

# Une justice d'appel citoyenne pour la probité publique

---

## Proposition 39 — Synthèse en trois pages

Principe : pour les atteintes graves à la probité publique, une chambre d'appel composée de 4 citoyens tirés au sort et de 3 magistrats professionnels, statuant à 5 voix sur 7 pour toute décision défavorable.

### Pourquoi agir ?

- **Une confiance fragilisée.** Les affaires de probité peuvent affecter la confiance envers les représentants. En 2016, Jérôme Cahuzac, ancien ministre du Budget, a été condamné pour fraude fiscale et blanchiment ; sa peine a été modifiée en appel en 2018. Le contraste entre ses responsabilités et les faits reprochés a marqué le débat public.
- **Des exemples locaux.** Patrick Balkany, ancien maire de Levallois-Perret, a été condamné dans des affaires de fraude fiscale et de blanchiment. Ces dossiers montrent que la question de l'inéligibilité ne concerne pas seulement les responsables nationaux.
- **Un débat récent.** L'affaire des assistants parlementaires du Front national, impliquant notamment Marine Le Pen, a suscité des débats sur le détournement de fonds publics, les peines d'inéligibilité et les recours. Il faut distinguer les décisions prononcées du caractère définitif des condamnations.
- **Une question démocratique.** Une personne condamnée pour avoir volontairement détourné des fonds publics doit-elle pouvoir se représenter rapidement à une élection ? La réponse doit tenir compte de la gravité des faits, sans présumer la culpabilité avant un jugement définitif.
- **Un jugement compréhensible.** L'intervention de citoyens en appel pourrait rendre la décision plus intelligible et moins exclusivement associée à des magistrats professionnels. Elle ne garantirait toutefois ni une sévérité particulière ni la disparition des accusations de partialité.
- **Une exigence égale.** La juridiction proposée jugerait des infractions précisément définies, qu'elles soient reprochées à un élu, à un ancien élu ou à une autre personne. Le statut politique ne déterminerait jamais, à lui seul, la procédure.

### Ce que nous apprend l'Histoire

- **Une justice longtemps réservée.** Le jury populaire apparaît dans la justice criminelle française à la Révolution. Il traduit l'idée que la justice peut associer des citoyens ordinaires à des magistrats, sans confondre décision judiciaire et vote politique.
- **La tradition des assises.** La cour d'assises combine aujourd'hui des magistrats professionnels et des jurés tirés au sort. En appel, la formation ordinaire comprend neuf jurés et trois magistrats ; le principe d'une participation citoyenne majoritaire n'est donc pas étranger au droit français.
- **Une expérimentation en 2011.** La loi du 10 août 2011 avait prévu deux citoyens assesseurs aux côtés de trois magistrats pour certains délits. Le Conseil constitutionnel a admis une participation limitée, mais censuré l'extension à certaines infractions nécessitant des compétences juridiques spéciales.
- **Un obstacle à reconnaître.** La décision du 4 août 2011 vise notamment les infractions du livre IV du code pénal. Les atteintes à la probité publique figurent dans ce livre : une simple reprise de l'expérience passée exposerait donc la réforme à une difficulté constitutionnelle sérieuse.
- **Des sanctions déjà connues.** L'inéligibilité existe depuis longtemps comme peine complémentaire. Les réformes contemporaines ont renforcé son usage pour plusieurs crimes et délits de probité, tout en laissant au juge une marge d'appréciation motivée.
- **La leçon historique.** La participation des citoyens ne remplace ni les preuves ni les garanties du procès. L'histoire invite à prévoir une procédure spécifique, des questions accessibles, des magistrats présents et un contrôle juridictionnel effectif.

# Le cadre juridique et le dispositif

---

## Ce qui existe aujourd'hui

- **Une peine déjà prévue.** L'article 131-26 du code pénal permet une inéligibilité généralement limitée à cinq ans pour un délit et dix ans pour un crime. L'article 131-26-1 prévoit certaines durées renforcées pour des personnes exerçant des fonctions publiques.
- **Une application fréquente en droit.** L'article 131-26-2 prévoit en principe cette peine pour tous les crimes et certains délits, notamment des atteintes à la probité. Le juge peut néanmoins l'écarter par une décision spécialement motivée.
- **Des infractions distinctes.** Le détournement intentionnel de fonds publics, prévu notamment par l'article 432-15, ne doit pas être confondu avec la négligence visée à l'article 432-16. Les abus de biens sociaux purement privés ne relèveraient pas automatiquement du nouveau dispositif.
- **Une procédure d'appel ordinaire.** Pour les délits, les juridictions correctionnelles et leurs chambres d'appel sont actuellement composées de magistrats professionnels. La Cour de cassation vérifie ensuite l'application du droit sans rejuger normalement les faits.
- **Une limite constitutionnelle.** En 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que des citoyens tirés au sort ne pouvaient participer, dans le dispositif alors proposé, au jugement de certaines infractions complexes du livre IV du code pénal.
- **Une réforme à deux niveaux.** Créer une chambre d'appel où les citoyens sont majoritaires pour juger ces faits suppose donc de modifier le cadre juridique. KAIROS retient une révision constitutionnelle explicite, suivie d'une loi détaillant les garanties du procès.

## Ce que nous proposons

- **Une chambre spécialisée.** Créer au sein des cours d'appel une formation compétente pour une liste fermée d'atteintes intentionnelles graves à la probité publique : détournement de fonds publics, corruption et trafic d'influence, avec délimitation juridique précise.
- **Un critère objectif.** La compétence dépendra des faits poursuivis, jamais du mandat ou de la profession du prévenu. Les abus de biens sociaux purement privés ne seront pas automatiquement inclus.
- **Sept membres, majorité citoyenne.** La formation réunira trois magistrats professionnels et quatre citoyens tirés au sort. Les citoyens participeront réellement à l'examen des preuves, à la culpabilité et aux peines contestées, dont l'inéligibilité.
- **Cinq voix sur sept.** Toute décision défavorable au prévenu, notamment une condamnation ou une aggravation de peine, exigera au moins cinq voix. Ni les quatre citoyens ni les trois magistrats ne pourront décider seuls.
- **Un appel, pas un procès supplémentaire.** La première instance demeurera inchangée. La chambre mixte interviendra uniquement en appel ; un pourvoi devant la Cour de cassation restera possible. Les questions strictement procédurales seront tranchées par les magistrats.
- **Des garanties renforcées.** Tirage au sort contrôlé, récusation, formation des citoyens, experts contradictoires, décision motivée, défense effective et individualisation des peines seront obligatoires. Une révision constitutionnelle autorisera explicitement cette composition et ce champ de compétence.

# Déploiement et moyens

---

## Calendrier de mise en œuvre

- **Année n : expertise et concertation.** Dès le lancement, constituer un groupe réunissant magistrats, avocats, constitutionnalistes, chercheurs, associations et représentants des citoyens. Définir les infractions visées et mesurer le volume annuel des appels concernés, aujourd'hui non établi.
- **Année n : étude d'impact.** Tester les règles de vote à cinq voix sur sept, les modalités de récusation, la présentation des dossiers financiers et les coûts d'audience. Rédiger un projet de révision constitutionnelle et un avant-projet de loi.
- **Année n+1 : révision constitutionnelle.** Soumettre le texte selon l'article 89 : vote identique de l'Assemblée nationale et du Sénat, puis approbation selon la voie constitutionnellement applicable. Le calendrier dépendra de l'issue de cette procédure, qui ne peut être présumée.
- **Année n+2 : loi d'application.** Après adoption de la révision, voter les dispositions pénales et procédurales : composition de sept membres, majorité qualifiée de cinq, compétence fondée sur les infractions et garanties des citoyens.
- **Année n+2 : préparation.** Établir les listes de citoyens, former les présidents de chambre, préparer les salles et les outils de présentation des pièces comptables. Organiser une montée en charge dans plusieurs ressorts.
- **Année n+3 : entrée en fonctionnement.** Ouvrir les chambres spécialisées sous réserve de l'adoption des textes. Publier un premier bilan annuel sur les délais, les décisions, les recours et les dépenses, sans porter atteinte au secret des délibérations.

## Combien ça coûte ? Comment on finance ?

- **Une simulation, pas un budget voté.** Le nombre annuel d'appels concernés n'est pas établi dans la fiche initiale. Le chiffrage ci-dessous est donc un scénario de préparation, à réviser avec les données du ministère de la Justice.
- **Hypothèse de volume.** Retenir provisoirement 100 dossiers par an, répartis entre cinq pôles régionaux : cela représente en moyenne 20 dossiers par pôle. Ce volume est illustratif et non une statistique judiciaire.
- **Citoyens et audiences.** Avec quatre citoyens par audience et une hypothèse de cinq jours indemnisés par dossier à 150 euros par jour et par citoyen, le coût direct serait de 300 000 euros annuels. Cette estimation exclut les remplacements et les déplacements.
- **Moyens humains.** Prévoir, à titre de simulation, dix équivalents temps plein supplémentaires à 110 000 euros chargés par an, soit 1,10 million d'euros ; l'organisation réelle dépendra de la durée des audiences.
- **Formation et fonctionnement.** Ajouter 600 000 euros annuels pour formation, déplacements, accompagnement des jurés et présentation contradictoire des dossiers, puis 1 million d'euros d'investissement initial pour les salles et outils.
- **Total et financement.** Scénario central : environ 2 millions d'euros par an (0,30 + 1,10 + 0,60 million), plus 1 million initial. Financement par crédits du ministère de la Justice votés en loi de finances ; aucune recette de condamnations n'est présumée. Un scénario de sensibilité devra tester 50 et 200 dossiers.

## Références juridiques

Conseil constitutionnel, décision 2011-635 DC (4 août 2011) ; Constitution, article 89 ; Code pénal, articles 131-26 à 131-26-2 et 432-15 à 432-16. Les montants et volumes indiqués sont des hypothèses de travail.