

Numéro du rôle : 3176
Arrêt n° 187/2005 du 14 décembre 2005

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral et l'article 86, 1°, b), du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'Enseignement communautaire, posées par le Tribunal de première instance de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 24 novembre 2004 en cause de A.B. contre la Communauté flamande et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 décembre 2004, le Tribunal de première instance de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 7, 2°, du Code électoral du 12 avril 1894 viole-t-il le principe général de droit selon lequel seul le juge peut infliger des peines, ainsi que les principes contenus aux articles 13 et 145 de la Constitution coordonnée ?

2. L'article 7, 2°, du Code électoral du 12 avril 1894 viole-t-il les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, lus séparément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que par application de l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981, nul ne peut être poursuivi ou puni 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 chaque pays, au motif que cela reviendrait à une violation du principe général de droit contenu dans l'adage '*non bis in idem*' et au motif qu'une telle décision ne peut être prise sans contrôle juridictionnel par une juridiction indépendante ?

3. L'article 86, 1°, b), du décret [...] du 27 mars 1997 [lire : 1991] relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire viole-t-il le principe général de droit selon lequel seul le juge peut infliger des peines, ainsi que les principes contenus aux articles 13, 144 et 145 de la Constitution coordonnée ?

4. L'article 86, 1°, b), du décret [...] du 27 mars 1997 [lire : 1991] relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire viole-t-il les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, lus séparément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, (a) parce qu'une différence de traitement est créée entre des catégories comparables de personnel enseignant (fonctionnaires et non-fonctionnaires), (b) parce que la sanction de la démission d'office entre en vigueur même en cas de suspension temporaire des droits électoraux, ce qui diffère pourtant d'une suspension définitive des droits électoraux et (c) parce que par application de l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981, nul ne peut être poursuivi ou puni 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 chaque pays, (d) parce que cela reviendrait à une violation du principe général de droit contenu dans l'adage '*non bis in idem*' et (e) parce qu'une telle décision ne peut être prise sans contrôle juridictionnel ?

5. Y a-t-il violation des principes d'égalité et de non-discrimination en cas d'application conjointe de l'article 7, 2°, du Code électoral du 12 avril 1894 et de l'article 86, 1°, b), du décret [...] du 27 mars 1997 [lire : 1991] relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire (a) parce qu'une différence de traitement est créée entre des condamnés comparables en raison d'une infraction déterminée, (b) parce qu'une différence de

traitement est créée entre plusieurs catégories de personnel enseignant (fonctionnaires et non-fonctionnaires), (c) parce que la sanction de la démission d'office entre en vigueur même en cas de suspension temporaire des droits électoraux, ce qui diffère pourtant d'une suspension définitive des droits électoraux, (d) parce que par application de l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981, nul ne peut être poursuivi ou puni 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 chaque pays, (e) parce que cela reviendrait à une violation du principe général de droit contenu dans l'adage '*non bis in idem*' et (f) parce qu'une telle décision ne peut être prise sans contrôle juridictionnel ? ».

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit chacun un mémoire.

A l'audience publique du 22 juin 2005 :

- ont comparu :

. Me H. Vermeire *loco* Me P. Devers, avocats au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

. Me E. Jacobowitz, qui comparaisait également *loco* Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le demandeur dans l'instance principale, A.B., est un instituteur nommé à titre définitif dans l'enseignement de la Communauté flamande. Le 13 janvier 2000, la Cour d'assises de Flandre occidentale l'a condamné du chef de parricide à une peine d'emprisonnement de cinq ans avec sursis de l'exécution de la peine pour une période de cinq ans en ce qui concerne deux années de la peine d'emprisonnement principale. En exécution de cet arrêt, le demandeur a été incarcéré du 17 avril 2000 au 8 mai 2001.

A la suite de son arrestation en date du 12 mai 1997, A.B. fut d'abord suspendu par l'auteur du « Scholengroep 24 » et ensuite mis en disponibilité, le 23 novembre 2000, à titre de mesure disciplinaire, pour une durée d'un an.

