'à la décision définitive du juge répressif.

¹⁹⁷ « Joseph Sinimalé et sa fille sont condamnés à trois ans de prison avec sursis et 10 ans d'inéligibilité », *France TV Info La 1^{ère} Réunion*, 05 novembre 2020 (<https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/saint-paul/tribunal-correctionnel-le-clan-sinimale-va-etre-fixe-sur-son-sort-889520.html> – dernière consultation le 30 mai 2022).

¹⁹⁸ « La cour d'appel condamne Olivier Rivière à trois ans d'inéligibilité et huit mois de prison avec sursis », *France TV Info La 1^{ère} Réunion*, 25 mars 2021 (<https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/saint-philippe/la-cour-d-appel-condamne-olivier-riviere-a-trois-ans-d-ineligibilite-et-huit-mois-de-prison-avec-sursis-967603.html> – dernière consultation le 30 mai 2022).

¹⁹⁹ « Affaire des Musées régionaux : Didier Robert condamné à trois ans d'inéligibilité et 15 mois de prison avec sursis », *France TV Info La 1^{ère} Réunion*, 21 mai 2021 (<https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/affaire-des-musees-regionaux-didier-robert-condamne-a-trois-ans-d-ineligibilite-et-15-mois-de-prison-avec-sursis-1014304.html> – dernière consultation le 30 mai 2022).

Au titre d'un autre exemple récent mais qui ne concerne pas l'Île de la Réunion, le maire de la Commune de Givors a été reconnu coupable de prise illégale d'intérêts et écopé d'une peine de six mois d'emprisonnement et d'un an d'inéligibilité²⁰⁰. Celui-ci avait pris un intérêt moral à la nomination de sa sœur à un emploi fonctionnel (directeur général des services), alors qu'il avait la charge de la surveillance du recrutement. De plus, le maire avait alors signé personnellement les arrêtés de nomination.

Ensuite, sont visées *certaines entraves à l'action de justice*. Cela se rapporte aux articles 434-9 et 434-9-1 du Code pénal qui prévoient des peines d'emprisonnement de cinq à dix ans et des amendes comprises entre 500 000 et 1 000 000 euros²⁰¹.

En sus, sont mentionnées *certaines atteintes à l'administration publique et à l'action de la justice des Communautés européennes, des Etats membres de l'Union européenne, des autres Etats étrangers et des autres organisations internationales publiques*. Il s'agit-là des articles 435-1 à 435-10 du Code pénal. La commission des infractions visées par ces dispositions conduit au prononcé de peines d'emprisonnement allant de cinq à dix ans et à des amendes de 500 000 à 2 000 000 d'euros²⁰².

Enfin, les articles 445-1 et 445-1-1 du Code pénal se rapportent à *la corruption passive et active des personnes n'exerçant pas une fonction publique* et sont réprimées par une peine d'emprisonnement de cinq ans et une amende de 500 000 euros²⁰³.

La macro-moralisation à l'œuvre dans la répression de ces délits contre la nation, l'État et la paix publique se manifeste avec évidence. Ainsi, la mise à l'écart temporaire par le prononcé quasi-obligatoire de l'inéligibilité du personnel politique coupable d'infractions si graves pour l'exemplarité démocratique tend à moraliser la vie politique de l'extérieur par la prise en compte de valeurs dépassant son cadre restreint.

En sixième lieu, concernant les *délits visés par l'article 131-26-2, II, 6° du Code pénal*, il s'agit de *certaines atteintes à la confiance publique*. Cela se rapporte à des hypothèses de faux prévues aux articles 441-2, 441-3, 441-4, 441-5 et 441-6 du Code pénal : réprimant leur commission par des peines d'emprisonnement allant de deux ans à sept ans et des amendes comprises entre 30 000 et 150 000 euros. Sont également visés le recel ou le blanchiment de ces infractions respectivement aux articles 321-1 et 324-1 du même Code.

²⁰⁰ Cass. crim., 04 mars 2020, n° 19-83.390.

²⁰¹ Sachant que ce montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

²⁰² *Idem.*

²⁰³ *Idem.*

Le prononcé quasi-obligatoire de la peine d'inéligibilité à l'encontre des représentants politiques coupables d'infractions de faux est compréhensible dans le mouvement de macro-moralisation. En effet, même si ces infractions n'ont pas de lien direct avec la sphère politico-électorale, la représentation politique nationale et locale ne peut admettre dans ses rangs de tels comportements.

Ainsi, a écopé d'une peine de quinze mois d'emprisonnement avec sursis et trois ans d'inéligibilité l'adjointe d'un maire mourant ayant rédigé un faux acte de mariage pour satisfaire aux dernières volontés de l'édile²⁰⁴.

En septième lieu, s'agissant des délits visés par l'article 131-26-2, II, 8° du Code pénal, ceux-ci se rapportent à la fraude fiscale. Sont concernés les délits prévus aux articles 1741 et 1743 du Code général des impôts, lorsqu'ils sont commis en bande organisée ou lorsqu'ils résultent de l'un des comportements mentionnés aux 1° à 5° du II de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales. En la matière, sont prévues une peine d'emprisonnement de sept ans et une amende dont le montant s'élève à 3 000 000 d'euros²⁰⁵. Le recel ou le blanchiment du produit de ces infractions sont également visés respectivement aux articles 321-1 et 324-1 du même Code.

Par l'exclusion temporaire des fraudeurs fiscaux, la macro-moralisation de la vie politique via l'inéligibilité sanction est à l'œuvre. Dépassant le cadre de la simple sphère politico-électorale, cette répression par l'inéligibilité moralise le jeu démocratique de l'extérieur vers l'intérieur.

Au titre d'une illustration récente, les époux Balkany ont été condamnés le 10 juin 2020 par la cour d'appel de Paris à une peine d'inéligibilité de 10 ans pour des faits de fraude fiscale²⁰⁶. Par ailleurs, les juges d'appel ont prononcé l'exécution provisoire de la peine complémentaire d'inéligibilité, ce qui a conduit les édiles historiques de Levallois-Perret à quitter la mairie, même en l'absence d'une décision pénale devenue définitive²⁰⁷.

En huitième lieu, à propos des délits visés par l'article 131-26-2, II, 9° du Code pénal, il est question de la répression des délits d'initiés²⁰⁸. Sont ainsi

²⁰⁴ Cass. crim., 20 juillet 2011, n° 10-83.763.

²⁰⁵ Sachant que ce montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

²⁰⁶ « Fraude fiscale : le couple Balkany condamné en appel à 3 ans de prison ferme, avec inéligibilité immédiate », *France TV Info France 3 Paris Ile-de-France*, 12 juin 2020 (<https://france3-regions.francetvinfo.fr/paris-ile-de-france/hauts-de-seine/levallois-perret/fraude-fiscale-couple-balkany-condamne-appel-3-ans-prison-ferme-ineligibilite-immEDIATE-1794757.html> – dernière consultation le 30 mai 2022).

²⁰⁷ *Infra.*

²⁰⁸ Constitue un délit d'initié le fait, en toute connaissance de cause et pour une personne disposant d'une information privilégiée, d'en faire un usage en réalisant, pour elle-même ou pour autrui, soit directement, soit indirectement, une ou plusieurs opérations ou en annulant ou

concernées les infractions définies aux articles L. 465-1 à L. 465-3-3 du Code monétaire et financier, ainsi que leur recel ou leur blanchiment : les peines prévues étant de cinq ans d'emprisonnement et de 100 000 000 d'euros d'amende²⁰⁹.

Concernant ces infractions, l'inéligibilité prononcée quasi-obligatoirement s'inscrit dans une macro-moralisation analogue à celle à l'œuvre concernant les délits de fraude fiscale. Une moralisation de la sphère politique, alors libérée de représentants politiques coupables de tels délits, intervient de l'extérieur vers l'intérieur.

En neuvième et dernier lieu, les délits visés par l'article 131-26-2, II, 10° du Code pénal concernent certains abus de bien sociaux. Il s'agit des articles L. 241-3 et L. 242-6 du Code de commerce qui prévoient une peine d'emprisonnement de cinq ans et une amende de 375 000 euros.

À l'instar des infractions de fraude fiscale et de délits d'initiés, la sanction d'inéligibilité à l'encontre des représentants politiques coupables de tels abus de biens sociaux témoigne de la finalité macro-moralisante de la sanction.

Le 09 septembre 2020, M. Karim Zéribi a été reconnu coupable par le tribunal correctionnel de Marseille d'abus de biens sociaux et a écopé d'une peine de deux ans de prison avec sursis, 50 000 euros d'amende et une inéligibilité de trois ans²¹⁰. Selon la présidente du tribunal, Mme Céline Ballérini, « *il a détourné des fonds publics (des subventions versées à deux associations) pour les affecter à des dépenses clairement personnelles et destinées à accompagner ses ambitions politiques* »²¹¹.

Concernant les conséquences du prononcé d'une telle peine complémentaire d'inéligibilité, les parlementaires subiront une « déchéance » de leur mandat au sens de l'article L.O. 136 du Code électoral²¹², tandis que la

en modifiant un ou plusieurs ordres passés sur l'émetteur ou l'instrument financier concerné par cette information privilégiée.

²⁰⁹ Ce montant pouvant être porté jusqu'au décuple du montant de l'avantage retiré du délit, sans que l'amende puisse être inférieure à cet avantage.

²¹⁰ J. JOLY, « Abus de biens sociaux : l'ex-Grande Gueule de RMC et député Karim Zéribi condamné », *Capital*, 09 septembre 2020 (<https://www.capital.fr/economie-politique/abus-de-biens-sociaux-lex-grande-gueule-de-rmc-et-depute-karim-zeribi-condamne-1379990> – dernière consultation le 30 mai 2022).

²¹¹ « Abus de biens sociaux : l'ex-élu marseillais Karim Zéribi condamné à deux ans de prison avec sursis », *Ouest France*, 09 septembre 2020 (<https://www.ouest-france.fr/provence-alpes-cote-dazur/marseille-13000/abus-de-biens-sociaux-l-ex-elu-marseillais-karim-zeribi-condamne-a-deux-ans-de-prison-avec-sursis-6966913> – dernière consultation le 30 mai 2022).

²¹² *Supra*.

« démission d'office » est prévue pour les élus locaux²¹³. Cette inéligibilité impacte le mandat en cours, même si celui-ci a été acquis antérieurement à la décision condamnant définitivement l'édile fautif²¹⁴ ; sous réserve, pour les élus locaux, qu'elle survienne postérieurement au mandat électif dont il est question. De plus, une telle inéligibilité empêche toute candidature à une élection politique au cours de son application.

In fine, le constat est sans appel. Le juge pénal dispose d'un arsenal étoffé pour prononcer l'inéligibilité des responsables politiques et autres candidats fautifs. Foncièrement renforcée sur le plan quantitatif depuis la loi ordinaire du 15 septembre 2017²¹⁵, la macro-moralisation de la vie politique, qui se cantonnait antérieurement à la sanction automatique puis quasi-obligatoire des atteintes à la probité, est désormais mise en œuvre à l'encontre d'une constellation d'infractions. Arme de guerre ou de dissuasion, l'inéligibilité-sanction ainsi déployée questionne néanmoins sur son volet qualitatif. Selon le Professeur Christophe Roux, une telle expansion peut être analysée comme « *un avatar aussi inutile que contre-productif de la frénésie moralisatrice et [...] un aveu d'échec quant à l'arsenal juridique mis en œuvre ces dernières années* »²¹⁶.

En tout état de cause, nous retiendrons que cette extension du champ matériel par l'introduction de l'article 131-26-2 du Code pénal témoigne du passage d'une macro-moralisation restreinte au devoir de probité à la recherche d'une exemplarité maximale de la représentation politique nationale et locale. La quête d'une confiance retrouvée des citoyens en leurs représentants politiques paraît être à ce prix. Une telle exigence d'exemplarité des élus comme des candidats aux élections politiques, « *au-delà des actes de la fonction, [impose] vertu et moralité* »²¹⁷.

Suite à cette étude du champ d'application matériel et organique des inéligibilités-sanctions visant la représentation politique nationale et locale, qu'il s'agisse d'élus ou de candidats (A), il y a lieu de se focaliser sur le volet personnel de ces sanctions sous l'angle de la micro-moralisation de la vie politique. Plus précisément, l'analyse de cette dernière révèle l'existence d'une contrainte asymétrique : les nombreuses inéligibilités-sanctions mobilisables à l'endroit des parlementaires contrastant avec l'absence de mécanisme de mise à l'écart temporaire dans le cadre de l'élection présidentielle (B).

²¹³ *Supra*.

²¹⁴ Sous réserve d'une cause intervenue postérieurement à l'élection concernant les élus locaux.

²¹⁵ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, art. 1^{er}.

²¹⁶ C. ROUX, « Moralisation de la vie politique, morale parlementaire... moralité constitutionnelle », *ibid.*

²¹⁷ F. ROUSSEAU, « L'efficacité des peines en matière politique », *ibid.*, p. 53.

B. La micro-moralisation inégale du corps des représentants politiques

Entendue comme la mise à l'écart temporaire des responsables d'atteintes directes à la sphère politico-électorale, la micro-moralisation de la vie politique via l'inéligibilité-sanction, loin de s'appliquer à l'ensemble de la représentation politique nationale et locale, semble faire prévaloir une certaine asymétrie vis-à-vis des candidats et des élus potentiellement concernés par le mécanisme.

En effet, l'analyse du champ personnel des inéligibilités-sanctions à finalité micro-moralisante conduit à s'interroger sur l'existence d'un fort déséquilibre entre deux catégories de représentants politiques : les parlementaires nationaux *d'une part*, et les candidats et l'élu à la présidence de la République *d'autre part*. Alors que les premiers croulent littéralement sous les obligations déclaratives et ont à connaître d'un mécanisme de vérification fiscale récemment institué, il est assez particulier que la démocratie française ait fait le choix de l'ordre et de l'injustice en ce qui concerne l'accession à la plus haute fonction de l'État. Cette réalité souligne en tout cas le caractère perfectible de l'architecture actuelle des inéligibilités-sanctions en termes de moralisation de la vie politique.

Malgré le poids disproportionné des obligations déclaratives et fiscales que doivent respecter les parlementaires sous peine d'être sanctionnés par l'inéligibilité (1), les candidats comme l'élu à la présidence de la République continuent de bénéficier de l'excuse républicaine comme obstacle insurmontable à une potentielle mise à l'écart temporaire du jeu démocratique (2).

1. La micro-moralisation renforcée à l'égard des parlementaires

La micro-moralisation via l'inéligibilité-sanction fondée sur l'impératif de transparence pèse lourdement sur les parlementaires nationaux. En effet, à la différence de leurs homologues locaux, ils risquent de perdre leur mandat et la possibilité de prendre part au jeu démocratique à raisons d'inéligibilités-sanctions supplémentaires en matière de transparence.

Cette notion, « *désormais omniprésente dans le discours juridique* »²¹⁸, fonde un certain nombre d'inéligibilités-sanctions précédemment abordées, qu'elles soient déclarées par le juge de l'élection ou prononcées par le juge pénal. Ainsi en est-il de l'accumulation d'inéligibilités-sanctions réprimant les manquements des parlementaires à leurs obligations déclaratives (a) et de celle sanctionnant les irrégularités constatées à l'occasion de la vérification de leur situation fiscale (b).

²¹⁸ J.-F. KERLÉO, « La transparence de la vie publique en droit », *Sens-Dessous*, vol. 20, n°2, 2017, pp. 15-27.

Il y a lieu d'indiquer à nouveau que les sanctions qui vont être présentées s'appliquent autant aux députés qu'aux sénateurs en vertu de l'article L.O. 296 du Code électoral.

a. L'accumulation d'inéligibilités-sanctions en matière d'obligations déclaratives

De manière générale concernant les obligations déclaratives, « *la transparence patrimoniale fait étroitement corps avec la prise en compte du risque de conflits d'intérêts qui pèse tout particulièrement sur les activités des responsables publics* »²¹⁹. Cela vaut certes pour les députés et sénateurs, mais également pour l'ensemble du personnel politique soumis à de telles obligations.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel considère que « *l'obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante des déclarations d'intérêts et d'activités et des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci. Elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général* »²²⁰.

Profondément revisité en 2013²²¹ et renforcé en 2017²²², le dispositif consiste à communiquer à un certain nombre d'autorités et selon des modalités particulières deux déclarations. Chaque membre du Parlement est ainsi tenu d'adresser « *une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis* » au bureau concerné²²³ et au président de la HATVP, dans les deux mois suivant son entrée en fonction. Dans les mêmes conditions, les parlementaires transmettent également une déclaration « *faisant apparaître les intérêts détenus à la date de leur élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il[s] envisage[nt] de conserver* »²²⁴. Sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration de leur mandat²²⁵, ceux-ci communiquent une déclaration de situation

²¹⁹ A. FRANÇOIS et É. PHÉLIPPEAU, « Chapitre 1. Les politiques et réglementations sur le financement et la probité politiques », in A. FRANÇOIS et É. PHÉLIPPEAU (dir.), *Le financement de la vie politique. Réglementations, pratiques et effets politiques*. Armand Colin, 2015, pp. 13-43.

²²⁰ Cons. constit. 09 octobre 2013, n° 2013-675 DC, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*.

²²¹ Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, art. 1^{er}.

²²² Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017, art. 6.

²²³ Assemblée nationale ou Sénat.

²²⁴ Art. L.O. 135-1, I du Code électoral.

²²⁵ Le délai sera de deux mois à compter de la fin des fonctions en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de cessation du mandat pour une cause autre que le décès.

patrimoniale à la HATVP, afin de récapituler l'ensemble des revenus qu'ils ont perçus et, le cas échéant, par la communauté depuis le début du mandat parlementaire en cours.

Il faut relever qu'une « *modification substantielle* »²²⁶ de la situation patrimoniale, des intérêts détenus et/ou des activités exercés implique d'établir une nouvelle déclaration (d'intérêts et d'activités et/ou de situation patrimoniale) dans un délai de deux mois à compter de ladite modification.

Ces obligations pesant certes sur un large éventail d'individus, la micro-moralisation de la vie politique apparaît ici lourde de conséquences pour les députés et sénateurs. En effet, le parlementaire peut connaître de l'inéligibilité-sanction prononcée par le juge pénal²²⁷ mais aussi de celle déclarée par le Conseil constitutionnel²²⁸ ; à la différence des autres élus ayant à déclarer activités, intérêts et situation patrimoniale et dont la liste figure à l'article 11 de la loi organique n° 2017-1338 du 11 octobre 2013.

En deuxième lieu, avant de s'intéresser à l'impact de cette accumulation et sa portée en termes de micro-moralisation, il y a lieu de s'arrêter sur le contenu desdites déclarations. Celles-ci doivent renseigner diverses informations listées aux II et III de l'article L.O. 135-1 du Code électoral :

« II. – *La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants :*

1° *Les immeubles bâtis et non bâtis ;*

2° *Les valeurs mobilières ;*

3° *Les assurances vie ;*

4° *Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;*

5° *Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;*

6° *Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ;*

7° *Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ;*

8° *Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;*

9° *Les autres biens ;*

10° *Le passif.*

Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10° du présent II, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis.

²²⁶ Art. L.O. 135-1, I du Code électoral.

²²⁷ Art. 131-26-2, II, 12° du Code pénal.

²²⁸ Art. L.O. 136-2 du Code électoral.

Les déclarations de situation patrimoniale déposées en application du troisième alinéa du I comportent, en plus des éléments mentionnés aux mêmes 1° à 10°, une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration.

III. – La déclaration d'intérêts et d'activités porte sur les éléments suivants :

1° Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ;

2° Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;

3° Les activités de consultant exercées à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années ;

4° Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou lors des cinq dernières années ;

5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection, ainsi que les participations directes ou indirectes qui confèrent le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ;

6° Les activités professionnelles exercées à la date de l'élection par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;

7° L'exercice de fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

9° Les autres fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ;

10° Les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux ;

11° Les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le député envisage de conserver durant l'exercice de son mandat.

La déclaration précise le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues par le député au titre des éléments mentionnés aux 1° à 5°, 9° et 11° du présent III ».

Au-delà de la micro-moralisation portée par l'inéligibilité-sanction, cette liste témoigne du poids de la transparence sur la vie privée des responsables politiques soumis à ces obligations déclaratives.

En troisième lieu, s'agissant de la déclaration de situation patrimoniale, il a été précisé qu'« en retenant la mention des 'autres biens' (9°) qui ne figurent

pas dans l'une des autres catégories de la déclaration de situation patrimoniale, le législateur a entendu inclure tous les éléments du patrimoine d'une valeur substantielle, avec en particulier les comptes courants de société et les options de souscription ou d'achat d'actions »²²⁹.

Jugeant de la constitutionnalité de la mention « *participations directes ou indirectes qui confèrent le contrôle d'une société, d'une entreprise, ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil* » ajoutée en 2017²³⁰, il est intéressant de relever l'argumentaire du Conseil constitutionnel. Selon les Sages de la rue de Montpensier, « *le législateur organique a ainsi poursuivi un motif d'intérêt général. [...] En vertu de l'article 3 de la Constitution, les membres du Parlement participent à l'exercice de la souveraineté nationale et, aux termes du premier alinéa de son article 24, ils votent la loi et contrôlent l'action du Gouvernement. [...] Il résulte de ce qui précède que l'article 6 ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée* »²³¹.

En quatrième et dernier lieu, concernant les inéligibilités-sanctions qui pourraient éventuellement frapper les parlementaires rétifs à l'impératif de transparence, il faut ainsi distinguer celles déclarées par le Conseil constitutionnel de celles prononcées à titre de peine complémentaire par le juge pénal.

D'une part, une inéligibilité-sanction pourra être déclarée en cas d'absence de dépôt de l'une et/ou de l'autre des déclarations susmentionnées. Le Conseil constitutionnel est saisi, dans les conditions précédemment citées, par le bureau de l'Assemblée concernée lui-même préalablement saisi par la HATVP. Le premier constatera alors « *le cas échéant, l'inéligibilité du député [ou du sénateur] concerné et le déclare[ra] démissionnaire d'office par la même décision* »²³². À l'heure actuelle, il semble qu'aucun parlementaire n'ait eu la 'bonne idée' de ne pas communiquer l'une des déclarations visées à l'article L.O. 135-1 du Code électoral. La micro-moralisation de la vie politique témoigne ici d'une certaine infantilisation des parlementaires. En effet, l'accent mis sur l'obligation de fournir de telles déclarations et plus largement la place aujourd'hui occupée par l'impératif de transparence impliquent qu'il soit difficilement concevable qu'un député ou un sénateur ne daigne pas fournir, bien qu'incomplet, l'un de ces documents. Dès lors, l'existence d'une sanction aussi grave que l'inéligibilité, pour une absence totale de communication qui dans les faits ne se produira que de manière rarissime, illustre un excès de micro-moralisation à l'endroit des parlementaires.

²²⁹ Cons. constit. 09 octobre 2013, n° 2013-675 DC, précité.

²³⁰ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017, art. 6.

²³¹ Cons. constit. 08 septembre 2017, n° 2017-753 DC, *Loi organique pour la confiance dans la vie politique*.

²³² Art. L.O. 136-2 du Code électoral.

D'autre part, en cas d'omission d'une partie substantielle du patrimoine dans les déclarations concernées²³³ ou de communication d'une évaluation mensongère en matière patrimoniale, le juge pénal, outre une peine principale de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, prononcera quasi-obligatoirement la peine complémentaire d'inéligibilité prévue à l'article L. 131-26-2, II, 12° du Code pénal. Il pourra toutefois écarter l'inéligibilité-sanction par une décision spécialement motivée en tenant compte des circonstances de l'infraction et de la personnalité du parlementaire en cause. Il faut relever que le procureur de la République pourra être saisi par la HATVP dans l'hypothèse où elle aurait connaissance de faits pouvant faire l'objet de poursuites pénales²³⁴. Par cette sanction d'inéligibilité, la micro-moralisation quitte l'infantilisation pour rejoindre les berges du pragmatisme. D'ailleurs, cette inéligibilité-sanction peut être prononcée à l'encontre de nombreux responsables publics soumis aux obligations déclaratives.

Au titre des conséquences de ces inéligibilités déclarées ou prononcées, elles ont toutes les deux pour finalité de conduire à la mise à l'écart temporaire du parlementaire en cause et donc à sa démission d'office du mandat alors occupé. Néanmoins, ces sanctions diffèrent au regard de la durée de l'inéligibilité. Alors que l'inéligibilité-sanction est déclarée par le Conseil constitutionnel pour une durée d'un an²³⁵, celle prononcée quasi-obligatoirement par le juge pénal peut être d'une durée de dix ans en vertu de l'article 131-26-1 du Code pénal²³⁶.

In fine, cette accumulation d'inéligibilités-sanctions concernant les mêmes obligations déclaratives révèle le caractère disproportionné de la micro-moralisation à l'œuvre au titre de l'exigence de transparence dont le respect est imposé aux parlementaires. Ayant à supporter une micro-moralisation commune au titre de la sanction d'inéligibilité prononcée par le juge pénal, les députés et les sénateurs doivent également accepter la menace d'une courte inéligibilité dans une logique d'infantilisation moralisante.

Outre cette accumulation d'inéligibilités-sanctions (a) visant pour partie d'autres responsables publics, les parlementaires risquent également, mais cette fois-ci de manière exclusive, une mise à l'écart temporaire du jeu démocratique via un mécanisme récent tenant à la vérification de leur situation fiscale (b).

²³³ Cass. crim., 22 novembre 2017, n° 16-86.475.

²³⁴ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, art. 23, IV.

²³⁵ Art. L.O. 128, 3° du Code électoral.

²³⁶ Le parlementaire occupant nécessairement un mandat électif public au moment où il transmet les déclarations d'intérêts et d'activités, et de situation patrimoniale.

b. L'inéligibilité-sanction et la vérification de la situation fiscale

La micro-moralisation appliquée aux parlementaires peut se révéler être un formidable outil pour l'expérimentation de nouveaux dispositifs de sanction. Ainsi en est-il de l'inéligibilité-sanction créée par la loi organique du 15 septembre 2017²³⁷ et codifiée à l'article L.O. 136-4 du Code électoral.

Fondée sur l'impératif de transparence et centrée sur la vérification de la situation fiscale des députés et sénateurs²³⁸, la déclaration de cette inéligibilité-sanction d'une durée maximale de trois ans entraînera leur démission d'office.

Avant de s'intéresser précisément au dispositif mis en place et à la mise en œuvre de celui-ci, il y a lieu de relever que la HATVP dispose de la faculté de solliciter l'administration fiscale afin que celle-ci lui communique « *toutes informations utiles à l'accompagnement de sa mission de contrôle* »²³⁹. Conséquence intéressante, dans pareille hypothèse « *les agents de l'administration fiscale sont alors déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute Autorité* »²⁴⁰.

En premier lieu, il convient de s'intéresser au texte fondant cette inéligibilité-sanction à destination exclusive des parlementaires. L'article L.O. 136-4 du Code électoral prévoit ainsi que :

« I. – Dans le mois suivant la date d'entrée en fonction d'un député, l'administration fiscale lui transmet une attestation constatant s'il a satisfait ou non, en l'état des informations dont elle dispose et à cette date, aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable. Cette attestation ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la situation fiscale du député. Est réputé satisfaire à ces obligations de paiement le député qui a, en l'absence de toute mesure d'exécution du comptable, acquitté ses impôts ou constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable ou, à défaut, conclu un accord contraignant avec le comptable en vue de payer ses impôts, ainsi que les éventuels intérêts échus, pénalités, majorations ou amendes, à condition qu'il respecte cet accord.

²³⁷ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017, art. 4.

²³⁸ En vertu de l'article L.O. 296 du Code électoral, ce mécanisme s'applique également aux sénateurs.

²³⁹ Art. L.O. 135-3 du Code électoral.

²⁴⁰ *Ibid.*

Lorsque l'attestation fait état d'une non-conformité, le député est invité, dans un délai d'un mois à compter de la réception de cette invitation, à se mettre en conformité ou à contester cette appréciation. Au terme de ce délai, l'administration fiscale transmet l'attestation au bureau de l'Assemblée nationale et l'informe également, le cas échéant, de l'existence d'une contestation.

II. – Dans le mois suivant une décision administrative ou juridictionnelle devenue définitive faisant état d'un manquement du député aux obligations mentionnées au I, l'administration fiscale lui transmet une nouvelle attestation et l'invite à se mettre en conformité dans un délai d'un mois suivant la réception de cette invitation. Au terme de ce délai, l'administration fiscale transmet l'attestation au bureau de l'Assemblée nationale.

III. – Toute transmission d'attestation au député sur le fondement des I et II donne lieu à l'envoi d'une copie à l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'Assemblée nationale.

IV. – Lorsqu'il constate une absence de mise en conformité et de contestation, le bureau de l'Assemblée nationale saisit le Conseil constitutionnel qui peut, en fonction de la gravité du manquement, déclarer le député inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans et démissionnaire d'office de son mandat par la même décision.

L'inéligibilité déclarée sur le fondement du présent article n'a pas d'effet sur les autres mandats acquis antérieurement à la date de la décision du Conseil constitutionnel ».

Il est donc question d'une vérification de la situation fiscale des parlementaires s'effectuant en quatre étapes.

Tout d'abord, dans le mois suivant l'entrée en fonction du parlementaire²⁴¹, celui-ci se voit transmettre par l'administration fiscale une attestation indiquant s'il a satisfait ou non aux obligations de déclarations et de paiement des dettes fiscales dont il est redevable.

Il faut souligner que cette attestation porte sur la situation fiscale de l'intéressé à compter de son entrée en fonction, mais qu'elle ne constitue en aucun cas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur ladite situation. Sur ce dernier point, l'étude d'impact du projet de loi organique à l'origine de ce mécanisme indique clairement que « *le dispositif ne consiste en aucun cas à faire*

²⁴¹ Non le mois suivant l'élection du parlementaire.

un contrôle fiscal de l'élu dans le mois suivant l'élection. Il s'agit d'une vérification limitée au constat que l'élu a déposé les déclarations d'impôts qu'il devrait déposer et qu'il a payé ses dettes fiscales connues par l'administration à cette date »²⁴².

Ensuite, dans l'hypothèse d'une absence de conformité, l'élu est alors enjoint de régulariser sa situation dans un délai d'un mois. Il peut également, dans ce délai, contester ladite attestation de non-conformité par la voie d'un recours administratif ou juridictionnel. À l'issue de ce délai d'un mois, l'attestation, qu'elle fasse état d'une conformité suite à régularisation ou d'une non-conformité faute de s'être conformé aux obligations fiscales, est transmise par l'administration fiscale au bureau de l'Assemblée concernée²⁴³ et l'informe, le cas échéant, de l'existence d'une contestation.

Si le parlementaire emprunte la voie de la contestation, celle-ci interrompt la procédure en cours devant le bureau de l'Assemblée concernée, et ce dans l'attente d'une décision administrative ou juridictionnelle définitive relative à la situation fiscale en cause. En cas de décision favorable, la procédure n'a plus lieu de continuer. Or, si la décision définitive s'avérait défavorable en se fondant sur un manquement identifié du parlementaire à ses obligations fiscales, l'administration fiscale devra transmettre à ce dernier une nouvelle attestation. L'élu disposera alors, à nouveau, d'un délai d'un mois à compter de cette invitation pour se mettre en conformité vis-à-vis des dettes fiscales dont il serait redevable. À l'issue de ce délai d'un mois et en cas de persistance de la non-conformité, l'administration fiscale transmet alors l'attestation au bureau de l'élu concerné²⁴⁴, et ce afin que débute une phase d'instruction.

En sus, l'instruction de la situation du parlementaire par le bureau se bornera alors à constater la non-conformité vis-à-vis des obligations fiscales et l'absence de contestation engagée par le responsable politique concerné.

Enfin, constatant la persistance de l'absence de mise en conformité, le bureau est alors dans l'obligation de saisir le Conseil constitutionnel qui dispose, quant à lui, de la faculté de déclarer l'élu inéligible, en fonction de la gravité du manquement, « à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans et démissionnaire d'office de son mandat par la même décision »²⁴⁵. Dans ces

²⁴² Étude d'impact sur le projet de loi organique *rétablissant la confiance dans l'action publique*, 14 juin 2017, p. 16.

²⁴³ Assemblée nationale ou Sénat.

²⁴⁴ Chacune des transmissions de l'attestation de conformité ou de non-conformité du parlementaire vis-à-vis de ses obligations fiscales au bureau de l'Assemblée concernée, s'accompagne de l'envoi d'une copie à l'organe chargé de la déontologie parlementaire de cette dernière.