La Communauté flamande estime toutefois que le demandeur dans l'instance principale, parce que l'exercice de ses droits électoraux a été temporairement suspendu en application de l'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral, ne remplit plus les conditions pour pouvoir conserver la qualité de membre du personnel, comme le veut l'article 86, 1°, b), du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire. La Communauté flamande en déduit qu'il ne pouvait plus relever de l'enseignement communautaire et met fin au paiement de son traitement le 1er février 2001. Le

« Scholengroep 24 » conteste cette position de la Communauté flamande au motif que la Cour d'assises n'a pas expressément décidé de priver l'intéressé de ses droits politiques.

Devant le juge *a quo*, le demandeur exige que la Communauté flamande, l'Enseignement communautaire et le « Scholengroep 24 » paient les traitements qui lui sont dus depuis le 1er février 2001 ainsi qu'un dédommagement moral. Le juge *a quo* constate que le demandeur, outre sa condamnation et la peine disciplinaire qui lui a été infligée, est suspendu de ses droits électoraux et est démis d'office, alors que la Cour d'assises, délibérément, n'a pas décidé de le priver de son droit d'exercer un emploi ou une fonction publique, de sorte que l'on peut se demander s'il n'y aurait pas violation du principe général du droit en vertu duquel seul le juge peut infliger des peines. Le juge *a quo* observe encore qu'il existe dès lors une différence de traitement entre les membres du personnel statutaire occupés par les pouvoirs publics et les travailleurs contractuels de manière générale, ainsi qu'entre le personnel enseignant nommé statutairement et le personnel enseignant du secteur privé. Il se demande enfin si le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas méconnu du fait que les personnes qui perdent un seul droit civil ou politique sont traitées de la même manière que les personnes qui ont perdu tous leurs droits civils et/ou politiques. Il pose dès lors les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres estime que les questions préjudicielles peuvent en réalité être ramenées à trois questions, qu'il traite comme telles.

A.1.2. Dans la première question préjudicielle, le juge *a quo* souhaite savoir si l'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral et l'article 86, 1°, b), du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire violent le principe général de droit en vertu duquel seul le juge peut infliger des peines, et les principes inscrits aux articles 13, 144 et 145 de la Constitution.

Le Conseil des ministres se demande tout d'abord s'il y a un lien entre l'article 13 de la Constitution, d'une part, et les articles 144 et 145 de la Constitution, d'autre part. En effet, il ne semble y avoir, en l'espèce, aucun problème de répartition des compétences entre les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives. Le Conseil des ministres souligne que la doctrine admet que l'article 144 de la Constitution « confirme tacitement le monopole du pouvoir judiciaire en matière d'administration des peines ». C'est uniquement dans la mesure où le juge *a quo* estimerait que ce monopole est menacé par les dispositions litigieuses qu'un lien peut être établi avec l'article 13 de la Constitution.

Le Conseil des ministres estime ensuite que, lorsqu'il est fait référence, dans la question préjudicielle, au « principe général du droit en vertu duquel seul le juge peut infliger des peines », c'est plutôt l'article 14 de la Constitution qui est visé. Selon le Conseil des ministres, il est toutefois clair que le législateur est compétent pour prescrire des mesures ou des peines qui résultent d'une condamnation pénale par un juge indépendant et impartial. L'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral et l'article 86, 1°, b), du décret du 27 mars 1991 n'affectent pas le monopole du pouvoir judiciaire en matière d'administration des peines, mais sont seulement la conséquence d'une condamnation pénale prononcée par un juge répressif. Leur application suppose nécessairement l'intervention préalable d'un juge répressif, qui constatera l'existence d'une infraction pénale ainsi que la nécessité de la sanctionner. Le Conseil des ministres souligne par ailleurs qu'indépendamment de la question de savoir si la peine ou la mesure accessoire a un caractère pénal ou non, il n'est pas exceptionnel que le législateur attache des conséquences accessoires à une peine prononcée par le juge répressif, ce qu'il illustre par plusieurs exemples. Le Conseil des ministres déclare ne pas apercevoir en quoi une affaire serait, en l'espèce, distraite du juge que la loi assigne. Qu'une norme législative attache des conséquences pénales ou administratives à une condamnation pénale ne change rien au fait qu'un juge répressif se sera d'abord déjà prononcé sur l'existence d'une infraction et sur la nécessité de la sanctionner, dans le respect de toutes les garanties de la procédure pénale.