²⁴⁵ Art. L.O. 136-4 du Code électoral.

conditions, il appartient donc au Conseil constitutionnel « *de tenir compte, dans le prononcé de l'inéligibilité, des circonstances de l'espèce* »²⁴⁶. L'inéligibilité ainsi déclarée entraîne la démission d'office du parlementaire et conduit à la tenue d'une élection partielle afin de pourvoir le siège devenu vacant²⁴⁷. Enfin, l'article L.O. 136-4 du Code électoral précise, depuis 2019²⁴⁸, que l'inéligibilité ainsi déclarée « *n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement* » à la décision des Sages de la rue de Montpensier.

En l'occurrence, la micro-moralisation est à l'œuvre dans la mesure où elle conduit à exclure du jeu démocratique les responsables politiques réfractaires au respect de l'impératif de transparence fiscale. L'inéligibilité-sanction intervient comme un vif rappel à l'ordre du parlementaire vis-à-vis des obligations inhérentes à son statut de représentant politique national.

En deuxième lieu, concernant ce mécanisme, il n'a pour le moment été appliqué qu'une fois à l'encontre d'un élu alors député de l'Île de la Réunion, bien connu de la Justice²⁴⁹ et des rubriques « *Faits divers* »²⁵⁰, M. Thierry Robert. Il fut notamment maire de la Commune de Saint-Leu de 2008 à 2017 et conseiller départemental de 2008 à 2013. Après un premier mandat de parlementaire acquis en 2012, il fut réélu à l'issue des élections législatives de juin 2017.

Conformément à l'article 4 de la loi organique du 15 septembre 2017²⁵¹, le dispositif de l'article L.O. 136-4 du Code électoral est applicable aux députés élus antérieurement à la publication du texte, raison pour laquelle ce mécanisme a pu être mis en œuvre pour le cas de M. Thierry Robert.

Suite à l'examen de sa situation fiscale, le député s'est vu adresser par les services fiscaux une attestation de non-conformité au titre de ses déclarations et autres impôts à la date du 16 septembre 2017, l'invitant alors à procéder à une régularisation ou à contester cette appréciation dans un délai d'un mois. Le parlementaire n'a alors que partiellement régularisé sa situation. C'est pourquoi l'administration fiscale a transmis au bureau de l'Assemblée nationale une seconde attestation faisant état de l'absence persistante de mise en conformité de

²⁴⁶ Cons. constit. 08 septembre 2017, n° 2017-753 DC, précité.

²⁴⁷ Art. L.O. 176, L.O. 178 et L.O. 319 du Code électoral.

²⁴⁸ Loi organique n° 2019-1268 du 02 décembre 2019 *visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral*, art. 2.

²⁴⁹ « Harcèlement : la condamnation de Thierry Robert confirmée en appel », *France TV Info La 1^{ère} Réunion*, 24 février 2018 (<https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/harcèlement-condamnation-thierry-robert-confirme-appel-562841.html> – dernière consultation le 8 juin 2022).

²⁵⁰ « Thierry Robert expulsé de la Préfecture », *LINFO.RE*, 14 septembre 2012, (<https://www.linfo.re/la-reunion/politique/thierry-robert-expulse-de-la-prefecture> – dernière consultation le 8 juin 2022).

²⁵¹ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017, art. 4.

celui-ci vis-à-vis de la totalité des obligations de paiement de ses impôts à la date du 29 janvier 2018.

En conséquence, le bureau de l'Assemblée nationale, se bornant à constater la non-conformité vis-à-vis des obligations fiscales et l'absence de contestation engagée par le responsable politique, a saisi le Conseil constitutionnel de la situation fiscale de ce dernier.

Par une décision n° 2018-1 OF²⁵² du 06 juillet 2018²⁵³, les Sages ont retenu une sanction lourde de conséquences à l'encontre de la légèreté de M. Robert à l'égard de ses obligations fiscales en le déclarant inéligible pour une durée de trois ans, soit le maximum prévu par le mécanisme, et démissionnaire d'office de son mandat de parlementaire.

Une telle sévérité s'explique néanmoins à l'aune des graves manquements du député en la matière. Notamment, le parlementaire n'avait pas, à l'expiration du délai d'un mois suivant la première attestation de non-conformité adressée par l'administration fiscale, « *acquitté ses impôts ni constitué des garanties suffisantes ni conclu un accord contraignant en vue de payer ses impôts* »²⁵⁴.

Malgré la régularisation partielle intervenue avant l'échéance du délai d'un mois, le Conseil constitutionnel a tenu compte de « *l'importance des sommes dues et de l'ancienneté de [la] dette fiscale qui porte sur plusieurs années et sur plusieurs impôts* »²⁵⁵ pour retenir la durée maximale d'inéligibilité prévue.

En troisième et dernier lieu, deux ans à peine après la déclaration de son inéligibilité, M. Robert a tenté de solliciter auprès du Préfet de la Réunion une hypothétique autorisation officielle de se présenter comme candidat aux élections municipales de mars 2020 concernant la Commune de Saint-Leu. Décision implicite de refus oblige, l'édile déchu s'est engagé sur la voie juridictionnelle en introduisant notamment un référé-liberté devant le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion. Ce recours fut logiquement infructueux tant devant le juge des référés du tribunal administratif²⁵⁶ que devant celui du Conseil d'État en appel²⁵⁷, un Préfet n'ayant pas compétence pour autoriser la candidature d'un élu inéligible. Dans son ordonnance, le juge des référés du Conseil d'État retient que « *si M. Robert soutient que le refus que lui a opposé le Préfet porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit de se porter candidat, le Code électoral, qui fixe les conditions dans lesquelles doivent être déposées et*

²⁵² Signifiant « Obligations Fiscales ».

²⁵³ Cons. constit., 06 juillet 2018, n° 2018-1 OF, précité.

²⁵⁴ *Idem.*

²⁵⁵ *Idem.*

²⁵⁶ TA Réunion, ord. réf., 18 novembre 2019, n° 1901471.

²⁵⁷ CE, 02 décembre 2019, n° 436154, *M. Robert*.

examinées les déclarations de candidature aux élections municipales, n'habilite pas le Préfet à autoriser, par anticipation, une telle candidature »²⁵⁸.

Commentant ces différentes décisions et plus généralement l'application du mécanisme de l'article L.O. 136-4 du Code électoral à la situation de M. Robert, le Professeur Romain Rambaud indique à juste titre que « *pour qui les fréquente, il est toujours frappant de constater l'audace du personnel politique [...] les candidats et les élus devraient prendre le droit électoral au sérieux* »²⁵⁹.

Ainsi, l'exemple de M. Thierry Robert fera date en matière de micro-moralisation de la vie politique, tant par les manquements sanctionnés que par la sanction retenue. Il y a lieu d'espérer, pour le bien-être du jeu démocratique, que lorsqu'un dispositif - tel que celui de l'article L.O. 136-4 du Code électoral - fonctionne, il soit également en mesure de dissuader. Toutefois, il ne faudrait pas que la marge d'appréciation dont dispose le Conseil constitutionnel et le rôle restreint du bureau de l'Assemblée concernée, se bornant à constater les irrégularités fiscales, conduisent à un certain immobilisme ou – pire – à une instrumentalisation du dispositif à des fins politiques.

In fine, l'application exclusive de l'inéligibilité-sanction aux députés et sénateurs interroge. À l'heure de la « *Confiance dans la vie politique* »²⁶⁰, il y a quelque chose d'étonnant à ne soumettre à ce mécanisme, particulièrement efficace par ailleurs, que les seuls parlementaires. En effet, la micro-moralisation de la vie politique par cette sanction devrait concerner *a minima* l'ensemble des élus et responsables visés par les sanctions d'inéligibilité au titre des obligations déclaratives précédemment étudiées²⁶¹. En tout état de cause, ceci témoigne de la contrainte excessive pesant sur les députés et sénateurs en matière d'inéligibilités-sanctions micro-moralisantes. Les membres du Parlement apparaissent comme un « public test » pour l'application d'une nouvelle sanction, et ce dans l'attente d'une éventuelle généralisation du mécanisme à un éventail élargi de responsables politiques.

L'accumulation de ces inéligibilités-sanctions témoigne du poids de la micro-moralisation pour la classe parlementaire (1). Entre les inéligibilités déclarées par le juge de l'élection et celles prononcées par le juge pénal pour des manquements aux obligations déclaratives, et la récente institution du mécanisme de la vérification fiscale, il faut constater avec le Professeur Alain-Gérard Slama que « *la transparence est une utopie, qui, par définition, est sans frontières ; son*

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ R. RAMBAUD, « Vérification de la situation fiscale – inéligibilité – élections municipales 2020 », *RJOI* n° 27, 2020, pp. 214-219.

²⁶⁰ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 ; Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017.

²⁶¹ Art. L.O. 136-2 du Code électoral et Art. 131-26-2, II, 12° du Code pénal.

ambition est sans limites »²⁶². N'en déplaise aux députés et sénateurs. Ce constat tranche évidemment avec la légèreté blâmable de notre droit positif vis-à-vis de l'élection présidentielle qui, même en matière de micro-moralisation, apparaît décidément comme une sphère intouchable (2).

2. La micro-moralisation neutralisée à l'égard de l'élection présidentielle

« *Cœur de la vie politique* » sous la V^e République²⁶³, l'élection présidentielle se démarque assurément en matière de micro-moralisation. Largement dérogoire au droit commun électoral, ce temps fort de la politique française structure notre système démocratique et mobilise le corps électoral dans son ensemble. En ce sens, la micro-moralisation de la vie politique devrait en toute logique pénétrée pleinement – c'est-à-dire de la candidature aux éventuelles sanctions – le déroulement de l'élection présidentielle. À ce titre, de nombreuses obligations déclaratives fondées sur un impératif de transparence pèsent sur les candidats²⁶⁴, à l'instar d'ailleurs de celles qu'ont à supporter les élus locaux et nationaux²⁶⁵. Néanmoins, la ressemblance s'arrête là où commence la législation sur le financement des campagnes électorales.

Par un silence dont l'acceptabilité s'amenuise au fil du temps, les textes en vigueur ne permettent pas au juge de l'élection présidentielle de déclarer inéligible le candidat et/ou l'élu qui verrait son compte de campagne rejetée à raison d'irrégularités ou de dépassement du plafond autorisé de dépenses électorales.

En ne prévoyant que des sanctions de nature pécuniaire en pareille hypothèse (a), le droit positif n'offre ainsi que peu d'alternatives aptes à remédier à cette absence de mécanisme de mise à l'écart temporaire du politique fraudant aux fins d'accéder au plus haut niveau de l'État (b).

a. Des sanctions strictement pécuniaires aux conséquences blâmables

²⁶² A.-G. SLAMA, « Le professeur Alain-Gérard Slama analyse le détournement politique du concept de transparence », *Le Temps*, 15 avril 2013 (<https://www.letemps.ch/monde/professeur-alaingerard-slama-analyse-detournement-politique-concept-transparence> – dernière consultation le 8 juin 2022).

²⁶³ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, p. 175.

²⁶⁴ Il en va notamment ainsi concernant l'obligation faite aux candidats, au Président sortant et au Président élu de communiquer à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts et d'activités ainsi qu'une déclaration de situation patrimoniale visées à l'article L.O. 135-1 du Code électoral.

²⁶⁵ *Supra*.

De prime abord, il faut relever qu'il n'est pas question ici du contentieux des élections présidentielles *lato sensu* – excluant ainsi les protestations et autres contestations électorales – mais plus spécifiquement du contrôle du financement des campagnes électorales en lien avec le contentieux périphérique du remboursement des dépenses de campagne.

En premier lieu, candidats et élus à l'élection présidentielle²⁶⁶ bénéficient d'un remboursement plus ou moins important de leurs dépenses de campagne sous réserve du respect de règles tenant à l'origine de leurs ressources et au respect du plafond de dépenses autorisées. Sur ce dernier point, une lecture combinée de la loi du 06 novembre 1962 *relative à l'élection du Président de la République*²⁶⁷ et du décret du 30 décembre 2009 *portant majoration du plafond des dépenses électorales*²⁶⁸ révèle que le plafond de dépenses autorisées s'élève à 16 851 000 d'euros pour l'ensemble des candidats et à 22 509 000 d'euros pour ceux présents au second tour. De plus, il est prévu que « *lors de la publication de la liste des candidats au premier tour, l'État verse à chacun d'entre eux une somme de 153 000 euros, à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne* »²⁶⁹.

Concernant le remboursement lui-même, celui-ci correspond à une fraction du montant de ce plafond qui varie de 4,75 % pour les candidats ayant reçu moins de 5 % des suffrages exprimés, à 47,5 % dès lors qu'un taux supérieur ou égal à 5 % des suffrages exprimés aurait été recueilli, sans distinction entre le premier et le second tour des élections présidentielles²⁷⁰.

Pour pouvoir bénéficier de ce remboursement forfaitaire, une procédure de contrôle du financement des campagnes électorales est organisée. À ce titre, la procédure applicable renvoie pour une part non-négligeable au droit commun. En effet, la loi du 06 novembre 1962 précitée, en son article 3, II, prévoit que les règles applicables au contrôle financier des élections de droit commun concernent également l'élection présidentielle. Cette disposition visant les articles L. 52-4 et suivants du Code électoral, le contrôle financier incombe ainsi en premier lieu à une autorité administrative déjà évoquée, la CNCCFP²⁷¹. Néanmoins, au titre d'une différence notable, le délai dont dispose la Commission pour vérifier la

²⁶⁶ Les élections de droit commun sont aussi concernées, dans une moindre mesure, par ce mécanisme de remboursement forfaitaire.

²⁶⁷ Loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

²⁶⁸ Décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales.

²⁶⁹ Loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962, art. 3, V, alinéa 2.

²⁷⁰ Loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962, art. 3, V, alinéa 3.

²⁷¹ *Supra*.

régularité des comptes de campagne est d'un an²⁷² contre six mois²⁷³ pour les élections de droit commun soumises à son contrôle. En sus, « *l'obligation de dépôt du compte de campagne ainsi que la présentation de ce compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés s'imposent à tous les candidats* »²⁷⁴.

En deuxième lieu, il convient de souligner que jusqu'en 2006²⁷⁵, les Sages de la rue de Montpensier, juges de l'élection présidentielle en vertu de l'article 58 de la Constitution²⁷⁶, étaient exclusivement compétents pour apprécier la régularité des comptes de campagnes des candidats à l'élection présidentielle. Depuis lors, la CNCCFP est compétente en la matière, le Conseil constitutionnel n'étant saisi qu'en cas d'appel formé par un candidat contre le rejet de son compte de campagne par la Commission conformément à la loi du 06 novembre 1962²⁷⁷. Contentieux de pleine juridiction particulier puisque seul le candidat dont le compte de campagne a été rejeté peut saisir le Conseil constitutionnel²⁷⁸.

En troisième lieu, malgré cette évolution satisfaisante de l'autorité en charge de la vérification au fond du compte de campagne, le problème reste entier en cas de rejet de ce dernier. En effet, la loi du 06 novembre 1962 ne fait pas de renvoi aux articles du Code électoral sanctionnant par l'inéligibilité de tels manquements à la législation sur le financement des campagnes électorales²⁷⁹. Il en va de même concernant l'inéligibilité déclarée par le juge de l'élection pour sanctionner l'accomplissement de manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin²⁸⁰. Ainsi, dans l'hypothèse où un candidat serait élu Président de la République et verrait son compte de campagne rejeté, notre droit positif justifierait alors pleinement le maintien au pouvoir d'un fraudeur.

En 2001, le rapport remis à l'Assemblée nationale par le député socialiste, M. Bernard Derosier, relevait en ce qui concerne les élections présidentielles que « *contrairement aux autres élections, il n'existe pas de sanction d'inéligibilité ou d'annulation de l'élection du candidat fautif. Sans doute la campagne présidentielle est-elle particulière en ce qu'elle se déroule sur l'ensemble du*

²⁷² Loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962, art. 3, II, alinéa 6.

²⁷³ *Idem*.

²⁷⁴ Art. L. 52-15, alinéa 2 du Code électoral.

²⁷⁵ Loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962, art. 3, II, alinéa 5.

²⁷⁶ Loi organique n° 2006-404 du 05 avril 2006 *relative à l'élection du Président de la République*, art. 2.

²⁷⁷ Loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962, art. 3, III, alinéa 3.

²⁷⁸ CAA Paris, 21 février 2019, n° 18PA03353.

²⁷⁹ Art. L.O. 136-1 et L. 118-3 du Code électoral.

²⁸⁰ Art. L.O. 136-3 et L. 118-4 du Code électoral.

territoire et mobilise des moyens humains et financiers considérables. Mais la transparence exige [pourtant] des règles strictes »²⁸¹.

Or, seules des sanctions de nature pécuniaire sont prévues dans l'hypothèse d'un rejet du compte de campagne. Tout d'abord, ce rejet conduit à l'obligation de rembourser l'avance de 153 000 euros versée par l'État. Surtout, les candidats fraudeurs ne peuvent obtenir le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne qui nécessite l'approbation de leur compte²⁸². Enfin, en cas de dépassement du plafond des dépenses, le politique fautif devra verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement²⁸³.

À ce jour, trois candidats aux élections présidentielles ont vu leur compte de campagne rejeté. Il s'agit tout d'abord des comptes de campagne de M. Jacques Cheminade en 1995²⁸⁴ et de M. Bruno Mégrét en 2002²⁸⁵ du fait de l'origine de certaines de leurs ressources. Le dernier en date fut le compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy en 2012²⁸⁶ au titre d'un important dépassement du plafond autorisé de dépenses de campagne. D'ailleurs, il faut remarquer qu'à la suite de l'affaire des fausses factures dite « *Bygmalion* » relative à la campagne électorale de M. Sarkozy, il est imposé depuis 2016²⁸⁷ aux candidats de faire figurer en annexe de leur compte de campagne une présentation détaillée des dépenses exposées, des avantages et autres dons reçus²⁸⁸.

En tout état de cause, c'est dans une logique de raison d'État et de préservation de l'équilibre des institutions que le droit positif se refuse à envisager l'inéligibilité d'un candidat et surtout de l'élu à la présidence de la République. Le Professeur Francis Hamon résume ainsi de manière particulièrement limpide le dilemme dont il est question : « *si le compte rejeté est celui du candidat qui a*

²⁸¹ B. DEROSIER, *Rapport sur le projet de loi organique, modifié par le sénat, modifiant la loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*, La Documentation française, 2001.

²⁸² Loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962, art. 3, V, alinéa 4 ; Art. L. 52-15, alinéa 5 du Code électoral.

²⁸³ Art. L. 52-15, alinéa 6 du Code électoral.

²⁸⁴ Cons. constit., 11 octobre 1995, n° 95-88 PDR, *Compte de campagne de Monsieur Jacques Cheminade, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 07 mai 1995*.

²⁸⁵ Cons. constit., 26 septembre 2002, n° 2002-113 PDR, *Compte de campagne de Monsieur Bruno Mégrét, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 05 mai 2002*.

²⁸⁶ CNCCFP, 19 décembre 2012, *Compte de campagne de Monsieur Nicolas Sarkozy, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 06 mai 2012* ; Cons. constit., 04 juillet 2013, n° 2013-156 PDR, *Recours de Monsieur Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques*.

²⁸⁷ Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, art. 7.

²⁸⁸ Loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962, art. 3, II, alinéa 8.

été proclamé élu à l'issue du second tour, le pays va se trouver dans une situation politiquement absurde. La validité de l'élection ne peut pas être remise en cause puisque le rejet du compte n'a pas pour effet de rendre le candidat inéligible. [...] S'il perd en popularité, l'opinion aura du mal à admettre qu'il ait pu demeurer en fonctions malgré le désaveu qui lui a été infligé. Si, au contraire, il gagne en popularité, on reprochera au Conseil constitutionnel d'avoir fait preuve, en rejetant son compte, d'un formalisme étroit. Dans les deux cas, l'image des institutions en souffrira²⁸⁹ ». En d'autres termes, l'ordre républicain commande de favoriser une situation pourtant insoutenable sur le plan juridique.

En quatrième lieu, un tel raisonnement a amené le Conseil constitutionnel, alors présidé par M. Roland Dumas, à valider les comptes de campagne de M. Édouard Balladur²⁹⁰ et de M. Jacques Chirac²⁹¹ en 1995, alors même qu'ils présentaient d'évidentes irrégularités.

Dès 2015, à l'occasion de la publication d'une partie de ses carnets intimes²⁹², M. Dumas affirmait alors sans détour que *« les comptes de campagne d'Édouard Balladur et ceux de Jacques Chirac étaient manifestement irréguliers. Que faire ? [...] Annuler l'élection de Chirac aurait eu des conséquences terribles. J'ai pensé à mon pays. Je suis un homme de devoir. Nous avons finalement décidé, par esprit républicain, de confirmer, à l'unanimité au deuxième tour, son élection présidentielle. Je suis convaincu que j'ai sauvé la République en 1995 »*²⁹³.

Toutefois, c'est l'ouverture récente des archives du Conseil constitutionnel qui a confirmé l'impensable : les Sages ont en effet sciemment minoré un certain nombre de dépenses et fermé les yeux sur la provenance des ressources afin de ne pas rejeter les comptes de campagnes de MM. Balladur et Chirac.

Une enquête menée par la Cellule investigation de Radio France, portant sur près de *« 300 pages de comptes-rendus et d'annexes des 13 séances qui se sont déroulées entre le 27 juillet et le 11 octobre 1995 »*, permet de saisir l'ampleur des manœuvres des membres du Conseil constitutionnel en la

²⁸⁹ F. HAMON, « Le contrôle juridictionnel du compte de campagne des candidats à l'élection présidentielle : entre rigueur financière et prudence politique », *LPA* n°PA201321003, p. 4, 2013.

²⁹⁰ Cons. constit., 11 octobre 1995, n° 95-91 PDR, *Compte de campagne de Monsieur Édouard Balladur, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 07 mai 1995*.

²⁹¹ Cons. constit., 11 octobre 1995, n° 95-86 PDR, *Compte de campagne de Monsieur Jacques Chirac, candidat à l'élection présidentielle des 23 avril et 07 mai 1995*.

²⁹² R. DUMAS, *Politiquement incorrect. Secrets d'État et autres confidences – carnets 1984-2014*, Cherche-Midi, 2015.

²⁹³ Y. THÉARD, « Roland Dumas : 'J'ai sauvé la République en 1995' », *Le Figaro*, 27 janvier 2015, (<https://www.lefigaro.fr/politique/2015/01/27/01002-20150127ARTFIG00389-roland-dumas-j-ai-sauve-la-republique-en-1995.php> – dernière consultation le 8 juin 2022).

matière²⁹⁴. Malgré d'importants dépassements constatés (près de six millions de francs pour M. Balladur, et cinq millions de francs pour M. Chirac) et des versements en liquide à la provenance douteuse, les rapporteurs ont été invités par les Sages de la rue de Montpensier à appliquer une règle atypique sans fondement juridique : l'absence systématique de prise en compte des dépenses prétendument non-autorisées par les candidats. Au final, les comptes de campagne ont donc simplement été réformés mais non rejetés.

Il ressort des archives du Conseil constitutionnel que cette indulgence des Sages à l'égard du compte de campagne du Président de la République nouvellement élu, M. Jacques Chirac, a en quelque sorte rejailli sur la situation de M. Balladur. En dépit d'un versement unique et sans justificatif de quelques dix millions de francs trois jours après le premier tour, les membres du Conseil constitutionnel ont estimé que le rejet du compte de M. Balladur aurait nécessairement amené la Justice à s'intéresser au financement de la campagne de M. Chirac. En ce sens, c'est la volonté de protéger le compte de campagne de ce dernier, Président élu, qui a créé cette tolérance vis-à-vis du compte de campagne de M. Balladur, agissant ainsi comme une sorte de protection par ricochet. Ainsi naquit ce qu'il convient d'appeler la « jurisprudence Roland Dumas ».

En cinquième lieu, dans le cadre de l'élection présidentielle de 1995, il est intéressant de relever qu'une contrainte asymétrique existe également entre candidats. Ainsi en est-il notamment de l'exemple de M. Jacques Cheminade. Petit candidat inattendu à l'élection présidentielle de 1995, celui-ci a vu son compte de campagne rejeté à l'unanimité par les Sages de la rue de Montpensier. Aux termes de la décision du Conseil constitutionnel, des prêts consentis pour un montant de plus de deux millions de francs en l'absence de stipulation d'intérêts devaient entraîner le rejet du compte de campagne de ce candidat²⁹⁵. Ainsi, à la différence de sa légèreté blâmable à l'égard des comptes de campagne de MM. Chirac et Balladur, le Conseil constitutionnel n'a pas jugé utile de tordre le droit afin de « *sauver la République* »²⁹⁶ dans le cas de M. Cheminade. Du moins le droit fut tout de même malmené mais dans le sens d'une particulière sévérité puisque selon l'article 1905 du Code civil un prêt est consenti par principe sans intérêts.

²⁹⁴ E. GUÉGUEN et S. TRONCHET, « Présidentielle 1995 : comment le Conseil constitutionnel a validé les comptes de campagne irréguliers de Chirac et Balladur », *Cellule investigation de Radio France*, 20 octobre 2020 (https://www.francetvinfo.fr/politique/affaire/affaire-karachi/enquete-franceinfo-presidentielle-1995-comment-le-conseil-constitutionnel-a-valide-les-comptes-de-campagne-irreguliers-de-chirac-et-balladur_4148081.html – dernière consultation le 8 juin 2022).

²⁹⁵ Cons. constit., 11 octobre 1995, n° 95-88 PDR, précité.

²⁹⁶ Y. THRÉARD, « Roland Dumas : 'J'ai sauvé la République en 1995' », *ibid.*

« *Dur envers les petits, mais timoré envers les grands, comme le sont souvent les mauvais juges dans les contes de fées de notre enfance* »²⁹⁷, le Conseil constitutionnel a pourtant conclu ses observations sur le déroulement de l'élection présidentielle de 1995 avec un optimiste déconcertant : « *en définitive, le bilan du contrôle des comptes de campagne opéré pour la première fois par le Conseil constitutionnel apparaît largement positif quant à son principe, sa mise en œuvre dans le respect des droits des candidats et sa portée dissuasive à la lumière des principes et des règles dégagées en jurisprudence* »²⁹⁸.

En sixième et dernier lieu, 17 ans après les errements de 1995, les Sages de la rue de Montpensier ont eu l'opportunité d'effacer, ne serait-ce qu'en partie, ce triste épisode attendant assurément à la légitimité de l'institution. C'est en effet en 2012, suite au recours de M. Sarkozy contre la décision de la CNCCFP rejetant son compte de campagne²⁹⁹, que le Conseil constitutionnel a explicitement confirmé l'existence d'un important dépassement du plafond autorisé de dépenses de campagne (466 118 euros)³⁰⁰. Selon M. René Dosière, particulièrement satisfait de ce retour au droit, « *on est décidément très loin des campagnes anciennes où l'opacité et l'absence de législation se traduisaient par des financements occultes et une utilisation des fonds secrets. Une illustration exemplaire des progrès accomplis depuis 20 ans dans les rapports entre l'argent et la politique* »³⁰¹.

Toutefois, en termes de moralisation de la vie politique, à l'heure où la transparence et l'exemplarité des élus sont présentées comme porte-étendards du renouveau de la confiance des citoyens en leurs institutions, il est particulier de constater l'absence persistante de sanction d'inéligibilité en la matière. D'ailleurs, l'argument de la stabilité des institutions au prix de l'injustice est récusé par la doctrine. Prônant la solution de l'annulation pure et simple de l'élection présidentielle, M. René Dosière et le Professeur Romain Rambaud affirment ainsi que « *dans toutes les élections, autres que la présidentielle, le rejet du compte de campagne du candidat élu est sanctionné par l'inéligibilité de l'intéressé et l'annulation de son élection. À l'élection présidentielle, la sanction est exclusivement financière [...]. Cette inégalité de traitement, choquante, n'a pas*

²⁹⁷ F. HAMON, « Le contrôle juridictionnel du compte de campagne des candidats à l'élection présidentielle : entre rigueur financière et prudence politique », *ibid.*

²⁹⁸ Cons. constit., 08 décembre 1995, n° 95-93 PDR, *Observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 07 mai 1995.*

²⁹⁹ CNCCFP, 19 déc. 2012, précité.

³⁰⁰ Cons. constit., 04 juill. 2013, n° 2013-156 PDR, précité.

³⁰¹ R. DOSIÈRE, « Le rejet du compte de campagne de N. Sarkozy : une décision exemplaire », *Blog de René DOSIÈRE*, 08 juillet 2013, (<http://renedosiere.over-blog.com/article-le-rejet-du-compte-de-campagne-de-n-sarkozy-une-decision-exemplaire-qui-temoigne-des-progres-en-mati-118957499.html>) – dernière consultation le 8 juin 2022).

de justification si ce n'est la déférence excessive du Parlement envers le Président de la République »³⁰².

In fine, la prééminence de l'élection du Président de la République sous la V^e République semble justifier l'absence de mécanisme de sanction à l'encontre de candidats peu scrupuleux et avides de pouvoir. Un tel constat questionne dès lors qu'il existe, comme exposé précédemment, une quantité pour le moins impressionnante de dispositifs conduisant à la mise à l'écart temporaire de responsables politiques, qu'il s'agisse de micro-moralisation ou de macro-moralisation. Dès lors, le silence du droit positif sur une situation aussi inacceptable témoigne de l'asymétrie qui règne en la matière.

Le choix de sanctions purement financières (a) ne permet ainsi d'envisager que des alternatives limitées pour compenser l'absence d'inéligibilité-sanction micro-moralisante dans le cadre de l'élection présidentielle (b).

b. Le caractère limité des alternatives au silence du droit positif

La contrainte asymétrique entre les candidats et l'élu à la présidence de la République d'un côté, et le personnel politique et notamment la classe parlementaire de l'autre, invite à penser les possibles alternatives à cette absence de moins en moins justifiable d'inéligibilité-sanction micro-moralisante en la matière.

À ce titre, deux solutions se dessinent : *d'une part*, une voie radicale, celle de la destitution du Président élu ; *d'autre part*, une voie plus douce, celle d'une interprétation extensive de la loi du 06 novembre 1962 par le Conseil constitutionnel, juge de l'élection, saisi régulièrement d'une contestation sur les opérations électorales.

En premier lieu, la méthode radicale susmentionnée – soit la destitution par le Parlement du candidat élu – peut *a priori* apparaître quelque peu déconnectée du domaine des possibles. Or de profondes irrégularités et malversations financières pourraient tout à fait conduire à la destitution du candidat élu si celles-ci étaient analysées comme se rapportant à un « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » en vertu de l'article 68 de la Constitution du 04 octobre 1958. D'ailleurs, une telle évolution a déjà été proposée à deux reprises.

Tout d'abord, elle fut avancée en 2012 dans le rapport rendu par la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, dite

³⁰² R. DOSIÈRE et R. RAMBAUD, « Annulons l'élection d'un président qui ne respecte pas le financement électoral ! », *Observatoire de l'éthique publique*, 23 octobre 2020, (<https://www.capital.fr/economie-politique/annulons-lelection-dun-president-qui-ne-respecte-pas-le-financement-electoral-1384064> – dernière consultation le 8 juin 2022).

« *Commission Jospin* », groupe de réflexion mis en place par le Président de la République³⁰³. Constatant l'absence de sanction d'inéligibilité en cas de fraude ou de manquement grave aux règles du financement de la campagne, cette Commission admettait que « *cette différence de traitement [vis-à-vis des autres élections] est difficilement justifiable sur le plan des principes [...]*³⁰⁴ ». Celle-ci proposait alors « *qu'en cas de rejet du compte de campagne du candidat proclamé élu du fait de manquements d'une particulière gravité aux règles de financement, [...] la CNCCFP ou, en cas de recours contre ses décisions, le Conseil constitutionnel notifie sa décision au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat en vue d'éclairer le Parlement et de lui permettre d'engager, le cas échéant, en toute connaissance de cause, une procédure de destitution* »³⁰⁵.

Ensuite, à l'occasion du débat parlementaire sur ce qui deviendra la future loi organique du 29 mars 2021³⁰⁶ actualisant la loi du 06 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République, un amendement reprenant la proposition de la Commission Jospin a été soumis le 04 février 2021 à l'Assemblée nationale lors de la première lecture du projet de loi, sans qu'il soit retenu *in fine*. Aux termes de celui-ci, il était proposé « *de prévoir la notification de la décision de rejet aux présidents des deux Assemblées de sorte que le Parlement dispose des éléments lui permettant d'apprécier la mise en œuvre ou non d'une procédure de destitution en vertu de l'article 68 de la Constitution* »³⁰⁷.

Ainsi, une modification par la voie d'une loi organique permettrait d'accorder au Conseil constitutionnel la faculté d'assurer un tel relai entre le contrôle du financement de la campagne présidentielle et la responsabilité politique du Président de la République devant le Parlement.

Introduite dans la Constitution en 2007³⁰⁸, la destitution du candidat élu constitue un mécanisme de régulation démocratique exceptionnel dont l'application est conditionnée par de nombreuses étapes. Selon la loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014³⁰⁹, cette procédure requiert l'adoption, à la majorité des deux tiers des membres d'une des Assemblées (Assemblée nationale

³⁰³ Décret n° 2012-875 du 16 juillet 2012 portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

³⁰⁴ L. JOSPIN, *Pour un renouveau démocratique : rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, La Documentation française, 2012, p. 21.

³⁰⁵ *Idem*.

³⁰⁶ Loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.

³⁰⁷ Amendement n° 285 du 04 février 2021, Projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République, N° COM-16.

³⁰⁸ Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution [Responsabilité du Président de la République].

³⁰⁹ Loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.

ou Sénat), d'une proposition de réunion du Parlement alors composé en Haute Cour. Cette proposition doit être transmise à l'Assemblée n'ayant pas déclenché la procédure qui dispose alors de quinze jours pour se prononcer sur son adoption. Dès lors, l'absence d'adoption de la proposition de destitution par cette Assemblée a pour effet de mettre un terme à la procédure. En cas d'adoption, le Parlement, alors réuni en Haute Cour, a l'obligation de se prononcer dans le mois suivant. Présidée par le président de l'Assemblée nationale, la Haute Cour peut prononcer la destitution du Président élu à condition qu'une telle décision soit prise à la majorité des deux tiers de ses membres.

Néanmoins, une telle solution connaît deux obstacles majeurs. *D'une part*, la majorité présidentielle au Parlement serait mécaniquement amenée à peser de tout son poids pour que l'adoption d'une proposition de destitution ne puisse aboutir. *D'autre part*, le candidat élu visait par une telle procédure pourrait opter pour la dissolution de l'Assemblée nationale³¹⁰ afin de mettre un terme à la procédure de réunion du Parlement en Haute Cour.

Mme Marie de Cazals constate ainsi que dans une telle hypothèse, « *une majorité aura été convaincue de la nécessité de destituer le Président ce qui ébranlera sûrement l'institution. L'attitude à adopter sera délicate et, même si le Président décide de recourir à la dissolution de l'Assemblée nationale, il sera affaibli. Il aura, en outre, toujours à essuyer la fronde des sénateurs contre lesquels il ne peut rien. Enfin, rien ne dit que ceux qui ont voté en faveur de la destitution ne soient pas réélus* »³¹¹. Partant, la voie de la destitution, théoriquement envisageable, apparaît peu praticable en réalité.

En second lieu, une voie plus douce, mais non moins audacieuse, pourrait être empruntée sur le terrain juridictionnel. Toutefois, une telle solution implique de rejoindre les berges du contentieux de l'élection présidentielle, c'est-à-dire celles de la contestation des opérations électorales devant le Conseil constitutionnel. Gardien de la « *régularité de l'élection du Président de la République* », le juge constitutionnel a logiquement compétence pour traiter de ce type de contestation en vertu de la Constitution³¹², de la loi du 06 novembre 1962 précitée³¹³ et de l'ordonnance n° 58-1067 du 07 novembre 1958³¹⁴.

³¹⁰ Art. 12 de la Constitution du 04 octobre 1958.

³¹¹ M. DE CAZALS, « La Ve République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958 », *RFDC*, vol. 71, n°3, 2007, pp. 451-470.

³¹² Art. 58 de la Constitution du 04 octobre 1958.

³¹³ Loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962, art. 3, III.

³¹⁴ Ord. n° 58-1067 du 07 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, art. 50.

Il faut relever que ce contentieux, à la différence des élections de droit commun, se veut avant tout « *préventif et non correctif dans le sens où il est réalisé concomitamment à la proclamation des résultats, laquelle est ainsi véritablement définitive* »³¹⁵. C'est la raison pour laquelle la saisine du juge de l'élection présidentielle est enserrée dans des conditions très strictes par un important décret n° 2001-213 du 08 mars 2001³¹⁶. Aux termes de son article 30, seules trois catégories de requérants peuvent contester le déroulement des opérations électorales dans leur ensemble ou non. *Tout d'abord*, les électeurs ont la possibilité de faire inscrire leur contestation au procès-verbal le jour du vote, celle-ci pouvant porter sur la totalité des opérations électorales ou simplement celles se rapportant à leur circonscription. Cela signifie alors qu'ils ne saisissent pas directement le juge de l'élection et n'ont qu'un délai d'un jour pour faire inscrire leur réclamation au procès-verbal, soit le jour du scrutin. *Ensuite*, le représentant de l'État dispose quant à lui d'un délai de quarante-huit heures pour déférer directement au Conseil constitutionnel les opérations électorales ayant pu connaître des irrégularités dans sa circonscription. *Enfin*, l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle peuvent également saisir directement le juge de l'élection dans un délai de quarante-huit heures, mais ont quant à eux la possibilité de contester la totalité des opérations électorales. Régulièrement saisis, les Sages de la rue de Montpensier ne disposent alors que d'un délai très court pour traiter les contestations leur étant ainsi transmises³¹⁷.

Dans l'hypothèse où des moyens fondés sur des manquements de candidats à la législation sur le financement des campagnes électorales ou d'autres manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin venaient à être soulevés devant lui, le juge de l'élection présidentielle ne peut, en principe, sanctionner ceux-ci par l'inéligibilité. En effet, l'article 3, II, alinéa 1^{er} de la loi du 06 novembre 1962 ne vise aucune des inéligibilités-sanctions réprimant de tels manquements.

Or, il n'est pas dit que le Conseil constitutionnel ne puisse, par une construction jurisprudentielle audacieuse dont il a le secret³¹⁸, apporter une réponse à ce silence assourdissant du droit positif. Si la loi de 1962 ne fait pas

³¹⁵ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, op. cit., p. 656.

³¹⁶ Décret n° 2001-213 du 08 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

³¹⁷ Décret n° 2001-213 du 08 mars 2001, art. 29.

³¹⁸ Par ex., le Conseil constitutionnel, à partir de la devise « *Liberté, égalité, fraternité* », a dégagé un principe de fraternité contenant une liberté, celle d'aider autrui : Cons. constit., 06 juillet 2018, n° 2018-717/718 QPC, *M. Cédric H. et autres*. De la même manière, il a déduit du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 le principe de sauvegarde de dignité de la personne humaine : Cons. constit., 27 juillet 1994, n° 94-343/344 DC, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*.

mention des articles L.O. 136-1 et L.O. 136-3 du Code électoral, elle prévoit néanmoins l'application de l'article L.O. 127 du même Code à l'élection présidentielle.

Aux termes de cet article, « toute personne qui, à la date du premier tour de scrutin, remplit les conditions pour être électeur et n'entre dans aucun des cas d'inéligibilité prévus par le présent livre peut être élue à l'Assemblée nationale »³¹⁹. Il faut préciser que cette disposition figure au Chapitre III du Titre II du Livre I^{er} du Code électoral, ce qui correspond aux conditions d'éligibilité et d'inéligibilité relatives aux parlementaires. Or, c'est précisément dans ce Chapitre que sont contenues les inéligibilités-sanctions précitées.

En ce sens, le Conseil constitutionnel pourrait parfaitement considérer que la moralisation de la vie politique commande d'interpréter l'article 3, II, alinéa 1^{er} de la loi de 1962 comme renvoyant nécessairement aux sanctions d'inéligibilités prévues pour les élections législatives et sénatoriales³²⁰. Par une interprétation constructive et surtout amplement tenable eu égard à la rédaction sans équivoque de l'article L.O. 127 du Code électoral, le juge de l'élection présidentielle opérerait de la sorte une « mini-révolution » jurisprudentielle aux grandes conséquences constitutionnelles.

Dans une telle hypothèse, la micro-moralisation de la vie politique s'orienterait alors vers une saine gradation. Si des parlementaires nationaux ont à supporter, au nom de la transparence, une accumulation de sanctions d'inéligibilité au titre de leurs obligations déclaratives, il semble logique que les candidats à la présidence de la République aient à craindre le même sort *a minima* s'ils tentent d'accéder au pouvoir de manière illégale et frauduleuse.

Ainsi, cette technique du renvoi, bien connue des Sages de la rue de Montpensier³²¹, mériterait d'être utilisée dans le cas de l'élection présidentielle afin de compenser la carence actuelle de notre droit positif en la matière. Celle-ci « aurait le même effet que l'arme atomique : la dissuasion et la prévention. [...] Elle renforcerait le caractère exemplaire de notre législation électorale en établissant que dans notre République, nul n'est au-dessus des lois, pas même le Président de la République »³²².

Si par extraordinaire le juge de l'élection était amené à interpréter la loi du 06 novembre 1962 de manière aussi constructive, il n'en reste pas moins que les inéligibilités-sanctions dont il est question ne peuvent être prononcées que pour

³¹⁹ Art. L.O. 127 du Code électoral.

³²⁰ Art. L.O. 296 du Code électoral.

³²¹ Technique de la Constitutionnalité par renvoi.

³²² R. DOSIÈRE et R. RAMBAUD, « Annulons l'élection d'un président qui ne respecte pas le financement électoral ! », *ibid.*

une durée maximale de trois ans. Autrement dit, le candidat même élu qui se verrait déclarer inéligible via une interprétation extensive de l'article L.O. 127 du Code électoral, pourrait parfaitement se représenter à nouveau lors de la prochaine élection présidentielle. Partant, les effets pratiques d'une telle avancée semblent bien minces comparés à l'effort que le Conseil constitutionnel devrait fournir pour parvenir à une telle avancée. Certes plus envisageable que la procédure de dissolution du Président élu, le succès du choix de la voie juridictionnelle en la matière est toutefois loin d'être garanti.

In fine, eu égard au faible nombre et à la complexité de mise en œuvre d'alternatives au silence du droit positif, l'élection présidentielle apparaît décidément comme une sphère intouchable du point de vue de la moralisation de la vie politique via l'inéligibilité-sanction. Interrogé à propos des élections présidentielles de 1995 et du contrôle des comptes de campagne de MM. Balladur et Chirac par les Sages de la rue de Montpensier, le Professeur Romain Rambaud est catégorique : « *Il est certain que le système [...] aujourd'hui n'est pas satisfaisant et il faudrait qu'un Président de la République, même élu, puisse être déclaré inéligible [...]. On ne peut pas rester comme ça en France avec un système qui fait tout pour tolérer un compte de campagne qui serait illégal* »³²³.

Préférant l'ordre et l'injustice au respect du droit, la législation électorale française choisit l'ombre de la raison d'État en contradiction avec ce qu'elle impose pourtant à l'ensemble de la représentation nationale et locale : le respect des règles du jeu démocratique sous peine d'exclusion temporaire de ce dernier.

Dans ces conditions, la doctrine continue et continuera d'affirmer qu'« *on ne peut pas sérieusement envisager qu'un candidat déclaré élu à la présidence de la République puisse être démissionné d'office pour manquement aux règles de financement régissant l'élection présidentielle* »³²⁴ : ne serait-ce pas là, après tout, un manque de volonté plus qu'une inconcevable avancée juridique ?

Conclusion du I.

Pour reprendre l'expression de M. Bélih Nabli, c'est bien l'étude des différentes échelles de la « *moralisation- juridicisation* »³²⁵ sous le prisme de

³²³ R. RAMBAUD, « Présidentielle de 95 : pourquoi le Conseil Constitutionnel a-t-il validé des comptes de campagne irréguliers ? », *France Culture*, 21 octobre 2020, (<https://www.franceculture.fr/emissions/la-question-du-jour/presidentielle-de-95-pourquoi-le-conseil-constitutionnel-a-t-il-valide-des-comptes-de-campagne> – dernière consultation le 14 juin 2022).

³²⁴ M. GULLAUME, J. BENETTI, G. CARCASSONNE et H. PORTELLI, « Quelle réforme du système de présentation à l'élection présidentielle ? », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n° 41, octobre 2013.

³²⁵ B. NABLI, « Fondements de la "moralisation-juridicisation" de la vie politique », *ibid.*

l'architecture duale des régimes d'inéligibilités-sanctions qui a fait l'objet de la présente partie. La moralisation de la vie politique par la mise à l'écart temporaire de ces derniers se manifeste donc à deux niveaux. *D'une part*, une micro-moralisation du jeu démocratique s'opère par l'intervention conjointe des juges électoral et pénal réprimant les atteintes portées directement à la sphère politico-électorale. *D'autre part*, une macro-moralisation est assurée par le seul juge répressif via la sanction des manquements aux impératifs de probité et plus largement d'exemplarité inhérents à la qualité de représentant politique.

Ce mouvement global, qui s'exprime à l'échelle micro et à l'échelle macro, révèle ainsi qu'actuellement la quasi-totalité de la représentation politique nationale et locale doit supporter une présomption constante de culpabilité. Cerné par un risque quasi-permanent d'inéligibilité, le personnel politique avoue d'ailleurs avoir « *la moralisation dans les chaussettes* »³²⁶. Sur le volet quantitatif, l'ampleur du développement des inéligibilités-sanctions au cours de ces dernières années, notamment en matière pénale, témoigne d'une poursuite assumée de la moralisation de la vie politique comme finalité de la mise à l'écart temporaire des candidats et autres élus fautifs. L'arsenal juridique apparaît ainsi particulièrement étoffé en la matière.

Néanmoins, c'est véritablement sur l'aspect qualitatif des dispositifs étudiés qu'il y a lieu de s'interroger. À ce titre, la contrainte asymétrique ayant fait l'objet des précédents développements permet de constater le caractère perfectible des inéligibilités-sanctions en termes de moralisation de la vie politique. Quand certains politiques sont cernés, d'autres sont intouchables, or tous évoluent et agissent pourtant dans la même sphère démocratique. Or, à l'heure où tous les citoyens disposent notamment de la possibilité d'accéder aux comptes de campagne et aux décisions y afférentes³²⁷, il est étonnant qu'une démocratie se voulant la plus transparente possible continue à privilégier une solution qui n'a rien de satisfaisant s'agissant de la plus haute fonction de l'État.

Outre leur échelle de finalité moralisante, les inéligibilités-sanctions se distinguent en fonction du processus juridictionnel dont elles sont issues. En ce sens, l'approche matérielle, organique et personnelle des sanctions d'inéligibilité (I) doit être complétée par une analyse de leur mise en œuvre juridictionnelle, celle-ci venant au renfort de la moralisation de la vie politique (II).

³²⁶ C. BELAÏCH, « Les politiques ont la moralisation dans les chaussettes », *Libération*, 23 octobre 2019, (https://www.liberation.fr/france/2019/10/23/les-politiques-ont-la-moralisation-dans-les-chaussettes_1759341/ – dernière consultation le 8 juin 2022).

³²⁷ CE, Ass., 27 mars 2015, n° 382803, *Mediapart*.

II. La mise en œuvre juridictionnelle des inéligibilités-sanctions au renfort de la moralisation de la vie politique

L'étude de la mise en œuvre juridictionnelle des inéligibilités-sanctions conduit de nouveau logiquement à distinguer celles d'entre elles qui relèvent de la matière pénale de celles déclarées par le juge électoral. Néanmoins, eu égard aux développements précédents, la situation de l'élection présidentielle ne sera pas abordée du fait de l'absence d'inéligibilité-sanction en la matière.

Dès lors, l'analyse de la mise en œuvre de ces dispositifs impliquera nécessairement de s'intéresser aux offices respectifs du juge électoral et du juge répressif. Il faut souligner que « *si l'office du juge est bien l'ensemble des devoirs et des pouvoirs attachés à sa fonction, il ne peut s'agir que de devoirs et de pouvoirs déterminés par une source normative dite positive, c'est-à-dire ayant par convention une nature contraignante : la Constitution, la loi, le règlement, mais aussi d'autres textes, européens ou internationaux, tels que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* »³²⁸. C'est en ce sens que la notion d'« office » sera ci-après entendue.

Au renfort du champ considérable couvert par les différentes déclinaisons de ce mécanisme de mise à l'écart temporaire des candidats et autres élus fautifs ayant porté directement ou indirectement atteinte à la sphère politico-électorale, la mise en œuvre juridictionnelle des inéligibilités-sanctions s'avère assurément favorable à la moralisation de la vie politique. *D'une part*, le cadre constitutionnel et européen est assez peu contraignant vis-à-vis des sanctions d'inéligibilité, qu'elles soient déclarées par le juge électoral ou prononcées par le juge répressif. Au sein de cette espace, il est intéressant de constater qu'une osmose particulière caractérise les rapports entre le droit constitutionnel et ces inéligibilités-sanctions, tandis que ces dernières n'ont à supporter qu'une soumission relative aux exigences du droit du Conseil de l'Europe (A). *D'autre part*, s'agissant des offices juridictionnels menant au prononcé de la sanction d'inéligibilité, ceux-ci se distinguent au regard de leurs logiques propres. Il résulte alors de leurs différences une complémentarité particulièrement bénéfique à la moralisation de la vie politique (B).

³²⁸ B. BERNABÉ, « L'office du juge et la liturgie du juste », *Cahiers philosophiques*, vol. 147, n°4, 2016, pp. 48-67.

A. Un cadre constitutionnel et européen peu contraignant à l'égard du prononcé de la sanction d'inéligibilité

Déclarées par le juge de l'élection ou décidées par le juge pénal, les inéligibilités-sanctions interrogent quant à leur réception tant par le droit constitutionnel que par le droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

À ce titre, il est bon de rappeler qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 « *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* », ce qui conduit le juge constitutionnel à retenir une conception universaliste de la citoyenneté et des droits qui lui sont attachés³²⁹ dont l'éligibilité fait partie. Quant aux Juge de Strasbourg, ceux-ci estiment que « *le droit de se porter candidat aux élections, inhérent à la notion de régime véritablement démocratique, ne serait qu'illusoire si l'intéressé pouvait à tout moment en être arbitrairement privé* »³³⁰.

Loin de s'exclure, les sanctions d'inéligibilité se meuvent ainsi dans un cadre commun, aussi bien sur le plan constitutionnel que conventionnel. En ce sens, il convient d'examiner successivement la manière dont s'inscrivent ces dispositifs de mise à l'écart temporaire du jeu démocratique dans le cadre constitutionnel puis européen. Tandis qu'une osmose particulière caractérise les rapports entre les exigences constitutionnelles et les inéligibilités-sanctions (1), c'est une soumission relative qui se dessine sur le plan conventionnel (2), l'ensemble étant bien entendu particulièrement positif pour la poursuite d'une moralisation pertinente de la vie politique.

1. L'osmose particulière entre les exigences constitutionnelles et les inéligibilités-sanctions

Univers nébuleux à la construction anarchique, la coexistence d'inéligibilités-sanctions déclarées par le juge électoral et prononcées par le juge pénal interrogent nécessairement sur leur prise en compte par le droit constitutionnel.

Dans le cadre d'une première réflexion, il peut être tentant d'avancer que la sanction d'inéligibilité déclarée par le juge de l'élection et la peine complémentaire prononcée par le juge répressif ne sauraient être envisagées sous

³²⁹ P. ESPLUGAS-LABATUT, « La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français » in « La citoyenneté aujourd'hui », *Actes du colloque de Dakar*, 2006, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse I, pp. 207-219.

³³⁰ Cour EDH, 09 avril 2002, n° 46726/99, *Podkolzina c. Lettonie*.

un prisme constitutionnel commun. Or, une étude des décisions juridictionnelles rendues à propos de celles-ci, quelle que soit leur coloration, révèlent qu'elles partagent un même caractère – celui-ci de « sanctions ayant le caractère d'une punition » – et doivent donc respecter un ensemble d'exigences inhérentes à celui-ci (a). Cependant, un même caractère ne signifie pas ipso facto une même nature. Aussi, malgré cette identité partagée, il est tout de même question de sanctions de nature différente, soit déclarées par le juge électoral, soit prononcées par le juge pénal. Dès lors, la question du possible cumul de celles-ci doit être abordée (b).

a. Des sanctions ayant le caractère d'une punition

De prime abord, il convient de rappeler qu'aux termes du dernier aliéna de l'article 3 de la Constitution de 1958, le droit de vote et d'éligibilité se définit comme la capacité d'être électeur, « *dans les conditions déterminées par la loi, reconnue à tous les nationaux français majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques* »³³¹. Par une décision de 1982, les Sages de la rue de Montpensier ont précisé que « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu* »³³². Ainsi, c'est le critère d'incapacité qui fonde la possibilité pour le juge, quel qu'il soit, de priver un citoyen de son droit d'éligibilité.

Partant de ce constat le Conseil constitutionnel a œuvré dans le sens d'une réduction considérable de la distinction, jusqu'alors bien ancrée, entre le régime des sanctions pénales entourées de garanties préservatrices des droits fondamentaux du condamné, et celui des autres sanctions notamment administratives. Dans décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, le juge constitutionnel français a ainsi estimé que « *le principe de la séparation des pouvoirs non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* »³³³.

³³¹ Art. 3 de la Constitution du 04 octobre 1958.

³³² Cons. constit., 18 novembre 1982, n° 82-146 DC, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*.

³³³ Cons. constit., 28 juillet 1989, n° 89-260 DC, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*.

Concernant les inéligibilités-sanctions pénales comme administratives, c'est véritablement la fameuse décision « *Conseil supérieur de l'audiovisuel* » rendue par les Sages de la rue de Montpensier qui retiendra ici l'attention. Le Conseil constitutionnel a alors posé le principe selon lequel « *une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense ; [...] ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition [...]* »³³⁴.

Dès lors si les inéligibilités-sanctions partagent ce caractère, cela signifie qu'elles sont *ipso facto* soumises à l'ensemble des principes visés par le Conseil constitutionnel et qui s'imposent au prononcé d'une sanction en matière pénale. Une analyse de diverses inéligibilités-sanctions permettra ainsi d'établir que la jurisprudence leur reconnaît effectivement un tel caractère commun, celui de « punitions », selon qu'elles soient déclarées par le juge de l'élection ou prononcées par la juridiction pénale, avant de se focaliser sur l'une des exigences communes à celles-ci.

En premier lieu, les peines d'inéligibilités-sanctions prononcées par le juge pénal apparaissent logiquement et nécessairement comme les plus aisément qualifiables de « sanctions ayant le caractère d'une punition » au regard de leur nature. Qu'elle soit prononcée à titre principal ou complémentaire de manière quasi-obligatoire ou non, la peine d'inéligibilité s'analyse évidemment comme une sanction ayant le caractère d'une punition en ce qu'elle émane d'une juridiction pénale et prive le condamné de son droit de se présenter à une élection.

À ce titre, il est opportun de se reporter à la décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 précédemment étudiée³³⁵ concernant l'abrogation de l'article L. 7 du Code électoral³³⁶. Pour rappel, à partir de 1995³³⁷, l'article L. 7 du Code électoral sanctionnait les personnes coupables d'atteintes à la probité ou de recel de celles-ci par leur radiation automatique des listes électorales. Le Conseil constitutionnel avait alors raisonné de la manière suivante pour retenir le caractère punitif d'une telle sanction : « *Considérant que l'interdiction d'inscription sur la liste électorale imposée par l'article L. 7 du code électoral vise notamment à réprimer plus sévèrement certains faits lorsqu'ils sont commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public ; qu'elle emporte une incapacité d'exercer*

³³⁴ Cons. constit., 17 janvier 1989, n° 88-248 DC, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*.

³³⁵ Cons. constit., 11 juin 2010, n° 2010-6/7 QPC, précité.

³³⁶ *Supra*.

³³⁷ Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995.

une fonction publique électorale d'une durée égale à cinq ans ; qu'elle constitue une sanction ayant le caractère d'une punition »³³⁸.

Dès lors, un parallèle peut être établi entre feu l'article L. 7 du Code électoral et les actuels articles 131-26, 131-26-1 et 131-26-2 du Code pénal. La lecture combinée de ces derniers révèle qu'ils prévoient une sanction d'inéligibilité, soit la perte de la possibilité de se présenter à une élection, et répriment plus sévèrement notamment les personnes investies d'un mandat électif public lors de la commission des faits litigieux. Sur ce dernier point, l'article 131-26-1 du Code pénal prévoit en effet que la durée maximale de cinq ans d'inéligibilité sanctionnant la commission de certains délits est portée à dix ans au plus lorsqu'elle est le fait d'une personne investie d'un mandat électif public. De plus, tel qu'indiqué précédemment, l'article 131-26-2, II du même Code liste un nombre considérable de délits pour lesquels le prononcé de la peine d'inéligibilité est désormais quasiment obligatoire.

Partant, même si cela confinait déjà à l'évidence, les peines d'inéligibilité prononcées par le juge pénal, objets de la présente étude, constituent nécessairement des sanctions ayant le caractère d'une punition, et ce qu'elles s'inscrivent dans une finalité micro-moralisante ou macro-moralisante.

En deuxième lieu, les inéligibilités-sanctions déclarées par le juge électoral semblent de prime abord moins facilement qualifiables de « sanctions ayant le caractère d'une punition » que leurs voisines pénales. Déclarées par le juge administratif ou constitutionnel, ces inéligibilités-sanctions à finalité micro-moralisante doivent pourtant être considérées comme telles.

Sur les quatre sanctions d'inéligibilité déclarées et précédemment étudiées, trois seront ici présentées ce qui conduira à retenir que cette notion de « sanctions ayant le caractère d'une punition » rejaillit en quelque sorte sur la dernière³³⁹. En la matière, sont concernées les articles L. 118-3 et L.O. 136-1 du Code électoral³⁴⁰, les articles L. 118-4 et L.O. 136-3 dudit Code³⁴¹ et l'article L.O. 136-4 du même Code. Sanctionnant respectivement les manquements à la législation sur le financement des campagnes électorales, les manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin et les errances en matière d'obligations fiscales, le juge électoral peut ainsi déclarer un candidat ou un élu fautif inéligible pour une durée maximale de trois ans sur le fondement de ces dispositions.

³³⁸ Cons. constit., 11 juin 2010, n° 2010-6/7 QPC, précité.

³³⁹ Art. L.O. 136-2 du Code électoral.

³⁴⁰ S'agissant du même mécanisme, seule le juge (constitutionnel ou administratif) déclarant l'inéligibilité diffère.

³⁴¹ *Idem*.

Tout d'abord, s'agissant des inéligibilités sanctionnant les manquements à la législation sur le financement des campagnes électorales, c'est-à-dire celles prévues aux articles L.O. 136-1 et L. 118-3 du Code électoral, elles ont été qualifiées de « sanctions ayant le caractère d'une punition » dès 1996³⁴². Par la suite, le juge de l'élection n'a cessé d'affirmer que l'inéligibilité-sanction déclarée consécutivement à la constatation de manquements à la législation sur le financement des campagnes électorales avait le caractère d'une punition³⁴³. Réprimant indéniablement un comportement irrégulier constitutif d'un manquement à la législation sur le financement des campagnes électorales et œuvrant dans le sens d'une dissuasion de la réalisation de tels agissements par les responsables politiques, l'inéligibilité-sanction des articles L.O. 136-1 et L. 118-3 du Code électoral s'identifie ainsi assez aisément comme une sanction devant être entourée de garanties inhérentes aux punitions.

Ensuite, concernant la déclaration d'inéligibilité frappant les candidats et élus qui ont réalisé des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin, malgré l'absence de mention expresse par le juge de l'élection de la notion de « sanction ayant le caractère d'une punition »³⁴⁴, l'inéligibilité prévue aux articles L.O. 136-3 et L. 118-4 du Code électoral doit s'analyser de la sorte. Dans ses conclusions sur l'arrêt « *Élections municipales de Vénissieux* »³⁴⁵, le rapporteur public, M. Vincent Daumas, relève que cette inéligibilité lui semble manifestement « constituer une sanction ayant le caractère d'une punition [...]. Son objet paraît clairement préventif et répressif mais, comme pour l'inéligibilité de l'article L. 118-3, il est aussi très lié au processus électoral puisqu'il s'agit de dissuader les candidats d'adopter des comportements de nature à porter atteinte à la sincérité »³⁴⁶. Dès lors, il est possible de déduire de l'absence de mention de la notion de « sanction ayant le caractère d'une punition » dans la jurisprudence relative à cette inéligibilité, l'évidence de sa dimension punitive. De surcroît, si l'inéligibilité prévue aux articles L.O. 136-1 et L. 118-3 du Code électoral est reconnue comme faisant partie de cette catégorie de sanctions, il est difficilement envisageable que tel ne

³⁴² CE, 10 juin 1996, n° 162481 et 162679, *Élec. cantonales de Toulon*.

³⁴³ CE, Ass., 04 juillet 2011, n° 338033, *Élec. régio. d'Ile-de-France* ; CE, 17 décembre 2012, n° 357273, *Élec. cantonales de Bréhal* ; CE, 07 février 2013, n° 361758, *Élec. cantonale générale du 1^{er} canton du Moule*.

³⁴⁴ Par ex., CE, 10 juin 2015, n° 386062, *Élec. des conseillers municipaux et communautaires de Chilly-Mazarin* ; CE, 29 décembre 2020, n° 445708, *Élec. des conseillers municipaux et communautaires de Chamrousse* ; CE, 12 mars 2021, n° 441734, *Élec. des conseillers municipaux et communautaires de Saint-Anne* ; CE, 30 mars 2021, n° 445347, *Élec. des conseillers municipaux et communautaires de Crespin* ; CE, 16 avril 2021, n° 445492, *Élec. des conseillers municipaux de Rayol-Canadel-sur-Mer* ;

³⁴⁵ CE, Sect., 04 février 2015, n° 385555, *Élec. mun. de Vénissieux*.

³⁴⁶ V. DAUMAS, concl. sous CE, Sect., 04 février 2015, n° 385555.

soit pas le cas de celle déclarée au titre des articles L.O. 136-3 et L. 118-4 du même Code.

Enfin, pour ce qui est de la récente inéligibilité déclarée pour une durée maximale de trois ans à l'encontre des élus réfractaires à l'impératif de transparence fiscale, le Conseil constitutionnel a expressément qualifié le dispositif fondé sur l'article L.O. 136-4 du Code électoral de « sanction ayant le caractère d'une punition ». En effet, dans leur décision n° 2017-753 DC du 08 septembre 2017 portant sur l'examen de la loi organique introduisant cette inéligibilité-sanction, les Sages de la rue de Montpensier, après avoir rappelé que les exigences énoncées à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 « s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition », ont constaté que ce mécanisme ne méconnaissait pas les principes de proportionnalité et d'individualisation des peines³⁴⁷. En creux, si la sanction d'inéligibilité de l'article L.O. 136-4 du Code électoral respecte les principes énoncés à l'article 8 de la Déclaration des droits de 1789, cela implique nécessairement qu'elle ait le caractère d'une punition³⁴⁸.

Dès lors, en l'absence d'application du dispositif prévu à l'article L.O. 136-2 du Code électoral, il y a évidemment lieu de s'interroger sur le caractère punitif ou non d'un tel mécanisme. Selon nous, eu égard au raisonnement retenu pour l'inéligibilité-sanction des articles L.O. 136-1 et L. 118-3 du Code électoral susceptible de réprimer des manquements purement objectifs à des règles préétablies en matière de financement de la vie politique, la sanction de l'article L.O. 136-2 du même Code devrait bénéficier de la même analyse. En effet, celle-ci est déclarée pour une durée d'un an à l'encontre du parlementaire qui n'aurait pas remis l'une et/ou l'autre des déclarations visées à l'article L.O. 135-1 du Code électoral : traduisant pour rappel une certaine infantilisation par la poursuite d'une micro-moralisation asymétrique de la vie politique³⁴⁹. À l'instar de l'inéligibilité déclarée sur le fondement des articles L.O. 136-1 ou L. 118-3 du Code électoral, cette sanction doit en toute logique être comprise comme ayant le caractère d'une punition.

En troisième et dernier lieu, l'existence du partage de ce caractère de « punition » ayant été établie, il convient dès lors de revenir sur l'une des exigences que doit respecter l'ensemble de ces inéligibilités-sanctions : le principe de non-rétroactivité d'une loi plus sévère et en conséquence le principe de rétroactivité *in mitius* de la loi jugée plus douce³⁵⁰.