A.1.3. Le second problème évoqué par le juge *a quo* porte, selon le Conseil des ministres, sur la question de savoir si l'existence d'une peine ou d'une mesure accessoire établit ou non une discrimination illicite à la lumière du droit à un procès équitable et du principe en vertu duquel une personne ne peut être jugée ou sanctionnée une seconde fois pour une infraction ayant déjà fait l'objet d'un jugement définitif.

Du fait que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme s'applique uniquement aux droits et obligations à caractère civil et qu'en l'espèce, ce sont des droits politiques qui sont en jeu, le Conseil des ministres conclut que l'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral ne viole certainement pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil des ministres considère ensuite que le juge *a quo* confond deux situations différentes. En effet, le demandeur dans l'instance principale a bénéficié de toutes les garanties d'un procès équitable. Le fait que le législateur prévoit des peines ou mesures supplémentaires qui sont la simple conséquence des peines prononcées par la Cour d'assises n'est pas de nature à porter atteinte à ces garanties. On peut en effet présumer que le juge pénal connaît les conséquences des peines qu'il prononce. Le Conseil des ministres estime en outre que l'hypothèse de la peine accessoire diffère fondamentalement de celle d'un second jugement ou d'une seconde sanction d'une infraction qui a déjà fait l'objet d'un jugement définitif. Selon le Conseil des ministres, il n'est pas question, en l'espèce, d'une violation du principe « *non bis in idem* », étant donné que la peine accessoire est indissociablement liée à la peine prononcée dont elle découle. La loi n'affecte donc nullement la sécurité juridique dont l'intéressé pourrait légitimement penser bénéficier après un jugement définitif prononcé par le juge pénal. On pourrait tout au plus parler d'une méconnaissance, par l'intéressé, des effets de l'arrêt rendu, mais ceci n'implique pas que la loi viole les principes en cause. Le contrôle juridictionnel est également présent, étant donné que l'on peut présumer que le juge connaît les conséquences de la peine qu'il inflige. L'éventuelle ignorance du juge pénal n'est pas de nature à rendre la loi inconstitutionnelle.

A.1.4. Selon le Conseil des ministres, la Cour est enfin interrogée au sujet de la légitimité de trois différences de traitement, à savoir, premièrement, celle opérée entre des catégories comparables de personnel enseignant (fonctionnaires et non fonctionnaires), deuxièmement, celle opérée entre des condamnés comparables du fait d'une infraction déterminée et, troisièmement, celle opérée entre ceux qui subissent une suspension temporaire des droits électoraux et ceux qui subissent une suspension définitive de ces droits, ce par quoi il y a lieu d'entendre, selon le Conseil des ministres, l'exclusion de l'électorat.

Le Conseil des ministres souligne tout d'abord que l'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral n'établit pas en soi une différence de traitement entre fonctionnaires et non fonctionnaires. Les différences de traitement en cause ne sont pas non plus toujours présentes : en effet, l'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral est applicable à toutes les personnes qui remplissent les conditions de cette disposition et donc pas seulement aux fonctionnaires. Le Conseil des ministres observe ensuite qu'un régime comparable à celui visé à l'article 86, 1°, b), du décret du 27 mars 1991 s'applique à d'autres fonctionnaires et à d'autres professions. Le Conseil des ministres en conclut que toutes les personnes qui se trouvent dans une situation comparable sont traitées de la même manière. Selon le Conseil des ministres, les catégories évoquées par le juge *a quo* ne sont pas pertinentes. En effet, l'on ne peut utilement comparer les fonctionnaires à des non fonctionnaires, parce que les droits politiques, et en particulier les droits électoraux actifs et passifs, ainsi que le droit d'exercer une fonction publique supposent l'existence d'un lien particulier entre l'autorité et ceux qui bénéficient de ces droits. Le législateur peut fixer des conditions dans lesquelles des fonctionnaires sont temporairement privés de l'exercice de certains droits politiques en raison de la confiance minimale qui doit exister entre l'autorité et son agent.