³⁴⁷ Cons. constit., 08 septembre 2017, n° 2017-753 DC, précité.

³⁴⁸ Puisqu'il ne s'agit pas d'une peine prononcée par une juridiction pénale.

³⁴⁹ *Supra*.

³⁵⁰ Le principe de nécessité sera abordé dans la subdivision suivante relativement à la problématique du cumul des sanctions administratives et pénales.

Tout d'abord, au titre d'un exemple éclairant et d'actualité, le procès des neufs prévenus, dont l'ancien Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, de l'affaire « *Bygmalion* » offre une belle illustration de l'application du principe de non-rétroactivité d'une loi pénale plus sévère en matière d'inéligibilité-sanction³⁵¹. S'inscrivant dans la continuité des développements précédents relatifs à la légèreté blâmable de notre droit positif vis-à-vis de l'élection du Président de la République³⁵², cette affaire a largement dépassé le simple volet électoral dans le cadre du contrôle par le Conseil constitutionnel en 2013 de la régularité du financement de la campagne présidentielle³⁵³, pour rejoindre les berges du monde judiciaire³⁵⁴. Pour ne s'intéresser qu'au seul cas de l'ancien Président de la République, M. Nicolas Sarkozy a été mis en examen et jugé pour « *financement illégal de campagne électorale* » sur le fondement de l'article L. 113-1 du Code électoral³⁵⁵. Pour rappel, la loi ordinaire du 15 septembre 2017 a élargi le dispositif de prononcé « quasi-obligatoire » de la peine complémentaire d'inéligibilité notamment à cette infraction³⁵⁶. De surcroît, l'infraction prévue à l'article L. 113-1 du Code électoral n'est pas visée parmi celles susceptibles de donner lieu au prononcé facultatif de l'inéligibilité sur le fondement de l'article L. 117 du même Code³⁵⁷. Or, les faits reprochés à M. Sarkozy ayant été commis antérieurement à l'entrée en vigueur de cette législation, celui-ci encourrait 'seulement' une peine d'un an d'emprisonnement et/ou une amende de 3 750 euros³⁵⁸ et aucunement une peine complémentaire d'inéligibilité quasi-obligatoire ou facultative³⁵⁹. Ceci illustre alors l'application du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère aux inéligibilités-sanctions.

³⁵¹ G. BEAUSSONIE, « Affaire Bygmalion : il y aura un procès », *AJ pénal* 2019, p. 556

³⁵² *Supra*.

³⁵³ Cons. constit., 04 juillet 2013, n° 2013-156 PDR, précité.

³⁵⁴ Cass. crim., 1^{er} octobre 2019, n°18-86.428.

³⁵⁵ « Procès Bygmalion : qui sont les 13 prévenus renvoyés au côté de Sarkozy », *Les Échos*, 17 mars 2021, (<https://www.lesechos.fr/politique-societe/politique/proces-bygmalion-qui-sont-les-13-prevenus-renvoyes-au-cote-de-sarkozy-1298971> – dernière consultation le 14 juin 2022).

³⁵⁶ Il s'agit de l'article du Code électoral qui établit la liste des infractions électorales pour lesquelles la peine complémentaire de perte des droits de vote et d'éligibilité peut être prononcée.

³⁵⁷ *Supra*.

³⁵⁸ Depuis la loi de 2017, outre la peine complémentaire quasi-obligatoire d'inéligibilité prévue à l'article 131-26-2 du Code pénal, l'auteur risque une peine de trois ans d'emprisonnement et une amende de 45 000 euros.

³⁵⁹ M. Nicolas Sarkozy écoperait finalement d'une peine de prison d'un an ferme prononcée par le tribunal correctionnel de Paris par jugement en date du 30 septembre 2021, l'ancien Président de la République ayant fait appel de cette décision : « Bygmalion : Nicolas Sarkozy condamné à un an de prison ferme pour financement illégal de sa campagne de 2012 », *France Bleu*, 30 septembre 2021, (<https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/bygmalion-nicolas-sarkozy-reconnu-coupable-de-financement-illegal-de-campagne-electorale-1632992149> – dernière consultation le 14 juin 2022).

Enfin, relativement au principe de rétroactivité *in mitius* d'une loi jugée plus douce, celui-ci traduit « *la volonté implicite de l'autorité normative que ne soit pas prononcée une condamnation dont elle a reconnu, en allégeant la règle de répression, qu'elle n'était plus nécessaire* »³⁶⁰. En l'occurrence, la démonstration peut s'appuyer sur la sanction d'inéligibilité prévue à l'article L. 118-3 du Code électoral. Antérieurement à la loi ordinaire n° 2011-412 du 14 avril 2011³⁶¹, saisi par la CNCCFP le juge de l'élection était en principe tenu de déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne était rejeté à bon droit, sauf à établir la bonne foi³⁶² de celui-ci. À l'occasion d'une protestation visant les opérations électorales qui se sont déroulées les 14 et 21 mars 2010 dans la Région Ile-de-France en vue de l'élection des membres du Conseil régional, la modification introduite en 2011, consistant à réserver l'inéligibilité aux hypothèses de fraude ou de manquement d'une particulière gravité, a été jugée directement applicable à ce litige³⁶³. Le Conseil d'État a ainsi retenu que « *l'inéligibilité prévue par les dispositions précitées de l'article L. 118-3 du Code électoral constitue une sanction ayant le caractère d'une punition ; qu'il incombe, dès lors, au juge de l'élection, lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à ce qu'un candidat dont le compte de campagne est rejeté soit déclaré inéligible et à ce que son élection soit annulée, de faire application, le cas échéant, d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date des faits litigieux et celle à laquelle il statue* »³⁶⁴.

In fine, il apparaît ainsi que les inéligibilités-sanctions, qu'elles soient déclarées par le juge de l'élection – administratif ou constitutionnel – ou prononcées par le juge pénal, sont des sanctions ayant le caractère d'une punition. L'osmose est alors particulièrement évidente entre les sanctions en présence et les contraintes constitutionnelles inhérentes à leur application. Malgré leurs différences, les inéligibilités-sanctions partagent des exigences communes traçant ainsi les contours d'un « *droit constitutionnel punitif qui transcende les différentes branches du droit* »³⁶⁵ (a). Outre cette identité partagée et les conséquences qui en résultent en termes de garanties pour le politique visé par une mise à l'écart temporaire du jeu démocratique, les inéligibilités-sanctions déclarées par le juge électoral et prononcées par le juge pénal, en raison de leur nature respective,

³⁶⁰ G. EVEILLARD, « Normes législatives et réglementaires. Rétroactivité », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n°36, juin 2012.

³⁶¹ Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique. Cette modification a également été apportée à l'article L.O. 136-1 du Code électoral applicable aux parlementaires : Loi org. n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs.

³⁶² *Infra*.

³⁶³ CE, Ass., 04 juillet 2011, n° 338033, précité.

³⁶⁴ *Idem*.

³⁶⁵ P.-Y. GAHDOUN, A. PONSEILLE et É. SALES (dir.), « Existe-t-il un droit constitutionnel punitif ? », *Actes de colloque* vol. 1, 2019, Faculté de droit et de science politique de Montpellier.

interrogent quant à la problématique que pourrait éventuellement poser leur cumul eu égard au principe de nécessité des peines. En la matière, l'étude révèle qu'une telle hypothèse est parfaitement admise et ne pose pas de difficulté sur le terrain de la constitutionnalité (b).

b. L'admission du cumul des inéligibilités-sanctions

Aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, « *la Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ». Principe cardinal s'appliquant à l'ensemble des sanctions ayant le caractère d'une punition, la nécessité des peines concerne nécessairement les sanctions d'inéligibilités. Ainsi, outre la moralisation de la représentation politique nationale et locale, les inéligibilités-sanctions questionnent quant à l'éventualité de leur cumul. Or, du principe de nécessité des peines découle une implication, celle de l'interdiction du cumul de sanctions et de poursuites, autrement intitulée « *principe non bis in idem* », qui constitue le droit de ne pas être jugé ou puni deux fois à raison de faits identiques ou pour la même infraction.

Pourtant, au regard de ce qui a été exposé dans les développements de la première partie de la présente étude, les inéligibilités-sanctions visant les élus et les candidats aux élections politiques sont déclarées par le juge de l'élection ou prononcées par le juge pénal à raison de manquements parfois similaires. Seules leur appréciation et leur qualification respectives diffèrent selon le juge appelé à intervenir. Ainsi se pose la question de la validité du cumul potentiel de sanctions et de poursuites en matière d'inéligibilité.

En premier lieu, il convient de relever que le droit français rejette la conception européenne du principe *non bis in idem*. Fondé notamment³⁶⁶ sur l'article 4 du Protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ce principe implique que « *nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État* »³⁶⁷. Réaffirmée et renouvelée en 2009³⁶⁸ puis en 2016³⁶⁹, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme retient clairement que ce principe s'applique dès lors que les sanctions et poursuites relèvent de la matière pénale : impliquant que les sanctions ayant le caractère d'une punition soient concernées.

³⁶⁶ Art. 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 07 décembre 2000.

³⁶⁷ Art. 4 du Protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 22 novembre 1984.

³⁶⁸ Cour EDH, Gr. ch., 10 février 2009, n° 14939/03, *Zolotoukhine c. Russie*.

³⁶⁹ Cour EDH, Gr. ch., 15 novembre 2016, n° 24130/11 et 29758/11, *A et B c. Norvège*.

Or, à la faveur d'une réserve formulée par la République française³⁷⁰ lors de la ratification du Protocole additionnel n° 7 susmentionné, dont la validité fait débat par ailleurs³⁷¹, cette conception européenne du principe *non bis in idem* ne peut jouer concernant la dualité des régimes d'inéligibilités-sanctions. Aux termes de cette réserve, « *le Gouvernement de la République française déclare que seules les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale doivent être regardées comme des infractions au sens des articles 2 à 4 du présent Protocole* »³⁷². Cela signifie donc que seules les sanctions prononcées au sein de l'ordre judiciaire en matière répressive sont concernées par le principe de non-cumul. De surcroît, le Conseil d'État a pu juger qu'il n'appartenait pas au juge interne de se prononcer sur la conformité de cette réserve au droit européen des droits de l'Homme³⁷³.

En deuxième lieu, s'inscrivant dans une « *discordance assumée avec le standard européen de protection du principe* »³⁷⁴, la jurisprudence constitutionnelle française relative au principe *non bis in idem* concerne trois volets du cumul de sanctions et de poursuites.

Tout d'abord, dans l'hypothèse où des procédures conduiraient à un cumul de sanctions de même nature, le Conseil constitutionnel retient que « *le principe de proportionnalité implique, qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* »³⁷⁵. Concernant les inéligibilités-sanctions, celles-ci ne sont pas concernées par ce premier aspect du principe *non bis in idem*, en tant qu'elles ne sont pas de même nature.

Ensuite, la jurisprudence constitutionnelle fait obstacle au cumul de poursuites de nature similaire, c'est-à-dire à la possibilité de poursuivre des faits identiques via des procédures de même nature. Or, tel n'est pas le cas s'il est établi que les poursuites en cause diffèrent selon l'un au moins des critères suivants : soit que les sanctions qui en découlent ne répriment pas des faits similaires

³⁷⁰ Réserve contenue dans l'instrument de ratification, déposé le 17 février 1986 ; Décret n°89-37 du 24 janvier 1989 portant publication du protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg le 22 novembre 1984, ainsi que des déclarations et réserves accompagnant l'instrument français de ratification et de la déclaration française du 1^{er} novembre 1988.

³⁷¹ L. MILANO, « Le gouvernement refuse de lever l'incertitude sur la conventionnalité de la réserve au principe non bis in idem », *JCP* 2019, n°36, p. 876.

³⁷² *Idem*.

³⁷³ CE, Ass., 12 octobre 2018, n° 408567, *SARL Super Coiffeur*.

³⁷⁴ O. DESAULNAY, « La constitutionnalité du cumul de répressions pour dépassement du plafond de dépenses électorales ou les vertus délaissées du standard européen », *Constitutions* 2019, p. 501.

³⁷⁵ Cons. constit., 23 novembre 2018, n° 2018-745 QPC, *M. Thomas T. et autre* ; Cons. constit., 26 mars 2021, n° 2021-892 QPC, *Société Akka technologies et autres*.

qualifiés de manière identique³⁷⁶, soit que les répressions poursuivent des finalités distinctes³⁷⁷, soit que ces dernières tendent à retenir des sanctions de nature différente³⁷⁸. Synthétisant cet aspect de la conception française du principe *non bis in idem*, les Sages de la rue de Montpensier relève que « *le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts* »³⁷⁹. La dualité des inéligibilités-sanctions reposant potentiellement sur des poursuites différentes à raison de faits identiques est en toute logique tributaire de ce volet du principe *non bis in idem*.

Enfin, dans la lignée de la jurisprudence précitée de la Cour européenne des droits de l'Homme de 2016³⁸⁰, le Conseil constitutionnel retient qu'un cumul de poursuites de nature complémentaire est conforme au principe de nécessité³⁸¹ sans même qu'il y ait lieu d'apprécier si l'un au moins des trois critères susmentionnés est réuni. Cette complémentarité n'apparaît toutefois pas transposable aux poursuites donnant lieu au prononcé et à la déclaration d'inéligibilités-sanctions. Ces poursuites étant de nature différente et aboutissant au prononcé de sanctions elles-aussi de nature différente, alors que « *l'inspiration qui anime cette jurisprudence particulière est que, même si les poursuites sont exercées par des autorités différentes et peuvent conduire à des sanctions de nature distincte [...] C'est en réalité la même poursuite qui se déploie selon un ou deux degrés, en fonction de la gravité des faits reprochés* »³⁸².

En troisième et dernier lieu, la Cour de cassation a rejeté par deux fois des questions prioritaires de constitutionnalité s'appuyant sur une potentielle contradiction des volets électoral et pénal des inéligibilités-sanctions avec le principe *non bis in idem*. Ces rejets successifs attestent de la constitutionnalité de la coexistence des inéligibilités-sanctions prononcées par le juge pénal et déclarées par le juge de l'élection.

D'une part, les magistrats du Quai de l'Horloge ont eu à connaître d'une question prioritaire de constitutionnalité formulée de la sorte par un élu local : « *Les dispositions de l'article L. 94 du Code électoral sont-elles conformes aux "principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines*

³⁷⁶ Cons. constit., 30 septembre 2016, n° 2016-572 QPC, *M. Gilles M. et autres*.

³⁷⁷ Cons. constit., 17 janvier 2013, n° 2012-289 QPC, *M. Laurent D.*

³⁷⁸ Cons. constit., 30 mars 2017, n° 2016-621 QPC, *Société Clos Teddi et autre*.

³⁷⁹ Cons. constit., 24 juin 2016, n° 2016-545 QPC, *M. Alec W. et autre* ; Cons. constit., 24 juin 2016, n° 2016-546 QPC, *M. Jérôme C.*

³⁸⁰ Cour EDH, Gr ch., 15 novembre 2016, n° 24130/11 et 29758/11, précité.

³⁸¹ Cons. constit., 23 novembre 2018, n° 2018-745 QPC, précité.

³⁸² Cons. constit., *Commentaire aux cahiers de la décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019*, *M. Nicolas S*, p. 16.

*et du droit au maintien des situations légalement acquises" en tant qu'elles font encourir deux fois, pour les mêmes faits et devant deux ordres de juridiction différents, une même peine d'inéligibilité par application de l'article L. 117 du Code électoral qui lui-même renvoie à l'article 131-26 du Code pénal, sans qu'il soit tenu compte de la décision définitive du juge de l'élection ? »³⁸³. En d'autres termes, l'interrogation portait sur le point de savoir si la coexistence de l'inéligibilité-sanction déclarée par le juge de l'élection sur le fondement de l'article L. 118-4 du Code électoral – réprimant la réalisation de manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin – et de la peine d'inéligibilité prononcée par le juge pénal était conforme notamment au principe *non bis in idem*. À ce titre, il faut relever que l'article L. 94 du Code électoral vise le fait pour « *quiconque étant chargé, dans un scrutin, de recevoir, compter ou dépouiller les bulletins contenant les suffrages des citoyens* » de soustraire, d'ajouter ou d'altérer des bulletins, ou de lire un nom autre que celui inscrit³⁸⁴ : s'agissant donc d'un comportement susceptible de conduire au prononcé³⁸⁵ et/ou à la déclaration d'une inéligibilité-sanction.*

S'appuyant sur les décisions pertinentes du Conseil constitutionnel³⁸⁶, la Cour de cassation juge que « *les mêmes faits commis par une même personne peuvent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale, sans que soit méconnu le principe de nécessité des délits et des peines, lorsque notamment les deux répressions aboutissent au prononcé de sanctions de nature différente* »³⁸⁷. Ainsi, la Chambre criminelle constate que les sanctions en cause sont bel et bien de nature différente. Alors que le juge de l'élection, en l'espèce le juge administratif, a la faculté de déclarer l'inéligibilité du politique responsable des manquements visés à l'article L. 94 du Code électoral pour une durée maximale de trois ans ; le juge pénal peut condamner l'auteur du délit réprimé par cet article du Code électoral, « *outre à la peine complémentaire d'inéligibilité en application du premier alinéa de l'article L. 117 du même Code, à des peines d'emprisonnement, pouvant aller jusqu'à cinq ans, et d'amende pouvant aller jusqu'à 22 500 euros, ainsi qu'à différentes peines complémentaires* »³⁸⁸. Les magistrats du Quai l'Horloge ont ainsi refusé de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité aux Sages de la rue de Montpensier.

³⁸³ Cass. crim., 17 janvier 2018, n° 17-90.022.

³⁸⁴ Est puni d'un cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 22 500 euros.

³⁸⁵ Antérieurement à l'introduction de l'article 131-26-2 du Code pénal, l'article L. 117 du Code électoral permettait (et permet toujours) au juge pénal de prononcer la peine complémentaire d'inéligibilité à l'encontre de l'individu ayant commis cette infraction prévue à l'article L. 94 du même Code.

³⁸⁶ Cons. constit., 24 juin 2016, n° 2016-545 QPC, précité. ; Cons. constit., 24 juin 2016, n° 2016-546 QPC, précité.

³⁸⁷ Cass. crim., 17 janvier 2018, précité.

³⁸⁸ *Idem*.

D'autre part, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a eu par la suite à examiner le caractère sérieux d'une question prioritaire de constitutionnalité concernant la conformité de la coexistence de la même sanction d'inéligibilité, mais déclarée cette fois-ci à l'encontre des parlementaires sur le fondement de l'article L.O. 136-3 du Code électoral, avec la possibilité pour le juge répressif de prononcer une peine complémentaire d'inéligibilité sur le fondement de l'article L. 97 du même Code³⁸⁹. De la même manière que dans l'affaire précédente, les magistrats du Quai de l'Horloge constate que l'article L. 117 du Code électoral permet au juge de répressif de prononcer, outre la peine complémentaire d'inéligibilité, des peines d'emprisonnement et d'amende à l'encontre de l'auteur de l'infraction prévue à l'article L. 97 dudit Code ; tandis que le juge de l'élection peut déclarer inéligible pour une durée maximale de trois ans sur le fondement de l'article L.O. 136-3 du Code électoral la personne ayant adopté le comportement visé à l'article L. 97 du même Code (en tant que manœuvres ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin). Ce dernier article vise le fait de « *ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses [surprennent] ou [détournent] des suffrages, [déterminent] un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter* »³⁹⁰.

À l'instar de l'arrêt de 2018 précité, la Cour de cassation reprend le même raisonnement en considérant que les deux sanctions en cause ne sont pas de même nature : « *il résulte des décisions du Conseil constitutionnel n° 2016-545 et 2016-546 QPC en date du 24 juin 2016, que les mêmes faits commis par une même personne peuvent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale, sans que soit méconnu le principe de nécessité des délits et des peines, lorsque notamment les deux répressions aboutissent au prononcé de sanctions de nature différente* »³⁹¹. Ainsi, tandis que le juge de l'élection, en l'espèce le juge constitutionnel, a la faculté de déclarer le coupable de telles manœuvres inéligible pour une durée maximale de trois ans ; le juge pénal peut quant à lui, outre la peine complémentaire d'inéligibilité, prononcer une peine d'un an d'emprisonnement et une amende maximale de 15 000 euros accompagnées possiblement d'autres peines complémentaires. Toutefois, les magistrats du Quai de l'Horloge ajoute que le « *Conseil constitutionnel exigeant, en application du principe de proportionnalité, dans l'éventualité où l'engagement de deux procédures pourrait conduire à un cumul de sanctions de même nature, qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* »³⁹². Or, comme le relève très justement M. Jean-Marie Brigant, « *cela ne vaut que dans l'éventualité où l'engagement de deux*

³⁸⁹ Cass. crim., 09 octobre 2019, n° 19-90.027.

³⁹⁰ Est puni d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros.

³⁹¹ Cass. crim., 09 octobre 2019, précité.

³⁹² *Idem*.

procédures pourrait conduire à un cumul de sanctions de même nature ... ce que la Chambre criminelle a pourtant refusé à la sanction d'inéligibilité »³⁹³.

In fine, l'absence d'application du principe *non bis in idem* en matière de cumul de poursuites et de sanctions atteste à nouveau du caractère peu contraignant du cadre constitutionnel dans lequel s'inscrivent les inéligibilités-sanctions déclarées par le juge de l'élection et prononcées par le juge pénal. Il est intéressant de relever que la réalité de cette osmose a été confirmée par la décision n° 2019-783 QPC rendue par le Conseil constitutionnel à propos de l'ancien Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, dans le cadre de l'affaire « *Bygmalion* »³⁹⁴. Confirmant le cumul de sanctions intervenant en matière de dépassement du plafond de dépenses électorales³⁹⁵ pour la campagne présidentielle, les Sages de la rue de Montpensier ont jugé que le volet électoral tend à « *assurer le bon déroulement de l'élection du Président de la République et, en particulier, l'égalité entre les candidats au cours de la campagne électorale* »³⁹⁶ alors que le volet pénal entend « *sanctionner les éventuels manquements à la probité des candidats et des élus* »³⁹⁷. Selon le Professeur Romain Rambaud, le juge constitutionnel français « *a donc validé, par cette décision de principe, la coexistence des volets administratif et pénal du droit électoral* »³⁹⁸, et par là-même la coexistence des inéligibilités-sanctions prononcées par le juge pénal et celles déclarées par le juge de l'élection.

Considérées comme des sanctions ayant le caractère d'une punition tout en étant de nature différente, les inéligibilités-sanctions entretiennent bel et bien un rapport qu'il convient de qualifier d'osmose manifeste avec les exigences constitutionnelles pertinentes (1). Le cadre européen semble également peu contraignant à l'égard de ces mécanismes de mise à l'écart temporaire du jeu démocratique des élus et autres candidats fautifs. En effet, la soumission des inéligibilités-sanctions aux exigences du droit de la Convention européenne des droits de l'Homme et de sauvegarde des libertés fondamentales et de ses protocoles apparaît pour le moins relative (2).

³⁹³ J.-M. BRIGANT, « Cumul de sanctions d'inéligibilité : l'échec annoncé de non bis in idem », *JCP G* 2019 n° 43-44, act. 675.

³⁹⁴ Cons. constit., 17 mai 2019, n° 2019-783 QPC, *M. Nicolas S.*

³⁹⁵ D'une part, une sanction financière prévue par la loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962 ; d'autre part, l'infraction pénale prévue par l'article L. 113-1 du Code électoral à laquelle la loi n° 62-1292 du 06 novembre 1962 renvoie.

³⁹⁶ Cons. constit., 17 mai 2019, n° 2019-783 QPC, précité.

³⁹⁷ *Idem*.

³⁹⁸ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, *op. cit.*, p. 696.

2. Une soumission relative des inéligibilités-sanctions aux exigences européennes

Le droit du Conseil de l'Europe occupe une place particulière en matière d'inéligibilité-sanction, en tant qu'il s'agit d'un mécanisme ayant pour objet de restreindre l'exercice d'une liberté fondamentale. En ce sens, il serait logique de s'attendre à un encadrement important du second par le premier. Or, dans la continuité de l'osmose entre exigences constitutionnelles et inéligibilités-sanctions particulièrement profitable à la moralisation de la vie politique, les exigences européennes ne semblent avoir qu'une incidence relative sur la pérennité des sanctions d'inéligibilité.

Le cadre conventionnel apparaît ainsi également peu contraignant. Œuvrant pour des élections libres au scrutin secret, la Convention européenne des droits de l'Homme et en particulier son premier Protocole additionnel se focalisent de manière privilégiée sur les restrictions du droit d'éligibilité visant les parlementaires, sans pour autant entraver la mécanique de mise à l'écart temporaire de ces derniers (a). De la même manière, les exigences du procès équitable figurant à l'article 6 §1 de la Convention ne trouvent pas à s'appliquer à l'ensemble des inéligibilités-sanctions ; seules sont concernées, et de surcroît dans une moindre mesure, celles prononcées par le juge pénal et non celles déclarées par le juge électoral (b). Cette soumission relative des sanctions d'inéligibilité au droit européen constitue assurément un atout pour la moralisation de la vie politique.

a. Les élections parlementaires, un cadre privilégié d'application du droit européen

Ouvert à la signature le 20 mars 1952 et ratifié par la France le 03 mai 1974³⁹⁹, le Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dispose en son article 3 que : « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* ». Témoignant de l'existence d'un véritable « *patrimoine électoral européen* »⁴⁰⁰, cette disposition « *énonce, dans une formulation restrictive, la seule obligation d'organiser des élections législatives libres, sans faire mention,*

³⁹⁹ Décret n° 74-360 du 03 mai 1974 portant publication de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée le 4 novembre 1950, de ses protocoles additionnels nos 1, 3, 4 et 5, signés les 20 mars 1952, 6 mai 1963, 16 septembre 1963 et 20 janvier 1966, ainsi que des déclarations et réserves qui ont été formulées par le Gouvernement de la République française lors de la ratification.

⁴⁰⁰ S. DE CACQUERAY, « La convention européenne des droits de l'homme et le droit des élections. Entre patrimoine européen et suprématie étatique », *Constitutions* 2016, p. 557.

à la différence des textes internationaux similaires, du droit de prendre part à la direction des affaires publiques et du droit de vote »⁴⁰¹. Il faut relever qu'en 1952 cette acception minimale d'un droit à des élections libres pouvait laisser espérer aux États-parties qu'aucun recours individuel n'aurait pu être engagé sur ce fondement en apparence fragile.

Or, l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 fut par la suite reconnu d'application directe ouvrant ainsi la porte à la saisine de la Cour européenne des droits de l'Homme par des justiciables s'estimant lésés dans leurs droits⁴⁰². À ce titre, l'intérêt d'étudier une telle disposition en lien avec les inéligibilités-sanctions réside en ce que l'article 3 de ce Protocole additionnel, « *qui consacre un principe fondamental dans un régime politique véritablement démocratique et revêt en conséquence une importance capitale dans le système de la Convention, implique les droits subjectifs de vote et d'éligibilité* »⁴⁰³. En ce sens, l'analyse de l'encadrement du régime des inéligibilités-sanctions, ou plus exactement de certaines d'entre elles, par le droit du Conseil de l'Europe à travers le prisme du droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 apparaît pertinent. Concernant tant l'aspect actif (droit de vote) que passif (éligibilité) des droits subjectifs garantis par cet article, la Cour européenne des droits de l'Homme veille ainsi à ce que les éventuelles limitations par les législations nationales « *ne réduisent pas le droit dont il s'agit au point de l'atteindre dans sa substance même et de le priver de son effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés* »⁴⁰⁴.

En premier lieu, concernant le champ d'application du Protocole additionnel n° 1, la formulation de son article 3 est sans équivoque : cette disposition ayant vocation à s'appliquer au « *choix du corps législatif* ». Pendant longtemps, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré qu'en présence d'un système bicaméral, le droit à des élections libres devait s'appliquer à l'une au moins des deux chambres sans pour autant concerner nécessairement les deux⁴⁰⁵. Fort heureusement, les Juges de Strasbourg retiennent désormais que l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 s'applique indistinctement aux deux chambres élues d'un Parlement⁴⁰⁶. Ainsi, en France, sont concernées par le droit à des élections libres tant les élections législatives que sénatoriales : recouvrant alors les inéligibilités-sanctions prévues aux articles L.O. 136-1 à L.O. 136-4 du Code électoral et déclarées par le juge de l'élection, mais aussi les peines pouvant

⁴⁰¹ F. SUDRE, *La Convention européenne des droits de l'homme*, PUF, 6^{ème} éd. 2004, p. 117.

⁴⁰² Cour EDH, Plén., 02 mars 1987, n° 9267/81, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c/Belgique*.

⁴⁰³ Cour EDH, Gr. ch., 06 janvier 2011, n° 34932/04, *Paksas c. Lituanie*.

⁴⁰⁴ *Idem*.

⁴⁰⁵ Cour EDH, Plén., 02 mars 1987, n° 9267/81, précité.

⁴⁰⁶ Cour EDH, Gr. ch., 22 décembre 2009, n° 27996/06 et 34836/06, *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*.

être prononcées par le juge répressif notamment sur le fondement de l'article 131-26-2 du Code pénal.

Toutefois, le droit à des élections libres ne s'étend pas aux autres élections susceptibles d'intéresser les inéligibilités-sanctions. En effet, les élections municipales ne sont pas concernées par l'article 3 du Protocole additionnel n° 1⁴⁰⁷ : « *les conseils municipaux ne participent pas à l'exercice du pouvoir législatif et partant ne font pas partie du "corps législatif" au sens de l'article 3 du Protocole additionnel n° 1* »⁴⁰⁸. De la même manière, les élections régionales n'entrent pas dans le champ d'application du droit à des élections libres⁴⁰⁹. Par analogie, il faut considérer que les autres élections locales (communautaires et départementales) ne sont pas concernées par cette disposition.

De surcroît, alors qu'il était permis de douter de l'applicabilité de l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à l'élection du Président de la République⁴¹⁰, la Cour européenne des droits de l'Homme a clarifié la situation en rappelant que si « *l'article 3 du Protocole n° 1 ne s'applique qu'à l'élection du 'corps législatif' [...] il en va à l'inverse s'agissant de l'élection à la présidence de la République* »⁴¹¹.

Il faut donc retenir que seules les inéligibilités-sanctions édictées par le législateur français à l'adresse des parlementaires sont concernées par le droit à des élections libres et plus précisément par la garantie du droit d'éligibilité reposant sur l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

En deuxième lieu, l'apparente protection des parlementaires quant à leur mise à l'écart temporaire du jeu démocratique par le droit à des élections libres doit être nuancée par la large marge d'appréciation laissée aux États parties en la matière. Selon la Cour européenne des droits de l'Homme, « *il existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux et une multitude de différences au sein de l'Europe notamment dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique, qu'il incombe à chaque État contractant d'incorporer dans sa propre vision de la démocratie* »⁴¹². Crucial pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable

⁴⁰⁷ Cour EDH (déc.), 15 juin 2000, n° 52492/99, *Xuereb c. Malte* ; Cour EDH, 30 juin 2009, n° 35579/03, *Etxeberria et autres c. Espagne*.

⁴⁰⁸ Cour EDH (déc.), 12 octobre 2000, n° 52226/99, *Salleras Llinares c. Espagne*.

⁴⁰⁹ Cour EDH (déc.), 05 septembre 2000, n° 46813/99, *Malarde c. France*.

⁴¹⁰ Cour EDH, Gr. ch., 22 décembre 2009, n° 27996/06 et 34836/06, précité.

⁴¹¹ Cour EDH, Gr. ch., 06 janvier 2011, n° 34932/04, précité.

⁴¹² Cour EDH, Gr. ch., 06 octobre 2005, n° 74025/01, *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)*.

démocratie régie par la prééminence du droit, le droit d'éligibilité n'est pas pour autant absolu, ce qui justifie l'existence de « *limitations implicites* »⁴¹³.

En ce sens, il est fondamental de relever qu'en l'absence d'une liste exhaustive de buts pouvant justifier une limitation aux droits garantis par l'article 3 du Protocole additionnel n° 1, « *tels que ceux qui sont énumérés aux articles 8 à 11 de la Convention, les États contractants peuvent donc librement se fonder sur un but qui ne figure pas dans cette liste pour justifier une restriction* »⁴¹⁴.

Cette latitude laissée aux États parties à la Convention témoigne d'une prudence certaine de la Cour européenne des droits de l'Homme qui considère que « *tout système électoral doit s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre pour autant du moins que le système adopté réponde à des conditions assurant 'la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif'* »⁴¹⁵.

Dès lors, dans l'examen qu'elle opère des violations alléguées au droit à des élections libres du fait, par exemple, d'une législation établissant des sanctions d'inéligibilité, la Cour de Strasbourg retiendra généralement deux critères en recherchant « *d'une part s'il y a eu arbitraire ou manque de proportionnalité, et d'autre part si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple* »⁴¹⁶.

En matière d'inéligibilités-sanctions et donc relativement aux limitations du droit de se présenter à une élection, le juge européen des droits de l'Homme se montre plus permissif qu'en ce qui concerne les restrictions apportées au droit de vote. Il retient ainsi que « *les États contractants disposent tout particulièrement d'une grande latitude pour établir les critères d'éligibilité et, d'un point de vue général, ils peuvent fixer des conditions plus strictes pour l'éligibilité que pour le droit de voter* »⁴¹⁷. En d'autres termes, la marge d'appréciation laissée aux États parties s'avère beaucoup plus ample que celle dont ils disposent s'agissant de l'aspect « actif » de l'article 3 du Protocole additionnel n° 1. À ce titre, la doctrine constate fort justement que la mobilisation d'une large marge d'appréciation est opportune en tant qu'elle conduit à « *ménager les susceptibilités nationales sans renoncer pour autant à un certain contrôle* »⁴¹⁸ sur les restrictions apportées notamment à l'éligibilité.

⁴¹³ Cour EDH, 09 avril 2002, n° 46726/99, précité.

⁴¹⁴ Cour EDH, Gr. ch., 16 mars 2006, n° 58278/00, *Ždanoka c. Lettonie*.

⁴¹⁵ Cour EDH, Plén., 02 mars 1987, n° 9267/81, précité.

⁴¹⁶ Cour EDH, Gr. ch., 16 mars 2006, n° 58278/00, précité.

⁴¹⁷ Cour EDH, Gr. ch., 06 janv. 2011, n° 34932/04, précité.

⁴¹⁸ M. DELMAS-MARTY, « Pluralisme et traditions nationales », in P. TAVERNIER (dir.), *Quelle Europe pour les droits de l'homme*, Bruylant, 1996, p. 87.

En troisième et dernier lieu, il apparaît opportun de s'intéresser successivement aux différentes inéligibilités-sanctions applicables aux parlementaires nationaux afin de s'interroger sur leur conformité à l'aspect « passif » du droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Seront ainsi abordées les inéligibilités-sanctions déclarées par le juge de l'élection – c'est-à-dire par le Conseil constitutionnel – et celles prononcées par le juge pénal.

Tout d'abord, s'agissant de l'inéligibilité déclarée sur le fondement de l'article L.O. 136-1 du Code électoral réprimant les manquements à la législation sur le financement des campagnes électorales, celle-ci s'inscrit parfaitement dans l'objectif de garantir le libre choix des électeurs en préservant la sincérité du jeu démocratique. En effet, en écartant temporairement les élus et candidats aux élections politiques peu respectueux de telles règles, le législateur français préserve les électeurs de toute manipulation de leur opinion par une mobilisation abusive et/ou illicite de fonds. Eu égard à la jurisprudence susmentionnée de la Cour européenne des droits de l'Homme, un tel objectif n'apparaît pas en contradiction avec les buts légitimes possiblement invocables par l'autorité étatique pour justifier une restriction au droit d'éligibilité. De surcroît, l'intervention successive de la CNCCFP puis du juge de l'élection écarte largement le risque d'arbitraire quant à la sanction.

Ensuite, l'inéligibilité sanctionnant les manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin, reposant sur l'article L.O. 136-3 du Code électoral, se justifie quant à elle également par la volonté du législateur français de garantir la sincérité du jeu démocratique. Néanmoins, à la différence de l'inéligibilité-sanction précédente, elle vise à réprimer des comportements subjectifs des candidats aux élections parlementaires et non des manquements objectifs à la législation sur le financement des campagnes électorales. Au regard des buts possiblement invocables par l'État contractant comme justifiant la restriction apportée au droit de se présenter aux élections, la protection de la sincérité du jeu démocratique par la mise à l'écart temporaire des auteurs de manœuvres frauduleuses pourra logiquement être avancée.

En sus, pour ce qui est des inéligibilités sanctionnant respectivement l'absence de dépôt des déclarations d'intérêts et d'activités et/ou de patrimoine⁴¹⁹ et les manquements en matière de transparence fiscale⁴²⁰, celles-ci peuvent largement se justifier par la place accordée à l'impératif de transparence dans la vie politique française. En ce sens, la Cour européenne des droits de l'Homme

⁴¹⁹ Art. L.O. 136-2 du Code électoral.

⁴²⁰ Art. L.O. 136-4 du Code électoral.

tient justement compte de l'évolution politique de l'État contractant⁴²¹ dans son examen de l'atteinte portée à l'aspect « passif » de l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention. Dès lors, eu égard au rôle grandissant de la transparence comme moyen de (re)nouer un lien de confiance entre les citoyens et le monde politique, il est permis d'avancer qu'un tel objectif devrait pouvoir amplement être mobilisé pour justifier l'atteinte portée à l'éligibilité des réfractaires à cet impératif.

Enfin, s'agissant des inéligibilités-sanctions prononcées par le juge pénal sur le fondement des articles 131-26, 2° ou 131-26-2 du Code pénal, qu'elles poursuivent d'ailleurs une finalité micro-moralisante ou macro-moralisante, celles-ci ont pour objet d'exclure de la vie politique les candidats et élus parlementaires ayant attenté directement ou indirectement à la sphère politico-électorale ou plus largement manqué à l'exigence d'exemplarité. L'inéligibilité sanctionnant ainsi le personnel politique à raison de la commission d'une constellation d'infractions⁴²² témoigne de la volonté du législateur français de moraliser largement le jeu démocratique français. Toutefois, la multiplicité des comportements pouvant donner lieu au prononcé quasi-obligatoire d'une inéligibilité-sanction, allant des infractions électorales aux délits d'initié en passant par les discriminations, interroge quelque peu sur la proportionnalité du dispositif.

Dès lors, la mise en cause de ces sanctions d'inéligibilité sur le fondement de l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention semble difficilement envisageable⁴²³, non seulement au regard des buts poursuivis par ces dispositifs mais aussi à l'aune de la large marge d'appréciation laissée à l'autorité étatique quant aux restrictions visant l'aspect « passif » du droit à des élections libres. D'ailleurs, l'ensemble de ces inéligibilités-sanctions, déclarées par le juge de l'élection et prononcées par le juge pénal, en tant que sanctions ayant le caractère d'une punition, se doit également de respecter les exigences inhérentes à une telle qualification⁴²⁴ : renforçant ainsi l'idée selon laquelle un recours individuel à leur encontre aurait peu de chance d'aboutir.

In fine, la protection du droit de se présenter aux élections parlementaires par l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme est paradoxale. *D'une part*, elle confère aux candidats et aux élus de la représentation politique nationale une garantie dont ne jouit pas le reste du personnel politique. En effet, ceux-là ont l'assurance que les restrictions apportées à leur éligibilité, aussi bien par le juge de l'élection que par le juge pénal, seront

⁴²¹ Cour EDH, Gr. ch., 06 octobre 2005, n° 74025/01, précité.

⁴²² *Supra*.

⁴²³ À l'exception du dispositif prévu à l'article 131-26-2 du Code pénal du fait de la pléthore d'infractions donnant lieu au prononcé quasi-obligatoire de l'inéligibilité.

⁴²⁴ *Supra*.

examinées par la Cour européenne des droits de l'Homme au titre du droit à des élections libres. *D'autre part*, les inéligibilités-sanctions concernées n'apparaissent pour autant, pour la majeure partie d'entre elles, pas susceptibles de conduire à une condamnation du législateur français eu égard à l'importante marge d'appréciation dont il bénéficie pour fixer les règles relatives à l'éligibilité des parlementaires et aux objectifs poursuivis par ces sanctions. Partant, la protection des élus et des candidats aux élections parlementaires semble pour le moins relative. Ainsi, la distinction entre les inéligibilités-sanctions visant les parlementaires nationaux et celles s'adressant à la représentation politique locale relève bien plus de l'apparence théorique que de la réalité pratique. Toutefois, l'existence d'une base textuelle et d'une jurisprudence développée permet tout de même de qualifier les élections parlementaires de cadre privilégié d'application du droit européen en termes d'inéligibilités-sanctions.

À côté de ce cadre spécifique aux élections parlementaires reposant sur l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (a), l'analyse de l'applicabilité des exigences du procès équitable renforce le constat d'une soumission relative des inéligibilités-sanctions aux exigences européennes (b).

b. L'applicabilité à géométrie variable du droit à un procès équitable

Disposition phare de la Convention européenne des droits de l'Homme, l'article 6 §1 dispose que : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle [...]* ». Occupant une place fondamentale dans toute société démocratique⁴²⁵, le droit au procès équitable offre une protection protéiforme à tout justiciable ressortissant d'un État partie à la Convention. Cette disposition garantit ainsi le droit d'accès à un tribunal⁴²⁶ prévu par la loi⁴²⁷ indépendant⁴²⁸ et impartial⁴²⁹, le droit d'être jugé dans un délai

⁴²⁵ Cour EDH, 09 octobre 1979, n° 6289/73, *Airey c. Irlande* ; Cour EDH, 17 janvier 1970, n° 2689/65, *Delcourt c. Belgique*.

⁴²⁶ Cour EDH, 21 février 1975, n° 4451/70, *Golder c/ Royaume-Uni*.

⁴²⁷ Cour EDH, 22 juin 2000, n° 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, *Coëme et autres c. Belgique* ; Cour EDH, 07 septembre 2017, n° 40562/12, *Ezgeta c. Croatie*.

⁴²⁸ Cour EDH, 28 juin 1984, n° 7819/77 et 7878/77, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni* ; Cour EDH, 10 janvier 2012, n° 33530/06, *Pohoska c. Pologne*.

⁴²⁹ Cour EDH, 10 juin 1996, n° 22399/93, *Pullar c. Royaume-Uni* ; Cour EDH, 09 mai 2000, n° 34129/96, *Sander c. Royaume-Uni*.

raisonnable⁴³⁰ et le droit à ce que sa cause soit jugée publiquement⁴³¹ et équitablement⁴³².

À la différence du droit à des élections libres qui ne concerne que la seule sphère parlementaire, les exigences du procès équitable telles que fixées par l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sont d'une applicabilité variable : seules les sanctions qualifiées d'accusations en matière pénale y étant soumises, excluant ainsi le contentieux relevant de la compétence du juge de l'élection. Ceci s'explique eu égard à la nature-même du contentieux électoral : « *les litiges portant sur les élections politiques doivent être ouverts très largement et en même temps être réglés très rapidement, dans l'objectif de faire prévaloir la sincérité de la volonté des électeurs tout en garantissant la stabilité des institutions* »⁴³³. C'est cette nécessaire flexibilité, caractéristique du caractère dérogatoire du contentieux des élections politiques, qui justifie sa soustraction aux exigences du procès équitable de même que les sanctions d'inéligibilité déclarées par le juge de l'élection.

En premier lieu, concernant le champ d'application de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, celui-ci comprend deux volets.

D'une part, l'applicabilité de l'article 6 §1 dans son volet civil dépend de la réunion de trois critères. Tout d'abord, le caractère civil des droits et obligations en cause tient au contenu matériel et aux effets qui leur sont reconnus par le droit interne⁴³⁴, nonobstant leur qualification juridique. Ensuite, la notion-même de « droits et obligations » suppose la reconnaissance, de manière défendable, de tels droits et obligations par la législation nationale⁴³⁵. Enfin, le dernier critère conditionnant l'applicabilité du volet civil de l'article 6 §1 se rapporte à l'existence d'une contestation « *réelle et sérieuse* »⁴³⁶ dont l'issue doit se révéler déterminante pour les droits ou obligations en cause⁴³⁷. *D'autre part*, dans son volet pénal, l'applicabilité de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme repose sur la réunion de deux critères au titre du bien-fondé d'une accusation en matière pénale. Tout d'abord, doit être rapportée l'existence

⁴³⁰ Cour EDH, 20 février 1991, n° 11889/85, *Vernillo c. France* ; Cour EDH, Gr. ch., 02 mars 2005, n° 71916/01, 71917/01 et 10260/02, *Von Maltzan et a. c. Allemagne*.

⁴³¹ Cour EDH, 08 décembre 1983, n° 7984/77, *Pretto et autres c. Italie* ; Cour EDH, 24 octobre 2017, n° 24016/05, *Eker c. Turquie*.

⁴³² Cour EDH, 28 mars 1990, n° 11932/86, *Granger c/ Royaume-Uni*.

⁴³³ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, op. cit., p. 644.

⁴³⁴ Cour EDH, 28 mai 2020, n° 17895/14, *Evers c. Allemagne*.

⁴³⁵ Cour EDH, Gr. ch., 03 avril 2012, n° 37575/04, *Boulois c. Luxembourg* ; Cour EDH, Gr. ch., 25 septembre 2018, n° 76639/11, *Denisov c. Ukraine*.

⁴³⁶ Cour EDH, Plén., 23 septembre 1982, n° 7151/75 et 7152/75, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*.

⁴³⁷ Cour EDH (déc.), 05 octobre 2010, n° 16472/04, *Ulyanov c. Ukraine*.

d'une « accusation » qui s'entend généralement de « *la notification officielle, émanant de l'autorité compétente, du reproche d'avoir accompli une infraction pénale* », ce qui rejoint l'idée de « *répercussions importantes sur la situation* » de l'accusé⁴³⁸. Ensuite, par un célèbre arrêt « *Engel et autres c. Pays-Bas* »⁴³⁹, la Cour européenne des droits de l'Homme a énoncé les trois critères dont dépend le caractère pénal de l'accusation⁴⁴⁰ : la qualification retenue par la législation interne, la nature même de l'infraction et le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé.

En deuxième lieu, il apparaît cependant que certaines matières échappent *ipso facto* à l'applicabilité de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme. C'est particulièrement le cas des inéligibilités-sanctions déclarées par le juge électoral en tant qu'elles portent sur des droits de nature politique. S'inscrivant dans la droite ligne des réflexions précédentes sur l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention⁴⁴¹, tant les jurisprudences européenne qu'interne retiennent avec constance que cette mise à l'écart temporaire des responsables politiques n'est pas concernée par les exigences du droit à un procès équitable. À ce titre, deux sanctions d'inéligibilité permettront d'illustrer cette absence d'applicabilité de la Convention : la sanction d'inéligibilité réprimant les manquements à la législation sur le financement des campagnes électorales, et celle sanctionnant les agissements ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

D'une part, relativement aux sanctions d'inéligibilité prévues aux articles L.O. 136-1 et L. 118-3 du Code électoral, celles-ci ont tout d'abord expressément été exclues du champ d'application de l'article 6 §1 par le juge de l'élection lui-même. En 1993, après avoir expressément dénié l'applicabilité des exigences du procès équitable au contentieux électoral dans un arrêt rendu trois mois auparavant⁴⁴², le Conseil d'État a eu l'occasion de se focaliser sur l'inéligibilité-sanction de l'article L. 118-3 du Code électoral⁴⁴³. En l'espèce, M. Sorgniard s'était vu infliger un an d'inéligibilité et avait été déclaré démissionnaire d'office de son mandat de conseiller départemental par le tribunal administratif d'Orléans en raison du dépôt tardif de son compte de campagne. L'édile fautif entendait ainsi se prévaloir des garanties offertes par l'article 6 §1 de la Convention

⁴³⁸ Cour EDH, 20 octobre 1997, n° 20225/92, *Serves c. France* ; Cour EDH, 23 octobre 2012, n° 9223/10, *Pimentel Lourenço c. Portugal*.

⁴³⁹ Cour EDH, 08 juin 1976, n° 5100/71, *Engel et a. c. Pays-Bas*.

⁴⁴⁰ Le critère le plus important est celui relatif à la nature de l'infraction. Par ailleurs, les deuxième et troisième critères sont en principe alternatifs et non cumulatifs ; même si une approche alternative peut être retenue dans l'hypothèse où un examen critère par critère ne permettrait pas de conclure à l'existence d'une accusation en matière pénale.

⁴⁴¹ *Supra*.

⁴⁴² CE, 07 juillet 1993, n° 142798, *Élec. cantonales de la 12^{ème} circonscription de Nice*.

⁴⁴³ CE, 20 octobre 1993, n° 144799, *Élec. cantonales de Jargeau*.

européenne des droits de l'Homme afin de faire annuler ce jugement. Or, la Haute juridiction administrative, loin d'être convaincue par l'argumentaire de M. Sorgniard, a retenu que « *l'article L. 118-3 du Code électoral n'a pas pour effet d'infliger au candidat une sanction pénale et ne tranche pas de contestation sur des droits et obligations de caractère civil* »⁴⁴⁴. Il est intéressant de relever qu'en l'occurrence le juge de l'élection ne s'étend nullement sur les raisons qui le poussent à exclure concomitamment les volets civil et pénal de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Par la suite, ce sont les organes-mêmes de la Convention qui ont jugé que le contentieux électoral en général et les sanctions d'inéligibilité réprimant les manquements à la législation sur le financement des campagnes électorales en particulier ne pouvaient se voir appliquer les exigences du procès équitable. Bien entendu, n'a été traitée que la sanction visant les députés et sénateurs, c'est-à-dire celle fondée sur l'article L.O. 136-1 du Code électoral, eu égard au caractère restrictif des droits subjectifs garantis par l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention : ne concernant, pour rappel, que la seule sphère parlementaire. Or, ces solutions sont évidemment transposables à l'inéligibilité-sanction prévue à l'article L. 118-3 du Code électoral.

Au titre du volet civil de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, dès 1989, la Commission européenne des droits de l'Homme a affirmé que les droit du requérant d'élire et de se porter candidat, « *droits politiques par excellence, ne sauraient être considérés comme étant 'de caractère civil' au sens de l'article 6 §1 de la Convention* »⁴⁴⁵ ; ce qui sera réaffirmé par la Cour européenne en 1999⁴⁴⁶. Cette précision est fondamentale en tant qu'elle joue pour l'ensemble des inéligibilités-sanctions, qu'elles soient déclarées par le juge de l'élection ou prononcées par le juge pénal.

Ainsi c'est l'aspect pénal des exigences du procès équitable qui peut interroger concernant ces sanctions d'inéligibilité réprimant les atteintes aux règles entourant le financement des campagnes électorales. En la matière, la jurisprudence « *Pierre Bloch* » fait véritablement office de phare⁴⁴⁷. En l'espèce, dans le cadre des élections législatives de 1993, M. Jean-Pierre Pierre-Bloch avait dépassé le plafond des dépenses de campagne autorisées ce qui avait conduit la CNCCFP à saisir le Conseil constitutionnel, en tant que juge de l'élection, en application de l'article L.O. 136-1 du Code électoral. Par une décision du 24 novembre 1993⁴⁴⁸, les Sages de la rue de Montpensier ont alors déclaré l'édile fautif inéligible pour une durée d'un an et démissionnaire d'office de son mandat

⁴⁴⁴ *Idem.*

⁴⁴⁵ Com. EDH, 13 avril 1989, n° 12897/87, *Desmeules c. France*.

⁴⁴⁶ Cour EDH, 26 janvier 1999, n° 31599/96, *Cheminade c. France*.

⁴⁴⁷ Cour EDH, 21 octobre 1997, n° 24194/94, *Pierre-Bloch c. France*.

⁴⁴⁸ Cons. constit., 24 novembre 1993, n° 93-1321/1498 AN, *Pierre-Bloch*.

de député tout juste acquis. De surcroît, eu égard au dépassement du plafond de dépenses autorisées, M. Pierre-Bloch a été contraint de reverser au Trésor public le montant correspondant à ce dépassement. En conséquence, il a alors saisi la Cour européenne des droits de l'Homme arguant, entre autres, de l'applicabilité de l'article 6 §1 de la Convention à ce litige. Notamment, il était alors avancé que le caractère patrimonial de la décision « *conférerait à la 'contestation' dont il est question une coloration 'civile'* » et qu'en tout état de cause, « *la procédure litigieuse aurait aussi trait à une accusation en matière 'quasi pénale'* »⁴⁴⁹. Sur ce dernier point – soit l'applicabilité du volet pénal du droit à un procès équitable – et concernant la sanction d'inéligibilité, le requérant soutenait qu'il s'agissait « *d'une peine prévue par le code pénal, frappant les personnes convaincues d'avoir commis diverses infractions graves* »⁴⁵⁰.

S'agissant de l'argument tenant à l'existence d'une contestation sur des droits et obligations de caractère civil, comme précédemment indiqué, la condamnation pécuniaire étant en lien avec des droits politiques, le volet civil de l'article 6 §1 ne pouvait être mobilisé. En sus, la Cour européenne des droits de l'Homme a pris soin d'indiquer qu'« *un contentieux n'acquiert pas une nature 'civile' du seul fait qu'il soulève aussi une question d'ordre économique* »⁴⁵¹.

Concernant l'applicabilité du volet pénal de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme vis-à-vis de l'inéligibilité déclarée par le Conseil constitutionnel, les Juges de Strasbourg n'ont pas plus donné raison à M. Jean-Pierre Pierre-Bloch. Selon eux, une telle sanction ne pouvait être qualifiée d'accusation en matière pénale à l'aune des critères définis dans la fameuse décision « *Engel et autres c. Pays-Bas* »⁴⁵², notamment au regard de la nature et du degré de sévérité de la sanction. Il a été 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. Bref, ni la nature ni le degré de sévérité de cette sanction ne placent la question dans la sphère 'pénale'* »⁴⁵³. Commentant cette décision, feu le Professeur Jean-François Flauss relevait ainsi que ce « *raisonnement brutalement finaliste devrait, à tout le moins, satisfaire tous ceux (de plus en plus*

⁴⁴⁹ Cour EDH, 21 octobre 1997, n° 24194/94, précité.

⁴⁵⁰ *Idem.*

⁴⁵¹ *Idem.*

⁴⁵² Cour EDH, 08 juin 1976, n° 5100/71, précité.

⁴⁵³ Cour EDH, 21 octobre 1997, n° 24194/94, précité.

nombreux) qui dénoncent l'influence pernicieuse de la jurisprudence européenne sur l'inéligibilité du droit national »⁴⁵⁴.

D'autre part, concernant la sanction d'inéligibilité prévue aux articles L.O. 136-3 et L. 118-4 du Code électoral réprimant les manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin, en l'absence de recours devant le juge européen des droits de l'Homme, c'est le juge de l'élection qui a eu à trancher de l'applicabilité ou non des exigences du procès équitable. D'emblée, il faut relever que le constat opéré par la Commission européenne des droits de l'Homme en 1989⁴⁵⁵ trouve pleinement à jouer s'agissant de cette inéligibilité-sanction. En tant qu'elle se rapporte à des droits de nature politique, les contestations la concernant ne peuvent se voir appliquer le volet civil de l'article 6 §1 de la Convention.

C'est à l'occasion du contentieux relatif aux élections municipales et communautaires de Vénissieux que le Conseil d'État, en tant que juge électoral, a eu à s'intéresser à l'applicabilité du volet pénal des exigences européennes du droit à un procès équitable⁴⁵⁶. Saisi d'une protestation électorale sur la régularité des opérations électorales en cause, le tribunal administratif de Lyon avait annulé ces dernières et déclaré inéligibles deux candidats pour une durée d'un an à raison de la commission par ceux-ci de manœuvres frauduleuses⁴⁵⁷. Ces deux candidats soutenaient notamment devant le Conseil d'État que le jugement du tribunal administratif de Lyon, et plus précisément la manière dont avait été établie l'existence de manœuvres frauduleuses, aurait méconnu les exigences du procès équitable de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Par son arrêt du 04 février 2015, la Haute juridiction administrative retient que *« dès lors, la circonstance que le tribunal administratif se soit fondé, pour regarder la manœuvre comme établie et déclarer M. Benedetti et Mme Gagon inéligibles, sur des procès-verbaux anonymisées, ne peut être regardée comme ayant privé les parties des moyens de contester la fiabilité des preuves ainsi produites et restreint de ce fait leurs droits en méconnaissance du principe d'égalité des armes ; que, pour les mêmes motifs, le moyen tiré d'une violation des stipulations de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales doit, en tout état de cause, être écarté »*⁴⁵⁸. Or, il faut relever que la question de savoir si la sanction d'inéligibilité déclarée sur le fondement de l'article L. 118-4 du Code électoral

⁴⁵⁴ J.-F. FLAUSS, « L'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme au contentieux des élections parlementaires : les enseignements de l'arrêt Pierre-Bloch », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°4, avril 1998.

⁴⁵⁵ Com. EDH, 13 avril 1989, n° 12897/87, précité.

⁴⁵⁶ CE, Sect., 04 février 2015, n° 385555, précité.

⁴⁵⁷ TA Lyon, 07 octobre 2014, n° 1402367 et 1402387, *Élec. mun. de Vénissieux*.

⁴⁵⁸ CE, Sect., 04 février 2015, n° 385555, précité.

devait être considérée comme relevant du volet pénal des exigences du procès équitable ne semble pas avoir été traitée en profondeur. C'est en fait le rapporteur public qui, dans ses conclusions précédemment citées⁴⁵⁹, s'interroge sur cet aspect. Après avoir établi que cette inéligibilité devait être considérée comme une sanction ayant le caractère d'une punition, il procède à l'examen des « *critères Engel* » afin de retenir ou non la qualification « d'accusation en matière pénale », seule à même de déclencher l'applicabilité de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Constatant qu'elle s'applique indépendamment de toute procédure pénale et ne concerne que les seuls candidats à une élection, le rapporteur public, M. Vincent Daumas, considère qu'« *à la différence de l'inéligibilité de l'article L. 118-3, qui peut être prononcée au seul vu de manquements purement objectifs aux règles de financement des campagnes, celle de l'article L. 118-4 suppose la prise en compte du comportement subjectif du candidat et sa participation, directe ou indirecte, à la commission de manœuvres frauduleuses. Quant au dernier critère relatif au type et à la gravité de la sanction encourue, [...] la durée et la portée de l'inéligibilité [...] en font une sanction plus grave que celle qui était alors prévue par l'article L. 118-3* »⁴⁶⁰. Mais par sa nature elle reste une sanction étrangère à la matière pénale, qui n'affecte que la faculté de se présenter à une élection, donc ne s'adresse qu'aux candidats potentiels »⁴⁶¹. À l'issue de cet examen, le rapporteur public invite la Haute juridiction administrative à considérer que cette sanction doit être analysée comme une accusation en matière pénale, notamment au regard de « *la nature de l'incrimination – l'accomplissement de manœuvres frauduleuses* », qui [...] paraît donner une coloration pénale à l'inéligibilité de l'article L. 118-4 »⁴⁶². Toutefois, le choix de la décision finale – soit l'inapplicabilité de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme à l'inéligibilité-sanction prévue à l'article L. 118-4 du Code électoral – atteste de ce que la jurisprudence continue à considérer le contentieux électoral comme relevant avant tout du domaine politique, ce qui conduit à le soustraire *ipso facto* aux exigences du procès équitable.

Il est intéressant de relever que les sanctions d'inéligibilité prévues aux articles L.O. 136-2 et L.O. 136-4 du Code électoral, eu égard aux précédents développements sur les inéligibilités-sanctions des articles L.O. 136-1 et L. 118-3 et des articles L.O. 136-3 et L. 118-4 du même Code, ne semblent pas plus concernées par l'applicabilité des exigences du procès équitable. Logiquement, le volet civil de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme ne trouve pas à jouer, en tant que ces sanctions visent des droits de nature politique. S'agissant de l'aspect pénal de cette stipulation, l'examen des « critères

⁴⁵⁹ V. DAUMAS, concl. sous CE, Sect., 04 février 2015, n° 385555.

⁴⁶⁰ Correspondant alors à une inéligibilité d'un an.

⁴⁶¹ V. DAUMAS, concl. préc.

⁴⁶² *Idem.*

Engel » permet d'estimer qu'elles ne sauraient être considérées comme des accusations en matière pénale. Sur ce dernier aspect, le droit interne ne les qualifie pas de sanctions pénales, elles ont une nature similaire aux inéligibilités précédemment étudiées et revêtent un degré de sévérité équivalent à ces dernières⁴⁶³.

En troisième et dernier lieu, relativement aux rares sanctions d'inéligibilité visées par les exigences du procès équitable, les peines prononcées par le juge pénal sont concernées. Alors qu'on aurait pu penser que les sanctions relatives aux droits politiques échappaient au giron de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, les Juges de Strasbourg ont pu indiquer à l'occasion de l'affaire « *Pierre-Bloch* » précitée que « *l'inéligibilité est aussi l'une des formes de privation des droits civiques prévues par le droit pénal français. 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* »⁴⁶⁴. Il est alors permis d'affirmer que la peine complémentaire quasi-obligatoire d'inéligibilité prévue à l'article 131-26-2 du Code pénal doit être considérée comme une accusation en matière pénale. Néanmoins, une interrogation subsiste quant à l'hypothèse d'une peine d'inéligibilité reposant sur l'article 131-26, 2° du Code pénal prononcée exceptionnellement à titre principal sur le fondement de l'article 131-11 du même Code. Toutefois, sur ce dernier point, eu égard à la qualification pénale retenue par le droit interne, au fait qu'elle soit prononcée par un juge répressif et qu'elle puisse être d'une durée maximale de dix ans⁴⁶⁵, tout porte à croire que cette sanction sera analysée comme une accusation en matière pénale.

Il convient toutefois de relativiser cette soumission apparente des inéligibilités-sanctions prononcées par le juge pénal aux exigences européennes du procès équitable. En effet, la compatibilité de celles-ci avec le volet pénal de l'article 6 §1 de la Convention repose d'abord et avant tout sur la reconnaissance préalable de la culpabilité de l'élu ou du candidat fautif pour une infraction conduisant à la mise à l'écart temporaire de celui-ci par l'inéligibilité-sanction. C'est là le principal enseignement des jurisprudences tant administrative⁴⁶⁶ que judiciaire⁴⁶⁷ relatives à l'ancien article L. 7 du Code électoral. Quand bien même l'automatisme de l'inéligibilité de cette disposition pouvait interroger sur sa

⁴⁶³ Concernant l'inéligibilité-sanction déclarée sur le fondement de l'article L.O. 136-2 du Code électoral (absence de dépôt des déclarations d'intérêts et d'activités et/ou de patrimoine), celle-ci est même moins sévère que les autres sanctions, en tant que sa durée ne peut excéder un an.

⁴⁶⁴ Cour EDH, 21 octobre 1997, n° 24194/94, précité.

⁴⁶⁵ Pour tous les crimes et pour les délits lorsque les faits litigieux ont été commis par une personne alors investie d'un mandat électif public.

⁴⁶⁶ CE, Sect., 1^{er} juillet 2005, n° 276521, *M. Gravier* ; CE, 1^{er} juillet 2005, n° 261002, *M. Ousty*.

⁴⁶⁷ Cass. civ. 2e, 18 décembre 2003, n° 03-60.315 ; Cass. civ. 2e, 14 juin 2006, n° 06-60.066.

conformité à la Convention européenne des droits de l'Homme, la Cour de cassation a ainsi jugé à plusieurs reprises que « *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 ; [...] une telle décision n'est dès lors pas contraire aux dispositions de l'article 6 de la Convention* »⁴⁶⁸. Ainsi, le respect des exigences du procès équitable par le juge pénal constitue certes une contrainte par rapport à son homologue électoral quant au prononcé des inéligibilités-sanctions, mais pas un obstacle insurmontable.

In fine, concernant les inéligibilités-sanctions, l'applicabilité à géométrie variable des exigences européennes du procès équitable atteste d'une soumission relative des dispositifs électoral et pénal en matière conventionnelle : *d'une part*, dans le cadre du contentieux électoral *stricto sensu*, les exigences du procès équitable ne sont pas applicables ; *d'autre part*, concernant le contentieux pénal, ces dernières ne trouveront à jouer que de manière relative. Quant aux inéligibilités-sanctions visant la sphère parlementaire qui bénéficient en apparence d'un cadre privilégié pour l'application du droit européen, celles-ci ne sont pour autant pas sujettes à invalidation eu égard à l'importante marge d'appréciation laissée au législateur français pour définir les critères conditionnant la possibilité de se présenter ou non à de telles élections. En tout état de cause, et malgré les interrogations de certains sur la conformité de notre droit électoral *lato sensu* à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales⁴⁶⁹, la mise à l'écart temporaire décidée par le juge du personnel politique respecte pleinement les exigences européennes en la matière.