Les différences de traitement respectives reposent, selon le Conseil des ministres, sur un critère objectif, à savoir l'existence ou l'absence d'une condamnation pénale à une peine d'emprisonnement de plus de quatre mois ou la perte ou non d'un droit politique. Les mesures en cause ne sont pas davantage disproportionnées : conformément à la jurisprudence de la Cour, le législateur peut contraindre le juge à la sévérité. Pour terminer, le Conseil des ministres souligne que l'article 9 du Code électoral prévoit qu'il sera tenu compte d'un éventuel sursis à l'exécution de la peine aux fins de déterminer l'application de l'article 7.

A.2.1. Selon le Gouvernement flamand, la première question préjudicielle est partiellement irrecevable, étant donné qu'elle porte directement sur l'article 145 de la Constitution. La seconde question préjudicielle aussi est irrecevable, puisqu'elle n'indique pas quelles catégories de personnes doivent être comparées. Selon le Gouvernement flamand, les deux questions préjudicielles postulent erronément que la suspension temporaire des droits électoraux est une peine accessoire obligatoire ou facultative, alors que l'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code

électoral détermine lui-même la nature de la suspension temporaire, à savoir une incapacité légale, dans le sens d'une simple conséquence juridique d'une condamnation définitive en fonction de la peine d'emprisonnement infligée. Le Gouvernement flamand relève que le juge n'est plus compétent, depuis 1894, pour prononcer une déchéance provisoire des droits électoraux, puisque la condamnation définitive elle-même implique l'incapacité en question. Il n'existe, entre le citoyen et les pouvoirs publics, aucun conflit potentiel, même relativement à un droit politique, de sorte que la protection juridique offerte par l'article 13 de la Constitution, même en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est pas en cause.

A.2.2. Selon le Gouvernement flamand, la troisième question préjudicielle est aussi partiellement irrecevable, puisqu'elle porte directement sur les articles 144 et 145 de la Constitution. Le Gouvernement flamand renvoie à la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant l'article 86, 1^o, b), du décret du 27 mars 1991 et à des dispositions analogues figurant dans les statuts relatifs aux fonctionnaires, en vertu de laquelle la perte – même temporaire – d'un seul droit (en l'occurrence politique) signifie que le fonctionnaire ne bénéficie plus « des » ou « de ses » ou « de tous les » droits (en l'occurrence politiques), et que cela suffit pour l'écarter du service. Selon le Gouvernement flamand, l'autorité qui est confrontée à la perte d'un droit politique par son agent n'a pas de liberté d'appréciation mais détient seulement une compétence liée. La démission d'office en question n'apparaît dès lors pas comme une peine accessoire ou une sanction disciplinaire, mais comme une décision à prendre par l'autorité, qui constate, concernant ce fonctionnaire, les conséquences administratives qui résultent de la circonstance que toutes les conditions de nomination ne sont plus réunies. Le Gouvernement flamand observe que l'autorité exerce cette compétence sous le contrôle du Conseil d'Etat.

A.2.3. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, le Gouvernement flamand fait valoir que, dans la mesure où, s'agissant du personnel enseignant, le personnel statutaire et le personnel contractuel seraient comparables, il convient de constater que l'article 60, 1^o, b), du décret du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres subventionnés d'encadrement des élèves contient une règle identique à celle visée à l'article 86, 1^o, b), du décret du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire, de sorte que la différence de traitement mentionnée dans la question relativement au personnel enseignant n'existe pas.

Le Gouvernement flamand observe ensuite qu'une « suspension définitive » des droits électoraux, notamment par suite d'une condamnation pénale comme dans l'instance principale, n'existe pas, de sorte que ce traitement inégal ne saurait davantage être en cause.

S'agissant des autres branches de la question préjudicielle, le Gouvernement flamand rappelle que la suspension des droits électoraux ne peut pas être considérée comme une peine accessoire, tandis que la démission d'office qui découle de ce qu'il n'est plus satisfait aux conditions de nomination ne peut pas davantage être considérée comme une peine, une sanction administrative ou une sanction disciplinaire.

A.2.4. En ce qui concerne la première branche de la cinquième question préjudicielle, le Gouvernement flamand ne voit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « catégories comparables de condamnés en raison d'une infraction déterminée ». Si les cas d'interdictions complètes obligatoires énumérés à l'article 31 du Code pénal ou les interdictions totales ou partielles facultatives visées aux articles 32 et 33 du même Code sont comparées aux cas visés aux articles 7, 9 et 9*bis*, du Code électoral, il convient d'observer que les interdictions visées dans le Code pénal doivent bel et bien être considérées comme des interdictions accessoires, alors que la suspension des droits électoraux ne l'est pas, de sorte que la différence de traitement en question est justifiée par la nature de la mesure.

Le Gouvernement flamand observe en outre que la règle contenue dans le Code électoral est raisonnablement justifiée du fait qu'elle tient compte de la durée de la peine d'emprisonnement, de la circonstance que la peine d'emprisonnement est ou non prononcée avec sursis et, enfin, de l'éventuel concours de telles condamnations pénales, de sorte qu'il peut en résulter, soit la non-suspension, soit une suspension de six ans ou une suspension de douze ans au maximum.

La circonstance que toute suspension des droits électoraux donne lieu, pour le personnel enseignant, à la démission d'office n'est, selon le Gouvernement flamand, pas une peine, mais la conséquence juridique du fait qu'il n'est plus satisfait aux conditions décrétales de nomination.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral et sur l'article 86, 1°, b), du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire.

L'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral, tel qu'il a été remplacé par l'article 149 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, énonce :

« Sont frappés de la suspension des droits électoraux et ne peuvent être admis au vote pendant la durée de l'incapacité :

[...]

2° Ceux qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de quatre mois, à l'exception de ceux qui ont été condamnés sur la base des articles 419 et 420 du Code pénal.

La durée de l'incapacité est de six ans si la peine est de plus de quatre mois à moins de trois ans, et de douze ans si la peine est de trois ans au moins ».

B.2. L'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral prévoit une suspension de plein droit des droits électoraux actifs pour ceux qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de quatre mois, à l'exception de ceux qui ont été condamnés sur la base des articles 419 et 420 du Code pénal. Les personnes en question ne peuvent être admises au vote, même si elles figurent sur les listes électorales.

Cette suspension de l'exercice des droits électoraux a été explicitement conçue par le législateur comme une incapacité temporaire. La durée de l'incapacité est de six ans si la peine est de plus de quatre mois à moins de trois ans et de douze ans si la peine est de trois ans au moins. Toutefois, si la condamnation est prononcée avec sursis, l'incapacité est suspendue pendant la durée du sursis. Si la condamnation est prononcée partiellement avec sursis, seule la partie de la peine prononcée sans sursis est à prendre en considération (article 9 du Code électoral). En cas de condamnation à plusieurs peines visées à l'article 7,

alinéa 1er, 2°, les incapacités qui en découlent sont cumulées, sans que la durée totale puisse excéder douze ans. En vertu de l'article 8 du Code électoral, le droit de grâce n'est pas applicable aux cas d'incapacité visés aux articles 6 et 7 du Code électoral.