Ainsi, les inéligibilités-sanctions évoluent bel et bien au sein d'un cadre commun. Celui-ci se veut peu contraignant et même assez permissif vis-à-vis de ces dispositifs qui restreignent pourtant, bien que temporairement, la liberté fondamentale d'accéder à des mandats électifs publics. En osmose sur le plan constitutionnel et n'ayant à supporter qu'une soumission relative aux exigences du droit européen des droits de l'Homme, les inéligibilités-sanctions se déploient dans un espace résolument favorable tant à leur pérennité qu'à leur expansion (A). Du point de vue des offices juridictionnels respectifs du juge de l'élection et du juge répressif, il ressort de la présente étude que leurs différences jouent, *in fine*, en faveur de la moralisation de la vie politique : cette diversité des modalités de

⁴⁶⁸ *Idem*.

⁴⁶⁹ P. ESPLUGAS-LABATUT, « Le droit électoral français respecte-t-il la Convention européenne des droits de l'Homme ? », in *Les droits de l'homme à la croisée des droits : mélanges en l'honneur de Frédéric Sudre*, LexisNexis 2018, p. 223.

mise en œuvre confinant à une complémentarité favorable à la poursuite de cette finalité (B).

B. Des différences à la complémentarité des offices juridictionnels dans le prononcé des sanctions d'inéligibilité

De nombreuses différences existent entre les offices juridictionnels menant à la déclaration par le juge électoral et au prononcé par le juge pénal des sanctions d'inéligibilité. Cela tient aux logiques animant leur démarche respective. D'ailleurs, il faut constater avec M. Didier Girard que « *c'est ainsi, paradoxalement le juge de l'élection qui peut prononcer une peine qui, sur le plan pénal n'est pas la plus grave car elle ne comporte ni emprisonnement, ni amende, mais qui en matière politique sonne comme un terme, souvent définitif, à une carrière politique* »⁴⁷⁰.

Tel que démontré dans le cadre de la première partie de cette étude, cette architecture duale est au service d'une même finalité – la moralisation de la vie politique – qui se décline selon différentes échelles : soit que les inéligibilités viennent sanctionner les atteintes directes à la sphère politico-électorale (micro-moralisation), soit qu'elles interviennent à raison de comportements dépassant ce domaine bien qu'en lien avec l'impératif d'exemplarité (macro-moralisation). Indépendamment du degré de moralisation concerné, la sanction d'inéligibilité est nécessairement tributaire de la juridiction qui la prononce.

L'étude de l'appréciation de la pertinence de la sanction (1) tout comme celle relative à la temporalité propre à chaque volet (2) mettent ainsi exergue la diversité qui caractérise les offices du juge électoral et du juge répressif en la matière. Loin de peser défavorablement sur la moralisation de la vie politique, ces différences quant à la mise en œuvre juridictionnelle des inéligibilités-sanctions conduisent à une complémentarité des volets électoral et pénal bénéfique à la moralisation de la vie politique.

1. L'appréciation de la pertinence de la sanction, des offices inégalement contraints

Indépendamment du cadre commun et peu contraignant que partagent les inéligibilités-sanctions, la démarche adoptée pour les retenir illustre assurément les différences existant entre les offices respectifs du juge électoral et du juge répressif. On constate que là où une certaine automaticité de la sanction prévalait

⁴⁷⁰ D. GIRARD, « Répression comparée : définition et efficacité comparées : de la répression pénale et de la répression administrative », in D. DECHENAUD, R. RAMBAUD et C. RYBEYRE (dir.), *Le droit pénal électoral*, LGDJ, 2019, p. 122.

en matière électorale au début des années 1990⁴⁷¹, celle-ci s'est progressivement éclipsée au profit d'un conditionnement toujours plus important de l'inéligibilité-sanction. À l'inverse, alors que le prononcé de la peine d'inéligibilité revêtait un caractère purement facultatif pour le juge répressif, on peut se demander si la situation actuelle ne témoignerait pas, dans une certaine mesure, d'un retour à l'automatisme de la sanction pourtant prohibée⁴⁷².

En d'autres termes, tandis que le juge électoral dispose d'une marge d'appréciation conséquente pour la mise en œuvre de la majeure partie des dispositifs de mise à l'écart temporaire des élus et autres candidats fautifs (a), tel n'est pas le cas de l'office du juge pénal qui connaît une résurgence de l'automatisme de l'inéligibilité-sanction (b).

a. L'importante marge d'appréciation offerte au juge électoral

Le juge de l'élection, qu'il s'agisse de la juridiction administrative ou des Sages de la rue de Montpensier, est peu contraint et même assez libre quant à la déclaration de la sanction d'inéligibilité dans la majeure partie des hypothèses étudiées jusqu'alors. Cette marge de manœuvre tient notamment aux nombreux critères conditionnant le déclenchement de ces sanctions.

En premier lieu, au titre d'une particularité propre aux inéligibilités réprimant les manquements en matière de financement des campagnes électorales⁴⁷³ ainsi que les manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin⁴⁷⁴, le juge électoral dispose du pouvoir de prononcer d'office ces sanctions. Toutefois, cette faculté est conditionnée par la saisine régulière du juge de l'élection. Celle-ci implique que la juridiction compétente soit saisie dans le délai de recours contentieux – propre au contentieux électoral – d'un grief qui lui permette potentiellement de déclarer d'office l'inéligibilité-sanction.

Suivant la proclamation des résultats, le délai à respecter pour la saisine du juge électoral est de cinq jours pour les élections municipales et communautaires⁴⁷⁵ ainsi que pour les élections départementales⁴⁷⁶ ; tandis qu'il est de dix jours s'agissant des élections régionales⁴⁷⁷ et parlementaires⁴⁷⁸.

⁴⁷¹ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, art. 6 ; Loi org. n° 90-383 du 10 mai 1990, art. 7

⁴⁷² Art. 132-17, alinéa 1^{er} du Code pénal.

⁴⁷³ Art. L.O. 136-1 et L. 118-3 du Code électoral.

⁴⁷⁴ Art. L.O. 136-3 et L. 118-4 du Code électoral.

⁴⁷⁵ Art. R. 119 du Code électoral.

⁴⁷⁶ Art. R. 113 du Code électoral.

⁴⁷⁷ Art. L. 361 du Code électoral.

⁴⁷⁸ Ord. n° 58-1067 du 07 novembre 1958 *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, art. 33.

Concernant le grief à soulever, celui-ci doit *a minima* conduire le juge de l'élection à s'intéresser à d'éventuelles irrégularités et autres manœuvres qui justifieraient la déclaration d'une inéligibilité-sanction. À titre d'exemple, l'inéligibilité prévue à l'article L. 118-3 du Code électoral ne pourra être déclarée d'office si, dans le délai de recours contentieux, le juge de l'élection est saisi d'un grief relatif à un abus de propagande électoral et non d'un grief tenant à de potentielles irrégularités affectant le compte de campagne du candidat visé par la protestation électorale⁴⁷⁹.

Le juge de l'élection a eu l'occasion de confirmer l'existence de cette faculté à propos de l'inéligibilité sanctionnant les manœuvres frauduleuses ayant pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin. Dans l'important arrêt « *Élections municipales de Vénissieux* », le Conseil d'État a ainsi retenu que « *régulièrement saisi d'un grief tiré de l'existence de manœuvres, le juge de l'élection peut, le cas échéant d'office, et après avoir, dans cette hypothèse, recueilli les observations des candidats concernés, prononcer une telle sanction* »⁴⁸⁰. Il faut relever que c'est le rapporteur public qui, dans ses conclusions sur l'arrêt, avait invité la Haute juridiction administrative à préciser ce point : « *le texte est parfaitement clair : il confie au juge un pouvoir dont l'exercice n'est soumis qu'à une condition procédurale, celle d'être saisi [...] d'une contestation formée contre l'élection ; il n'exige nullement que des conclusions tendant au prononcé d'une inéligibilité lui soient soumises. Mais évidemment, pour prononcer d'office l'inéligibilité dont s'agit, encore faut-il qu'il soit saisi [...] d'un grief qui le lui permette. C'est-à-dire qu'un grief tiré d'irrégularités constitutives de manœuvres doit lui avoir été soumis dans le délai prévu par l'article R. 119 du Code électoral* »⁴⁸¹. Par une récente décision, les Sages de la rue de Montpensier ont jugé qu'ils disposaient également de la faculté de soulever d'office l'inéligibilité sanctionnant des manœuvres frauduleuses sur le fondement de l'article L.O. 136-3 du Code électoral⁴⁸².

Ce pouvoir de déclaration d'office de l'inéligibilité-sanction témoigne de la large marge de manœuvre dont dispose le juge de l'élection en la matière. S'agissant des inéligibilités-sanctions des articles L.O. 136-2 et L.O. 136-4 du Code électoral, eu égard à la procédure menant à leur déclaration⁴⁸³, une telle faculté n'aurait bien entendu pas de sens.

En deuxième lieu, il faut constater que les critères conditionnant la déclaration des inéligibilités-sanctions présentement étudiées sont particulièrement nombreux.

⁴⁷⁹ CE, 06 décembre 1993, n° 138698, *Élec. mun. de Briançon*.

⁴⁸⁰ CE, Sect., 04 février 2015, n° 385555, précité.

⁴⁸¹ V. DAUMAS, *ibid.*

⁴⁸² Cons. constit., 28 janvier 2022, n° 2021-5726/5728 AN, *SINZOGAN*.

⁴⁸³ *Supra*.

Tout d'abord, s'agissant de la sanction d'inéligibilité des articles L.O. 136-1 et L. 118-3 du Code électoral portant sur les manquements à la législation sur le financement des campagnes électorales, celle-ci vise pour rappel trois hypothèses : celle où le candidat n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et délais prescrits par le Code électoral ; celle ensuite où le compte de campagne fait apparaître un dépassement du plafond autorisé en matière de dépenses électorales ; celle enfin où le juge de l'élection estime que le compte de campagne du politique a été rejeté à bon droit par la CNCCFP. En la matière, le juge de l'élection appréciera alors la situation du candidat ou de l'élu fautif à l'aune de « *la nature de la règle méconnue, du caractère délibéré ou non du manquement, de l'existence éventuelle d'autres motifs d'irrégularité du compte, du montant des sommes en cause ainsi que de l'ensemble des circonstances de l'espèce* »⁴⁸⁴. Dans le cas particulier où une illégalité émanerait d'un manquement à la législation relative à l'interdiction des dons consentis par une personne morale, « *il [incombera], en outre, au juge de tenir compte de l'importance de l'avantage ou du don irrégulièrement consenti et de rechercher si, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il [aura] été susceptible de porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité entre les candidats* »⁴⁸⁵.

Il faut relever que cette sanction a connu un renforcement du conditionnement de son prononcé, qui se matérialise actuellement par la formulation suivante : « *une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales* »⁴⁸⁶. Le prononcé de la sanction d'inéligibilité est ainsi conditionné, notamment, à ce que le juge de l'élection caractérise l'existence d'une telle volonté ou d'un tel manquement d'une particulière gravité. Auparavant, c'est la notion dite de « *l'excuse de bonne foi* »⁴⁸⁷ qui permettait au juge de l'élection de ne pas retenir l'inéligibilité-sanction en présence d'irrégularités en matière de financement des campagnes électorales.

Apparue en 1996⁴⁸⁸ et réservée alors aux seules élections locales⁴⁸⁹, l'excuse de bonne foi ne s'appliquait qu'au candidat dont le compte avait été rejeté

⁴⁸⁴ CE, 22 juillet 2016, n° 397237, *Élec. dép. dans le canton de Lavardac* ; Cons. constit., 1^{er} juin 2018, n° 2018-5427 AN, *Latournald* ; Cons. constit., 1^{er} février 2019, n° 2018-5670 AN, *Nowak* ; CE, 29 juin 2020, n° 436335, *Élec. des représentants français au Parlement européen*.

⁴⁸⁵ CE, 06 mai 2015, n° 385865, *Mme C.* ; CE, 11 avril 2018, n° 415485, *Élec. au conseil territorial de Saint-Martin*.

⁴⁸⁶ Art. L. 118-3 et L.O. 136-1 du Code électoral.

⁴⁸⁷ B. MALIGNER, « Compte de campagne et inéligibilité : l'indulgence du juge », *AJDA* 2006, p. 1510.

⁴⁸⁸ Loi n° 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électoral ou de mandataire financier, art. 3.

⁴⁸⁹ L'article L. 118-3, alinéa 2 du Code électoral disposait alors que « *Dans les autres cas, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie,*

à bon droit. De plus, elle faisait l'objet d'une lecture particulièrement restrictive de la part du juge électoral. Globalement, celle-ci était retenue dans certaines hypothèses déterminées. C'était notamment le cas lorsque les règles applicables apparaissaient imprécises sans pour autant être substantielles⁴⁹⁰ ou encore s'il s'avérait que l'administration avait fourni au candidat des informations erronées⁴⁹¹. Il en allait de même si l'irrégularité en cause n'était pas directement imputable au candidat⁴⁹² et dans l'hypothèse où le manquement à la législation sur le financement des campagnes électorales se justifiait par des éléments objectifs sans lien avec la sphère électorale⁴⁹³.

Plaidant pour une « *rédaction plus respectueuse du principe de proportionnalité des sanctions et plus proche du pragmatisme du contentieux électoral classique* »⁴⁹⁴, le rapport de la Commission Mazeaud remis au président de l'Assemblée nationale en 2009 a conduit à une réécriture des textes par les importantes lois ordinaire et organique du 14 avril 2011⁴⁹⁵. C'est depuis cette évolution législative que la déclaration d'inéligibilité sur le fondement des articles L.O. 136-1 et L. 118-3 du Code électoral requiert l'identification d'« *une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales* ». D'ailleurs, il faut relever que les élections parlementaires, qui jusqu'alors n'étaient pas concernées par l'excuse de bonne foi, bénéficient depuis lors de cette échappatoire. À l'époque de l'introduction de la notion de « bonne foi », il avait pu être relevé qu'« *il [apparaissait] curieux que le législateur n'ait pas étendu cette solution aux élections parlementaires, alors que celui-ci se [montrait] en général plus attentif à la sauvegarde de la moralité locale qu'à celle des élus nationaux* »⁴⁹⁶.

Néanmoins, à l'instar de l'excuse de bonne foi, la nécessité d'« *une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales* » pour déclarer l'inéligibilité-sanction sur le fondement des articles L.O. 136-1 ou L. 118-3 du Code électoral ne concernait

ou relever le candidat de cette inéligibilité » ; tandis que l'article L.O. 136-1, alinéa 1^{er} du Code électoral prévoyait que « *La commission instituée par l'article L. 52-14 saisit le Conseil constitutionnel du cas de tout candidat susceptible de se voir opposer les dispositions du deuxième alinéa de l'article L.O. 128. Le Conseil constitutionnel constate, le cas échéant, l'inéligibilité et, s'il s'agit du candidat proclamé élu, il le déclare, par la même décision, démissionnaire d'office* ».

⁴⁹⁰ CE, Ass., 30 octobre 1996, n° 177927, *Élec. mun. de Fos-sur-Mer*.

⁴⁹¹ CE, 18 octobre 1996, n° 177313, *Élec. mun. de Cavaillon*.

⁴⁹² CE, 08 janvier 1997, n° 178393, *Élec. mun. d'Istres*.

⁴⁹³ CE, 16 juin 2008, n° 311829, *Élec. du conseiller général de Saint-Trivier-sur-Moignans*.

⁴⁹⁴ P. MAZEAUD, *Propositions de réforme de la législation sur le financement des campagnes électorales pour les élections législatives*, La Documentation française, 2009, p. 18.

⁴⁹⁵ Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 ; Loi org. n° 2011-410 du 14 avril 2011.

⁴⁹⁶ J. GALVEZ, *Les inéligibilités « sanctions » comme élément de la moralisation de la vie politique*, op. cit., p. 231.

que l'hypothèse où le compte de campagne était rejeté à bon droit par la CNCCFP. Ce n'est qu'avec la récente réforme dite de « *Clarification du droit électoral* »⁴⁹⁷ que cette formulation a été élargie à l'ensemble des situations susceptibles d'entraîner l'inéligibilité du candidat ou de l'élu. À ce titre, le juge de l'élection interprète largement cette notion. C'est ainsi que « *pour déterminer si un manquement est d'une particulière gravité au sens de ces dispositions, il incombe au juge de l'élection d'apprécier, d'une part, s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales, d'autre part, s'il présente un caractère délibéré* »⁴⁹⁸. Loin de les considérer comme deux critères alternatifs, le juge électoral coud ensemble la volonté de fraude et le manquement objectif.

De par son extension récente à l'ensemble des hypothèses visées par les articles L. 118-3 et L.O. 136-1 du Code électoral, ce critère illustre à nouveau l'importante marge de manœuvre qui est laissée au juge de l'élection pour déclarer l'inéligibilité sur le fondement de ces dispositions.

*Ensuite, concernant l'inéligibilité-sanction déclarée sur le fondement des articles L.O. 136-3 et L. 118-4 du Code électoral, celle-ci fait intervenir la notion de « sincérité du scrutin » dans l'appréciation de la gravité des manœuvres frauduleuses imputables au candidat ou à l'élu fautif. Selon feu le Professeur Richard Ghevontian, « la notion de "sincérité du scrutin" est, sans doute, l'une des plus répandues du droit électoral [...] on peut définir la sincérité du scrutin comme le révélateur de la volonté réelle de l'électeur. Dès lors que celle-ci ne peut pas être connue de manière certaine, et donc qu'il est impossible de connaître avec certitude le choix majoritaire des électeurs, l'élection est annulée par le juge »*⁴⁹⁹. L'impact des manœuvres frauduleuses s'appréciera notamment à l'aune de l'écart de voix entre les candidats, critère spécifique de la matière électorale⁵⁰⁰. Pour apprécier si les manœuvres constatées doivent conduire à déclarer inéligible le candidat ou l'élu fautif, le juge de l'élection doit établir « *qu'elles ont été accomplies par les candidats concernés et ont eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin* »⁵⁰¹ et les « *apprécie eu égard, notamment, à leur nature et à leur ampleur* »⁵⁰². De plus, le fait que le

⁴⁹⁷ Loi organique n° 2019-1268 du 02 décembre 2019, art.1 ; Loi n° 2019-1269 du 02 décembre 2019 *visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral*, art. 5.

⁴⁹⁸ CE Ass., 04 juillet 2011, n° 338033, précité ; TA Lyon, 02 mars 2021, n° 2004285 et 2004583, *Élec. mun. de Chassieu*.

⁴⁹⁹ R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°13, janvier 2003.

⁵⁰⁰ Pour une étude éclairante sur cette notion d'écart de voix : R. RAMBAUD, « Contentieux des élections municipales : les « lois » de l'écart de voix », *AJDA* 2020, p. 1596.

⁵⁰¹ CE, Sect., 04 février 2015, n° 385555, précité ; CE, 13 juin 2016, n° 394675, *Élec. dép. dans le canton du Livradais*.

⁵⁰² *Idem*.

candidat ou l'élu fautif soit personnellement l'auteur des manœuvres en cause constitue une condition *sine qua non* de la déclaration d'inéligibilité sur ce fondement⁵⁰³. Cependant, ceci n'empêche par exemple pas le juge de l'élection de déclarer inéligible, sur le fondement de l'article L. 118-4 du Code électoral, la tête de liste ayant personnellement accompli une manœuvre frauduleuse bénéficiant à un candidat de sa propre liste⁵⁰⁴.

Concernant les manœuvres frauduleuses visées par le dispositif⁵⁰⁵, « *il s'agit dans tous les cas d'agissements, souvent illégaux et toujours déloyaux, utilisés dans le but de tromper les électeurs* »⁵⁰⁶ voire les colistiers⁵⁰⁷. À titre d'exemple, peuvent être concernés les agissements visant le matériel électoral et en particulier les bulletins de vote⁵⁰⁸ ou encore la diffusion déloyale par son contenu et/ou ses modalités de documents électoraux⁵⁰⁹. Néanmoins, n'ont pas été considérées comme des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin la diffusion d'un photomontage pornographique sur Internet à l'encontre de trois candidats aux élections régionales de Guadeloupe⁵¹⁰, ni la diffusion par le maire sortant de la Commune de Branche d'une lettre ouverte au cours du mois précédant l'élection à l'adresse de ses administrés et l'utilisation pour sa propagande électorale d'une photographie de son équipe prise dans un local de la mairie⁵¹¹.

Le juge de l'élection, une fois la manœuvre ayant eu pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin identifiée, doit caractériser le caractère

⁵⁰³ CE, 22 mai 2015, n° 385991 et 386005, *Élec. mun. d'Annemasse*.

⁵⁰⁴ À l'occasion des opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars 2020 dans la commune de Courtenay (Loiret) en vue de la désignation des conseillers municipaux et communautaires, un candidat en neuvième position sur la liste « *Un nouveau souffle pour Courtenay* », n'ayant pu s'inscrire sur les listes électorales de la commune, a bénéficié d'une inscription frauduleuse sur ces dernières résultant d'une manœuvre ayant été accomplie personnellement par la tête de liste « *Un nouveau souffle pour Courtenay* », déclarée par suite inéligible pour une durée d'un an : CE, 16 juillet 2021, n° 445802, *Élec. mun. et comm. de Courtenay*.

⁵⁰⁵ Se rapportant alors au critère matériel.

⁵⁰⁶ J.-B. CHEVALIER « Tel est pris qui croyait prendre : la sanction des manœuvres frauduleuses par le juge électoral », *Le Blog Droit administratif*, 09 avril 2015, (<https://blogdroitadministratif.net/2015/04/09/tel-est-pris-qui-croyait-prendre-la-sanction-des-manuvres-frauduleuses-par-le-juge-electoral/> – dernière consultation le 18 juin 2022).

⁵⁰⁷ CE, Sect., 04 février 2015, n° 385555.

⁵⁰⁸ Par ex. le fait de se prévaloir du soutien d'un parti qui ne l'a pas accordé : CE, 22 mai 2012, n° 353310, *Élec. cantonales de la 14^{ème} circonscription de Nice*.

⁵⁰⁹ Par ex. le fait pour certains candidats d'avoir consulté à plusieurs reprises les listes d'émargement des bureaux de vote en vue d'identifier les personnes n'ayant pas voté et de communiquer à l'extérieur les informations ainsi recueillies : CE, 22 juillet 2015, n° 385767, *Élec. mun. et comm. d'Apt.*

⁵¹⁰ CE, 12 janvier 2005, n° 266252, *Élec. régio. de Guadeloupe*.

⁵¹¹ CE, 10 octobre 2014, n° 381901, *Élec. mun. de Branches*.

délibéré des agissements. Or, on peut affirmer assez logiquement qu'eu égard au caractère frauduleux des manœuvres en cause, la volonté de fraude du candidat ou de l'élu fautif découlera de la nature et de la gravité des agissements. En effet, comment affirmer qu'un élu ayant personnellement et sciemment distribué des bulletins de vote et autres tracts faisant apparaître le soutien d'un parti, dont il ne jouissait pas dans les faits, n'ait pas eu *de facto* une volonté de fraude ayant eu *a minima* pour objet d'altérer la sincérité du scrutin ? Il est intéressant de relever qu'une telle sanction n'a été retenue, à notre connaissance, que très récemment, et pour la première fois, par le Conseil constitutionnel, qui plus est pour une durée de trois ans pour réprimer de graves tromperies d'un candidat en lien notamment avec son investiture⁵¹² ; et ce, alors même que les Sages s'étaient pourtant refusés à prononcer cette sanction en 2017 en présence d'une manœuvre « *de nature à avoir créé une confusion dans l'esprit d'une partie des électeurs et à avoir influé sur le résultat du scrutin* »⁵¹³, ainsi qu'en 2018⁵¹⁴.

Ainsi, la marge de manœuvre dont dispose le juge de l'élection pour déclarer l'inéligibilité prévue aux articles L.O. 136-3 et L. 118-4 du Code électoral est particulièrement importante. Outre les nombreux critères devant être réunis pour retenir cette sanction, la notion de « sincérité du scrutin » assure au juge électoral une pleine maîtrise de celle-ci.

En sus, la mise à l'écart temporaire des parlementaires sur le fondement de l'article L.O. 136-4 du Code électoral illustre également la latitude dont dispose le juge de l'élection pour déclarer une telle sanction. Pour rappel, nous avons vu que la sanction d'inéligibilité de l'article L.O. 136-4 du Code électoral sanctionnait exclusivement les parlementaires à raison de manquements relatifs à la vérification de leur situation fiscale⁵¹⁵. Le IV de l'article L.O. 136-4 dudit Code dispose ainsi que « *Lorsqu'il constate une absence de mise en conformité et de contestation, le bureau de l'Assemblée nationale saisit le Conseil constitutionnel qui peut, en fonction de la gravité du manquement, déclarer le député inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans et démissionnaire d'office de son mandat par la même décision* »⁵¹⁶. Dans son commentaire⁵¹⁷ de la fameuse décision concernant la situation fiscale de M. Thierry Robert précédemment étudiée, le Secrétaire général du Conseil constitutionnel a constaté que cette marge d'appréciation avait pu interroger la rapporteure de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, Mme Yaël Braun-Pivet. Cette dernière relevait ainsi que « *cette capacité d'appréciation pose question. Elle est*

⁵¹² Cons. constit., 28 janvier 2022, n° 2021-5726/5728 AN, précité.

⁵¹³ Cons. constit., 08 décembre 2017, n° 2017-5067 AN, *Boucard*.

⁵¹⁴ Cons. constit., 13 avril 2018, n° 2017-5266 SEN, *Leroux*.

⁵¹⁵ *Supra*.

⁵¹⁶ Nous soulignons.

⁵¹⁷ Cons. constit., *Commentaire aux cahiers de la décision n° 2018-1 OF du 6 juillet 2018, Situation de M. Thierry Robert au regard de ses obligations fiscales*, p. 4.

prévue par le Code électoral en cas d'irrégularité dans le compte de campagne du parlementaire, c'est-à-dire pour la répression d'une irrégularité administrative ou d'une manœuvre frauduleuse dont l'importance peut effectivement varier. En revanche, dès lors qu'il s'agit [...] de sanctionner un manquement à l'obligation de déclaration à la Haute Autorité, le législateur organique ne laisse au Conseil constitutionnel aucune latitude pour apprécier les faits ou moduler la peine consécutive d'inéligibilité »⁵¹⁸. Pourtant, à l'occasion de l'examen de la loi organique instituant cette inéligibilité, le juge constitutionnel a jugé que « saisi par le bureau d'une Assemblée dans les conditions prévues à l'article L.O. 136-4 du Code électoral, [il] a la faculté de prononcer la sanction, en fonction de la gravité du manquement. Il lui appartient alors de tenir compte, dans le prononcé de l'inéligibilité, des circonstances de l'espèce. Dès lors, ces dispositions ne méconnaissent pas les principes de proportionnalité et d'individualisation des peines résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 »⁵¹⁹.

Les Sages de la rue de Montpensier disposent ainsi d'une importante marge de manœuvre pour déclarer inéligible un parlementaire qui aurait pourtant manifestement manqué à ses obligations au titre de sa situation fiscale.

Enfin, seule l'inéligibilité-sanction fondée sur l'article L.O. 136-2 du Code électoral, qui pour rappel sanctionne l'absence de dépôt des déclarations d'intérêts et d'activités et/ou de patrimoine, apparaît exempte de marge de manœuvre laissée au juge de l'élection : le Conseil constitutionnel étant alors dans l'obligation, en cas d'absence de transmission de ces déclarations, de déclarer le parlementaire inéligible pour une durée d'un an.

Toutefois, comme indiqué précédemment⁵²⁰, cette sanction témoignant d'une évidente infantilisation du personnel parlementaire n'a jamais trouvé à s'appliquer pour le moment, ce qui relativise la portée de l'absence de marge de manœuvre quant à sa déclaration.

En troisième et dernier lieu, il faut relever que le juge électoral n'est en rien tenu par les qualifications retenues par le juge pénal ou encore par les décisions de ce dernier : il en va de même pour le juge répressif vis-à-vis des solutions adoptées par le juge de l'élection⁵²¹. À ce titre, l'article L. 105 du Code électoral dispose d'ailleurs que : « *La condamnation, s'il en est prononcé, ne pourra, en aucun cas, avoir pour effet d'annuler l'élection déclarée valide par les pouvoirs compétents, ou dûment définitive par l'absence de toute protestation*

⁵¹⁸ Y. BRAUN-PIVET, *Rapport n° 105 et 106 (Assemblée nationale – XVe législature) fait au nom de la Commission des Lois*, 2017, p. 325.

⁵¹⁹ Cons. constit., 08 septembre 2017, n° 2017-753 DC, précité.

⁵²⁰ *Supra*.

⁵²¹ *Infra*.

régulière formée dans les délais prévus par les dispositions spéciales aux différentes catégories d'élections ». De surcroît, le juge de l'élection doit se prononcer exclusivement sous le prisme de la sphère électorale, nonobstant la possible application de sanctions pénales. Sur ce dernier point, il a notamment pu être jugé s'agissant de l'infraction prévue à l'article L. 106 du Code électoral réprimant les pressions exercées sur les électeurs, que « *s'il n'appartient pas au juge de l'élection de faire application de ces dispositions en ce qu'elles édictent des sanctions pénales, il lui revient, en revanche, de rechercher si des pressions telles que celles qui y sont définies ont été exercées sur les électeurs et ont été de nature à altérer la sincérité du scrutin* »⁵²².

In fine, hormis l'inéligibilité déclarée sur le fondement de l'article L.O. 136-2 du Code électoral, le juge de l'élection dispose bel et bien d'une marge de manœuvre considérable pour apprécier l'opportunité d'une mise à l'écart temporaire d'un élu ou d'un candidat qui aurait porté atteinte par ses agissements à la sphère politico-électorale. Qu'il s'agisse d'irrégularités objectives notamment en matière de financement de campagnes électorales ou d'obligations fiscales, ou de manquements plus subjectifs sur le terrain des manœuvres frauduleuses, le juge de l'élection a pour ainsi dire la main sur son office en tant qu'il ne souffre d'aucune contrainte si ce n'est celle tenant aux règles classiques du contentieux électoral.

Cette importante marge d'appréciation laissée au juge de l'élection quant aux inéligibilités-sanctions qu'il est susceptible de déclarer (a) contraste avec la résurgence pour le juge pénal d'une certaine forme d'automaticité dans son prononcé de la peine d'inéligibilité (b).

b. La résurgence d'une certaine automaticité devant le juge pénal

À la différence des sanctions déclarées par le juge de l'élection pour la plupart desquelles il bénéficie d'une importante marge d'appréciation, la peine d'inéligibilité prononcée par le juge répressif revêt assurément une certaine automaticité qui le contraint. Sans revenir sur le destin de feu l'article L. 7 du Code électoral⁵²³, il faut relever que depuis 1994⁵²⁴ l'article L. 117 du même Code prévoit que vingt-cinq infractions électorales⁵²⁵ peuvent avoir pour conséquence la perte du droit de vote et d'éligibilité⁵²⁶. Or, il se trouve que l'ensemble de ces infractions électorales figurent depuis 2017⁵²⁷ à l'article 131-26-2, II, 7° du Code

⁵²² CE, 16 mars 2016, n° 394465, *Élec. mun. de Saint-Rose*.

⁵²³ *Supra*.

⁵²⁴ Loi n° 94-89 du 1^{er} février 1994 *instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*.

⁵²⁵ Art. L. 86 à L. 88, L. 91 à L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 du Code électoral.

⁵²⁶ Art. 131-26, 1° et 2° du Code pénal.

⁵²⁷ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, art. 1^{er}.

pénal et s'inscrivent, selon nous, dans une finalité de micro-moralisation de la vie politique. Ainsi, leur commission conduit désormais au prononcé quasi-obligatoire de la perte du droit d'éligibilité du coupable.

En premier lieu, avant de se focaliser sur le choix du mécanisme de prononcé quasi-obligatoire de l'inéligibilité, il convient de constater que l'introduction de l'article 131-26-2 du Code pénal se révèle paradoxalement tout à la fois bénéfique et préjudiciable au personnel politique visé.

D'une part, au titre de l'aspect positif d'une telle évolution pour les responsables politiques visés, alors que l'article L. 117 du Code pénal prévoit la perte du droit d'éligibilité mais aussi celle du droit de vote en cas de commission de l'une des infractions qu'il vise, l'article 131-26-2, II, 7° du Code électoral ne conduit qu'à l'inéligibilité de l'édile fautif. De la même manière, auparavant, le politique sanctionné par une telle inéligibilité était également puni par une interdiction ou une incapacité d'exercer toute fonction publique, en vertu du dernier alinéa de l'article 131-26 du Code pénal⁵²⁸. Néanmoins, par une réserve d'interprétation, le juge constitutionnel a tout bonnement neutralisé cette interdiction⁵²⁹. En creux, cela signifie donc qu'un élu ou un candidat sanctionné sur le fondement de l'article 131-26-2 du Code pénal ne pourra se voir empêcher d'exercer une fonction publique suite à son inéligibilité, sauf dans l'hypothèse où l'infraction commise serait un crime.

Ainsi, tandis que le personnel politique commettant l'une des infractions visées par l'article L. 117 du Code électoral encourrait non seulement l'interdiction ou l'incapacité du droit d'exercer une fonction publique mais aussi la perte du droit de vote, seule l'inéligibilité sera désormais retenue.

D'autre part, s'agissant de l'aspect préjudiciable de l'introduction de l'article 131-26-2 du Code pénal pour les candidats et élus fautifs, outre le caractère quasi-obligatoire de l'inéligibilité-sanction, nous avons déjà relevé que la peine complémentaire d'inéligibilité pouvait être prononcée à titre principal par le juge de l'élection. À ce titre, l'article 131-11, alinéa 1^{er} du même Code dispose que : « *Lorsqu'un délit est puni d'une ou de plusieurs des peines complémentaires mentionnées à l'article 131-10, la juridiction peut ne prononcer que la peine complémentaire ou l'une ou plusieurs des peines complémentaires encourues à titre de peine principale* »⁵³⁰. Une telle faculté est censée conduire à un plus grand respect du principe d'individualisation des peines par une meilleure adaptation de

⁵²⁸ « *L'interdiction du droit de vote ou l'inéligibilité prononcées en application du présent article emportent interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique* ».

⁵²⁹ Cons. constit., 08 septembre 2017, n° 2017-752 DC, *Loi pour la confiance dans la vie politique*.

⁵³⁰ L'article 131-10 vise notamment les peines complémentaires emportant « *interdiction, déchéance, incapacité ou retrait d'un droit* ».

la sanction à la situation du coupable, en l'occurrence par le choix de la seule inéligibilité pour l'édile fautif.

Or, dans l'hypothèse où la juridiction répressive opérerait pour une application de la peine complémentaire d'inéligibilité à titre principal, une telle décision priverait *ipso facto* le politique concerné de la possibilité de solliciter le relèvement anticipé de cette sanction. En effet, l'article 702-1 du Code de procédure pénale prévoit, à son alinéa 1^{er}, que « *toute personne frappée d'une interdiction, déchéance ou incapacité ou d'une mesure de publication quelconque résultant de plein droit d'une condamnation pénale ou prononcée dans le jugement de condamnation à titre de peine complémentaire peut demander à la juridiction qui a prononcé la condamnation ou, en cas de pluralité de condamnations, à la dernière juridiction qui a statué, de la relever, en tout ou partie, y compris en ce qui concerne la durée, de cette interdiction, déchéance ou incapacité* »⁵³¹.

Paradoxalement, cela signifie que dans l'intérêt du condamné et de sa carrière politique, il vaut mieux prononcer la peine d'inéligibilité à titre complémentaire. D'ailleurs, ce constat révèle l'existence d'un certain dilemme pour le juge pénal à la fois contraint par le principe du prononcé de la peine complémentaire, et devant garder à l'esprit les conséquences d'une individualisation trop poussée de la sanction qui priverait le condamné de la possibilité d'en solliciter le relèvement.

En deuxième lieu, concernant la subsistance d'une certaine automaticité via l'introduction de l'article 131-26-2 du Code pénal, il y a lieu de se focaliser sur le mécanisme du prononcé quasi-obligatoire de l'inéligibilité-sanction ainsi retenu. Comme nous l'avons précédemment relevé « *l'inéligibilité est une peine qui fait sens, que les politique et l'opinion publique supposent efficace mais, dans la pratique, [...] si les magistrats refusent de l'appliquer, elle ne connaîtra pas la vitalité attendue* »⁵³². C'est la raison pour laquelle le législateur a opté, dès 2016⁵³³ et pour parer à une inconstitutionnalité certaine d'une peine accessoire qui aurait eu un caractère strictement automatique⁵³⁴, pour un dispositif de peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité étendu en 2017⁵³⁵ à une constellation d'infractions⁵³⁶.

⁵³¹ Nous soulignons.

⁵³² A. BAVITOT, « Les mutations de la peine d'inéligibilité », in J.-M. BRIGANT (dir.), *Le risque de corruption*, Dalloz, 2018, p. 140.

⁵³³ Loi n° 2016-1691 du 09 décembre 2016, art. 19.

⁵³⁴ Cons. constit., 11 juin 2010, n° 2010-6/7 QPC, précité.

⁵³⁵ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, art. 1^{er}.

⁵³⁶ *Supra*.

Dans une décision n° 2010-40 QPC du 29 septembre 2010 rendue à propos de l'annulation du permis de conduire⁵³⁷, le Conseil constitutionnel a validé le principe des peines complémentaires obligatoires en rappelant « *qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : 'La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée'* ; que le principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique que la peine d'annulation du permis de conduire ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions »⁵³⁸. Les Sages de la rue de Montpensier ont par ailleurs relevé à cette occasion que la peine quasi-obligatoire d'annulation du permis de conduire était « *directement liée à un comportement délictuel* » ; ce qui, selon le commentaire officiel de la décision, indique que « *l'existence de la proximité matérielle entre le fait délictuel et la peine pouvait constituer un fait justificatif d'une répression plus automatique* »⁵³⁹. Selon la doctrine, « *le Conseil constitutionnel relevant que même obligatoire, la peine obéit à la règle de son prononcé et pour l'exécution desquelles le juge conserve une part de liberté – quoique réduite – a validé les peines obligatoires complémentaires* »⁵⁴⁰.

S'agissant de la peine complémentaire d'inéligibilité-sanction, l'article 131-26-2 du Code pénal prévoit ainsi que : « *le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité mentionnée au 2° de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1 est obligatoire à l'encontre de toute personne coupable d'un délit mentionné au II du présent article ou d'un crime* ». Toutefois, nous préférons l'intitulé de « quasi-obligatoire » dès lors que le juge pénal peut, « *par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer la peine prévue par [cet] article, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur* »⁵⁴¹.

Il est intéressant de remarquer que la création d'une telle peine d'inéligibilité quasi-obligatoire correspond en tous points aux préconisations du rapport précédemment évoqué remis par M. Jean-Louis Nadal au Président de la

⁵³⁷ Cons. constit., 29 septembre 2010, n° 2010-40 QPC, M. Thierry B.

⁵³⁸ *Idem*.

⁵³⁹ Cons. constit., *Commentaire aux cahiers de la décision n° 2010-40 QPC du 29 septembre 2010*, M. Thierry B, p. 7.

⁵⁴⁰ M. GIACOPELLI, « Le sauvetage des peines complémentaires obligatoires par le Conseil constitutionnel », *RFDC* 2011, p. 151.

⁵⁴¹ Art. 131-26-2, III du Code pénal.

République en 2015⁵⁴². Constatant l'inefficacité du dispositif alors en place⁵⁴³ notamment du fait de la réticence des juridictions pénales à mettre à l'écart temporairement de la vie politique des personnalités élues démocratiquement, celui-ci indiquait que « *l'inéligibilité pourrait ainsi devenir une peine complémentaire obligatoire. Elle paraît en effet constituer, conformément à l'exigence formulée par le Conseil constitutionnel, une sanction proportionnée au but recherché, à savoir éloigner temporairement des élus non exemplaires de la vie politique, et en lien direct avec le comportement prohibé, à savoir tirer un avantage personnel d'une fonction publique ou élective. Pour respecter le principe d'individualisation des peines, la durée de la peine devrait être laissée à la discrétion du juge. En outre, afin de garantir la pleine liberté du juge dans le choix des peines, pourrait être prévue pour ce dernier la possibilité, lorsqu'il l'estime nécessaire, d'écarter le prononcé de l'inéligibilité par une décision dûment motivée* »⁵⁴⁴.

Dès lors, eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de peine complémentaire quasi-obligatoire, la validation du dispositif par la décision n° 2017-752 DC⁵⁴⁵ n'a rien eu de surprenant. Les Sages de la rue de Montpensier ont ainsi retenu que « *d'une part, la peine d'inéligibilité doit être prononcée expressément par le juge, à qui il revient d'en moduler la durée [et que] d'autre part, le juge peut, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur, décider de ne pas prononcer cette peine complémentaire* »⁵⁴⁶. Ainsi, à l'issue d'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation critiqué par certains commentateurs⁵⁴⁷, le Conseil constitutionnel a conclu au respect par ce mécanisme du principe d'individualisation des peines.

Désormais, le principe est donc l'inéligibilité, l'absence de peine complémentaire l'exception. Avec M. Alexis Bavitot, « *on peut espérer que l'aggravation de la peine d'inéligibilité par le législateur, appuyée par une grande attente de l'opinion public, invite les magistrats à prendre pleinement conscience de leur légitimité pour appliquer ce qui est une loi... 'obligatoire'* »⁵⁴⁸.

Cependant, une telle évolution législative questionne sur la conception que se fait le législateur de l'office du juge répressif. Comme le relève M^e Yvon

⁵⁴² J.-L. NADAL, *Renouer la confiance publique. Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, La Documentation française, 2015.

⁵⁴³ *Supra*.

⁵⁴⁴ J.-L. NADAL, *Renouer la confiance publique. Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, *op. cit.*, p. 143.

⁵⁴⁵ Cons. constit., 08 septembre 2017, n° 2017-752 DC, précité.

⁵⁴⁶ *Idem*.

⁵⁴⁷ C. ROUX, « Moralisation de la vie politique, morale parlementaire... moralité constitutionnelle », *ibid.*

⁵⁴⁸ A. BAVITOT, « Les mutations de la peine d'inéligibilité », *ibid.*, p. 145.

Goutal, « la loi dite ‘pour la confiance’ exprime en réalité une certaine défiance vis-à-vis des magistrats qui disposaient déjà de la faculté de prononcer une telle peine lorsqu’ils l’estimaient adaptée à la gravité des faits et à la personnalité de la personne condamnée »⁵⁴⁹.

Le législateur a ainsi tenté d’insuffler un nouveau vent de moralisation dans la vie politique française, au mépris d’une certaine marge de manœuvre laissée jusqu’alors au juge répressif. Ce changement de paradigme – d’une peine complémentaire facultative à un prononcé quasi-obligatoire – peut s’analyser comme un retour en force d’une certaine automaticité en matière d’inéligibilité-sanction, telle qu’indiquée dans la première partie de cette étude⁵⁵⁰. Sous couvert d’un possible écartement de la peine complémentaire par une décision spécialement motivée, le juge répressif se retrouve dans les faits, si ce n’est obligé, au moins contraint par le dispositif. Jusqu’alors les juridictions pénales semblaient réticentes à mettre à l’écart temporairement un politique fautif du jeu démocratique, en considérant que le choix d’une telle sanction devait d’abord et avant tout appartenir aux électeurs eux-mêmes. Or, les attentes actuelles en matière de moralisation semblent dessiner un cadre propice au choix systématique du principe (l’inéligibilité) sans grande considération de l’exception (une décision spécialement motivée décidant d’écarter la peine complémentaire). Alors qu’il pourra lui être reproché de s’être montré trop clément avec un élu ou un candidat dont les agissements auraient normalement dû conduire au prononcé de l’inéligibilité, le juge pénal aura tout intérêt à s’en tenir fidèlement au principe fixé à l’article 131-26-2 du Code pénal.

En troisième et dernier lieu, à l’instar du constat précédemment effectué, le juge pénal n’est en rien contraint par les solutions retenues par le juge de l’élection portant notamment sur des faits commis lors de mêmes élections. Les magistrats du Quai de l’Horloge ont ainsi clairement indiqué, dans un arrêt déjà étudié⁵⁵¹, « qu’en l’état de cette jurisprudence, il ne résulte d’aucun principe constitutionnel que le juge pénal saisi d’une fraude électorale soit tenu par une décision du juge administratif constatant l’absence de fraude »⁵⁵². Cette séparation des volets électoral et pénal s’explique assez aisément par la nature-même de la procédure pénale. En effet, « la tenue d’une enquête préliminaire ou d’une instruction judiciaire permet d’envisager une connaissance potentiellement intégrale des faits, de leurs commanditaires et de leurs éventuelles qualifications pénales. Ainsi, l’engagement formel de la phase de sanction (renvoi devant une juridiction) n’interviendra qu’après que les autorités de poursuites aient une

⁵⁴⁹ Y. GOUTAL, « La peine complémentaire d’inéligibilité issue de la loi ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique », *AJCT* 2017, p. 606.

⁵⁵⁰ *Supra*.

⁵⁵¹ *Supra*.

⁵⁵² Cass. crim., 17 janvier 2018, n° 17-90.022.

vision qu'elles estiment suffisante des faits considérés »⁵⁵³. L'urgence caractéristique du contentieux électoral classique n'a donc pas de prise sur le temps de la procédure pénale.

Il faut toutefois quelque peu nuancer cette affirmation au regard de l'article L. 114 du Code électoral. Aux termes de celui-ci, « l'action publique et l'action civile intentées en vertu des articles L. 86, L. 87, L. 91 à L. 104, L. 106 à L. 108 et L. 113 ou pour infraction à l'article L. 61 si les armes étaient apparentes, seront prescrites après six mois à partir du jour de la proclamation du résultat de l'élection ». Ce court délai de prescription se justifie par la volonté « de ne pas déstabiliser les institutions »⁵⁵⁴ : « le droit pénal électoral stricto sensu est essentiellement punitif, il doit intervenir au besoin après le processus démocratique et sans remettre en cause celui-ci »⁵⁵⁵. D'ailleurs, il est intéressant de remarquer que la quasi-totalité des infractions électorales⁵⁵⁶ figurant à l'article L. 114 du Code électoral sont concernées, depuis 2017⁵⁵⁷, par le prononcé quasi-obligatoire de la peine d'inéligibilité en ce qu'elles sont expressément visées à l'article 131-26-2, II, 7° du Code pénal.

In fine, à la différence de son homologue électoral qui maîtrise pleinement son office, le juge pénal semble ainsi bien plus contraint. Autrefois réticent à prononcer l'inéligibilité, le caractère alors facultatif de la peine complémentaire lui permettait de limiter au maximum la mise à l'écart temporaire du personnel politique fautif. Or, depuis l'introduction puis la généralisation du dispositif de peine quasi-obligatoire d'inéligibilité, le législateur français – en souhaitant changer de paradigme – force assurément la main au juge répressif dont l'office doit maintenant composer avec une inéligibilité de principe et un écartement de peine dûment motivé en guise d'exception.

En-dehors de la contrainte inégale des offices du juge électoral et du juge répressif tenant à la marge de manœuvre dont ils disposent respectivement pour apprécier la pertinence ou non de retenir une sanction d'inéligibilité (1), la temporalité attachée aux sanctions déclarées par le premier et prononcées par le second est une autre illustration de la complémentarité de leurs approches respectives reposant ainsi sur leurs différences (2).

⁵⁵³ D. GIRARD, « Répression comparée : définition et efficacité comparées : de la répression pénale et de la répression administrative », *ibid.*, p. 130.

⁵⁵⁴ R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, p. 706.

⁵⁵⁵ A. BAVITOT, « Compétence des juges et procédure en droit pénal électoral », in D. DECHENAUD, R. RAMBAUD et C. RYBEYRE (dir.), *Le droit pénal électoral*, LGDJ, 2019, p. 78.

⁵⁵⁶ À l'exception de l'infraction à l'article L. 61 du Code électoral si les armes étaient apparentes.

⁵⁵⁷ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, art. 1^{er}.

2. La temporalité des sanctions, des logiques distinctes

À l'aune des développements précédents, la circonstance que les inéligibilités déclarées par le juge électoral et celles prononcées par le juge pénal diffèrent quant à leur temporalité ne sera pas de nature à susciter l'étonnement.

Largement maîtrisées dans le cadre de l'office du juge électoral, les inéligibilités-sanctions semblent de plus en plus échappées au juge répressif, désormais quasiment contraint de les prononcer pour la répression d'une constellation d'infractions. Il est ainsi tentant de penser au premier abord que les sanctions déclarées par le juge électoral seraient celles qui auraient la temporalité la plus avantageuse en termes de moralisation de la vie politique.

Or, tel n'est pas le cas et c'est ainsi la peine complémentaire d'inéligibilité qui jouit d'une portée renforcée sur le plan de la temporalité (b) comparativement aux inéligibilités déclarées par le juge électoral dont la portée en la matière apparaît beaucoup plus réduite (a).

a. La portée réduite de l'inéligibilité déclarée par le juge électoral

Au regard du caractère résolument dérogatoire du contentieux électoral et des sanctions afférentes, les inéligibilités déclarées par le juge de l'élection sont caractérisées par certains particularismes concernant leur temporalité ; et ce, qu'elles répriment des irrégularités relatives à la législation sur le financement des campagnes électorales, des manœuvres frauduleuses attentant à la sincérité du scrutin ou d'autres manquements à l'impératif de transparence. Ces particularités conduisent à réduire leur portée pratique en matière de moralisation de la vie politique.

En premier lieu, ces inéligibilités-sanctions n'ont pas matière à s'appliquer rétroactivement à leur déclaration. Elles concernent l'ensemble des élections à venir ainsi que l'élection ayant conduit à la saisine du juge électoral. Bien entendu, l'inéligibilité déclarée de la sorte a pour conséquence la démission d'office des élus parlementaires et locaux⁵⁵⁸.

Le point de départ de l'application de la majeure partie de ces sanctions⁵⁵⁹, une fois déclarées, correspond ainsi à la date de la décision définitive du juge électoral. À ce titre, une particularité procédurale propre au contentieux électoral⁵⁶⁰ doit être relevée : celle de l'effet suspensif de l'appel, qui ne vaut

⁵⁵⁸ *Supra*.

⁵⁵⁹ Pour les inéligibilités déclarées sur le fondement des articles L.O. 136-1, L. 118-3, L.O. 136-3 et L.O. 136-4 du Code électoral.

⁵⁶⁰ Art. L. 4 du Code de justice administrative : « *Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction* ».

toutefois que pour les élections municipales et communautaires⁵⁶¹ et pour les élections départementales⁵⁶². Cet effet suspensif implique que l'inéligibilité-sanction déclarée par un tribunal administratif ne produira ses effets, dans l'hypothèse où le candidat ou l'élu fautif visé interjetterait appel de ce jugement, qu'à compter de l'arrêt rendu par le Conseil d'État alors juge d'appel. S'agissant spécifiquement des articles L.O. 136-2 et L.O. 136-4 du Code électoral⁵⁶³, les inéligibilités déclarées sur leur fondement ont pour point de départ la décision du Conseil constitutionnel constatant le défaut de dépôt de l'une et/ou l'autre des déclarations mentionnées à l'article L.O. 135-1 du même Code⁵⁶⁴ ou l'absence de mise en conformité du parlementaire vis-à-vis de ses obligations fiscales⁵⁶⁵.

La conséquence directe de cette conception du point de départ des inéligibilités-sanctions déclarées par le juge de l'élection est que celles-ci n'influent en rien sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision définitive du juge de l'élection.

La Haute juridiction administrative, en tant que juge électoral, a eu l'occasion d'explicitier ce qu'il fallait retenir de cette conception du point de départ des inéligibilités-sanctions. Selon le Conseil d'État, la précision selon laquelle « *l'inéligibilité n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision du juge [...] a pour seul objet de spécifier que l'inéligibilité à d'autres mandats que celui en cause devant le juge de l'élection ne vaut que pour l'avenir ; que, par suite, lorsqu'une nouvelle élection a permis au candidat d'obtenir à nouveau le même mandat avant qu'il soit définitivement statué sur l'élection qui avait donné lieu à la saisine du juge et au prononcé de l'inéligibilité, il appartient au juge de déclarer le candidat élu démissionnaire d'office du mandat en cause* »⁵⁶⁶. Ainsi, seuls peuvent être visés de manière rétroactive les mandats acquis antérieurement à la décision définitive à l'occasion de nouvelles opérations électorales concernant l'élection dont le juge a été saisi de la régularité.

Toutefois, une telle conception de la temporalité des sanctions peut s'avérer problématique concernant les inéligibilités sanctionnant les manquements à la législation sur le financement des campagnes électorales⁵⁶⁷ et les manœuvres frauduleuses⁵⁶⁸. Il apparaît en effet que, pour une même élection et à raison de manquements similaires, le délai d'instruction de l'affaire peut avoir pour

⁵⁶¹ Art. L. 250 du Code électoral.

⁵⁶² Art. L. 223 du Code électoral.

⁵⁶³ Concernant seulement les parlementaires.

⁵⁶⁴ Pour l'inéligibilité déclarée sur le fondement de l'article L.O. 136-2 du Code électoral.

⁵⁶⁵ Pour l'inéligibilité déclarée sur le fondement de l'article L.O. 136-4 du Code électoral.

⁵⁶⁶ CE, 22 juin 2015, n° 387515, *Élec. des conseillers municipaux et communautaires d'Hautmont*.

⁵⁶⁷ Art. L.O. 136-1 et L. 118-3 du Code électoral.

⁵⁶⁸ Art. L.O. 136-3 et L. 118-4 du Code électoral.

conséquence certaines disparités dans l'application des inéligibilités-sanctions aux élus et candidats fautifs. Comme nous le verrons ci-après, une telle situation tenant au point de départ de ces inéligibilités-sanctions interroge notamment quant au respect du principe d'égalité entre les élus et candidats mis à l'écart temporairement de la vie politique par le juge de l'élection⁵⁶⁹. En 2012, à l'occasion de ses observations sur les élections législatives, le Conseil constitutionnel a ainsi indiqué que « *pour éviter de trop grandes disparités entre les candidats déclarés inéligibles, sans revenir sur le principe que la sanction d'inéligibilité doit être effective, il serait souhaitable que le législateur prévoie que le point de départ de la période au cours de laquelle le candidat est inéligible [soit] la date de l'élection* »⁵⁷⁰. Les Sages de la rue de Montpensier ont d'ailleurs réitéré cette recommandation dans leurs observations relatives aux élections législatives de 2017⁵⁷¹.

En deuxième lieu, s'agissant de la durée de la mise à l'écart temporaire décidée par le juge de l'élection, il y a lieu d'opérer une distinction entre l'inéligibilité prévue à l'article L.O. 136-2 du Code électoral et les autres sanctions. *D'une part*, dans la mesure où elle n'a fait l'objet d'aucune application à ce jour, l'inéligibilité d'un an déclarée sur le fondement de l'article L.O. 136-2 du Code électoral ne semble pas devoir retenir notre attention. Néanmoins, il faut tout de même relever, outre la logique d'infantilisation moralisante animant cette sanction⁵⁷², qu'une durée aussi courte réprimant un manquement aussi grave – l'absence pure et simple de dépôt des déclarations d'intérêts et d'activités et/ou de patrimoine – questionne assurément. Ce décalage entre la durée de l'inéligibilité et le comportement visé conforte notre constat d'un excès de micro-moralisation vis-à-vis des parlementaires. *D'autre part*, les autres inéligibilités-sanctions – c'est-à-dire celles fondées sur les articles L.O. 136-1, L. 118-3, L.O. 136-3 et L. 118-4 du Code électoral – peuvent être prononcées pour une durée maximale de trois ans.

Dans la mesure où ces inéligibilités n'ont matière à s'appliquer que pour l'avenir, leur courte durée peut s'avérer être un véritable obstacle à une moralisation effective de la vie politique. Il est ainsi possible d'envisager une hypothèse illustrant l'impact relatif qu'une inéligibilité déclarée par le juge de l'élection peut avoir sur la santé du jeu démocratique. À ce titre, nous nous appuyerons sur l'inéligibilité réprimant les manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin. Du fait de l'existence à ce jour d'une seule et unique décision rendue par les Sages de la rue de Montpensier sur

⁵⁶⁹ *Infra*.

⁵⁷⁰ Cons. constit., 11 juillet 2013, n° 2013-26 ELEC, *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012*.

⁵⁷¹ Cons. constit., 21 février 2019, n° 2019-28 ELEC, *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017*.

⁵⁷² *Supra*.

le fondement de l'article L.O. 136-3 du Code électoral⁵⁷³, l'hypothèse reposera sur la sanction prévue à l'article L. 118-4 du Code électoral pour les élus locaux, ayant fait l'objet d'applications plus nombreuses par le juge administratif en tant que juge électoral. En l'état actuel de la jurisprudence et outre la décision susmentionnée du Conseil constitutionnel⁵⁷⁴, il faut relever que cette inéligibilité-sanction n'est prononcée, en règle générale⁵⁷⁵, que pour une durée d'un an⁵⁷⁶.

Imaginons qu'à l'occasion des élections départementales des 22 et 29 mars 2015 un candidat, par ailleurs parlementaire, ait personnellement réalisé des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin et que le juge électoral ait été régulièrement saisi d'une protestation électorale qui l'amène à le déclarer inéligible pour une durée d'un an sur le fondement de l'article L. 118-4 du Code électoral. Dans l'hypothèse où la décision définitive serait rendue au plus tard au mois de mai 2016 – ce qui n'est pas inconcevable⁵⁷⁷ – cette personne aurait tout à fait pu se présenter aux élections législatives de juin 2017 et sénatoriales de septembre 2017. Si l'on poursuit ce raisonnement en supposant que cette dernière ait été réélue en tant que parlementaire, il aurait été tout à fait envisageable pour elle de réitérer ce type d'agissements lors des élections départementales des 20 et 27 juin 2021, sans pour autant que son inéligibilité déclarée par le juge de l'élection constitue nécessairement un obstacle à une éventuelle candidature aux élections législatives des 12 et 19 juin 2022 antérieure à la décision juridictionnelle définitive.

Néanmoins, cette illustration hypothétique ne doit pas conduire à nier tout intérêt aux inéligibilités-sanctions présentement étudiées du fait de leur faible durée. Comparativement à la peine prononcée par le juge de pénal⁵⁷⁸, l'ensemble des sanctions d'inéligibilité déclarées par le juge de l'élection ne peut faire l'objet d'une sollicitation de l'élu ou du candidat fautif aux fins de relèvement sur le fondement de l'article 702-1 du Code de procédure pénale. Cela signifie donc que l'inéligibilité ainsi déclarée ne peut voir sa durée réduite d'aucune façon au cours de son application.

⁵⁷³ Cons. constit., 28 janvier 2022, n° 2021-5726/5728 AN, précité.

⁵⁷⁴ *Idem.*

⁵⁷⁵ CE, 10 novembre 2021, n° 450401, *Élec. mun. d'Arue.*

⁵⁷⁶ CE, Sect., 04 février 2015, n° 385555, précité ; CE, 17 juin 2015, n° 445708, *Élec. des conseillers municipaux de Noisy-le-Grand* ; CE, 16 juillet 2021, n° 445802, précité ; CE, 11 janvier 2022, n° 451509, *Élec. Mun. de Marseille, 6^{ème} secteur.*

⁵⁷⁷ CE, 16 mars 2016, n° 394533, *Élec. des conseillers départementaux dans le canton de Niort 3* ; CE, 16 mars 2016, n° 394547, *Élec. des conseillers départementaux dans le canton de Niort 1* ; CE, 04 avril 2016, n° 394866, *Élec. du conseil départemental dans le canton de Saint-Paul 2* ; CE, 15 avril 2016, n° 394408, *Élec. des conseillers départementaux dans le canton de Villemur-sur-Tarn.*

⁵⁷⁸ *Infra.*

En troisième et dernier lieu, nous soulignons plus haut que le point de départ de certaines inéligibilités déclarées par le juge de l'élection⁵⁷⁹ pouvait être problématique notamment au regard du principe d'égalité. Pour une même élection et à raison de manquements similaires, la prise d'effet de l'inéligibilité-sanction peut varier d'un politique fautif à l'autre en fonction du temps nécessaire à l'instruction des affaires. Outre leurs recommandations précitées⁵⁸⁰, les Sages de la rue de Montpensier soulignaient ainsi dans leurs observations sur les élections législatives de 2017 qu'« en fonction de la durée de la procédure, la sanction d'inéligibilité prononcée n'a pas la même portée pour tous les candidats déclarés inéligibles »⁵⁸¹.

Les illustrations de cette variabilité de l'effet des inéligibilités-sanctions consécutive au temps nécessaire à l'instruction des affaires sont nombreuses.

Tout d'abord, il est par exemple possible d'évoquer l'inéligibilité d'un an de deux candidats aux élections législatives de 2012 déclarée respectivement le 22 février 2013⁵⁸² et le 24 mai 2013⁵⁸³ sur le fondement de l'article L.O. 136-1 du Code électoral : le second étant donc resté inéligible jusqu'au 24 mai 2014, le premier ayant pu se présenter à nouveau à une élection dès le 22 février 2014, soit un écart de deux mois. *Ensuite*, encore plus saisissante est la situation de deux candidats aux élections législatives de 2017 déclarés inéligibles pour une durée de trois ans sur le fondement de l'article précité respectivement le 13 avril 2018⁵⁸⁴ et le 27 septembre 2018⁵⁸⁵, soit un écart de six mois entre les deux décisions. Alors que le premier de ces candidats peut se représenter à une élection depuis le 13 avril 2021, le second restera inéligible jusqu'au 27 septembre de cette année. *Enfin*, au titre d'un exemple local, le politique réunionnais M. Éric Fruteau, candidat aux élections législatives de juin 2012, a été déclaré inéligible pour une durée d'un an par les Sages de la rue de Montpensier le 12 avril 2013⁵⁸⁶, ce qui a eu pour conséquence de l'empêcher de se présenter aux élections municipales de Saint-André des 23 et 30 mars 2014 à dix-neuf jours près.

Il faut dès lors rappeler que le principe d'égalité exige que des situations identiques soient traitées de façon similaire⁵⁸⁷. Or, dans les hypothèses précitées,

⁵⁷⁹ S'agissant des inéligibilités-sanctions des articles L.O. 136-1, L. 118-3, L.O. 136-3 et L. 118-4 du Code électoral.

⁵⁸⁰ *Supra*.

⁵⁸¹ Cons. constit., 21 février 2019, n° 2019-28 ELEC, précité.

⁵⁸² Cons. constit., 22 février 2013, n° 2012-4690 AN, *Debiol*.

⁵⁸³ Cons. constit., 24 mai 2013, n° 2013-4865 AN, *Bartoli*.

⁵⁸⁴ Cons. constit., 13 avril 2018, n° 2017-5336 AN, *Grandet*.

⁵⁸⁵ Cons. constit., 27 septembre 2018, n° 2017-5391 AN, *Bourjac*.

⁵⁸⁶ Cons. constit., 12 avril 2013, n° 2013-4874 AN, *Fruteau*.

⁵⁸⁷ Cons. constit., 23 juillet 1996, n° 96-380 DC, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom* ; Cons. constit., 20 mars 1997, n° 97-388 DC, *Loi créant les plans d'épargne retraite* ; CE, Ass., 11 avril 2012, n° 322326, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et*

ce sont bien des candidats aux mêmes élections, sanctionnés pour des manquements réprimés par le même mécanisme, qui se retrouvent dans des situations différentes eu égard au temps nécessaire à l’instruction des affaires. Aucune raison d’intérêt général ne semble pourtant justifiée une telle différence de traitement.

C’est certainement ce constat d’une variabilité préjudiciable de l’effet des inéligibilités qui a conduit les parlementaires, à l’occasion des débats entourant l’adoption des lois organique et ordinaire *visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral*⁵⁸⁸, à proposer des modifications en la matière. À ce titre, il convient de se reporter au rapport du député M. Guillaume Gouffier-Cha⁵⁸⁹ portant sur les lois précitées alors à l’état de propositions.

Dans un premier temps, il avait été proposé que le point de départ de l’inéligibilité-sanction corresponde à la date du premier tour du scrutin au titre de laquelle elle était déclarée, et non plus à la date de la décision définitive du juge électoral l’ayant retenu. Néanmoins, une telle modification présentait deux inconvénients « *dotée d’un effet rétroactif, elle remettait en cause les mandats acquis entre le premier tour de scrutin, d’une part, et la décision du juge électoral, d’autre part ; elle pouvait permettre à un candidat déclaré inéligible de se présenter plus rapidement à un nouveau scrutin* »⁵⁹⁰. C’est pourquoi la Commission des Lois du Sénat a abandonné la perspective d’une telle évolution. *Dans un second temps*, il a été proposé d’inscrire dans les textes que « *pour un même scrutin, le juge de l’élection [aurait dû] veiller à ce que les peines d’inéligibilité prononcées assurent un traitement équitable des candidats au vu d’élections à venir* »⁵⁹¹. De la sorte, le juge électoral aurait été invité « *à moduler la durée des inéligibilités prononcées afin que des candidats ayant commis des irrégularités comparables soient déclarés inéligibles pour les mêmes échéances*

Fédération des associations pour la promotion et l’insertion par le logement ; CE, 11 avril 2018, n° 407331, *Mutuelle Cybèle Solidarité*.

⁵⁸⁸ Loi organique n° 2019-1268 du 02 décembre 2019 ; Loi n° 2019-1269 du 02 décembre 2019.

⁵⁸⁹ G. GOUFFIER-CHA, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l’Administration générale de la République, sur la proposition de loi et la proposition de loi organique, adoptées par le Sénat, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (n° 2078 et 2079)*, Assemblée nationale, 2019.

⁵⁹⁰ A. DE BELENET, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d’Administration générale sur la proposition de loi et la proposition de loi organique visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (n° 385 et 386)*, Sénat, 2019, p. 17.

⁵⁹¹ G. GOUFFIER-CHA, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l’Administration générale de la République, sur la proposition de loi et la proposition de loi organique, adoptées par le Sénat, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (n° 2078 et 2079)*, *ibid.*, p. 31.

électorales »⁵⁹². Néanmoins, cette solution, outre le fait qu'elle encourageait à faire preuve d'une clémence certaine à l'égard des politiques fautifs en considération d'échéances électorales à venir, revenait « à inciter le juge à traiter différemment des situations comparables en modulant la durée des peines prononcées à l'encontre de candidats ayant commis les mêmes manquements. Or, la durée de la peine prononcée est un élément qui peut aussi compter dans une élection et dans l'appréciation de la gravité des faits reprochés à un candidat »⁵⁹³ : la question liée au principe d'égalité ressurgissant ainsi subrepticement.

En conséquence, pour reprendre les mots du Professeur Romain Rambaud, c'est « avec sagesse »⁵⁹⁴ que cette modification n'a pas été retenue par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale. Alors même qu'ils avaient clairement identifié la problématique soulevée par le point de départ des inéligibilités-sanctions déclarées par le juge de l'élection, les parlementaires ont préféré faire prévaloir la logique du *statu quo ante* plutôt que de s'aventurer sur les chemins politiquement risqués de l'avancée juridique. Malgré les nombreux apports des lois ordinaire et organique du 02 décembre 2019⁵⁹⁵ à la matière électorale, l'effet des sanctions d'inéligibilité des articles L.O. 136-1, L. 118-3, L.O. 136-3 et L. 118-4 n'est donc pas prêt de gagner les berges de l'invariabilité.

In fine, contrastant avec la liberté de l'office du juge de l'élection, la temporalité attachée aux inéligibilités-sanctions déclarées par ce dernier limite leur portée pratique en matière de mise à l'écart temporaire des édiles fautifs. D'ailleurs, il faut se demander si l'importante marge d'appréciation laissée au juge électoral n'œuvre pas justement dans ce sens. En d'autres termes, par l'important conditionnement des inéligibilités-sanctions déclarées par le juge de l'élection, il est logique au fond que leur temporalité soit tout aussi contrainte. Certes insusceptibles de faire l'objet d'un relèvement au cours de leur application, ces sanctions apparaissent ainsi limitées sur le terrain de la moralisation de la vie politique tant au regard de leur courte durée que de la variabilité de leur effet. En tout état de cause, la temporalité attachée aux sanctions d'inéligibilité déclarées par le juge électoral (a) se distingue de celle caractérisant les peines prononcées

⁵⁹² A. DE BELENET, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur la proposition de loi et la proposition de loi organique visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral* (n° 385 et 386), *ibid.*, p. 41.

⁵⁹³ G. GOUFFIER-CHA, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République, sur la proposition de loi et la proposition de loi organique, adoptées par le Sénat, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral* (n° 2078 et 2079), *ibid.*, p. 31.

⁵⁹⁴ R. RAMBAUD, « La clarification du droit électoral », *AJDA* 2020, p. 346.

⁵⁹⁵ Loi organique n° 2019-1268 du 02 décembre 2019 ; Loi n° 2019-1269 du 02 décembre 2019.

en la matière par le juge répressif (b) attestant une fois de plus de la complémentarité des offices juridictionnels de ceux-ci.

b. La portée renforcée de l'inéligibilité prononcée par le juge pénal

Paradoxalement, alors que le juge pénal doit assumer une contrainte de plus en plus importante pesant sur son office notamment depuis 2017⁵⁹⁶, qui témoigne d'ailleurs d'une résurgence de l'automaticité de la sanction d'inéligibilité⁵⁹⁷, la peine qu'il prononce semble tout de même plus pertinente en termes de moralisation de la vie politique que les sanctions déclarées par son homologue électoral, et ce sur le terrain de la temporalité.

En premier lieu, le caractère rétroactif de la peine complémentaire d'inéligibilité prononcée par le juge pénal visant des élus au cours de leur mandat mérite d'être souligné. À la différence des inéligibilités-sanctions déclarées par le juge électoral qui concernent le mandat irrégulièrement acquis à l'occasion des opérations électorales dont il est saisi et les élections à venir, la mise à l'écart temporaire décidée par le juge répressif a en effet potentiellement vocation à s'appliquer aux mandats acquis antérieurement à sa décision définitive. À ce titre, il y a lieu de distinguer la situation des parlementaires de celles des élus locaux.

Pour les premiers, la sanction d'inéligibilité sur le terrain pénal conduit nécessairement à la perte de leur mandat par le mécanisme de la « déchéance ». En effet, aux termes de l'article L.O. 136 du Code électoral, « sera déchu de plein droit de la qualité de membre de l'Assemblée nationale celui [...] qui pendant la durée de son mandat, se trouvera dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par le présent code »⁵⁹⁸. *Pour les élus locaux*, cette application rétroactive de la peine complémentaire d'inéligibilité aux mandats acquis antérieurement à la décision définitive de la juridiction judiciaire est conditionnée à la circonstance que cette sanction vienne réprimer des faits commis postérieurement à l'acquisition des mandats concernés. C'est pourquoi un élu municipal condamné le 19 juin 2000 pour des faits de délits de favoritisme commis entre 1995 et 1996 en tant que maire, et radié des listes électorales seulement en décembre 2001, ne pouvait voir son élection de conseiller municipal en mars 2001 remise en cause par une démission d'office⁵⁹⁹ : la cause d'inéligibilité étant antérieure à son élection. Sous réserve de remplir cette condition tenant à la privation de l'éligibilité pour une cause survenue postérieurement aux élections visées, l'élu sera déclaré « démissionnaire d'office » de l'ensemble de ces mandats électifs locaux à

⁵⁹⁶ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, art. 1^{er}.

⁵⁹⁷ *Supra*.

⁵⁹⁸ Rappelons qu'en vertu de l'article L.O. 296 du Code électoral, « Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale ».

⁵⁹⁹ CE, 07 janvier 2004, n° 258.240, *Le Floc'h et autres*.

compter de la date de la décision définitive du juge pénal prononçant la peine complémentaire d'inéligibilité.

Cette rétroactivité potentielle de la peine d'inéligibilité est par ailleurs renforcée par la faculté dont dispose le juge pénal d'assortir la sanction d'une exécution provisoire avant qu'une condamnation définitive ne soit prononcée en la matière, et ce en vertu de la combinaison du quatrième alinéa de l'article 471 du Code de procédure pénale et de l'article 131-10 du Code pénal. Là-encore, il y a lieu d'opérer une distinction entre les élus locaux et les parlementaires.

S'agissant des détenteurs de mandats électifs publics locaux, la jurisprudence administrative⁶⁰⁰ retient que, concernant « l'élu local [qui] se trouve, pour une cause survenue postérieurement à son élection, privé du droit électoral en vertu d'une condamnation devenue définitive ou d'une condamnation dont le juge pénal a décidé l'exécution provisoire, le Préfet est tenu de le déclarer démissionnaire d'office »⁶⁰¹. Pour les parlementaires, un doute subsiste néanmoins concernant l'application anticipée de la peine complémentaire d'inéligibilité via le mécanisme de l'exécution provisoire. Le Conseil constitutionnel a en effet retenu, à propos d'un sénateur condamné par une cour d'appel à une peine complémentaire d'inéligibilité d'un an assortie de l'exécution provisoire – arrêt contre lequel il s'était pourvu en cassation –, qu'il devait « jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour de cassation, surseoir à statuer sur la requête tendant à faire constater la déchéance encourue de plein droit par M. Flosse de son mandat de sénateur du fait de la condamnation comprise dans l'arrêt frappé de pourvoi »⁶⁰².

Toutefois, en-dehors de l'hypothèse de l'exécution provisoire de la peine complémentaire d'inéligibilité, le candidat ou l'élu fautif qui interjetterait appel du jugement la prononçant ou qui se pourvoierait en cassation contre l'arrêt d'une cour d'appel la confirmant ne sera considéré comme inéligible qu'à compter de la condamnation pénale devenue définitive. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la majeure partie des édiles condamnés à une telle peine d'inéligibilité interjettent systématiquement appel de leur condamnation ou se pourvoient en cassation⁶⁰³.

⁶⁰⁰ Après avoir été déclarés démissionnaires d'office par l'autorité préfectorale, les politiques se tournent souvent vers la juridiction administrative pour contester cette décision.

⁶⁰¹ CE, 20 juin 2012, n° 356865, *M. S...* ; CE, 03 octobre 2018, n° 419049, *M. A... B...* ; CE, 20 décembre 2019, n° 432078, *Élec. mun. de Papara*.

⁶⁰² Cons. constit., 22 octobre 2009, n° 2009-21 D, *Demande tendant à la déchéance de plein droit de M. Gaston Flosse de sa qualité de membre du Sénat*.

⁶⁰³ C. ANCELOT, J. CAFFEAU-MARTIN, C. MORIO et E. DAOUD, « Municipales : un candidat a été condamné et déclaré inéligible mais il fait appel ou forme un pourvoi. Peut-il se présenter ? », *Les Surligneurs*, 21 janv. 2020, (<https://lessurligneurs.eu/un-candidat-a-ete-condamne-et-declare-ineligible-mais-il-fait-appel-ou-forme-un-pourvoi-peut-il-se-presenter/> – dernière consultation le 18 juin 2022).

En deuxième lieu, s'agissant spécifiquement de la durée de la peine complémentaire d'inéligibilité, celle-ci est de cinq ans maximum lorsqu'elle accompagne la condamnation d'un délit et de dix ans pour la commission d'un crime. Toutefois, aux termes de l'article 131-26-1 du Code pénal, l'inéligibilité peut être prononcée pour une durée de dix ans à l'encontre d'une personne ayant commis un délit dès lors qu'elle exerçait « *un mandat électif public au moment des faits* ». De telles durées contrastent évidemment avec celles des inéligibilités-sanctions déclarées par le juge électoral qui ne peuvent dépasser trois ans.

Il faut alors remarquer que le poids d'une telle sanction sur une carrière politique est particulièrement important, surtout lorsqu'il est apprécié à l'aune de la quantité considérable d'infractions donnant désormais lieu au prononcé quasi-obligatoire de l'inéligibilité sur le fondement de l'article 131-26-2 du Code pénal⁶⁰⁴.

Néanmoins, le politique sanctionné peut, dans la mesure où l'inéligibilité n'a pas été prononcée à titre principal, solliciter auprès de la juridiction l'ayant condamné le relèvement de la peine en vertu de l'article 702-1 du Code de procédure pénale⁶⁰⁵. De surcroît, le législateur a confié le soin au juge pénal de décider de la durée adéquate de la peine complémentaire d'inéligibilité. En effet, la circulaire de présentation de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité précise que « *cette peine doit être prononcée expressément par le juge, à qui il revient d'en fixer la durée* »⁶⁰⁶.

Or, nous indiquions précédemment que la loi du 15 septembre 2017 avait pour conséquence, dans une certaine mesure, d'annihiler la réticence du juge répressif à l'idée de mettre à l'écart temporairement de la vie politique les édiles fautifs. La réponse de la juridiction judiciaire à ce législateur pressant pourrait consister à prononcer des peines complémentaires d'inéligibilité de durée assez courtes afin de relativiser au maximum leur pertinence en matière de moralisation de la vie politique. En d'autres termes, « *la frilosité des juges évoquées par le rapport Nadal* [⁶⁰⁷] [pourrait] *se déporter sur la durée de la peine d'inéligibilité pour ne pas permettre son 'effet utile'* »⁶⁰⁸. À vouloir contraindre l'office du juge répressif, le législateur prend ainsi le risque d'essuyer une réponse cinglante sous la forme d'une retenue portant sur la durée de la peine et non plus sur son

⁶⁰⁴ *Supra*.

⁶⁰⁵ *Supra*.

⁶⁰⁶ Circulaire du 21 septembre 2017 de présentation de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité, créée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, *BOMJ* n° 2017-10 du 31 octobre 2017 (JUSD1726581C).

⁶⁰⁷ J.-L. NADAL, *Renouer la confiance publique. Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, *op. cit.*, p. 138.

⁶⁰⁸ F. ROUSSEAU, « L'efficacité des peines en matière politique », in D. DECHENAUD, R. RAMBAUD et C. RYBEYRE (dir.), *Le droit pénal électoral*, LGDJ, 2019, p. 53.

prononcé. En ce sens, il aurait été certainement judicieux et surtout possible d'imposer une durée minimale d'inéligibilité en fonction des infractions commises.

En troisième et dernier lieu, il convient d'envisager l'hypothèse d'une évolution de l'actuelle peine d'inéligibilité décidée pour une durée maximale de dix ans, en une sanction prononcée à titre définitif. Une telle avancée constituerait assurément un signal particulièrement fort en matière de moralisation de la vie politique. Loin d'être inenvisageable, cette possibilité a fait l'objet de nombreux débats depuis 2013.

Tout d'abord en 2013, les importantes lois relatives à la transparence de la vie publique⁶⁰⁹, alors à l'état de projet, avaient envisagé – sous l'impulsion du Président de la République de l'époque, M. François Hollande – la création d'une peine complémentaire d'inéligibilité en matière délictuelle pouvant être prononcée définitivement : c'est-à-dire « *instituant une exclusion sans limite temporelle de toute candidature à une élection au suffrage universel* »⁶¹⁰. Celle-ci visait notamment les titulaires d'un mandat électif public acquis par la voie du suffrage universel, ce qui correspondait à l'ensemble de la représentation politique nationale et locale. Néanmoins, eu égard aux nombreuses possibilités de relèvement de cette peine complémentaire – grâce présidentielle⁶¹¹, réhabilitations judiciaire⁶¹² et légale⁶¹³ – qui conduisaient à rendre ce prononcé à titre définitif plus symbolique que réel, la Commission des Lois de l'Assemblée nationale ne l'a pas retenu dans le texte final⁶¹⁴. De surcroît, feu le Professeur Richard Ghevontian relevait alors qu'une inéligibilité perpétuelle aurait été « *contraire au principe de proportionnalité* »⁶¹⁵.

Ensuite, par une question écrite soumise au Gouvernement en 2014⁶¹⁶, la Garde des Sceaux avait été interrogée sur le point de savoir quelle serait la position

⁶⁰⁹ Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 ; Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

⁶¹⁰ J.-J. URVOAS, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République, sur le projet de loi organique et le projet de loi relatif à la transparence de la vie publique (n° 1004 et 1005)*, Assemblée nationale, 2013, p. 296.

⁶¹¹ Art. 17 de la Constitution du 04 octobre 1958.

⁶¹² Art. 702-1 du Code de procédure pénale.

⁶¹³ Se réalisant de plein droit à l'issue d'un certain délai dépendant de la peine prononcée.

⁶¹⁴ J.-J. URVOAS, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République, sur le projet de loi organique et le projet de loi relatif à la transparence de la vie publique (n° 1004 et 1005)*, *ibid.*, p. 301.

⁶¹⁵ « Inéligibilité des élus : la proposition de François Hollande est-elle faisable ? », *Huffington Post*, 03 avril 2013, (https://www.huffingtonpost.fr/2013/04/03/ineligibilite-elus-proposition-francois-hollande-est-elle-faisable_n_3006346.html – dernière consultation le 18 juin 2022).

⁶¹⁶ Question écrite n°67990 de Christophe PREMAT, *Journal Officiel de l'Assemblée nationale*, 09 novembre 2014.

des Sages de la rue de Montpensier vis-à-vis d'une inéligibilité prononcée sans limitation temporelle à l'encontre des politiques coupables des malversations les plus graves. Le parlementaire soutenait alors que cette possibilité « [était] *indispensable pour restaurer la confiance de nos concitoyens à l'égard des institutions et lutter efficacement contre les faits de corruption les plus graves* »⁶¹⁷. Dans l'attente d'une réponse de la ministre de la Justice, des députés ont soumis le 19 novembre 2014 une proposition de loi invitant le législateur à instituer une peine d'inéligibilité à vie⁶¹⁸. Reprenant l'argumentaire sur lequel reposée la question soumise à la Garde des Sceaux, ceux-ci soutenaient ainsi que « *dix ans d'inéligibilité devrait être un minimum et non pas un maximum. Les juges devraient, au cas par cas, avoir la possibilité d'aller plus loin, jusqu'à prononcer une inéligibilité à vie pour les malversations les plus graves* »⁶¹⁹. Toutefois, cette proposition est restée lettre morte. Le 11 août 2015, la Garde des Sceaux, Mme Christiane Taubira, après avoir opéré un parallèle avec l'ancien article L. 7 du Code électoral⁶²⁰, a répondu à la question qui lui avait été soumise en 2014 en indiquant qu'« *il [n'était] pas possible à ce jour de déterminer la position qu'adopterait le Conseil constitutionnel à l'égard d'une disposition légale qui instituerait une peine d'inéligibilité définitive, notamment au regard du principe de proportionnalité de la peine* »⁶²¹.

Enfin, une quinzaine de députés – dont l'élue réunionnaise et actuelle présidente de Région, Mme Huguette Bello – ont présenté le 21 mars 2018 une proposition de loi *visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale*⁶²² qui s'inscrivait dans le mouvement de moralisation initié par les lois ordinaire et organique de septembre 2017⁶²³. Il était alors envisagé de porter la durée de la peine complémentaire d'inéligibilité prévue pour les crimes ou délits listés à l'article 131-26-2, II du Code pénal à trente ans lorsque ceux-ci auraient été commis par un membre du Gouvernement ou une personne investie d'un mandat électif public au moment des faits litigieux. Surtout, les députés proposaient de prévoir une inéligibilité à vie dès lors que la commission

⁶¹⁷ *Idem.*

⁶¹⁸ Proposition de loi n°2376 visant à instaurer une peine complémentaire d'inéligibilité pouvant être perpétuelle pour tout élu condamné pour des faits de fraude fiscale ou de corruption, *Assemblée nationale*, 19 novembre 2014.

⁶¹⁹ *Idem.*

⁶²⁰ La Garde des Sceaux soulignant que cette disposition avait été abrogée en raison du caractère automatique attaché à la radiation des listes électorales, ce qui n'était pas en cause s'agissant d'une éventuelle peine complémentaire d'inéligibilité prononcée à titre définitif.

⁶²¹ Réponse de la Garde des Sceaux, ministre de la Justice, à question écrite n°67990 de Christophe PREMAT, *Journal Officiel de l'Assemblée nationale*, 11 août 2015.

⁶²² Proposition de loi n°788 visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale, *Assemblée nationale*, 21 mars 2018.

⁶²³ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 ; Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017.

d'une infraction de la liste susmentionnée suivait ou accompagnait la commission d'une autre infraction visait par cette même liste. Dans son avis rendu sur cette proposition de loi, après avoir rappelé les exigences inhérentes à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et à l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme, le Conseil d'État a estimé que « *les exigences constitutionnelles et conventionnelles [...] ne font pas obstacle à ce qu'une peine complémentaire d'inéligibilité à vie ou une peine qui peut s'y apparenter dans certaines circonstances, comme la peine de trente ans envisagée dans la proposition de loi, puisse être prévue par la loi dès lors que, répondant à une nécessité, elle n'est pas manifestement disproportionnée au regard de la gravité de l'infraction qu'elle réprime, qu'elle est individualisée par le juge et qu'au cours de son exécution, la personne condamnée peut en demander le relèvement* »⁶²⁴. Néanmoins, cette avancée ambitieuse et juridiquement envisageable est demeurée au stade de la simple proposition.

In fine, à tous ces égards, il est permis de penser que dans l'hypothèse où le législateur aurait à l'avenir la volonté d'insuffler un nouveau vent de moralisation dans la vie politique française, celui-ci pourrait tout à fait instituer une peine complémentaire d'inéligibilité d'une durée supérieure à dix ans voire prononcée à titre définitif, sous réserve d'aménager et de garantir les possibilités de relèvement de celle-ci. À ce titre, il est important de relever que ni le droit constitutionnel ni le droit européen des droits de l'Homme ne s'y opposent. D'ailleurs, dans une décision rendue en juin 2018 à propos de l'interdiction définitive d'enseigner ou de diriger un établissement d'enseignement fondée sur l'article 131-27 du Code pénal, le Conseil constitutionnel a jugé cette exclusion perpétuelle conforme à la Constitution⁶²⁵, attestant ainsi de la possibilité d'instituer à terme une peine d'inéligibilité à vie. Cette évolution nécessiterait cependant une volonté politique soutenue par de fortes attentes de l'opinion publique consécutives, par exemple, à de graves atteintes à la probité et à l'impératif d'exemplarité imputables à la représentation politique nationale et locale. À ce titre, il n'est pas risqué d'avancer que le monde politique français, à l'aune de sa propension aux « affaires », offrira certainement dans un futur plus ou moins proche de belles occasions de modifier notre législation en ce sens.

En tout état de cause, sur le terrain de la temporalité, la peine complémentaire d'inéligibilité surclasse largement les sanctions d'inéligibilité déclarées par le juge électoral. Caractérisée par une rétroactivité quasi-systématique et étant prononcée pour une durée pouvant atteindre dix ans (et peut-

⁶²⁴ CE, avis, 14 février 2019, n° 395384, *Proposition de loi n°788 visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale*.

⁶²⁵ Cons. constit., 1^{er} juin 2018, n° 2018-710 QPC, *Association Al Badr et a.*

être bien plus à l'avenir), la peine d'inéligibilité bénéficie d'une portée supérieure en matière de moralisation de la vie politique.

Conclusion du II.

En termes de mise en œuvre juridictionnelle, que ce soit sur le terrain de l'encadrement du mécanisme par le droit constitutionnel et par le droit européen des droits de l'Homme, ou sur celui des offices respectifs du juge de l'élection et du juge pénal, les sanctions d'inéligibilité visant la représentation politique nationale et locale coexistent avec leurs logiques propres sans pour autant s'exclure.

Le cadre que partagent ces sanctions est une enceinte particulièrement propice au développement et à la pérennité de ces dispositifs de mise à l'écart temporaire de la vie politique des candidats et élus fautifs. En effet, sur le plan constitutionnel comme sur le volet conventionnel, les sanctions d'inéligibilité n'ont finalement à connaître ni des contraintes inhérentes à leur possible cumul, ni de celles relatives aux exigences européennes du procès équitable. Les différents dispositifs apparaissent ainsi solidement ancrés dans le paysage juridique et ne craignent pas, en l'état du droit positif, une remise en cause au titre de leur constitutionnalité et/ou de leur conventionnalité. Ce cadre peu contraignant pour les inéligibilités-sanctions, qui témoigne au fond du poids de la souveraineté sur la détermination des règles du jeu démocratique, représente un atout de taille pour la moralisation de la vie politique. Ainsi, cet espace commun et ses avantages constituent autant d'éléments que le législateur devra nécessairement prendre en compte s'il estimait nécessaire de faire évoluer certains dispositifs d'inéligibilité-sanction.

S'agissant des différences caractérisant la portée des sanctions et plus généralement la démarche conduisant respectivement à leur déclaration par le juge électoral et à leur prononcé par le juge pénal, le constat suivant s'impose : les avantages des unes compensent les faiblesses des autres et inversement. Les différences observées au niveau des offices juridictionnels sont ainsi loin d'avoir un impact négatif en matière de moralisation de la vie politique, bien au contraire. En effet, la coexistence de logiques distinctes permet en réalité de couvrir un large spectre de situations et de qualifications, et donc de poursuivre de manière pertinente cette finalité via le mécanisme de la sanction d'inéligibilité. Si le juge électoral allie la souplesse et la maîtrise de son office à une temporalité minimale ; le juge pénal, certes contraint, est pour sa part en mesure de prononcer des sanctions s'inscrivant dans un temps long et ayant pour la majeure partie d'entre elles un effet rétroactif sur les mandats acquis antérieurement à sa décision définitive.

Conclusion générale

À l'issue de cette étude consacrée à la moralisation de la vie politique par la mise à l'écart temporaire du jeu démocratique des candidats et élus fautifs, force est d'admettre la cohérence de cet univers nébuleux des inéligibilités-sanctions. Celui-ci peut paraître, si ce n'est anarchique, au moins désordonné en première analyse. Pourtant, loin d'être un tableau impressionniste, c'est un ensemble au service de la moralisation du corps des représentants politiques nationaux et locaux dont il est question. Alors que nous relevions en introduction l'existence d'une défiance généralisée de l'opinion publique à l'endroit du personnel politique, tant le champ d'application que la mise en œuvre juridictionnelle des inéligibilités-sanctions invitent tout un chacun à reconsidérer sa position en la matière : la représentation politique nationale et locale étant pour ainsi dire cernée par un nombre particulièrement important de sanctions d'inéligibilité. Ce constat conforte l'affirmation selon laquelle un fossé existe entre l'image que les citoyens se font de leurs représentants et l'arsenal juridique déployé pour garantir, dans une certaine mesure, une saine composition du monde politique.

En tout état de cause, eu égard au champ des comportements, manœuvres et autres manquements réprimés par la mise à l'écart temporaire du jeu démocratique, la finalité poursuivie par les inéligibilités-sanctions ayant fait l'objet de cette étude est définitivement celle de la moralisation de la vie politique. La situation n'est plus celle de la fin des années 1990 où M. Jacky GALVEZ considérait qu'en matière de moralisation, « *le rôle majeur ne [pouvait] revenir qu'au juge de l'élection* »⁶²⁶, puisque « *la nature même de la mission du juge pénal ne lui [permettait] de participer que dans une certaine mesure très limitée [à ce] mouvement* »⁶²⁷. En effet, les inéligibilités-sanctions n'ont cessé de se transformer afin de répondre au mieux à la nécessaire régulation par le juge de la composition du corps des représentants politiques. En témoignent aussi bien l'extension considérable du nombre d'infractions dont la commission mène désormais au prononcé quasi-obligatoire de la peine d'inéligibilité par le juge répressif, que les évolutions relatives aux sanctions d'inéligibilité déclarées par le juge électoral en termes d'amélioration des dispositifs existants et d'institution de nouveaux mécanismes. Ainsi, c'est « *donc en privant les agents publics de leur droit d'éligibilité plus qu'en excluant les auteurs d'infraction à caractère politique de la communauté civique que le législateur et le juge protègent l'État et les droits des citoyens* »⁶²⁸ et moralisent alors la vie politique nationale et locale,

⁶²⁶ J. GALVEZ, *Les inéligibilités « sanctions » comme élément de la moralisation de la vie politique*, op. cit., p. 404.

⁶²⁷ *Idem*, p. 410.

⁶²⁸ C. AYNES, *La privation des droits civiques et politiques : l'apport du droit pénal à une théorie de la citoyenneté*, op. cit., p. 326.

selon des échelles qui varient en fonction des manquements sanctionnés et plus largement de l'atteinte au jeu démocratique réprimée. *D'une part*, une micro-moralisation est assurée conjointement par le juge électoral et le juge pénal ; *d'autre part*, une macro-moralisation est conduite par le seul juge répressif. L'existence de ces deux degrés permet d'affirmer que ce mouvement concerne tous les niveaux de l'échiquier politique à l'échelle nationale et locale, enfin presque...

En effet, nous avons pu déceler une certaine asymétrie en matière de micro-moralisation. Il serait ainsi opportun d'opérer un rééquilibrage relatif au poids de la moralisation de la vie politique en termes de sanctions d'inéligibilité. Tout en conservant cette architecture duale au service de la moralisation de la vie politique, une certaine gradation pourrait être instaurée en fonction du mandat électif public concerné. De l'échelon communal à l'élection du Président de la République, la sévérité et la multiplicité des inéligibilités-sanctions devraient aller *crescendo*, à la différence de la situation actuelle de notre droit positif largement défavorable aux parlementaires.

S'agissant de la mise en œuvre juridictionnelle des inéligibilités-sanctions, l'étude a révélé que ces dernières se déployaient dans un cadre peu contraignant et selon des logiques distinctes en fonction du juge qui les prononce. L'osmose caractérisant leur rapport aux exigences constitutionnelles et leur soumission relative aux exigences du droit européen s'analysent comme les fondements du cadre commun dans lequel s'inscrivent ces sanctions d'inéligibilité : un espace particulièrement favorable tant à leur pérennité qu'à leur développement. Privant temporairement l'élu ou le candidat visé de l'exercice d'une liberté fondamentale, les inéligibilités-sanctions n'ont à supporter que des contraintes minimales tant sur le plan constitutionnel que conventionnel. De surcroît, du point de vue des offices juridictionnels menant à leur prononcé, la diversité des approches et des effets met en évidence la complémentarité des volets électoral et pénal en matière d'inéligibilités-sanctions. La mise en œuvre juridictionnelle de ces mécanismes de mise à l'écart temporaire du jeu démocratique vient donc au renfort de la moralisation de la vie politique que l'architecture duale des inéligibilités-sanctions poursuit.

Pour autant, une réflexion débouchant sur de véritables avancées juridiques mériterait d'être menée sur le point de départ des inéligibilités-sanctions déclarées par le juge électoral, de sorte à abandonner la solution actuelle attendant notamment au principe d'égalité entre les politiques ainsi sanctionnés. Quant à la peine d'inéligibilité prononcée par le juge pénal, la moralisation de la vie politique ne serait que mieux poursuivie si une durée minimale, en fonction de la gravité du manquement par exemple, était imposée dans la perspective de préserver l'effet utile de la mise à l'écart temporaire du jeu démocratique. De la même manière, sous réserve d'être entourée des possibilités de relèvement adéquates,

l'hypothèse d'une inéligibilité prononcée à titre définitif devrait être expérimentée en tant qu'elle constituerait assurément une arme de dissuasion massive en termes de moralisation. De surcroît, il pourrait être intéressant de mettre en place un dialogue entre les juridictions amenées à prononcer de telles sanctions, dans une perspective de partage de bonnes pratiques visant à garantir l'effet utile du mécanisme.

In fine, les inéligibilités-sanctions, de par leur champ d'application et leur mise en œuvre juridictionnelle, participent de manière pertinente bien que perfectible à la moralisation de la vie politique nationale et locale. En l'état du droit positif, les inéligibilités retenues à titre de sanction permettent en effet au juge, régulateur indépendant et impartial, d'assainir le jeu démocratique en insufflant une certaine vertu dans les rangs des représentants politiques nationaux et locaux. Néanmoins, il ne faut pas pour autant considérer que la multiplicité des sanctions et leur portée soient suffisantes pour combler les carences, notamment en matière de confiance, dans les relations gouvernants/gouvernés : « *la juridicisation [n'étant] pas une solution en soi* »⁶²⁹, mais un outil à mobiliser parmi d'autres. Les inéligibilités-sanctions visant les candidats et élus fautifs n'en demeurent pas moins un mécanisme particulièrement pertinent de moralisation de la vie politique. Au fond, « *en tant qu'instrument d'action sur les comportements humains, le droit ne saurait imposer la vertu, tout au plus peut-il la poser comme finalité aux comportements qu'il prescrit* »⁶³⁰. Tel est le sens profond des inéligibilités-sanctions.

⁶²⁹ B. NABLI, « Fondements de la "moralisation-juridicisation" de la vie politique », *ibid.*

⁶³⁰ X. MAGNON, « Morale et politique : quelles places pour le droit ? », in M. VERPEAUX et B. MATHIEU (dir.), *Transparence et vie publique, Neuvième printemps du droit constitutionnel*, Dalloz, 2015, p. 17.