B.3. L'article 86, 1°, b), du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire, tel qu'il a été modifié par l'article 10.33 du décret du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement XIII-Mosaïque (ci-après : le décret du 27 mars 1991), énonce :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 23 relatives à la fin de la désignation temporaire, les membres du personnel désignés à titre temporaire ou nommés à titre définitif sont, sauf disposition contraire, démis de leurs fonctions, d'office et sans préavis :

1° s'ils ne satisfont plus à une des conditions suivantes :

a) être ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de Libre-Echange, sauf dispense accordée par le Gouvernement flamand;

b) jouir des droits civils et politiques, sauf dispense accordée par le Gouvernement flamand qui est compatible avec celle visée au a);

c) [...] ».

Quant aux questions préjudicielles

B.4. Il ressort de la formulation des questions préjudicielles et de la motivation du jugement de renvoi que le juge *a quo* souhaite avant tout savoir, en substance, si les dispositions en cause, séparément ou conjointement, violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec le droit d'accès au juge et à un recours juridictionnel effectif, qui découle de l'article 13 de la Constitution et qui est également garanti par un principe général de droit ainsi que par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et avec le principe *non bis in idem*, qui est garanti par l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que la suspension de l'exercice des droits électoraux est infligée automatiquement et donc de plein droit sans la moindre intervention d'un juge (première et troisième questions préjudicielles, deuxième question préjudicielle, *in fine*, quatrième question préjudicielle, e), et cinquième question préjudicielle, f)) et en ce que nul ne peut être puni une deuxième fois pour un fait punissable pour lequel il a

déjà été condamné ou acquitté (deuxième question préjudicielle partiellement, quatrième question préjudicielle, c) et d), et cinquième question préjudicielle, d) et e)).

Il soumet ensuite à la censure de la Cour un certain nombre de différences de traitement (quatrième question préjudicielle, a) et b), cinquième question préjudicielle, a), b) et c)).

Quant au fond

B.5.1. Les droits d'élire et d'être élu, qui découlent notamment de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, doivent, en vertu de l'article 14 de cette Convention et des articles 10 et 11 de la Constitution, être garantis sans discrimination. S'il s'agit de droits fondamentaux pour la démocratie et l'Etat de droit, ils ne sont cependant pas absolus et ils peuvent faire l'objet de restrictions. Celles-ci ne peuvent toutefois atteindre ces droits dans leur substance même et les priver de leur effectivité; elles doivent poursuivre un but légitime et les moyens employés ne peuvent être disproportionnés (voir Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, *Hirst c/Royaume uni* (n° 2), 6 octobre 2005, et la jurisprudence citée dans cet arrêt).

B.5.2. L'article 8, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« La Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité de Belge, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits ».

L'article 61 de la Constitution dispose :

« Les membres de la Chambre des représentants sont élus directement par les citoyens âgés de dix-huit ans accomplis et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi.

Chaque électeur n'a droit qu'à un vote ».

Il est renvoyé à cette disposition en ce qui concerne l'élection des sénateurs (article 67, § 1er, alinéa 1er, 1° et 2°, de la Constitution).

B.5.3. En ce qui concerne l'éligibilité, l'article 64, 2°, pour la Chambre des représentants, et l'article 69, 2°, pour le Sénat, exigent du candidat qu'il jouisse des droits civils et politiques. Des dispositions analogues s'appliquent aux autres assemblées élues.

B.5.4. Le législateur puise dans les dispositions précitées la compétence de déterminer quels sont les citoyens exclus du droit de participer aux élections.

B.5.5. Les questions préjudicielles n'interrogent pas la Cour sur le caractère raisonnable ou excessif des sanctions, élément qui a été pris en considération par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Hirst* précité. Elles concernent uniquement le caractère automatique des incapacités prévues par la loi, qui porterait atteinte au droit d'accès au juge et au principe *non bis in idem*.

B.5.6. La privation temporaire des droits électoraux était inspirée, dans le Code électoral du 12 avril 1894, par la volonté de priver de ces droits les citoyens dont, en raison des infractions qu'ils ont commises, il peut être présumé qu'ils ne sont pas dignes de participer aux élections. L'automatisme de la mesure a été instauré parce que, lorsqu'elle était facultative, le juge s'abstenait généralement de la prononcer, quelle que soit la gravité du délit (*Pasin.*, 1894, p. 204).

B.5.7. En ce que la mesure porte atteinte à un droit fondamental, il convient de mettre en balance le souci d'écartier des élections les citoyens indignes et celui de ne pas priver les citoyens de manière disproportionnée d'un droit fondamental. Cette recherche d'un équilibre s'impose d'autant plus que, en droit pénal, l'accent a été mis de plus en plus sur la réinsertion du délinquant et que celle-ci implique qu'il puisse à nouveau faire partie d'une société démocratique qui suppose l'élection de ses représentants par la collectivité dans son ensemble.

B.5.8. Le Code électoral du 12 avril 1894 prévoyait une suspension des droits électoraux de dix ou vingt ans, selon que la peine était inférieure ou supérieure à un mois, pour certaines infractions. Il prévoyait également, en toute matière, une suspension de dix ou vingt ans selon

la gravité de la peine, si celle-ci dépassait un mois, à l'exclusion des condamnations pour certaines infractions de négligence.

B.5.9. L'exposé des motifs de la loi du 25 juillet 1976 apportant des modifications à la législation électorale annonce que la loi sera revue pour les raisons suivantes :

« Les articles 6 à 9bis de notre Code électoral qui sont relatifs à l'exclusion de l'électorat et à la suspension des droits électoraux étaient les plus marqués par l'âge. Leur complexité, leur sévérité, leur ignorance totale de l'évolution du droit pénal les prédestinaient à une révision profonde (parfois des délits involontaires pouvaient entraîner des incapacités).

Enfin les cumuls aboutissaient fréquemment à priver à vie de l'électorat des condamnés dont le reclassement social était acquis depuis longtemps » (*Doc. parl.*, Sénat, 1975-1976, n° 691/1, p. 5).

Cette préoccupation ne s'est cependant traduite que par la fixation à trois mois au moins d'emprisonnement correctionnel principal, du chef d'un délit volontaire, la condamnation déclenchant une incapacité de six ou douze ans selon que la peine est inférieure ou supérieure à trois ans.

B.5.10. La loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, d'où est issu le texte actuel de la disposition en cause, a maintenu le caractère automatique de la déchéance. Celle-ci s'attache à la condamnation prononcée, par l'effet de la loi, sans faire l'objet d'une décision spécifique prononcée par le tribunal.

B.5.11. Il découle de ce qui précède que, si l'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral continue d'être conforme à l'objectif légitime poursuivi en 1894, il a des effets disproportionnés en ce qu'il prive de plein droit de leurs droits électoraux des personnes condamnées, pendant un délai qui peut être très supérieur à celui de l'exécution de leur peine.

B.5.12. Ce caractère automatique est d'autant plus disproportionné que les conséquences d'une suspension des droits civils et politiques ont été notablement aggravées, notamment, par la disposition, inscrite aujourd'hui à l'article 112, § 2, 3°, de l'arrêté royal portant le statut des agents de l'Etat et reprise dans de nombreuses dispositions – dont l'article 86, 1°, b), du

décret de la Communauté flamande qui fait l'objet des troisième, quatrième et cinquième questions préjudicielles –, selon laquelle perd d'office et sans préavis la qualité d'agent celui qui ne jouit plus de ses droits civils et politiques, fût-ce de manière temporaire.

B.5.13. L'ensemble des questions préjudicielles appelle une réponse affirmative, dans la mesure indiquée au dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, alinéa 1er, 2°, du Code électoral viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant qu'il suspend de plein droit les droits électoraux des condamnés qu'il vise.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 décembre 2005.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts