



Hémisphère
Droit

ÉTUDE

JUILLET 2026

DÉLAIS, RÉPONSE PÉNALE DÉGRADÉE, SUROCCUPATION CARCÉRALE ET RÉCIDIVE : LES QUATRE SYMPTÔMES D'UNE JUSTICE PÉNALE EN FAILLITE

De la refondation de la justice pénale française





Hémisphère Droit

Hémisphère Droit est un think tank d'une nouvelle génération, inspiré par le secteur privé, qui propose une vision ambitieuse et radicale pour la France, alors que les facteurs de déclin s'accumulent.

Convaincus que **la technologie et le progrès** sont essentiels, et que la recherche et l'innovation sont les moteurs du développement **économique** et humain, nous portons une perspective **optimiste** et tournée vers l'avenir, qui vise à rendre aux citoyens la maîtrise de leur destin. Notre engagement profond au service des Français s'accompagne d'une défense résolue des valeurs démocratiques, en particulier par **la construction d'une démocratie directe systématique et de services publics d'excellence, soutenables économiquement.**

Notre **ambition** est de contribuer activement à faire de la France une **nation puissante**, sur les plans économique, industriel, technologique, écologique et militaire, capable d'exercer un **leadership continental** et d'être à la hauteur de son destin et de ses responsabilités au cœur de l'Europe.

Inspirés par les méthodes ayant fait leur preuve dans le monde de l'entreprise, nous mettons au cœur de notre travail la clarté des propositions, la rigueur des analyses, et le recours aux meilleurs experts. Persuadés que l'idée seule ne suffit pas, nous couvrons **toute la chaîne de valeur de l'action publique, du diagnostic à la proposition**, incluant l'acceptabilité, la soutenabilité financière, la robustesse juridique, et jusqu'à la rédaction des textes législatifs et réglementaires, permettant la mise en œuvre concrète de nos idées.

Toutes nos propositions sont **élaborées de manière indépendante**, et s'inscrivent dans le cadre de l'intérêt national : HD est financé exclusivement par des fonds privés, entreprises et particuliers, sans subventions publiques et sans affiliation à un parti politique ou à un intérêt économique.

NOTRE ANALYSE

La justice pénale française souffre d'une inefficacité systémique qui nourrit la méfiance citoyenne. Seuls 35% des Français déclarent avoir confiance dans l'institution¹. Cette inefficacité tient à quatre dysfonctionnements interdépendants : **une lenteur chronique, une réponse pénale dégradée, une suroccupation carcérale et une récidive persistante.**

Quarante ans de réformes alternant fermeté et clémence n'ont produit aucun résultat durable, faute d'avoir traité la cause racine : une institution sous-dotée et mal pilotée. Le déficit de crédibilité de la justice s'explique ainsi par l'articulation de quatre maux qui se renforcent mutuellement, et ce tout au long de la chaîne pénale.

- **La justice est d'abord terriblement lente : 324 jours en moyenne** sont nécessaires pour juger une affaire pénale en première instance en France pour une **médiane européenne à 133 jours**, soit un temps de traitement 2,4x plus long. Dans le cas d'une poursuite judiciaire, **17,3 mois** s'écoulent entre la commission des faits et la première décision au fond, et ce jusqu'à **61,6 mois** lorsqu'un juge d'instruction est saisi.
- Elle est ensuite perçue comme laxiste : 86% des affaires n'atteignent jamais une réponse pénale substantielle, les peines prononcées n'utilisent qu'entre 10 et 38% du quantum encouru pour les délits punis de prison ferme, et la sanction se dilue encore plus à l'exécution, où **près d'une peine ferme sur deux est aménagée avant toute incarcération.**
- Les prisons françaises sont les plus sous-dimensionnées d'Europe occidentale : avec une densité de 136% (au 1er janvier 2026, 86 140 détenus pour 63 411 places), la France est le pire élève d'Europe de l'Ouest, devant l'Italie et la Belgique. Dans les maisons d'arrêt, la densité grimpe à 163%, et plus de 6 500 détenus dorment sur un matelas posé à même le sol, dans des conditions que la CEDH juge dégradantes.
- Une récidive élevée qui consacre l'inefficience de la justice pénale française : 35% des condamnés pour crime et 45% de ceux pour délit sont porteurs d'un antécédent, et 63% des sortants de prison sont à nouveau condamnés dans les cinq ans. La récidive légale délictuelle (commission d'un nouveau délit, du même type, dans un laps de temps défini par la loi après une première condamnation définitive) a été **multipliée par 29 en quarante ans** (de 0,7% à 20%), résistant ainsi à tous les remèdes. À deux ans, la France récidive significativement plus que ses voisins européens : 48%, contre 32% aux Pays-Bas et 18% en Norvège.

Dès lors, la lenteur nourrit le sentiment d'impunité, le laxisme perçu érode la confiance, la suroccupation carcérale compromet la réinsertion, et la récidive sature le système, refermant ainsi le cercle vicieux de l'inefficacité de la justice française.

¹ Sondage Elabe pour BFMTV : *Les Français et la justice*, 10 juin 2026

NOS CHIFFRES

2,4x plus

le temps qu'il faut pour obtenir un jugement en France par rapport à la médiane européenne, ce chiffre monte à 3,3 fois plus pour un procès en appel

17,3 mois

le délai moyen entre les faits et la première décision au fond en cas de poursuite (jusqu'à 61,6 mois avec instruction)

86%

la part des affaires écartées par le parquet avant tout jugement, par classement sans suite ou procédure alternative

136%

le taux d'occupation des prisons françaises, première densité carcérale (86 140 détenus pour 63 411 places) d'Europe occidentale

29x plus

de récidive légale depuis 1984 (de 0,7% à 20%), insensible à toutes les réformes, pour un total jusqu'à 30% plus élevé que nos voisins nordiques

NOS SOLUTIONS

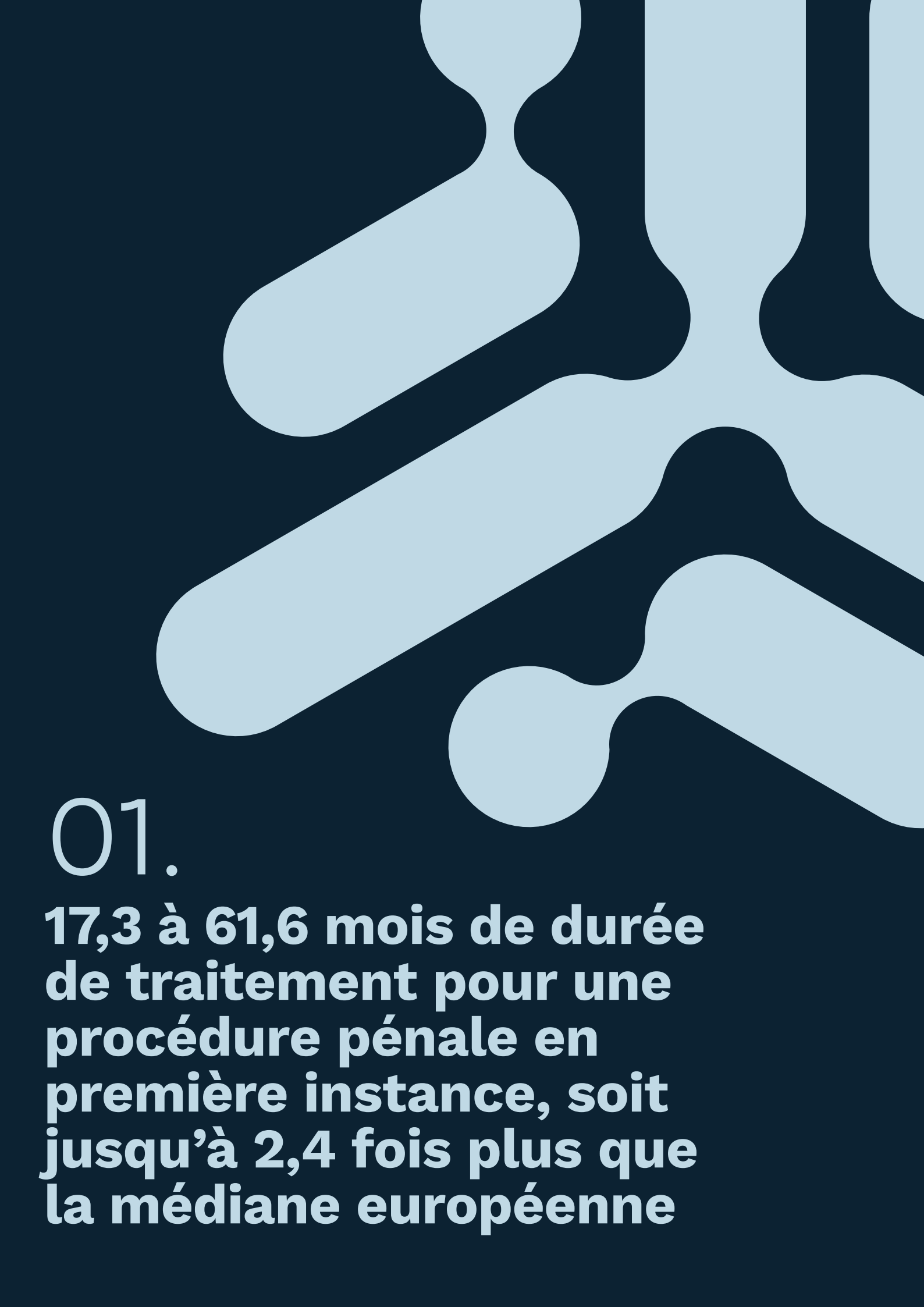
- **Augmenter de 50% le budget de la justice afin de porter les effectifs de magistrats à près de 20 000 et construire plus de 50 000 places de prison.** La France ne consacre que 77 € par habitant à sa justice, contre 136 € en Allemagne. Il faut un réarmement financier, humain et immobilier, sanctuarisé dans une loi de programmation pour échapper aux arbitrages annuels. Mais l'argent ne suffira pas tant que son allocation restera défaillante. Une justice qui s'arrête un quart de l'année et pilote ses moyens à l'aveugle doit avant tout viser une meilleure utilisation de ses ressources plutôt que leur seule augmentation.
- **Simplifier drastiquement la norme pénale en réduisant de 50% la taille du code de procédure pénale.** Cela passera par un frein structurel à la production de normes et par une simplification en profondeur du code de procédure pénale, dont la complexité est devenue à elle seule une source d'engorgement et de nullités. Pour tarir le flux, le modèle britannique du « one in, two out » permettrait d'enrayer la prolifération des incriminations. Pour épurer le stock, une revue générale viserait à réduire de moitié le nombre d'incriminations pénales d'ici 2030. Le régime des nullités, qui sanctionne un acte

d'enquête irrégulier et peut ainsi faire s'effondrer toute la procédure, serait également réformé. Désormais, cette annulation ne serait prononcée qu'en cas de préjudice réel et devrait être demandée dès le début de la procédure, afin d'éviter les annulations tardives qui ruinent des procédures abouties. Enfin, l'allègement du contradictoire lors des instructions, par la suppression des doubles notifications et la réduction des délais de réponse aux actes, afin d'accélérer une des plus longues procédures d'Europe.

- **Une métamorphose numérique des processus judiciaires, portée par un plan de plus de 420 M€ de 2027 à 2032 afin de permettre la fusion et la mise à niveau des logiciels existants et le déploiement de l'IA dans la justice.** Nos juridictions travaillent encore sur des systèmes cloisonnés, redondants et parfois manuscrits. Il faut d'abord rompre le cycle annonce-retard en sanctuarisant un budget numérique pluriannuel, protégé des annulations, dans une loi de programmation distincte. Il faut ensuite unifier numériquement la chaîne pénale par une fusion des logiciels qui s'enchevêtrent et s'assurer de l'interopérabilité des outils IT Justice-Intérieur. Il faut enfin déployer sans attendre une IA souveraine sur les cas d'usage les moins contestés (ex., procédures automatisées, ordonnances sur pièces etc.) par démonstrateurs rapides, l'automatisation des actes les plus rébarbatifs pouvant rendre jusqu'à 30% de temps aux magistrats et aux greffiers.
- **Réouvrir et mieux contrôler une institution judiciaire en autarcie en portant une triple réforme sur le CSM, l'ENM et les syndicats.** Une justice sans évaluation, sans véritable responsabilisation et fonctionnant en vase clos ne peut regagner la confiance des citoyens. Il faut instaurer une culture de l'évaluation et de la responsabilité, renforcer la formation, assumer la sanction des dysfonctionnements et rouvrir le corps sur la société qu'il juge, notamment par l'arrivée de profils issus du monde extérieur. Nous proposons de créer un corps de juges civiques inspiré des *Magistrates* anglais et des *Giudici di pace* italiens pour le contentieux de masse de faible gravité, afin de désengorger les juridictions et de rapprocher justice et société. Il est enfin préconisé de rééquilibrer les voies d'accès à la magistrature en portant le troisième concours, issu du privé, à 25% des recrutements annuels, pour diversifier sociologiquement un corps jugé endogame. Enfin, en amont, il est proposé de créer une école de droit commune, intervenant en tronc commun pour tous les futurs juristes avant la spécialisation vers la magistrature ou le barreau, afin de rompre l'endogamie dès la formation.

SOMMAIRE

p. 08	1. 17,3 à 61,6 mois de durée de traitement pour une procédure pénale en première instance, soit jusqu'à 2,4 fois plus que la médiane européenne
p. 12	A. Des délais d'enquête multipliés par 2,6 en dix ans, repoussant à 8,5 mois la saisine du parquet
p. 14	B. Censés désengorger la justice, les classements et alternatives prennent 9 à 18 mois, c'est-à-dire autant que les poursuites
p. 16	C. Lorsque le parquet engage des poursuites, les délais d'orientation puis d'audience constituent le principal goulot d'étranglement de la procédure, avec des durées moyennes respectives de 3,8 et 5,3 mois
p. 20	D. Exception française en Europe, l'instruction judiciaire française s'est allongée de près de 20% en dix ans et dépasse désormais 36 mois en moyenne
p. 23	E. Face au reste de l'Europe, le décrochage français est net, avec des délais de traitement plus longs de 191 jours (6,4 mois) en médiane
p. 26	2. L'écart entre la peine encourue, le prononcé et son exécution effective contribue à entretenir un sentiment de laxisme de la justice, partagé par 68% des Français
p. 28	A. En France, seuls 14% des dossiers traités sont poursuivis, contre 32% en médiane européenne, et l'appareil pénal se montre plus sévère face aux atteintes à l'autorité de l'État que face aux infractions commises à l'encontre des citoyens
p. 32	B. Lorsqu'une peine est prononcée, les juges n'utilisent qu'entre 10% et 38% du maximum encouru pour les délits
p. 37	C. Enfin, l'exécution vide la peine ferme de sa portée : 41% des condamnés ne vont jamais en prison et, pour ceux qui y entrent, jusqu'à 50% de la détention se fait hors-les-murs
p. 44	3. Malgré le développement des alternatives à l'incarcération, la prison française demeure l'une des plus saturées d'Europe, avec une densité carcérale de 136%
p. 46	A. Le milieu fermé français, l'un des plus sous-dimensionnés d'Europe, a vu sa densité augmenter de 30% depuis l'an 2000 pour atteindre 136% d'occupation en 2026
p. 52	B. La population sous-main de justice, milieu ouvert et fermé compris, a été multipliée par 2,6 en 45 ans, tandis que les constructions de places opérationnelles en prison n'ont pas suivi cette progression
p. 56	C. Conçu comme alternative à l'incarcération, le milieu ouvert s'est développé sans se substituer à la prison
p. 64	4. La récidive légale a été multipliée par 29 en quarante ans et coûte 1,4 Md€ par an, signe d'un échec systémique du modèle pénal français
p. 67	A. Malgré quarante ans de réformes pénales alternant fermeté et clémence, la récidive légale délictuelle a été multipliée par plus de vingt-neuf, passant de 0,7 % à 20 %
p. 68	B. C'est moins le quantum de la peine que l'ancienneté dans la carrière délinquante de l'infracteur qui structure le risque de récidive
p. 71	C. Un suivi post-détention défaillant qui aggrave les probabilités de récidive avec 62% des sorties qui se font sans accompagnement
p. 72	D. L'écart de 15 points avec les pays nordiques montre que la récidive n'est pas une fatalité, leur modèle reposant sur des peines courtes, certaines et effectivement purgées



01.

**17,3 à 61,6 mois de durée
de traitement pour une
procédure pénale en
première instance, soit
jusqu'à 2,4 fois plus que
la médiane européenne**

La lenteur de la justice apparaît comme le dysfonctionnement le plus massivement dénoncé par les citoyens, puisque 86% d'entre eux jugent les procédures trop longues². A la lumière des faits et des statistiques officielles, il apparaît que la justice juge et exécute trop lentement, en raison de l'accumulation de retards à chaque maillon de la chaîne pénale.

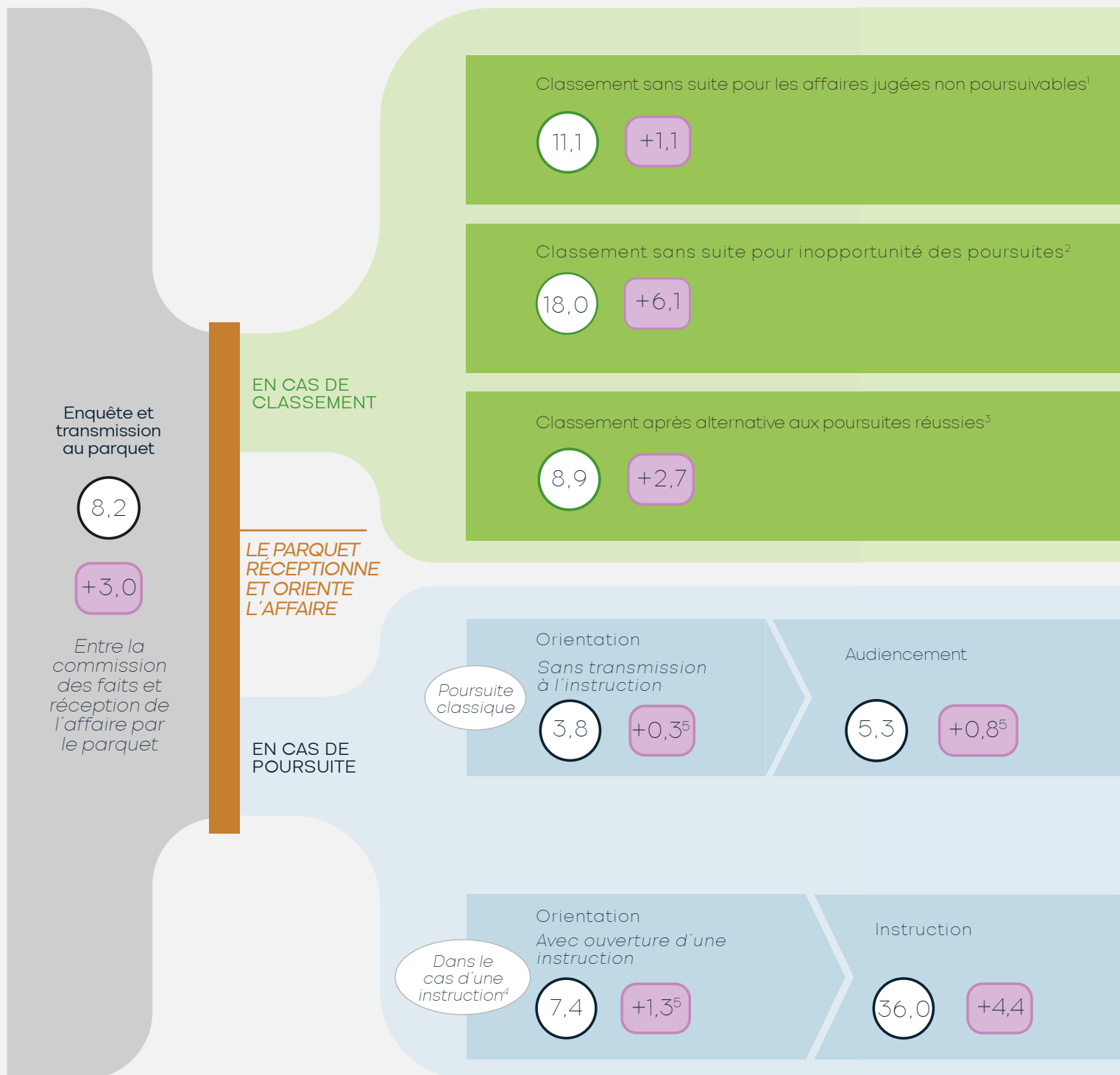
En effet, c'est toute la chaîne pénale qui est aujourd'hui ankylosée, chaque étape de la procédure prenant plusieurs mois pour atteindre, dans les cas les plus longs (avec saisine d'un juge d'instruction) jusqu'à 61,6 mois, de la commission des faits jusqu'à la première décision au fond. Avant même toute décision d'orientation du parquet, le délai d'enquête a plus que doublé depuis 2012, passant de 3,3 mois à 8,5 mois en 2025. Puis, dans le cas où l'affaire va jusqu'au procureur, le délai moyen de traitement est de plus de 9 mois, délai comprenant les réponses pénales les plus rapides et les moins satisfaisantes telles que les alternatives ou les classements sans suite. Enfin, dans les cas très minoritaires où l'affaire est orientée vers une poursuite, c'est l'audiencement qui paralyse la procédure, dans la mesure où trouver une date et une capacité d'audience est devenu une gageure. L'instruction, exception française en Europe, dépasse quant à elle 36 mois en moyenne. Enfin, avec 366 jours en appel dans le cadre d'un procès au pénal³, contre une médiane européenne de 110 jours, la France souffre d'un décrochage intégral et systémique vis-à-vis de ses voisins européens.

L'infographie ci-dessous (Figure 1) vise à donner une vision simplifiée et synthétique de la situation des délais et de la procédure pénale tels qu'ils s'établissent actuellement en France.

² Ministère de la Justice, SDSE/SSER, «La justice en France en 2024 : perception, connaissances et expériences judiciaires», Infostat Justice, n° 204, 2025.

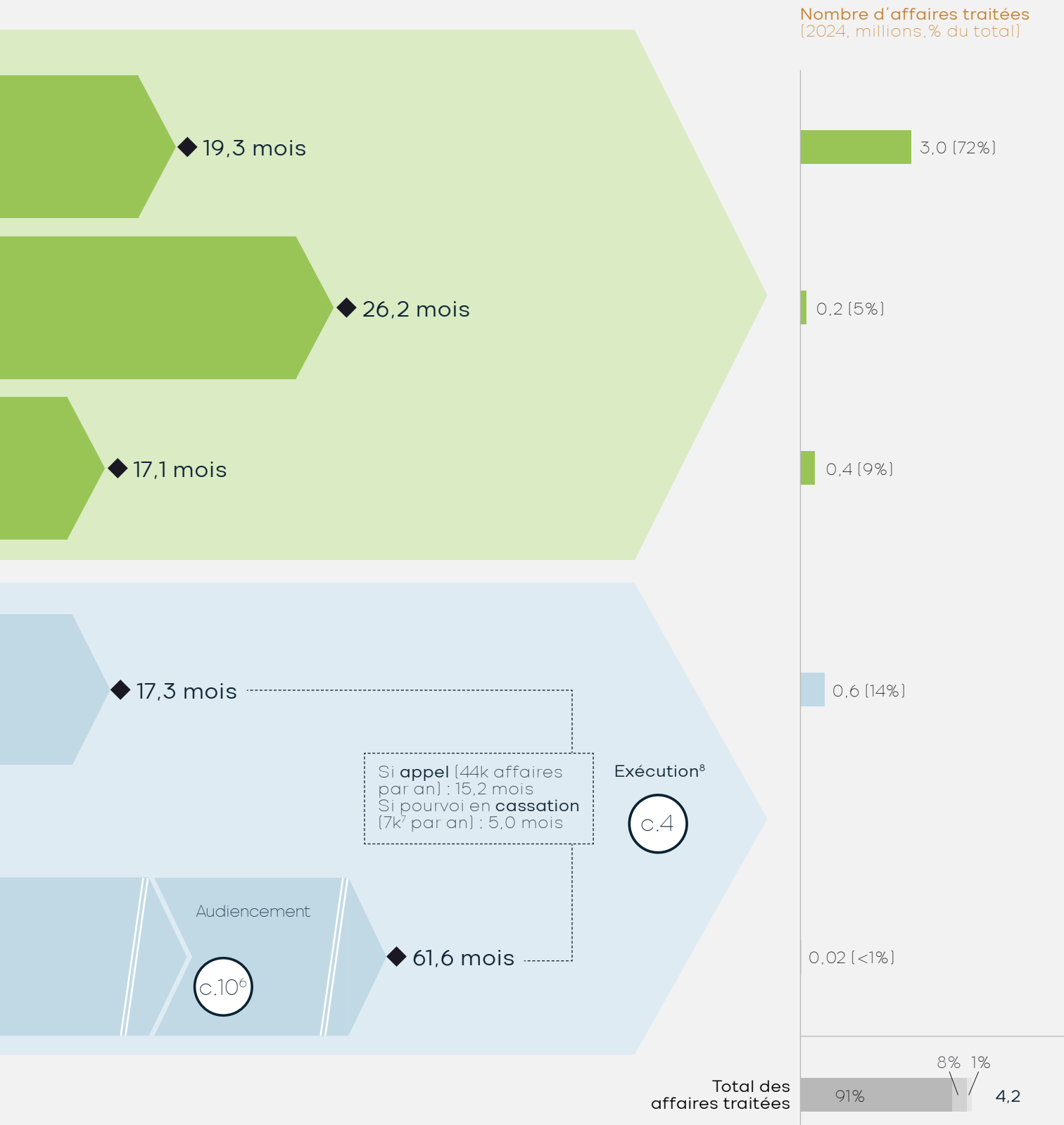
³ CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice), *Systèmes judiciaires européens - Rapport d'évaluation de la CEPEJ, Cycle d'évaluation 2024 (données 2022)*, Conseil de l'Europe, 2024.

FIGURE 1 : LA CHAÎNE PÉNALE, MAILLON PAR MAILLON : DE 17,1 À 61,6 MOIS ENTRE LES FAITS ET LA DÉCISION



Notes de la figure : ¹ classement sans suite décidé parce qu'un obstacle de fait ou de droit empêche toute poursuite (e.g. auteur inconnu, infraction insuffisamment caractérisée, irresponsabilité, prescription, immunité) ; ² classement sans suite d'une affaire poursuivable que le procureur choisit de ne pas poursuivre, pour un motif d'intérêt social, juridique ou d'équité (e.g. désistement du plaignant, préjudice minime, etc.) ; ³ classement prononcé après l'exécution réussie d'une mesure alternative (e.g. médiation, réparation etc.), qui clôt l'affaire sans poursuites ; ⁴ l'instruction est obligatoire en matière de crime, facultative en matière de délit et exceptionnelle en matière de contravention ; ⁵ Evolution par rapport aux délais de 2018 pour les délits, seules données disponibles ; ⁶ Déduit des 53,5 mois de délais de traitement moyen entre l'arrivée de l'affaire et la décision au fond dans le cadre d'un renvoi du juge d'instruction ; ⁷ Hors QPC ; ⁸ désigne le délai moyen d'exécution d'une peine d'emprisonnement sans mandat de dépôt et non aménagée (ou non aménageable) d'après l'EGJ de 2022 p.59

Source : Références Statistiques Justice des années correspondantes, Données SSER tableaux interactifs ministère de la Justice, Rapport annuel 2024 de la Cour de cassation, Calculs HD



Durée d'exécution de la tâche en moyenne (2024, mois)

+XX

Evolution de la durée d'exécution par rapport à 2017 (mois)

x%

Délits

x%

Contrav. de 5^{ème} classe

x%

Crime

◆ XX mois

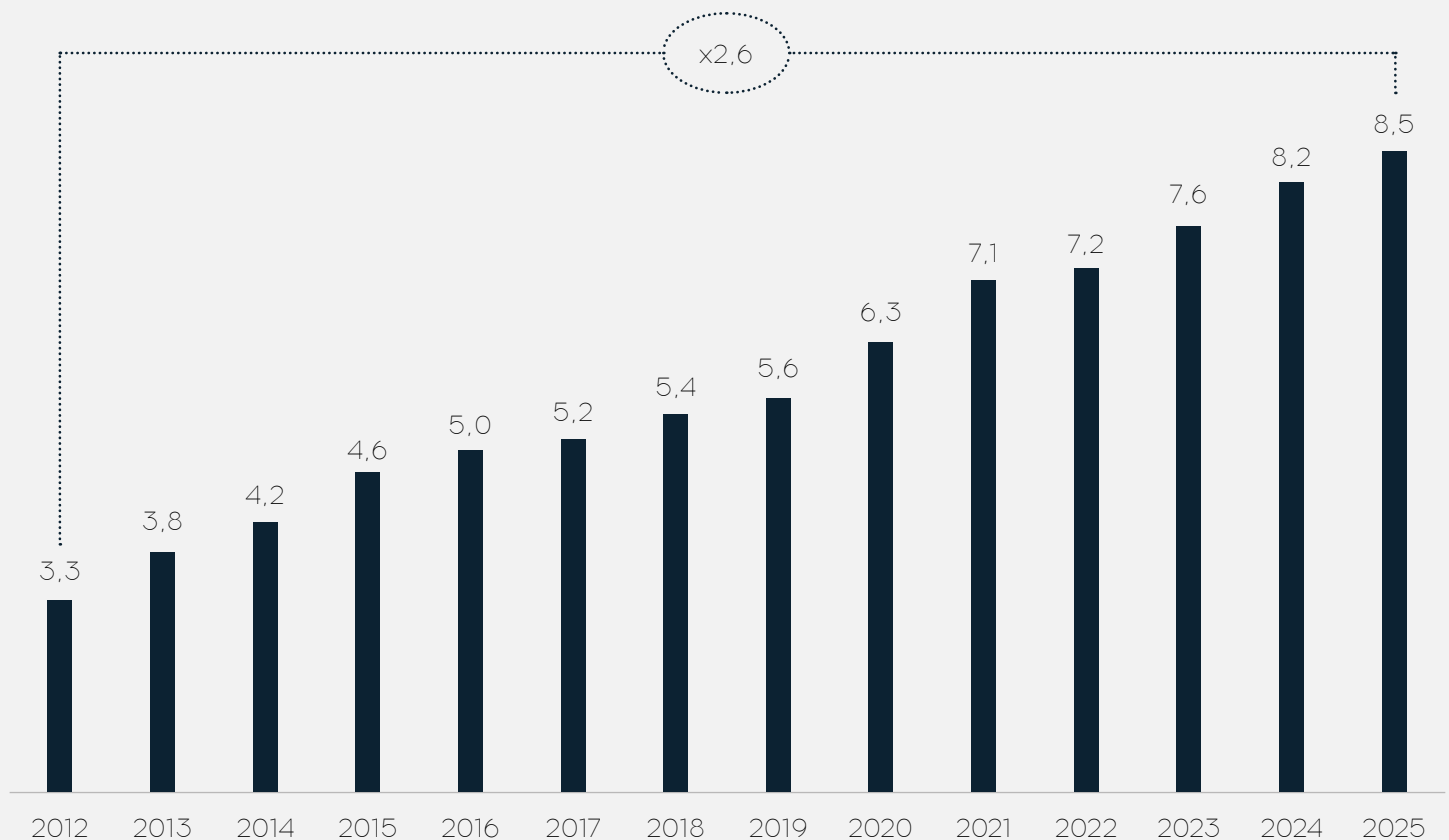
Délais entre la commission des faits et la première décision au fond selon la procédure suivie (2024, mois)

A. Des délais d'enquête multipliés par 2,6 en dix ans, repoussant à 8,5 mois la saisine du parquet

Les délais pré-décisionnels, considérés ici comme délais d'enquête, ont été multipliés par 2,6 depuis 2012, passant de 3,3 mois à 8,5 mois en moyenne en 2025 de la commission des faits à la transmission au parquet⁴ (Figure 2), retardant ainsi toute décision d'orientation. Ce moment qui correspond au temps nécessaire aux services de police et de gendarmerie pour conduire l'enquête (préliminaire ou de flagrance), rassembler les éléments du dossier et les transmettre au procureur, intervient avant tout traitement judiciaire effectif de l'affaire.

Ces chiffres doivent toutefois être lus avec précaution dans la mesure où ils masquent des écarts considérables selon la nature des affaires. En effet, les gardes à vue peuvent être traitées en temps réel par les parquets, quand les affaires les plus complexes, comme les violences sexuelles où la quasi-absence de preuves matérielles impose de longs recueils de témoignages et d'expertises médico-légales, peuvent encore repousser la décision d'orientation du parquet plusieurs années après les faits.

FIGURE 2 : MULTIPLIÉ PAR 2,6 DEPUIS 2012, LE DÉLAI D'ENQUÊTE REPOUSSE À 8,5 MOIS LA RÉCEPTION DE L'AFFAIRE PAR LE PARQUET, # MOIS



Source : SSER ministère de la Justice, tableau détaillé des indicateurs statistiques - Orientations, extraction mars 2026

⁴ Ministère de la Justice, SSER (Service de la statistique, des études et de la recherche), *Tableaux détaillés des indicateurs statistiques - Orientations*, extraction de mars 2026, 2026

L'allongement généralisé du délai d'enquête et de transmission au parquet peut s'expliquer par deux facteurs conjoncturels principaux :

- **La surpénalisation des comportements⁵, issue d'un phénomène de judiciarisation anglo-saxon de plus en plus prégnant en France.** La judiciarisation désigne la tendance à porter devant la justice des différends qui se réglaient auparavant autrement, et la surpénalisation le fait de traiter par la voie pénale des comportements qui n'en relevaient pas nécessairement. En effet, des différends qui relevaient autrefois de l'incivilité ou du contentieux civil (e.g. litiges de voisinage, harcèlement scolaire, accrochages sans préjudice corporel etc.) mobilisent désormais les services d'enquête, participant ainsi à leur embolie et à l'allongement des délais de traitement judiciaire.
- **La complexification des affaires et la sophistication des moyens policiers allongent en réalité les délais d'enquête.** En effet, on pourrait s'attendre à ce que la modernisation des techniques d'investigation (ADN, exploitation des données téléphoniques, vidéosurveillance, traçage numérique, coopération internationale, etc.) accélère le traitement des affaires. C'est en réalité l'effet contraire qui en résulte : chaque nouvelle capacité technique génère de nouveaux actes d'enquête, de nouvelles réquisitions à traiter, et donc de nouveaux délais.

Ces délais d'enquête ont été explicitement reconnus comme considérablement chronophages par le législateur. Dès juillet 2020, le garde des Sceaux Éric Dupond-Moretti affirmait devant la commission des lois de l'Assemblée nationale qu'il veillerait « à ce que les enquêtes préliminaires restent préliminaires et ne soient pas éternelles, comme c'est, hélas, parfois le cas »⁶. Cette préoccupation s'est traduite par la loi du 22 décembre 2021⁷, qui a encadré pour la première fois la durée des enquêtes préliminaires en fixant un plafond de deux ans prolongeable à trois pour les infractions de droit commun, et de trois ans prolongeable à cinq pour la criminalité organisée et le terrorisme⁸. La loi du 20 novembre 2023⁹ a depuis aligné le régime de droit commun sur ce dernier, en portant à cinq ans le plafond applicable à l'ensemble des enquêtes préliminaires, précisément parce que l'absence de limite légale jusqu'en 2021 avait laissé prospérer des enquêtes s'étirant sur plusieurs années sans qu'aucune contrainte temporelle ne s'impose au parquet¹⁰.

⁵ M. Castillo, *Revue Inflexions* - Cairn.info, La judiciarisation, une solution et un problème, 2019, pages 169-172

⁶ Éric DUPOND-MORETTI, garde des Sceaux, ministre de la Justice, déclaration du 7 juillet 2020 devant la commission des lois de l'Assemblée nationale.

⁷ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, JORF n° 0298 du 23 décembre 2021, texte n° 1.

⁸ Code de procédure pénale, art. 75-3, créé par l'art. 2 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 ; cf. également l'art. 75-1 CPP et la circulaire de la Chancellerie du 4 décembre 2000. Avant cette loi, seul l'article 75-1 du Code de procédure pénale, qui demeure en vigueur, prévoyait que « le procureur de la République fixe le délai dans lequel cette enquête doit être effectuée », sans plafond légal. Une circulaire de la Chancellerie du 4 décembre 2000 préconisait un délai indicatif de six mois, dépourvu de portée contraignante

⁹ Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, JORF n° 0269 du 21 novembre 2023, texte n° 1.

¹⁰ Commission relative aux droits de la défense dans l'enquête pénale et au secret professionnel de l'avocat (« Commission Mattei »), *Rapport*, février 2021

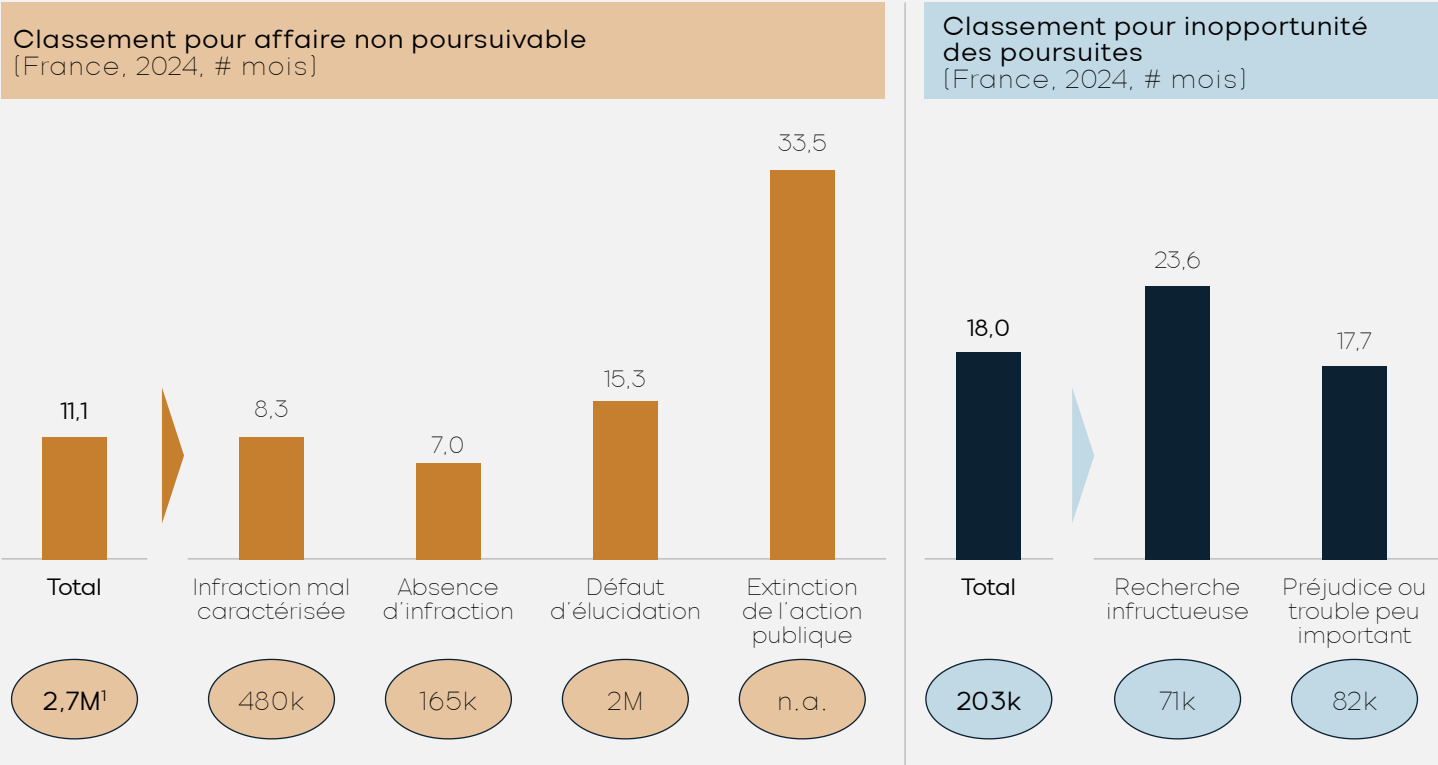
Il n'en demeure pas moins que les conséquences de l'allongement dépassent la seule étape policière, dans la mesure où le délai d'enquête précède toute décision du parquet et, a fortiori, de la justice. Cela dégrade ainsi l'efficacité de l'ensemble de la chaîne en aval. Plus le temps écoulé entre la commission des faits et l'arrivée du dossier chez le procureur est long, plus la sanction apparaît éloignée de l'infraction, ce qui affaiblit mécaniquement son effet dissuasif, brouille la lisibilité de la réponse pénale, et nourrit le sentiment d'impunité et de lassitude chez les justiciables.

B. Censés désengorger la justice, les classements et alternatives prennent 9 à 18 mois, c'est-à-dire autant que les poursuites

Une fois l'affaire transmise au parquet, et dans le cas où l'affaire ne sera pas poursuivie, trois voies s'offrent au procureur :

- Classer sans suite car le procureur juge l'affaire non-poursuivable (3,0M cas), (ex., auteur inconnu, défaut d'élucidation, absence d'infraction, irrégularité de la procédure, etc.)
- Classer sans suite pour inopportunité (203k cas), (ex., préjudice ou trouble peu important, carence du plaignant, recherche infructueuse, état mental déficient du mis en cause, etc.)

FIGURE 3 : CLASSER SANS SUITE N'EST PAS CLASSER VITE, DES DÉLAIS MOYENS (11 À 18 MOIS) QUI REJOIGNENT CEUX DES POURSUITES



Source : Référentiel Statistique Justice 2025
Note de la figure : (1) excluant les affaires non poursuivables car non enregistrées (240k)

- Recourir à une alternative comme l'avertissement pénal probatoire ou la médiation pénale (396 000 cas).

Ces trois scénarios représentent l'écrasante majorité du flux parquetier (avec plus de 3,6M de cas sur 4,2M d'affaires traitées, soit 86% du total). En théorie, les classements sans suite et les alternatives devraient faire preuve de délais de traitement plus réduits puisqu'ils engagent, pour l'immense majorité, des procédures bien moins lourdes que lors d'une poursuite effective.

Pourtant, leurs délais tendent à converger vers ceux des poursuites, voire à les excéder, sans en avoir la portée juridictionnelle. Ainsi, là où la simplification procédurale devait produire de la rapidité, elle induit plus de lenteur, sans pour autant déboucher sur une décision au fond.

A des fins de bonne compréhension, on désignera par délai de classement le temps écoulé entre la réception de l'affaire au parquet et son classement sur décision du procureur.

Les classements pour inopportunité ont un délai moyen de 18,0 mois et les classements pour affaires non-poursuivables ont un délai de 11,1 mois (Figure 3). Pour les 71k affaires classées sans suite pour des recherches infructueuses, le délai moyen grimpe jusqu'à 23,6 mois d'attente avec la mobilisation de services enquêteurs, pour aboutir à une non-réponse. De la même manière, les plus de 2M de défauts d'élucidation mobilisent 15,3 mois en moyenne sur des « affaires dont l'issue est souvent prévisible »¹¹. Cette lenteur du classement induit un double coût. Le premier, supporté par les justiciables, pour qui ces délais prolongés aboutissant à un classement dégradent la lisibilité et la crédibilité de la réponse pénale, en retardant une décision qui n'apporte aucune résolution. Le second, supporté par l'institution, pour qui ils constituent un coût d'opportunité élevé, notamment en engageant des moyens humains et matériels dans des investigations finalement infructueuses.

Enfin, en ce qui concerne les alternatives aux poursuites (396k), celles-ci ne produisent qu'un gain marginal en termes de délais (8,9 mois en 2024, contre 6,4 en 2018). Pourtant conçues comme une réponse pénale rapide, leur durée de traitement demeure proche de celle des procédures classiques¹².

Parmi ces mesures, les plus longues sont l'injonction thérapeutique, le stage ou la médiation pénale, représentant 4% des alternatives avec des délais moyens de 13,6, 11,5 et 10,1 mois.

¹¹ Entretien Expert réalisé par Hémisphère Droit

¹² Ministère de la Justice, SDSE/SSER, « Les durées de traitement des affaires pénales en 2018 », *Infostat Justice*, n° 172, 2019

S'agissant des amendes prononcées, le Sénat relevait dès 2019 un délai moyen de 5 mois entre le prononcé de la décision et la prise en charge de l'amende par l'administration fiscale¹³, pouvant atteindre jusqu'à 14 mois en Seine-Saint-Denis et deux ans en Guyane¹⁴, résultat d'une transmission encore partiellement manuscrite des relevés de condamnation entre les juridictions et la DGFIP. La performance du recouvrement amplifie ce constat puisque, pour les montants pris en charge en 2019, seuls 39% étaient effectivement recouvrés fin 2021, proportion portée à 43% fin 2022¹⁵. Ainsi, moins de 50% du montant des amendes prononcées est recouvré trois ans après leur prononcé. Concernant le travail d'intérêt général (TIG), et selon le dernier rapport d'évaluation de la Cour des comptes sur le sujet, « le délai moyen entre la condamnation et la fin de mesure de TIG s'établit à près de 20 mois »¹⁶.

Finalement, le vrai enjeu des classements des affaires pénales en matière de délais est avant tout celui de la rentabilité d'une procédure. Un délai long est acceptable lorsqu'il débouche sur une décision, il devient difficilement justifiable lorsqu'il se solde par un classement ou une alternative à la poursuite. C'est cette asymétrie, entre le coût humain et institutionnel de l'investigation et l'infructuosité de son issue, qui invite à repenser les critères d'engagement des procédures hors poursuite, précisément celles qui devaient fluidifier la chaîne et qui en sont devenues l'un des points d'engorgement.

C. Lorsque le parquet engage des poursuites, les délais d'orientation puis d'audience constituent le principal goulot d'étranglement de la procédure, avec des durées moyennes respectives de 3,8 et 5,3 mois

En 2024, ce sont 630 000 auteurs qui ont été jugés au fond par les juridictions pénales françaises, pour un délai moyen de traitement de 9,1 mois depuis la réception du dossier par le parquet (3,8 mois pour l'orientation¹⁷ et 5,3 pour l'audience¹⁸) (Figure 4). Là aussi, les poursuites recouvrent une pluralité de voies procédurales, aux temporalités tout aussi contrastées les unes que les autres.

¹³ Sénat, « Amendes pénales : l'urgente modernisation du recouvrement », rapport d'information n° 330, 2019

¹⁴ Assemblée nationale, question écrite n° 8564, « Taux de recouvrement des amendes pénales », réponse publiée au JO du 26 décembre 2023

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Cour des Comptes, *Évaluation de deux peines alternatives à l'incarcération : le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique*, 2025, p. 48.

¹⁷ Le délai d'orientation correspond au temps nécessaire au procureur pour qualifier les faits et déclencher la saisine.

¹⁸ Le délai d'audience correspond au temps écoulé entre l'orientation et la décision au fond.

LES PRINCIPAUX MODES DE POURSUITE

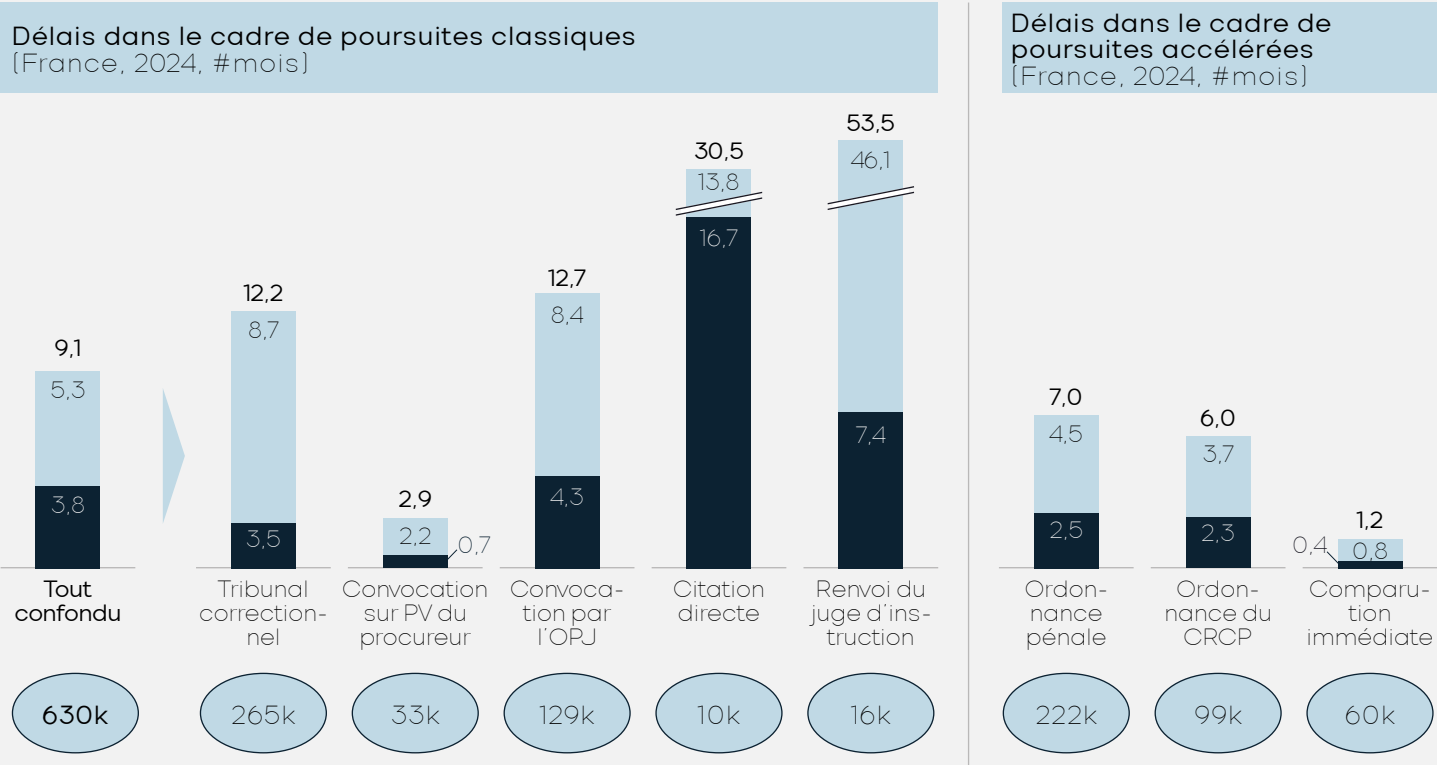
Les procédures simplifiées, qui traitent plus de la moitié des auteurs à des délais comprimés, grâce à une standardisation du traitement qui réduit l’audience à sa plus simple expression :

- **Ordonnance pénale** [7,1 mois] : procédure simplifiée sans audience, sur dossier, à la demande du procureur. Réservée aux infractions simples (routières, usage de stupéfiants). Opposition possible dans les 45 jours.
- **CRPC (Comparution sur Reconnaissance Préalable de Culpabilité)** [6,0 mois] : « plaider-coupable » instauré par la loi Perben II (2004). Proposition de peine puis homologation par le président du tribunal. Le ministre Darmanin a évoqué le 18 mars 2026 son extension aux crimes.
- **Comparution immédiate** [1,2 mois] : défèrement devant le tribunal dans les heures suivant la garde à vue, sans délai d’audiencement.

Les procédures classiques qui concentrent les affaires complexes dans des délais qui, pour les plus longues, dépassent quatre ans :

- **Convocations (CPV, OPJ)** [12,7 mois] : convocation directe à une date d’audience, par le procureur ou par un officier de police judiciaire.
- **Citation directe** [30,5 mois] : saisine directe du tribunal par la partie civile ou du procureur, sans phase d’orientation parquétière classique.
- **Renvoi du juge d’instruction** [53,5 mois] : voie la plus longue, correspondant aux dossiers les plus complexes.

FIGURE 4 : DÉCOMPOSITION DES 9,1 MOIS DE TRAITEMENT AU FOND, ORIENTATION [3,8] ET AUDIENCEMENT [5,3] EN TÊTE



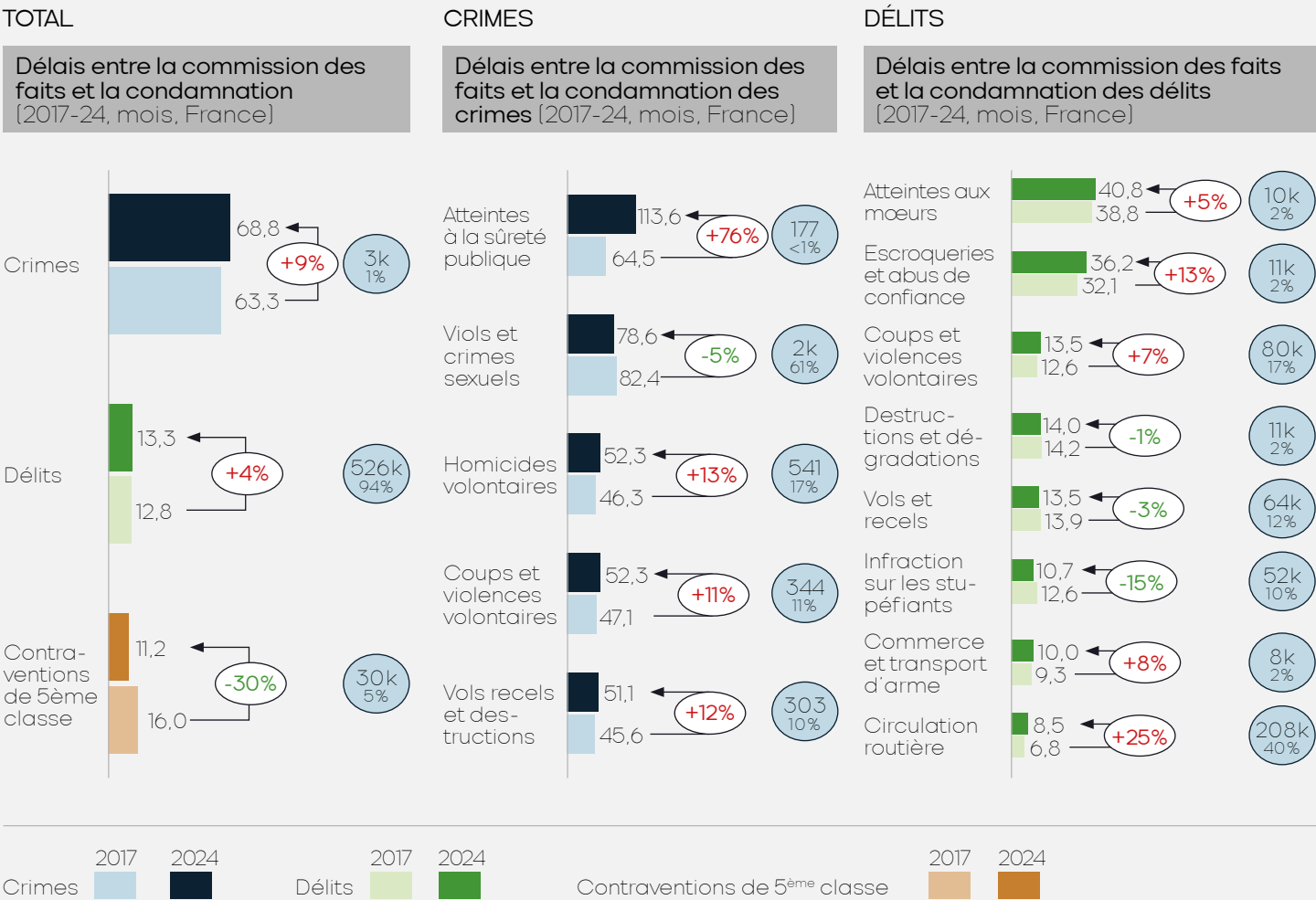
Source : RSJ 2025

Nombre de mis en cause par voie procédurale

Sur un total de 9,1 mois moyen de délai, l'orientation s'établit en moyenne à 3,8 mois [sans transmission à l'instruction]. Dans certains cas, il est d'autant plus court comme moins de 2 semaines pour la comparution immédiate, moins de 3 semaines pour la convocation sur PV du procureur, ou encore 2,2 mois pour la comparution à délai différé. Pour ces voies standardisées, le parquet agit en chef d'orchestre efficace.

Dans les autres cas, c'est le délai d'audience, atteignant en moyenne 5,3 mois sur les 9,1 mois cités précédemment, qui constitue le vrai goulot d'étranglement. Pour la quasi-totalité des procédures, le délai d'audience est supérieur à l'orientation : 8,7 contre 3,5 pour le tribunal correctionnel, 8,4 contre 4,3 pour les convocations par officier de police judiciaire [OPJ]. En somme, trouver une date d'audience fait défaut et retarde toute la chaîne pénale. C'est la confirmation que la lenteur de ces procédures est le fait d'un manque de capacité d'audience.

FIGURE 5 : DES LENTEURS CONSIDÉRABLES ET EN HAUSSE, QU'ELLES CONCERNENT LES CRIMES OU LES DÉLITS



Source : Les condamnations en France en 2017-2024

Nombre de condamnations en 2024 et % du total des condamnations du périmètre étudié

En 2024, le délai moyen entre les faits et la condamnation atteint 68,8 mois pour les crimes, et 11,2 mois pour les contraventions de 5e classe¹⁹ (Figure 5). Le contentieux délictuel concentre l'essentiel de l'activité, avec plus de 526k condamnations (94% du total) en 2024 pour 13,3 mois en moyenne, avec des écarts internes considérables. Les contentieux fortement industrialisés sont traités relativement rapidement : circulation routière (8,5 mois) ou encore infractions pour stupéfiants (10,7 mois). Ces contentieux bénéficient d'une forte standardisation procédurale, puisqu'il s'agit de faits souvent simples à caractériser, preuve largement objectivée, interpellation fréquente en flagrance, recours important à l'ordonnance pénale. Ils illustrent ce que la chaîne pénale est capable de produire : des décisions concluantes en moins d'un an lorsqu'elle traite des flux massifs mais homogènes.

À l'opposé, plusieurs délits concentrent des délais élevés sans que leur volume ne l'explique. C'est le cas des atteintes aux mœurs avec 40,8 mois, des escroqueries et abus de confiance avec 36,2 mois, soit des temporalités proches de celles observées en matière criminelle. Ces dossiers cumulent une charge probatoire élevée, une faible standardisation et une dépendance à des actes d'enquête longs (expertises, investigations financières, recueil de la parole des victimes), sans bénéficier de circuits spécialisés ni de priorisation explicite, une véritable « zone grise » procédurale.

Entre ces deux pôles, une large part du contentieux de masse présente des délais relativement homogènes, compris entre 13 et 17 mois : vols-recel (13,5 mois), ordre administratif et judiciaire (13,6 mois), destructions-dégradations (14,0 mois), blessures involontaires (17,2 mois). Le niveau des délais ne reflète plus la complexité intrinsèque des affaires, mais un plafond opérationnel de la chaîne pénale.

L'analyse invite ainsi à distinguer deux types de lenteurs : celle « attendue » des contentieux objectivement complexes, et celle des contentieux de masse ou de gravité intermédiaire qui devraient relever d'un traitement plus rapide. Lorsque des affaires routières sont jugées en moins de 9 mois tandis que des atteintes aux mœurs ou des escroqueries délictuelles dépassent 3 ans, ce n'est pas seulement la gravité des faits qui s'exprime, c'est aussi la difficulté du système à adapter ses circuits de traitement à la nature des dossiers. À court terme, l'enjeu réside donc dans l'augmentation des capacités d'audience, notamment en matière correctionnelle, afin de résorber les files d'attente et de réduire les délais d'audiencement. À moyen terme, une différenciation plus poussée des circuits de traitement apparaît nécessaire : développer les procédures simplifiées pour les

¹⁹ Ces délais désignent le laps de temps s'écoulant entre la commission des faits et la première condamnation. Les délais d'enquête sont inclus, aucune décomposition des délais n'étant disponible dans les publications du ministère.

contentieux de masse, réserver les audiences classiques aux dossiers qui le nécessitent réellement. À défaut d'une telle réallocation, les gains réalisés en amont continueront d'être neutralisés par un goulot d'étranglement en aval, limitant l'efficacité globale de la réponse pénale.

Au sein du contentieux criminel, l'instruction obligatoire augmente le délai moyen séparant la commission des faits de la condamnation à 68,8 mois (soit 5,7 ans). Les viols et autres crimes sexuels atteignent 78,6 mois en moyenne (soit 6,5 ans), traduisant le poids des expertises, de la difficulté probatoire et du recours fréquent à l'instruction. À cette complexité s'ajoute une inflexion récente de politique pénale : sous l'impulsion du ministère de la Justice, les parquets sont incités à limiter la correctionnalisation des violences sexuelles²⁰, ce qui accroît mécaniquement le recours à l'instruction et à la cour d'assises.

D. Exception française en Europe, l'instruction judiciaire française s'est allongée de près de 20% en dix ans et dépasse désormais 36 mois en moyenne

La France figure parmi le peu de pays européens ayant conservé un juge d'instruction, aux côtés de l'Espagne, de la Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Croatie et de la Grèce. Dans la plupart de ces États, toutefois, le rôle du juge d'instruction a été progressivement restreint aux crimes graves ou aux affaires sensibles, voire partagé avec le ministère public. Seule l'Espagne conserve un modèle aux attributions comparables à celles de la France, tandis que l'Allemagne (1975), l'Italie (1988), le Portugal et la Suisse (2011) ont aboli cette institution au profit d'une instruction conduite par le parquet sous contrôle juridictionnel.

Maillon le plus chronophage de la chaîne pénale, l'instruction n'a cessé de s'allonger en France depuis dix ans (+20%) passant de 29,9 mois en 2015 à 36 mois en 2024 (Figure 6). Réservée aux affaires les plus graves et les plus complexes, elle constitue le stade où se concentrent les investigations les plus approfondies, les expertises les plus lourdes et les actes juridictionnels les plus contentieux. Son poids statistique est modeste, puisque 3% des affaires poursuivables font l'objet d'une information judiciaire, mais son poids temporel est considérable.

La Convention européenne des droits de l'homme impose un « délai raisonnable » à toute procédure pénale [article 6§1²¹] et une exigence renforcée lorsque la personne est placée en détention provisoire [article 5§3²²], et la France a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne pour la durée excessive de ses procédures. L'instruction concentre cette

²⁰ Ministère de la Justice, Circulaire du 31 janvier 2020 relative aux violences sexuelles.

²¹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), Rome, 4 novembre 1950, art. 6 § 1 : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue ... dans un délai raisonnable... ».

²² Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), Rome, 4 novembre 1950, art. 5 § 3 : « Toute personne arrêtée ou détenue ... a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure... ».

double exigence : c'est elle qui pèse le plus lourd dans le délai global de la procédure, et c'est elle qui s'accompagne le plus souvent d'un contrôle judiciaire ou d'une détention provisoire. Autrement dit, c'est précisément là où la liberté individuelle est en jeu que la justice met le plus de temps à trancher.

Cinq facteurs structurels expliquent cet allongement.

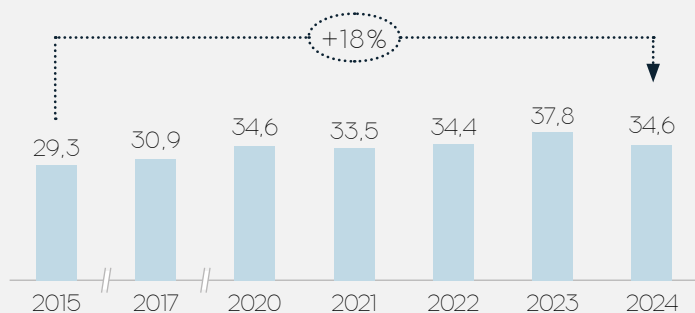
- Premièrement, la charge pesant sur chaque cabinet d'instruction n'a pas cessé de progresser. Selon les études internes du ministère de la Justice²³, un juge d'instruction a en moyenne une centaine de dossiers en cours simultanément, certains cabinets dépassant largement ce seuil dans les juridictions saturées. La jurisprudence disciplinaire du CSM documente par exemple des stocks de 120 à 130 dossiers dans des affaires récentes²⁴. Cette charge est incompatible

FIGURE 6 : L'INSTRUCTION S'ALLONGE SUR TOUTES SES ISSUES, DE 29,9 À 36 MOIS EN MOYENNE ENTRE 2015 ET 2024

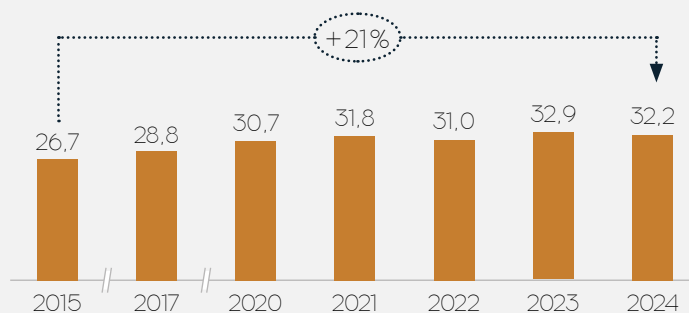
Tout renvoi confondu [# mois]	2015	2017	2020	2021	2022	2023	2024
	29,9	31,7	34,9	34,4	35,4	37,9	36,0

DÉLAIS D'INSTRUCTION SELON LES ISSUES

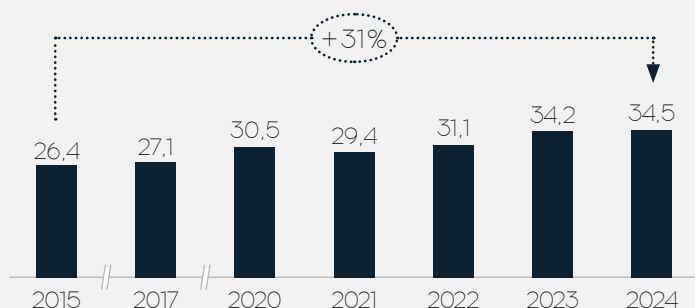
Dans le cas d'un renvoi au tribunal correctionnel
[France, #mois, 2015-2024]



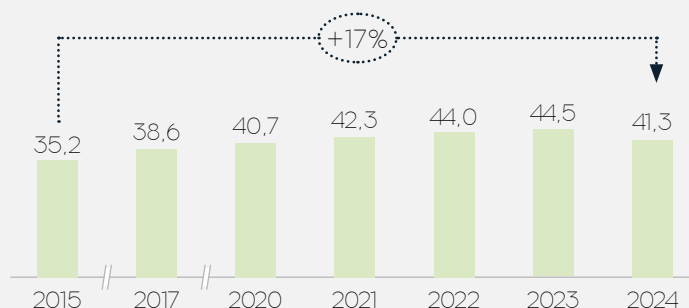
Dans le cas d'un renvoi en cour d'assises [France, #mois, 2015-2024]



Dans le cas d'un renvoi vers une juridiction pour mineurs [France, #mois, 2015-2024]



Dans le cas d'un non-lieu
[France, #mois, 2015-2024]



²³ Michel HUYETTE, « L'état de la justice en 2022 », paroles-de-juge.fr, 2022

²⁴ CSM, décision S246, 25 avril 2022 (affaire Guadagni, tribunal judiciaire d'Avignon)

Source : RSJ des années correspondantes

avec le suivi personnalisé que requiert chaque information judiciaire. Elle conduit mécaniquement à des temps d'attente entre chaque acte d'enquête.

- **Deuxièmement, comme déjà évoqué dans le cadre des délais d'enquêtes préliminaires, les affaires soumises à l'instruction sont devenues plus complexes sous l'effet d'une délinquance qui s'est adaptée plus rapidement que l'institution aux transformations technologiques et économiques :** messageries chiffrées de bout en bout, cryptomonnaies conçues pour échapper à la traçabilité, escroqueries en bande organisée mobilisant des montages financiers dont la reconstitution requiert des mois d'analyse comptable et forensique. L'expertise n'est pas une formalité accessoire, dans un dossier d'instruction, elle conditionne souvent l'ensemble des actes ultérieurs.
- **Troisièmement, l'internationalisation du contentieux alourdit la procédure via les commissions rogatoires internationales,** indispensables dès qu'un élément de preuve se trouve à l'étranger et dont le délai d'exécution varie significativement selon la qualité de la coopération bilatérale.
- **Quatrièmement, les preuves numériques sont devenues massives :** selon la Commission européenne, elles sont **déterminantes dans près de 85% des enquêtes judiciaires²⁵**. De son côté, la Gendarmerie nationale reconnaît que ses unités spécialisées sont amenées à analyser des « téraoctets de données dans les affaires de criminalité organisée »²⁶, et la Cour des comptes a documenté en 2023²⁷ l'insuffisance des outils numériques mis à disposition des enquêteurs, préconisant leur renforcement comme condition d'une amélioration des délais de traitement. L'exploitation des supports numériques est ainsi devenue un maillon chronophage de la chaîne d'instruction, dont la durée n'est pas maîtrisée faute de moyens techniques et humains suffisants.
- **Cinquièmement, la multiplication des droits procéduraux ouverts aux parties** (demandes d'actes, recours devant la chambre de l'instruction, demandes de nullité, requêtes en mise en liberté) constitue autant de temps procéduraux à intégrer au calendrier du juge.

En somme, l'instruction est devenue le maillon faible de la chaîne pénale par inadéquation des moyens aux exigences contemporaines du contentieux. Toute réforme qui entendrait réduire les délais devra traiter l'instruction comme une priorité. Sans cela, les progrès réalisés ailleurs sur la chaîne pénale seront annulés par l'accumulation des dossiers en attente.

²⁵ Commission européenne, « Impact assessment accompagnant la proposition de règlement relatif aux injonctions européennes de production et de conservation de preuves électroniques en matière pénale », SWD(2018) 118 final, 17 avril 2018, p. 14. Le chiffre a depuis été repris par le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, ce dernier précisant que dans 65% de ces affaires les preuves proviennent d'un autre État membre.

²⁶ Gendarmerie nationale, « Dans les coulisses de la division technique de l'Unité nationale cyber », *GendInfo*, 2025.

²⁷ Cour des Comptes, Les moyens affectés aux missions de police judiciaire, 11 mai 2023.

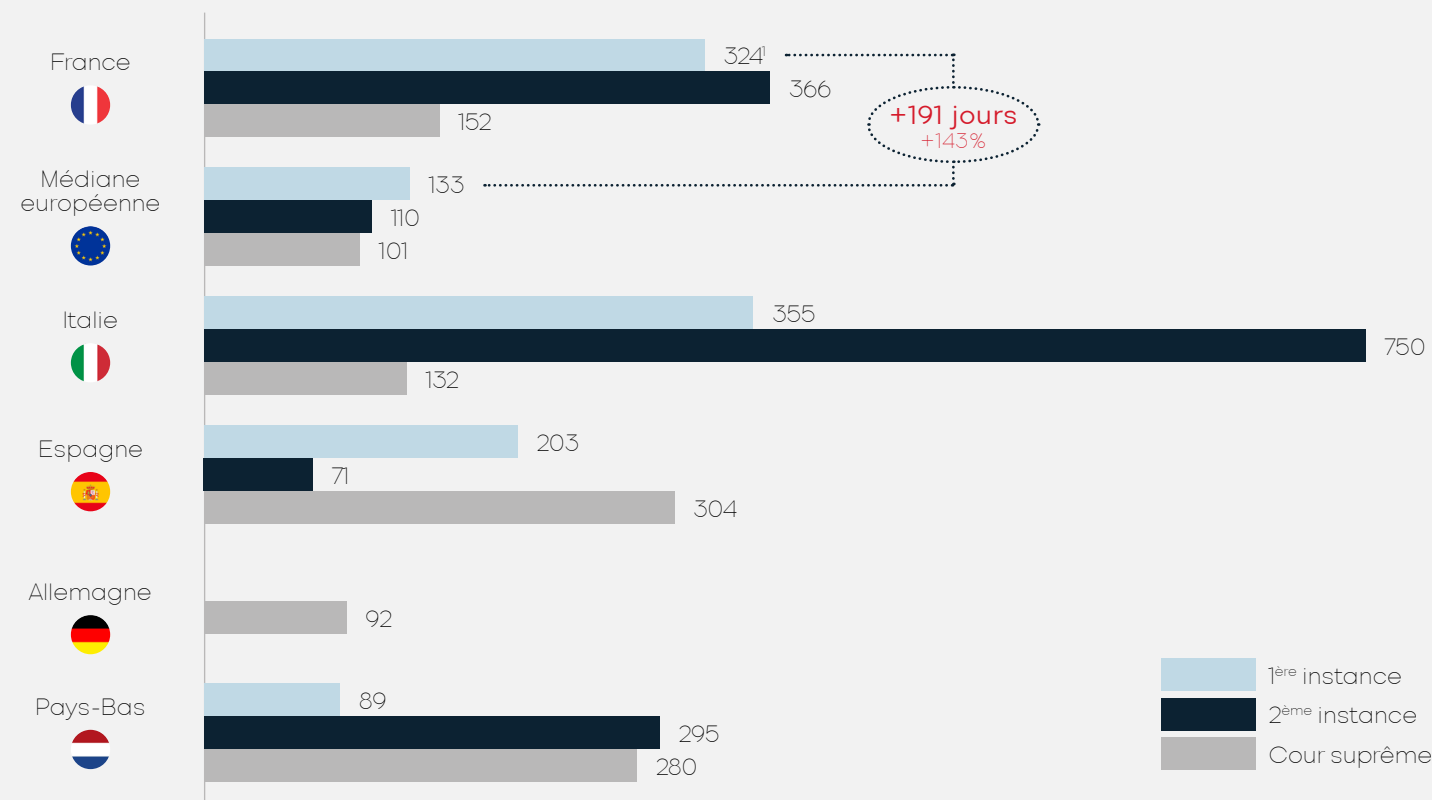
E. Face au reste de l'Europe, le décrochage français est net, avec des délais de traitement plus longs de 191 jours (6,4 mois) en médiane

Le *Disposition Time* indique la durée théorique nécessaire à un tribunal pour résoudre une affaire en cours, il est, à défaut de systèmes judiciaires comparables entre les différents pays européens, l'unique outil de comparaison pertinent. Il repose donc sur la simple équation du nombre d'affaires en cours en fin d'année, divisé par le nombre d'affaires résolues pendant l'année, multiplié par le nombre de jours dans l'année. Ces chiffres sont recensés par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui en 2024 comparait les pays européens sur les données de première instance, d'appel et de cassation devant les cours suprêmes en 2022.

Ainsi, on peut constater que la France se situe nettement au-dessus de la norme européenne : une affaire en première instance nécessite 324 jours pour y être résolue, quand la médiane européenne est de 133, soit 191 jours de plus (Figure 7). Pour la deuxième instance, cet écart s'allonge encore avec 366 jours de temps d'écoulement

FIGURE 7 : LE DISPOSITION TIME EST DE 324 JOURS EN PREMIÈRE INSTANCE EN FRANCE POUR UNE MÉDIANE EUROPÉENNE À 133, SOIT 191 JOURS DE PLUS

$$\text{Disposition Time} = \frac{\text{Affaires en cours en fin d'année}}{\text{Affaires résolues pendant l'année}} \times 365$$



Source : CEPEJ Rapport d'évaluation 2024

Note de la figure : ¹Rapport annuel Annexe au projet de loi relatif aux résultats de gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 de performance page 33, donnée 2022, Calculs HD

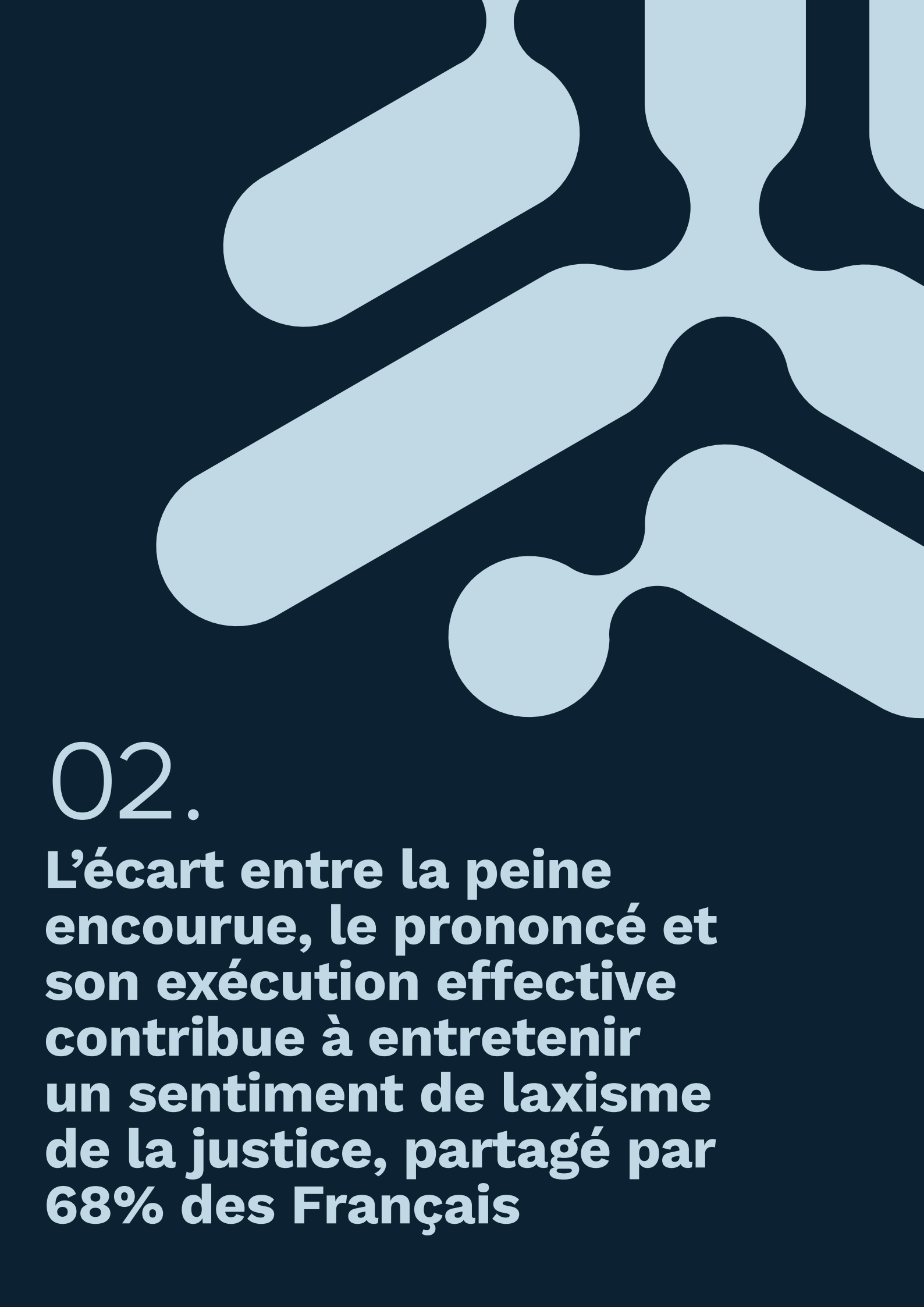
d'une affaire en moyenne en France contre une médiane européenne de 110 jours, soit un laps de temps 3,3 fois plus important. Cet écart ne s'explique pas par la seule existence de l'instruction judiciaire : il reflète une tension structurelle sur l'ensemble du système juridictionnel, et plus particulièrement sur les capacités d'audience. Dans le même temps, seule l'Italie est moins bonne élève que la France avec un *disposition time* de 355 jours. L'Espagne est à 203 jours et les Pays-Bas à 89 jours.

Dès lors, l'analyse de la chaîne pénale française laisse apparaître un système engorgé, sans que l'on puisse imputer cette lenteur à un seul acteur ou à une seule étape. Ce décalage n'est pas sans conséquences. Il érode la crédibilité de l'institution judiciaire aux yeux des citoyens, affaiblit la fonction dissuasive de la peine et laisse les victimes comme les mises en cause dans une incertitude prolongée, source de souffrance et de défiance.

COMPARER LES DÉLAIS DE LA JUSTICE PÉNALE ENTRE PAYS EUROPÉENS RESTE UN EXERCICE FRAGILE POUR DEUX RAISONS.

- D'abord, parce que les systèmes ne mesurent pas les mêmes choses : ce que la France appelle « instruction » est ailleurs absorbé par une enquête parquettière qui n'est pas comptabilisée comme telle, et le point de départ comme le point d'arrivée du « délai » varient d'un État à l'autre.
- Ensuite, la France elle-même ne transmet pas l'intégralité des indicateurs au questionnaire CEPEJ, notamment en ce qui concerne les stocks d'affaires en cours de traitement, ce qui rend certaines comparaisons fines impossibles. Pour lisser ces écarts de périmètre, la CEPEJ a construit un indicateur standardisé, le *Disposition Time*, ratio entre le stock d'affaires en cours et le flux d'affaires résolues, qui est cité comme référentiel de comparaison d'efficacité des systèmes juridiques.

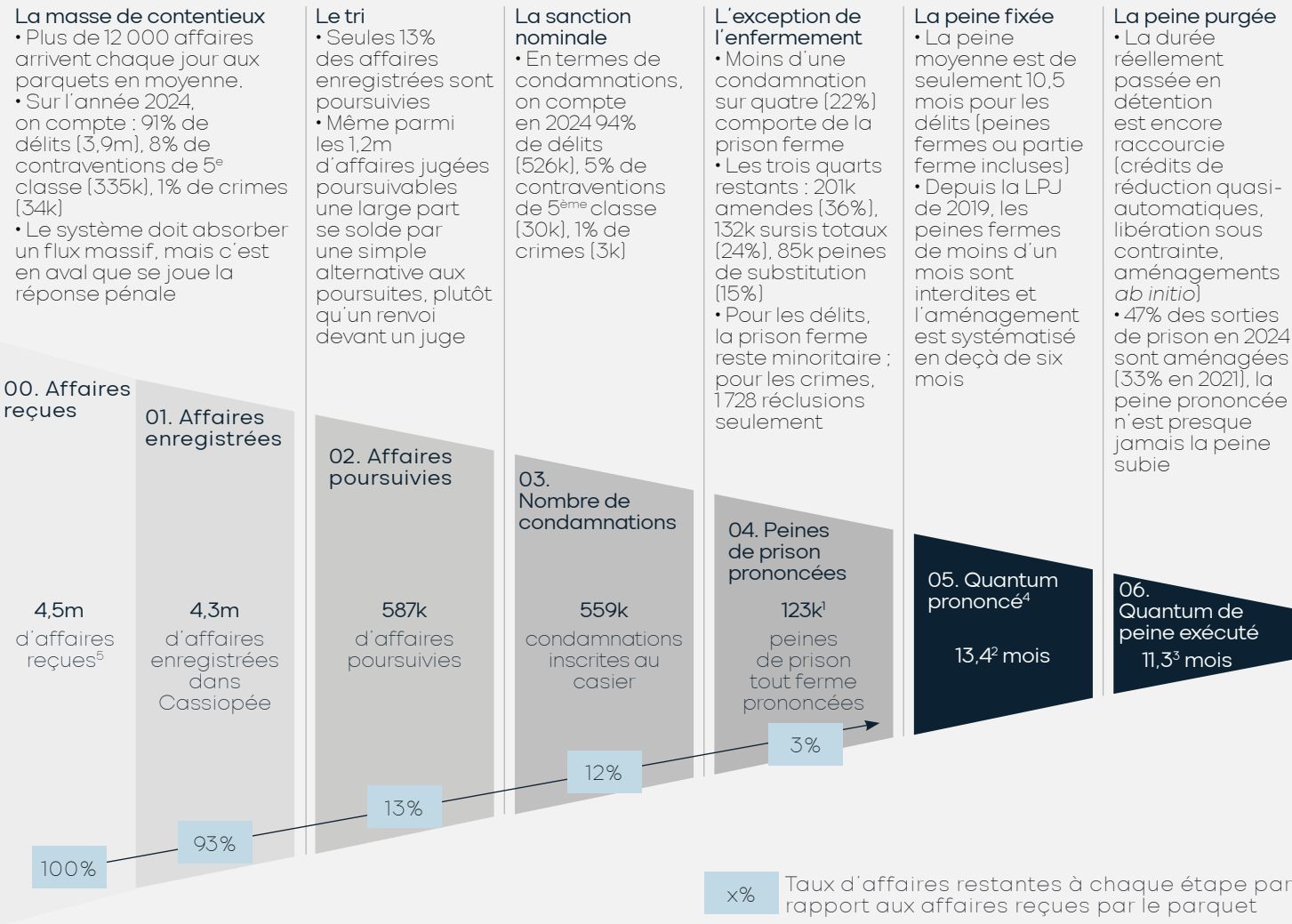
En conclusion, l'analyse de la chaîne pénale française laisse apparaître un système engorgé, sans que l'on puisse imputer cette lenteur à un seul acteur ou à une seule étape. Le délai d'enquête a doublé en dix ans, le traitement parquetier atteint en moyenne 9,1 mois, l'instruction dépasse désormais trois ans, et les délais d'audience continuent de s'allonger malgré le recours croissant aux procédures rapides. **Ce ne sont pas des dysfonctionnements isolés : c'est une accumulation structurelle de retards qui, mis bout à bout, éloigne dangereusement la sanction de l'infraction.**



02.

**L'écart entre la peine
encourue, le prononcé et
son exécution effective
contribue à entretenir
un sentiment de laxisme
de la justice, partagé par
68% des Français**

FIGURE 8 : LA CHAÎNE PÉNALE AGIT COMME UN ENTONNOIR DONT CHAQUE ÉTAPE DILUE LA SÉVÉRITÉ DE LA RÉPONSE



Si Jean-Jacques Rousseau prévenait que « la protection due aux citoyens exige de mesurer les peines à l'atrocité des crimes et de ne pas sacrifier, au nom de l'humanité, l'humanité même »²⁸, force est de constater que 68% des Français estiment que la justice manque de sévérité²⁹, la justice n'est plus protectrice et manque à son principe de rétribution (i.e. d'infliger une peine proportionnelle au mal commis). Ce sentiment largement diffus de laxisme de l'institution, qu'il serait réducteur de balayer comme résultant d'un seul fait médiatique, trouve un ancrage objectif dans le fonctionnement même de la chaîne pénale.

En se rapportant aux différentes étapes de cette chaîne, on comprend que l'insuffisance de la réponse pénale peut être présente à trois stades de la procédure (Figure 8) :

- **Au stade des poursuites** : le laxisme perçut tient au volume écrasant d'affaires non poursuivies.
- **Au stade du prononcé des peines** : l'insuffisance de la réponse pénale s'illustre par le peu de peines de prison prononcées ainsi qu'à la faiblesse de la peine prononcée en comparaison à la peine encourue.
- **Au stade de l'exécution de la peine** : il tient à l'écart entre la peine inscrite au jugement et la peine réellement subie. C'est le stade le plus visible et sûrement le plus mobilisé politiquement.

A. En France, seuls 14% des dossiers traités sont poursuivis, contre 32% en médiane européenne, et l'appareil pénal se montre plus sévère face aux atteintes à l'autorité de l'État que face aux infractions commises à l'encontre des citoyens

Dès le stade des poursuites, les magistrats du parquet jugent 86% des 4,2M de plaintes non recevables (3,6M) (Figure 9). Ainsi, si la justice pénale ne se saisit que de 14% des affaires (587k affaires poursuivies) qu'elle traite, contre 32% pour la médiane européenne ou encore 43% aux Pays-Bas (Figure 10), comment peut-elle prétendre à la fermeté et à une bonne entente avec le justiciable ?

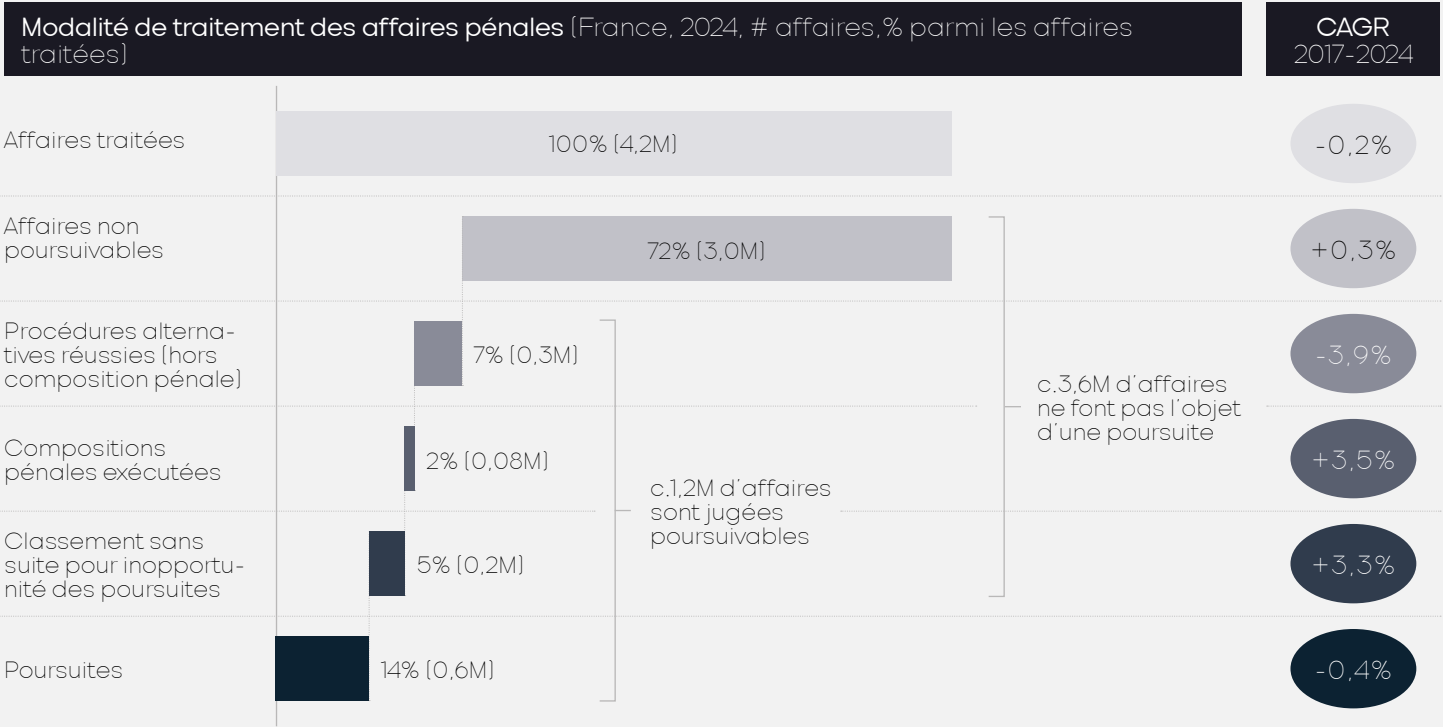
Avant toute orientation procédurale, le procureur de la République opère un premier tri entre les affaires poursuivables et celles qui ne le sont pas. Cette étape initiale distingue, d'une part, les affaires juridiquement non poursuivables, qui ne peuvent donner lieu à aucune réponse pénale, et, d'autre part, les affaires susceptibles de faire l'objet d'une réponse. Une affaire non poursuivable est officiellement définie comme étant une « affaire traitée par le parquet qui a été classée sans suite parce que la poursuite était impossible, soit pour un motif de fait (mis en cause inconnu par exemple), soit pour un motif de droit (prescription de l'action publique par exemple) »³⁰.

²⁸ Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, livre II, chapitre V

²⁹ Ministère de la Justice, SDSE/SSER, « La justice en France en 2024 : perception, connaissances et expériences judiciaires », Infostat Justice, n° 204, 2025.

³⁰ Ministère de la Justice, « Références statistiques Justice 2025 », 2025

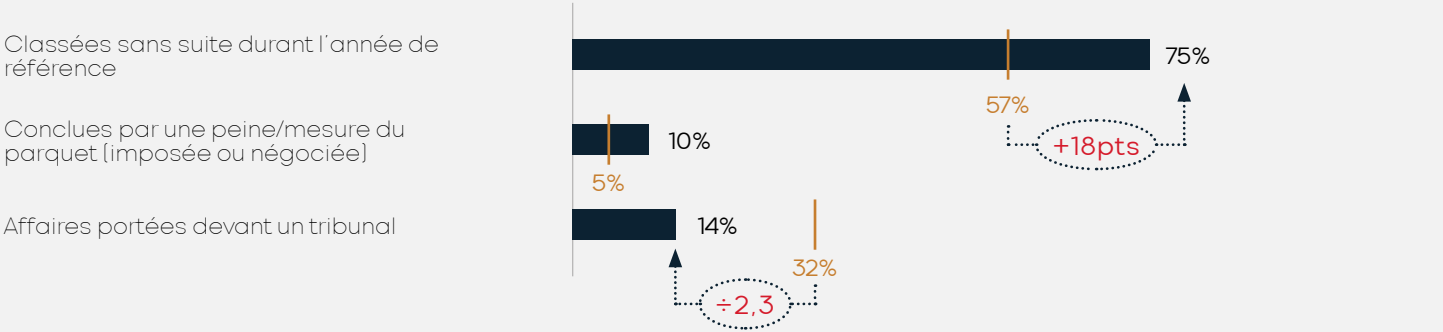
FIGURE 9 : SUR 4,2M D’AFFAIRES TRAITÉES, 3,6M NE FONT L’OBJET D’AUCUNE POURSUITE (SOIT 86% DE NON POURSUIVIES)



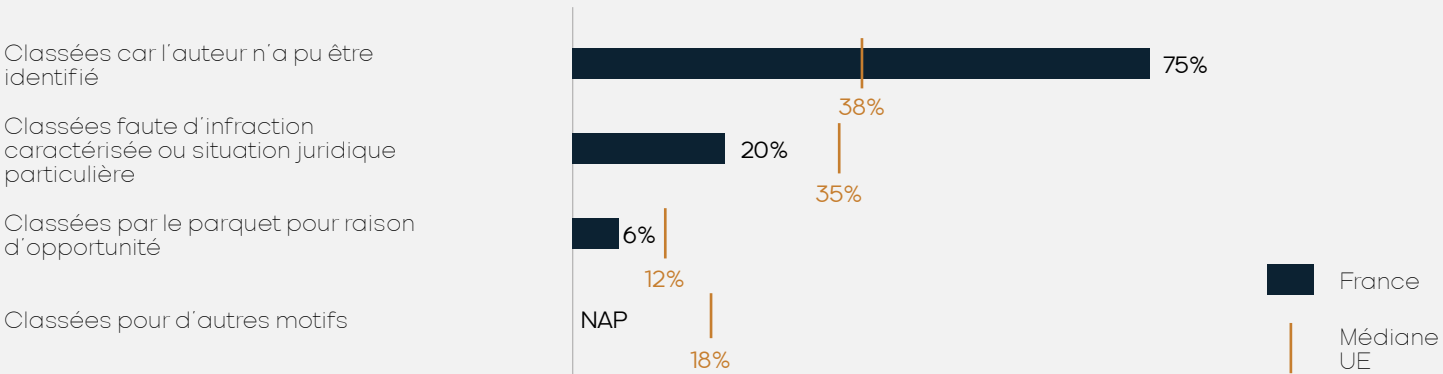
Source : RSJ 2025

FIGURE 10 : LA FRANCE CLASSE SANS SUITE PRÈS DE 18 POINTS DE PLUS QUE LA MÉDIANE EUROPÉENNE, ET PORTE PLUS DE DEUX FOIS MOINS D’AFFAIRES DEVANT LES TRIBUNAUX

Répartition des affaires traitées en 2022 (en%)



Répartition des affaires classées sans suite en 2022 (en%)



Source : CEPEJ 2024 [données 2022]

NAP : non applicable

Ainsi, en 2024, 3,0M affaires parvenant au parquet sont classées comme non poursuivables, soit 72% du total³¹. À titre de comparaison européenne, les dernières données disponibles du CEPEJ, portant sur l'année 2022, montrent qu'en France, seules 14% des affaires traitées par le parquet donnent lieu à des poursuites, contre 32% en médiane européenne et 43% aux Pays-Bas³². C'est dans ce décalage massif entre le volume d'infractions signalées et celui des affaires effectivement traitées que prend racine le sentiment d'impunité que les enquêtes d'opinion mesurent.

Il convient toutefois de distinguer deux niveaux dans ce faible taux de poursuite : un premier filtrage écarte les affaires juridiquement non poursuivables (absence d'infraction, défaut d'élucidation, charges insuffisantes), puis, parmi les affaires restantes, le procureur exerce le principe d'opportunité des poursuites³³ pour décider d'un classement, d'une mesure alternative ou de poursuites. Autrement dit, le faible taux de poursuite résulte à la fois de cette exclusion initiale et de la sélection opérée ensuite. Conçu pour adapter la réponse pénale à chaque situation, ce pouvoir, qui distingue le modèle français du principe de légalité en vigueur en Allemagne ou en Italie, a vu sa fonction progressivement dévoyée par la saturation chronique du parquet.

Le classement sans suite s'est durablement imposé comme une variable d'ajustement, sur près de 1,2M d'affaires effectivement poursuivables³⁴, moins de la moitié donne lieu à des poursuites, la part oscillant entre 44 et 49%³⁵. Ce phénomène se traduit par le fait que la probabilité pour un mis en cause d'être traduit devant un tribunal n'a pas progressé depuis 2000 et a même légèrement reculé.

En revanche, les procédures alternatives et compositions pénales réunies représentent désormais 44% en 2024 (contre 42% en 2017)³⁶ des réponses apportées aux affaires poursuivables³⁷. L'institution a cherché des substituts à des poursuites coûteuses en moyens de jugement et, in fine, en places de prison. La recomposition interne de ces alternatives n'est pas davantage neutre. Parmi l'ensemble de ces alternatives, la régularisation sur demande du parquet, simple invitation faite à l'auteur de se mettre en conformité, est passée de 19% en 2017 à 34% en 2024³⁸ et devance désormais le rappel à la loi. Pour un tiers des affaires empruntant la voie alternative, la réponse de l'État se résume à demander au contrevenant de cesser son comportement illégal. En privilégiant la gestion des flux sur la fonction première du droit pénal, de répondre à l'atteinte portée à l'ordre social et à la personne lésée, le système a inversé la hiérarchie de ses propres finalités.

³¹ Ministère de la Justice, « Références statistiques Justice 2025 », 2025.

³² CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice), « Systèmes judiciaires européens - Rapport d'évaluation de la CEPEJ », cycle d'évaluation 2024 (données 2022), Conseil de l'Europe, 2024.

³³ Voir Annexe 1

³⁴ 0,3M de procédures alternatives, 0,1M de compositions pénales, 0,2M de classements sans suite pour inopportunité des poursuites et 0,6M d'affaires poursuivies

³⁵ Voir Annexe 2

³⁶ Les alternatives aux poursuites (art. 41-1 CPP) et la composition pénale (art. 41-2 CPP) ont été consacrées et systématisées par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, qui a institutionnalisé la « troisième voie » entre classement sans suite et poursuites.

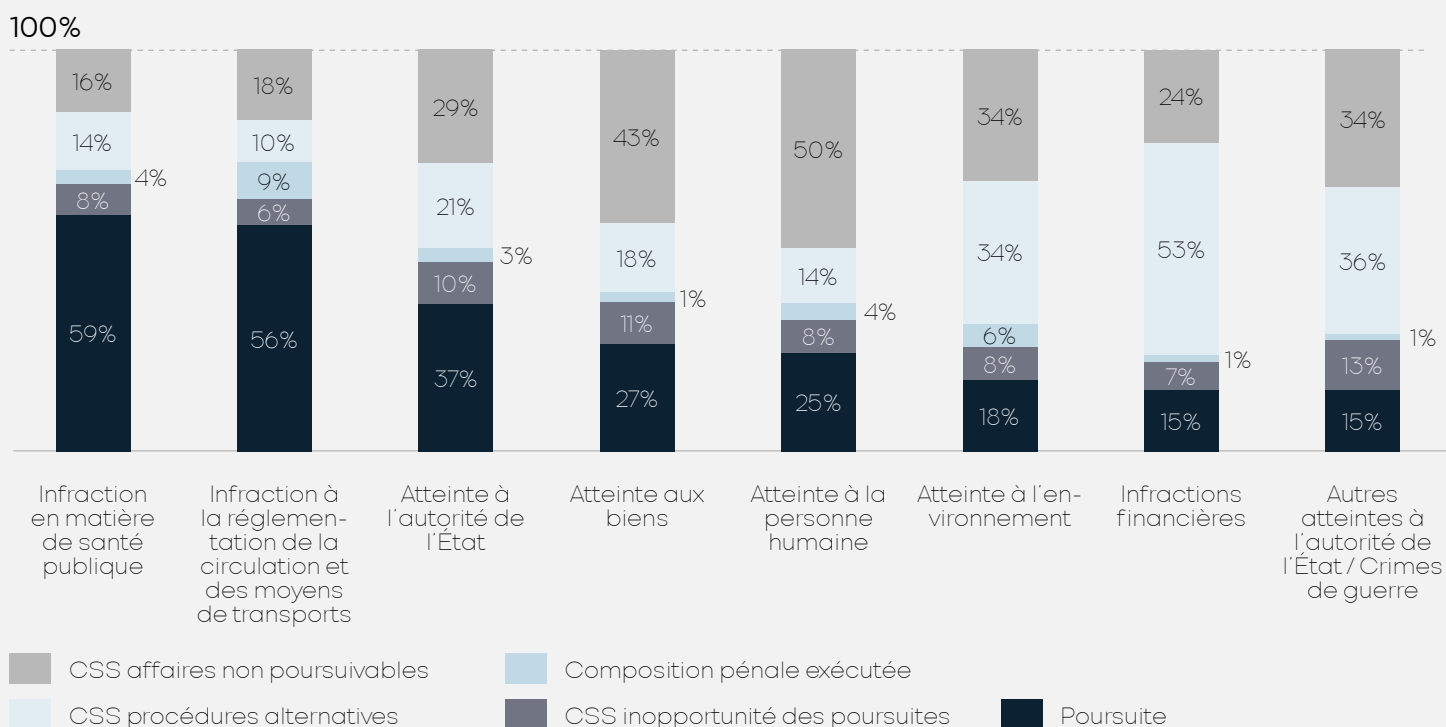
³⁷ Ibid.

³⁸ Voir Annexe 3

De plus, à la lumière de la nature des infractions non poursuivies, on constate que la machine judiciaire est active là où l'ordre public et l'autorité de l'État sont en cause (Figure 11), avec par exemple 37% de traitement pour les atteintes à l'autorité de l'État et 56% pour les infractions routières, et grippée là où la victime est un citoyen ordinaire, comme pour les atteintes aux biens, avec 27%. L'orientation des affaires révèle une hiérarchie paradoxale entre la gravité ressentie des faits et l'intensité de la réponse qui leur est apportée. Dans le cadre des atteintes à la personne humaine par exemple, dont 25% font l'objet de poursuites judiciaires, 19% font l'objet de poursuites devant le tribunal correctionnel, 1% devant le tribunal de police et 5% devant le juge d'instruction. Le contraste avec le contentieux routier est saisissant, puisque parmi les contrevenants 51% sont poursuivis devant le tribunal correctionnel, soit une proportion près de trois fois supérieure³⁹.

Ce décalage perçu entre la gravité des faits et la faible propension du parquet à poursuivre effectivement ces affaires exacerbe le récit d'une justice à rebours des attentes sociales. La multiplication des classements sans suite et des alternatives aux poursuites, pensée comme une rationalisation des flux judiciaires, se trouve ainsi retournée dans le débat public en preuve d'une justice qui renonce plutôt que d'une justice qui arbitre. Elle est d'autant plus dommageable pour la confiance institutionnelle qu'elle se concentre précisément sur les infractions dont le traitement pénal conditionne le sentiment de sécurité des Français au quotidien.

FIGURE 11 : UNE RÉPONSE PÉNALE TRÈS INÉGALE SELON L'INFRACTION : LA POURSUITE DOMINE POUR LA SANTÉ PUBLIQUE ET LA ROUTE MAIS RESTE MARGINALE EN MATIÈRE D'ATTEINTE AUX BIENS ET AUX PERSONNES, EN % DU TOTAL DE LA CATÉGORIE



Source : Les indicateurs statistiques pénaux - Ministère de la Justice

Note : CSS est l'acronyme de classement sans suite. Il est à noter que la composition pénale fait partie des procédures de classement sans suite et plus particulièrement des procédures d'alternatives aux poursuites

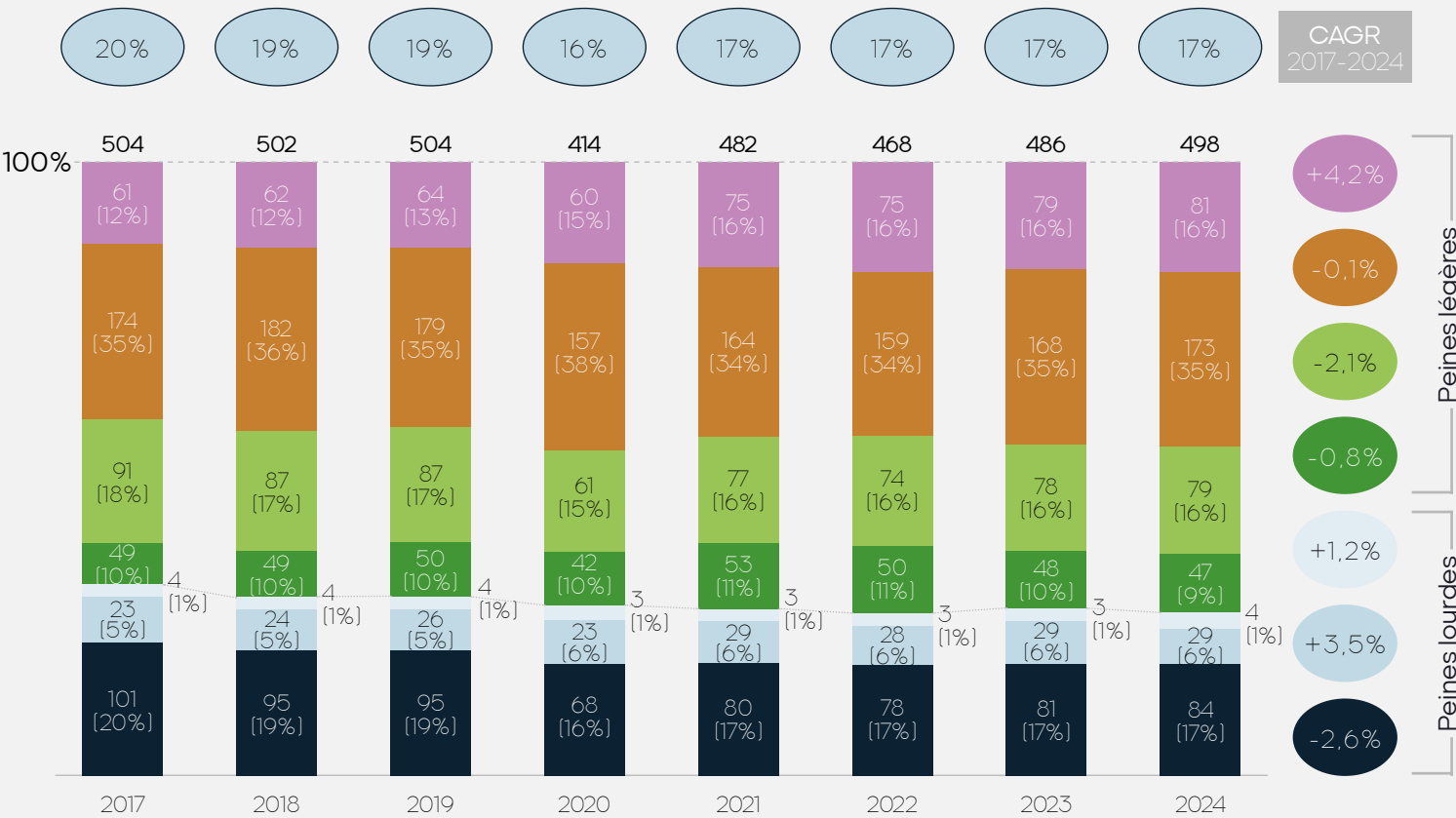
³⁹ Voir Annexe 4

B. Lorsqu'une peine est prononcée, les juges n'utilisent qu'entre 10% et 38% du maximum encouru pour les délits

Gérald Darmanin l'affirmait en 2025 : « Les juges ne sont pas laxistes, mais le système l'est devenu »⁴⁰. Ce diagnostic trouve un écho dans l'évolution de la nature de la réponse pénale au cours de ces dernières années, qui est notamment le fait d'évolutions législatives.

En effet, en ce qui concerne les délits, catégorie pénale qui concerne plus de 94% des condamnations prononcées, on constate que le taux d'emprisonnement ferme a diminué de plus de 3 points, passant de 20% (101k cas) à 17% (84k cas) entre 2017 et 2024 avec une baisse moyenne de 2,6% par an. Sur la même période, les peines alternatives et les sursis partiels probatoires ont connu un taux de croissance de 4,2% et 3,5% (Figure 12). Plus

FIGURE 12 : LE BASCULEMENT DES PEINES DÉLICTUELLES, L'EMPRISONNEMENT FERME RECULE (101 K À 84 K) ALORS QUE LES PEINES LÉGÈRES PROGRESSENT, EN #K DE PEINES PRINCIPALES PRONONCÉES, EN % DU TOTAL



- Emprisonnement en tout ferme
- Emprisonnement sursis partiel-probatoire
- Emprisonnement sursis partiel-simple
- Emprisonnement sursis total-probatoire
- Emprisonnement sursis total-simple
- Amende
- Peines alternatives à l'emprisonnement
- Taux de peines d'emprisonnement en tout ferme sur l'ensemble des peines principales prononcées (%)

Source :
Infostat Justice, n° 207

⁴⁰ Gérald Darmanin, « Les juges ne sont pas laxistes, mais le système l'est devenu », *Le Figaro*, 28 juillet 2025.

généralement, la justice pénale française prononce aujourd'hui moins de condamnations qu'il y a cinq ans, le volume a reculé à 559 400 en 2024, soit un niveau inférieur à celui de 1990 (577 200)⁴¹. En dépit d'une activité de traitement d'affaires juridiques qui ne s'est pas contractée⁴², le nombre de condamnations recule d'un point par an en moyenne depuis le milieu des années 2000. Cette baisse en volume ne dit cependant pas l'essentiel.

Plus que la quantité, c'est la nature même des peines qui s'est déplacée. Si l'on s'intéresse à toutes les condamnations confondues (crimes, délits et contraventions de 5^{ème} classe), l'emprisonnement ferme ou avec sursis concentrait 55% des condamnations en 1990 (317k sur 577k condamnations), il ne pèse plus que 46% en 2024 (254k sur 559k condamnations), soit 63k peines d'emprisonnement de moins en valeur absolue⁴³. La stabilité récente du nombre de peines d'emprisonnement ferme, autour de 83 000 à 86 000 par an, est trompeuse. Depuis la Loi de programmation pour la justice (LPJ) Belloubet, les peines fermes inférieures à un mois ne peuvent plus être prononcées. Le volume global du ferme semble donc se maintenir, mais uniquement parce que les très courtes peines ont disparu du bas de l'échelle. Dans le même temps de 1990 à 2024, le sursis total, qui jouait historiquement le rôle d'une sanction intermédiaire à portée dissuasive, s'est fortement contracté, passant de 36% (210k sur 577k condamnations en 1990) à 24% des condamnations (132k sur 559k condamnations en 2024).

À ce double recul correspond la montée en puissance des peines de substitution et pécuniaires, le travail d'intérêt général, les jours-amende, les stages et les interdictions ont plus que doublé en volume (de 37 000 à plus de 80 000 condamnations annuelles) et atteignent désormais la parité avec l'emprisonnement ferme. L'amende, à 36% des condamnations, est devenue la peine de référence. Depuis 2023, les peines pécuniaires et de substitution cumulées dépassent la moitié de l'ensemble des condamnations prononcées en France.

LA LOI DE PROGRAMMATION 2018-2022 POUR LA JUSTICE (LPJ) DU 23 MARS 2019 OU RÉFORME BELLOUBET : UNE RÉFORME QUI A ABAISSÉ LE PLANCHER DE SÉVÉRITÉ

Entrée en vigueur le 24 mars 2020, cette loi a profondément remanié l'échelle des peines correctionnelles autour de trois mesures principales.

Premièrement, elle a interdit le prononcé de peines d'emprisonnement ferme inférieures à un mois, considérées par le législateur comme désocialisantes et sans effet sur la récidive.

Deuxièmement, elle a imposé l'aménagement *ab initio* de toute peine comprise entre un et six mois (détention à domicile sous surveillance électronique, semi-liberté, placement extérieur), sauf décision spécialement motivée du tribunal.

Troisièmement, elle a rendu l'aménagement facultatif mais facilité pour les peines de six mois à un an, et a créé la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) comme peine autonome.

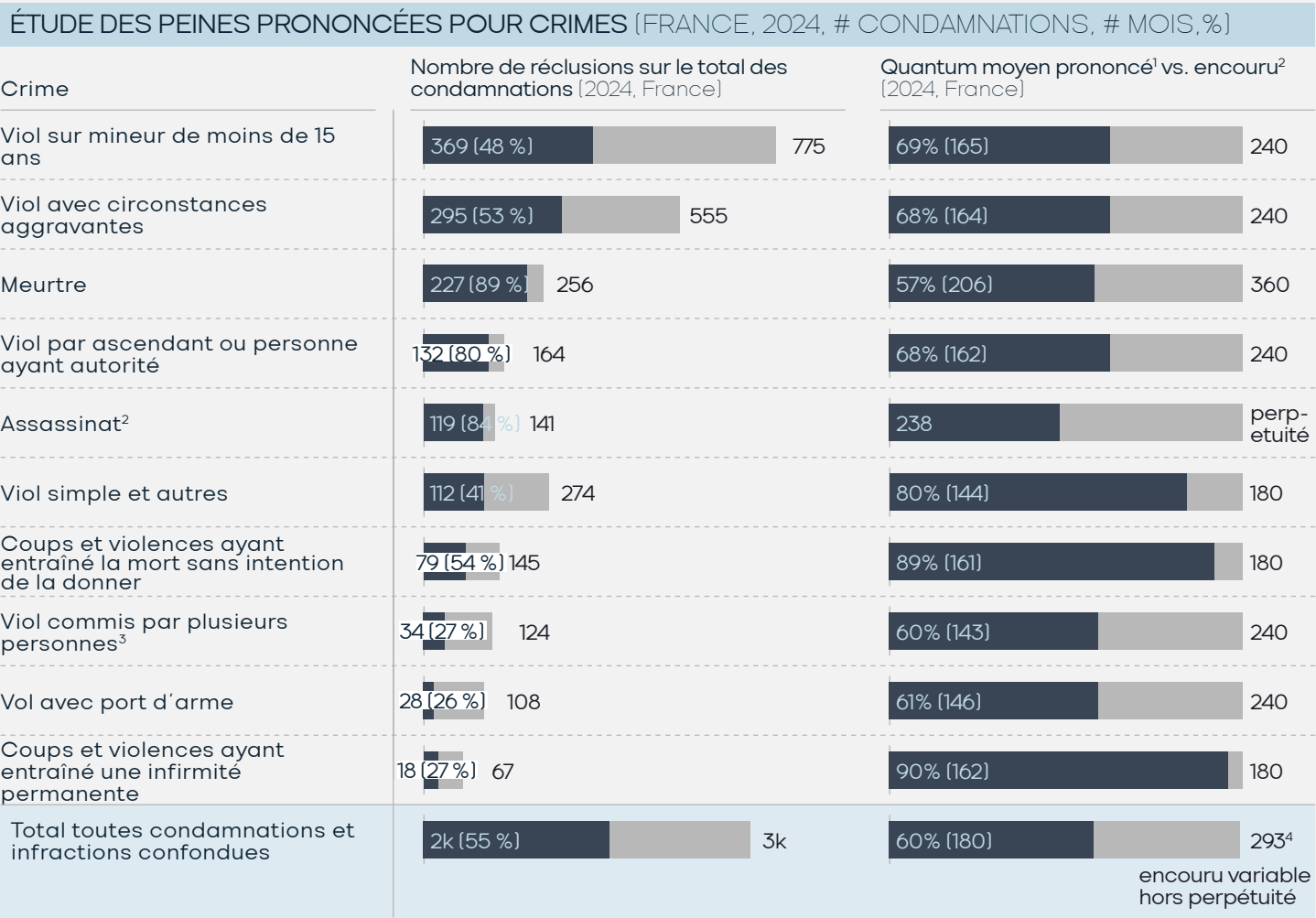
⁴¹ Voir annexe 5

⁴² Voir annexe 6

⁴³ Voir annexe 7

Au-delà du volume et de la nature des peines, la sévérité judiciaire s’observe de manière plus explicite encore au travers du quantum de la peine prononcée rapporté à son plafond légal. Dans la plupart des infractions, et tout particulièrement dans le cas des délits, les juges n'utilisent qu'une fraction étroite de la marge de sanction que la loi met à leur disposition. Bien qu'il soit tout à fait admis que la peine prononcée ne corresponde pas systématiquement au maximum encouru, en vertu de l'individualisation de la peine, certains décalages interrogent et méritent d'être étudiés.

FIGURE 13 : EN MATIÈRE CRIMINELLE, LES JUGES MOBILISENT EN MOYENNE 60% DU QUANTUM ENCOURU



Sélection : Les 10 crimes les plus fréquents en nombre de condamnations à la réclusion criminelle (classés par ordre décroissant), pour être comparable à la sélection des délits. La réclusion est la peine de référence du crime ; l’emprisonnement ferme prononcé pour crime (circonstances atténuantes, requalification) est exclu

Notes de la figure : ¹ Quantum exprimé en mois de réclusion criminelle. La réclusion est la peine de référence du crime ; l’emprisonnement-ferme prononcé pour crime (circonstances atténuantes, requalification) est exclu du graphique ; ² Quantum moyen prononcé calculé hors réclusion à perpétuité (26 perpétuités prononcées en 2024). Pour l’assassinat, l’encouru est la perpétuité, non représentable en barre ; ³ Réclusion du viol en réunion (34) issue du tableau des quantums moyens ; l’effectif exact est masqué par le secret statistique dans le tableau des modes d’exécution ; ⁴ La moyenne du quantum encouru croise la nomenclature NATINF d’avril 2026 avec le texte des articles répressifs en vigueur (base LEGI, état au 13 juillet 2025).

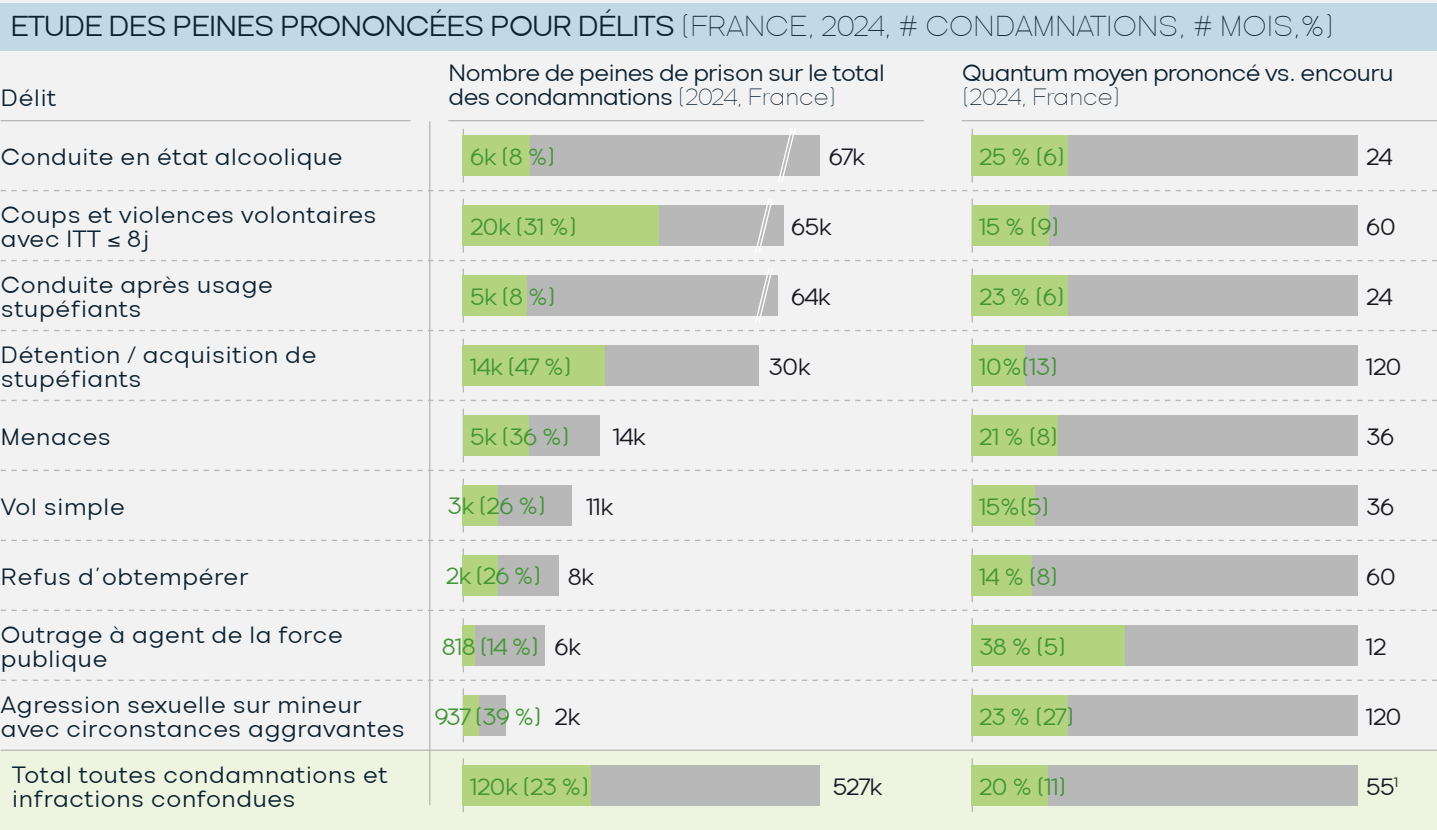
Source : Code pénal ; Les condamnations en France en 2024, Casier judiciaire national.

Note de lecture : pour un viol sur mineur de moins de 15 ans en 2024, sur 775 condamnations prononcées, seulement 369 (48%) étaient des réclusions ; pour ce même type de crimes, sur 240 mois de prison encourus au maximum par le mis en cause, des peines de 165 mois (69%) étaient prononcées en moyenne.

En matière criminelle, les juges prononcent en moyenne des peines correspondant à 50 à 90% de la peine maximale prévue par la loi (Figure 13), ce qui montre que les quantums prononcés se situent plutôt dans la partie haute de l'échelle des sanctions. Bien que cela puisse être considéré comme un signe de sévérité, on remarque que le sous-usage du plafond légal croît à mesure que la gravité, au sens de la peine encourue, de l'infraction augmente. Par exemple, les meurtres sont sanctionnés à 57% du plafond là où les coups et violences volontaires ayant entraîné une mort non intentionnelle sont sanctionnés à 90% de la peine encourue. Plus la loi met un arsenal lourd à la disposition du juge, moins ce dernier le mobilise⁴⁴.

Il n'en demeure pas moins que, et ce d'autant plus que ce sont les affaires les plus graves qui font l'objet de la couverture médiatique la plus importante, les plafonds criminels les plus

FIGURE 14 : EN MATIÈRE DÉLICTUELLE, L'INFRACTEUR NE RISQUE EN MOYENNE QUE 23% DE LA PEINE PRÉVUE PAR LE CODE PÉNAL



Source : Code Pénal, Les Condamnations en France en 2024- Casier Judiciaire National

Notes de la figure : ¹ La moyenne du quantum encouru croise la nomenclature NATINF d'avril 2026 avec le texte des articles répressifs en vigueur (base LEGI, état au 13 juillet 2025), chaque infraction comptant pour une, sur vingt-cinq codes couvrant 93% des délits.

Note de lecture : pour une conduite en état alcoolique en 2024, sur 67 345 condamnations prononcées, seulement 5 718 (8%) comprenaient des peines de prison ; pour ce même type d'infraction, sur 24 mois de prison encourus au maximum par le mis en cause, des peines de 6 mois (25%) étaient prononcées en moyenne.

⁴⁴ A des fins de nuance, on notera que les plafonds criminels les plus élevés (perpétuité, trente ans) ont été calibrés par le législateur pour des cas extrêmes (tueurs en série, mobile terroriste, récidive criminelle aggravée) qui ne représentent qu'une fraction marginale des affaires effectivement jugées. La moyenne des affaires criminelles relève de configurations moins exceptionnelles (dramas conjugaux, rixes ayant mal tourné) pour lesquelles la mobilisation du maximum apparaîtrait disproportionnée au regard du principe d'individualisation.

élevés relèvent d'une fonction largement symbolique, votés pour afficher la fermeté de la réponse pénale sans que cette fermeté ait vocation à être effectivement administrée. L'écart entre la peine théorique et la peine réellement prononcée révélerait alors un décalage structurel entre la sévérité que la loi affiche et celle que les cours d'assises délivrent, creusant un fossé entre la perception publique de la réponse pénale et sa réalité. C'est précisément ce décalage qui alimente, de façon récurrente, les controverses politiques sur le sentiment d'impunité et les appels à des réformes de nature essentiellement déclaratoire.

En matière délictuelle, la sous-utilisation du plafond légal est la règle, en rassemblant les neuf délits structurants de l'activité pénale correctionnelle, on constate un quantum moyen qui oscille entre 10% et 38% du maximum encouru (Figure 14), ordre de grandeur radicalement éloigné de celui observé en matière criminelle. Le contentieux pénal de masse, celui qui structure le ressenti quotidien des victimes, est ainsi sanctionné dans une fenêtre où la loi votée et la peine prononcée sont fonctionnellement déconnectées.

Trois cas illustrent la mécanique avec une acuité particulière :

- **Le contentieux des stupéfiants d'abord avec un quantum de 10%** : la détention et l'acquisition de stupéfiants, pour lesquelles le Code pénal prévoit un plafond de dix ans, sont sanctionnées en moyenne à treize mois. Dans un contentieux qui occupe pourtant une place centrale dans le discours politique sur la sécurité, la peine moyenne ne représente qu'un dixième de ce que la loi prétend sanctionner.
- **Le refus d'obtempérer ensuite avec un quantum de 14%** : fortement médiatisé ces dernières années, son quantum moyen reste arrimé à huit mois en 2024, illustration parfaite d'un durcissement législatif neutralisé par l'inertie du prononcé.
- **L'agression sexuelle sur mineur de moins de quinze ans avec circonstances aggravantes enfin, avec un quantum de 23%**, pour laquelle la loi ouvre un plafond de dix ans, produit en pratique un quantum moyen de vingt-sept mois.

À cette sous-utilisation s'ajoute la correctionnalisation judiciaire, pratique qui consiste à requalifier des faits de nature criminelle en délits pour les juger devant un tribunal correctionnel plutôt qu'une cour d'assises, produit par construction un abaissement du plafond applicable avant même que le juge ne fixe le quantum. Une tentative d'assassinat devient une violence volontaire avec arme ; un vol à main armée devient un vol aggravé ; une séquestration, crime passible de vingt ans de réclusion, est sanctionnée en moyenne à 11%⁴⁵ du plafond une fois correctionnalisée.

Largement répandue pour désengorger des cours d'assises structurellement saturées et pour épargner aux victimes la lourdeur d'une procédure criminelle, cette pratique poursuit

⁴⁵ Ministère de la Justice, Casier judiciaire national, « Les condamnations en France », 2024.

des objectifs légitimes que personne ne conteste ; mais elle produit un effet collatéral silencieux, en institutionnalisant un décalage entre la qualification pénale réelle des faits et la qualification judiciaire retenue, décalage que vient ensuite redoubler la modération du quantum prononcé. La promesse pénale subit ainsi une double dilution, par la qualification, puis par le quantum.

On comprend dès lors qu'il existe un décalage profond entre la promesse pénale faite par le législateur, la réalité de la condamnation prononcée, et celle de la peine effectivement exécutée. Or, dès 1764, Beccaria posait dans son *Traité des délits et des peines* la condition élémentaire de toute sanction pénale : « pour que le châtimement produise l'effet que l'on doit en attendre, il suffit que le mal qu'il cause dépasse le bien que le coupable a retiré du crime »⁴⁶. Cette équation rétributive minimale, qui fonde la dissuasion pénale depuis deux siècles et demi, est aujourd'hui mise en cause par la pratique judiciaire elle-même lorsqu'elle prononce, pour la détention de stupéfiants ou le refus d'obtempérer, des peines qui ne représentent qu'un dixième ou un huitième du plafond légal. Lorsque le quantum prononcé n'excède plus, ou trop faiblement, le bénéfice retiré de l'infraction, c'est la condition même de l'efficacité de la peine qui s'efface. Et le constat se prolonge à l'aval, puisque la peine prononcée n'est pas non plus la peine purgée.

C. Enfin, l'exécution vide la peine ferme de sa portée : 41% des condamnés ne vont jamais en prison et, pour ceux qui y entrent, jusqu'à 50% de la détention se fait hors-les-murs

En 2023⁴⁷, 41% des peines d'emprisonnement ferme prononcées par les juridictions correctionnelles sont aménagées ou converties avant toute mise en détention, contre 33% en 2019⁴⁸ (Figure 15), avant l'entrée en vigueur de la LPJ de 2019. Ce glissement de huit points en quatre ans représente environ 8 000 condamnés supplémentaires chaque année qui ne franchiront jamais les portes d'un établissement pénitentiaire, alors même qu'ils y avaient été condamnés. La peine ferme est ainsi devenue, pour près d'un condamné sur deux, une peine sans enfermement.

Entre 2019 et 2023, le volume des peines fermes mises à exécution a reculé de 2% par an tandis que les aménagements pré-incarcération progressaient de 4% par an⁴⁹ : la part de l'aménagement s'accroît donc sur un flux qui diminue, signe d'une intensification du recours à ce mécanisme. Mais ce n'est pas seulement le volume qui a changé. La mécanique interne de l'aménagement s'est totalement inversée en quatre ans. En 2019, 93% des aménagements étaient décidés en aval du jugement par le juge de

⁴⁶ Cesare Beccaria, *Traité des délits et des peines*, p.89

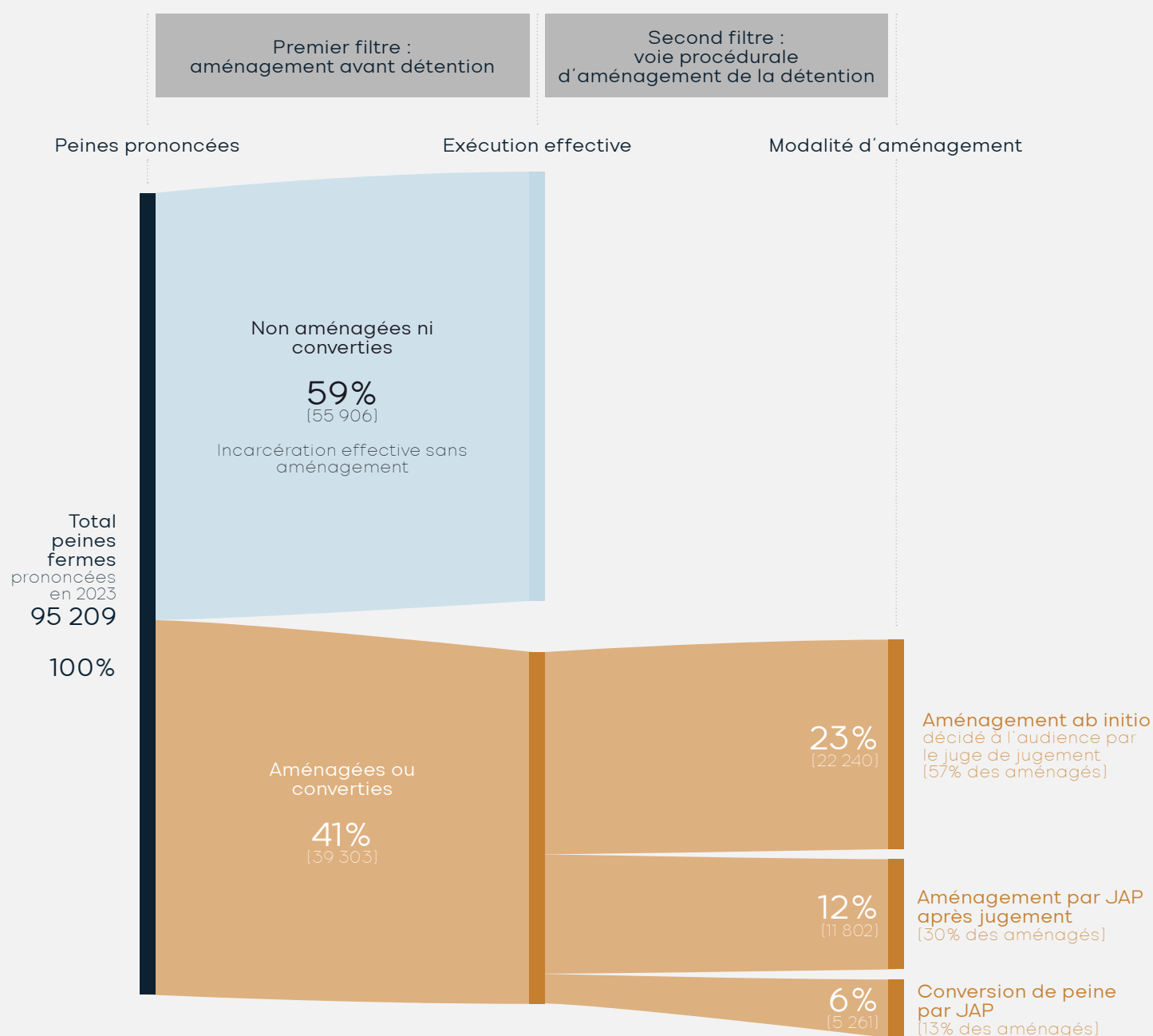
⁴⁷ L'écart structurel entre les peines prononcées et exécutées s'explique par le décalage temporel entre prononcé et exécution : une partie des peines exécutées en 2023 ont été prononcées en 2022 ou avant, et inversement.

⁴⁸ Ministère de la Justice, SDSE/SSER, « Les aménagements de peine avant la mise en détention », *Infos Rapides Justice*, n° 17, 2024.

⁴⁹ Voir Annexe 8

l'application des peines. En 2023, l'aménagement *ab initio* (i.e. prononcé directement à l'audience par la juridiction de jugement) concentre 57% des aménagements, multipliant par plus de sept son poids relatif. Le centre de gravité de la décision d'aménagement a basculé du prétoire du JAP vers l'audience correctionnelle.

FIGURE 15 : SUR 95 209 PEINES FERMES PRONONCÉES EN 2023, 41% SONT AMÉNAGÉES OU CONVERTIES AVANT TOUTE DÉTENTION



Source : Infos Rapides Justice n°17

Lecture : Sur 95 209 peines d'emprisonnement ferme prononcées par les tribunaux correctionnels en 2023, 41% ont été aménagées ou converties avant détention. L'aménagement *ab initio* - prononcé à l'audience par le juge de jugement, sans intervention du JAP - concentre désormais 57% des aménagements (+49pts vs 2019)

Cette double évolution est la conséquence directe de la LPJ 2019, et plus précisément de la nouvelle rédaction de l'article 132-19 du Code pénal, qui interdit désormais le prononcé de peines d'emprisonnement ferme inférieures à un mois et rend obligatoire l'aménagement des peines comprises entre un et six mois, sauf impossibilité tenant à la personnalité ou à la situation du condamné. Ce qui relevait jusque-là d'une faculté laissée à l'appréciation du juge est devenu une obligation procédurale, et cette obligation a mécaniquement été reportée au moment du prononcé pour éviter les latences post-sentencielles.

Ironie du sort, cette accélération améliore artificiellement le taux de mise à exécution immédiate des peines fermes : il est passé de 43% en 2020 à 58% en 2023, soit une progression de quinze points en trois ans⁵⁰. L'aménagement *ab initio*, prononcé en même temps que la condamnation, supprime en effet le temps de latence entre le jugement et la saisine du JAP, qui pouvait traditionnellement atteindre plusieurs mois. Mais ce gain statistique masque une mutation institutionnelle plus profonde. Dans un nombre croissant de cas, le condamné ne connaît jamais la détention. Sa peine est aménagée dès le prononcé en une mesure restrictive de liberté exécutée à domicile ou sous surveillance ambulatoire.

Avec ce mécanisme *ab initio*, l'aménagement de peine quitte les coulisses de l'exécution, alors qu'il relevait discrètement du JAP, dans les semaines suivant l'audience, il s'affiche désormais au grand jour dès l'audience correctionnelle, à la charge directe du tribunal. Ce n'est donc plus seulement le « JAP caché » qui désamorce la sanction prononcée : c'est le juge du siège lui-même qui le fait, au moment même où il la prononce. Cette publicité et cette immédiateté de l'aménagement *ab initio* brouillent la perception de la peine, évidemment pour le condamné mais surtout pour la victime. Si la réponse pénale peut apparaître atténuée au stade du prononcé, du fait du développement des aménagements *ab initio* et du recul des peines d'emprisonnement ferme non aménagées, cette logique se prolonge, voire s'accroît, au stade de l'exécution. Pour les condamnés effectivement incarcérés, la sortie sèche est de plus en plus anticipée.

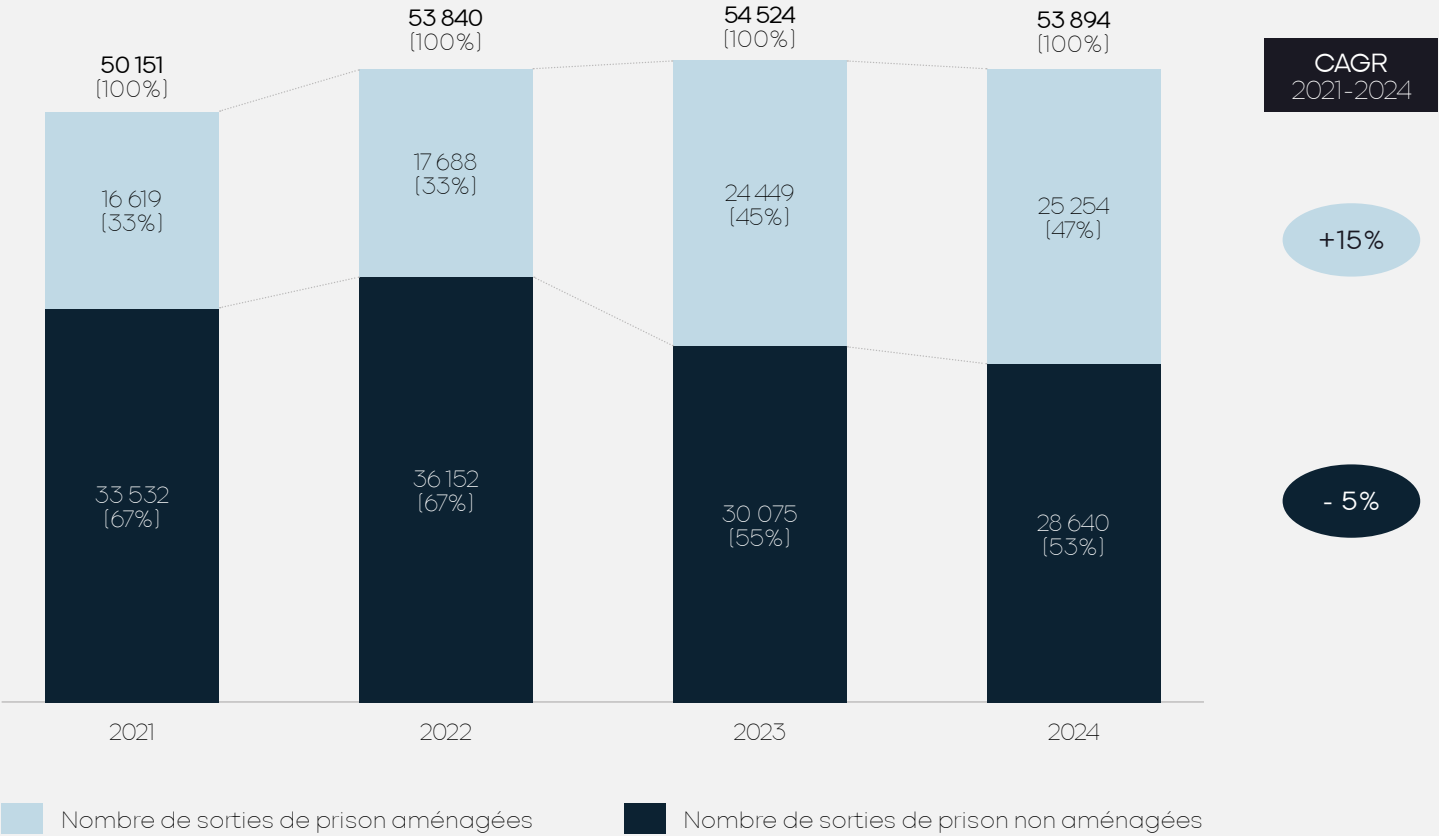
⁵⁰ Ministère de la Justice, « Références Statistiques Justice 2024 », section 12.1.

Sur 53 894 sorties de prison enregistrées en 2024, 47% sont des sorties aménagées contre 33% en 2021, l'anticipation de la sortie tend à devenir le mode de sortie dominant du système pénitentiaire (Figure 16). Cette accélération est le fruit d'une mécanique de sédimentation législative qui a progressivement converti la fin de peine en un enchaînement de libérations automatiques déclenchées par le seul décompte du temps.

Le système combine aujourd'hui trois étages de réduction ou d'aménagement qui interviennent dans la détention, dont chacun correspond à une réforme identifiable et dont l'accumulation produit un effet délétère sur la sévérité de la peine :

- Les réductions de peine constituent le premier étage, prévoyant une réduction maximale de six mois par an pour une peine supérieure à un an et de quatorze jours par mois pour une peine inférieure. Historiquement, le système français distinguait le Crédit de Réduction de Peine (CRP), accordé automatiquement à hauteur de trois mois la première année puis de deux mois par an, et les Réductions Supplémentaires de Peine (RSP),

FIGURE 16 : LA PART DES SORTIES AMÉNAGÉES GRIMPE DE 33% (2021) À 47% (2024), # DE SORTIES DE PRISON, % DU TOTAL



Notes de la figure : [1] hors décès, évasion et transfert
Source : Infos Rapides Justice n°25

accordées par le JAP au titre d'efforts de réinsertion. La loi du 22 décembre 2021 « pour la confiance dans l'institution judiciaire », entrée en vigueur le 1er janvier 2023, a fusionné ces deux dispositifs dans un régime unifié. Désormais, le JAP peut accorder jusqu'à six mois de réduction par année d'incarcération, ou quatorze jours par mois pour une durée d'incarcération inférieure à un an. Présentée comme un retour à l'individualisation, cette réforme maintient en pratique une logique très favorable au raccourcissement des peines, seule une minorité de détenus n'étant pas éligible à ces réductions quasi-automatiques.

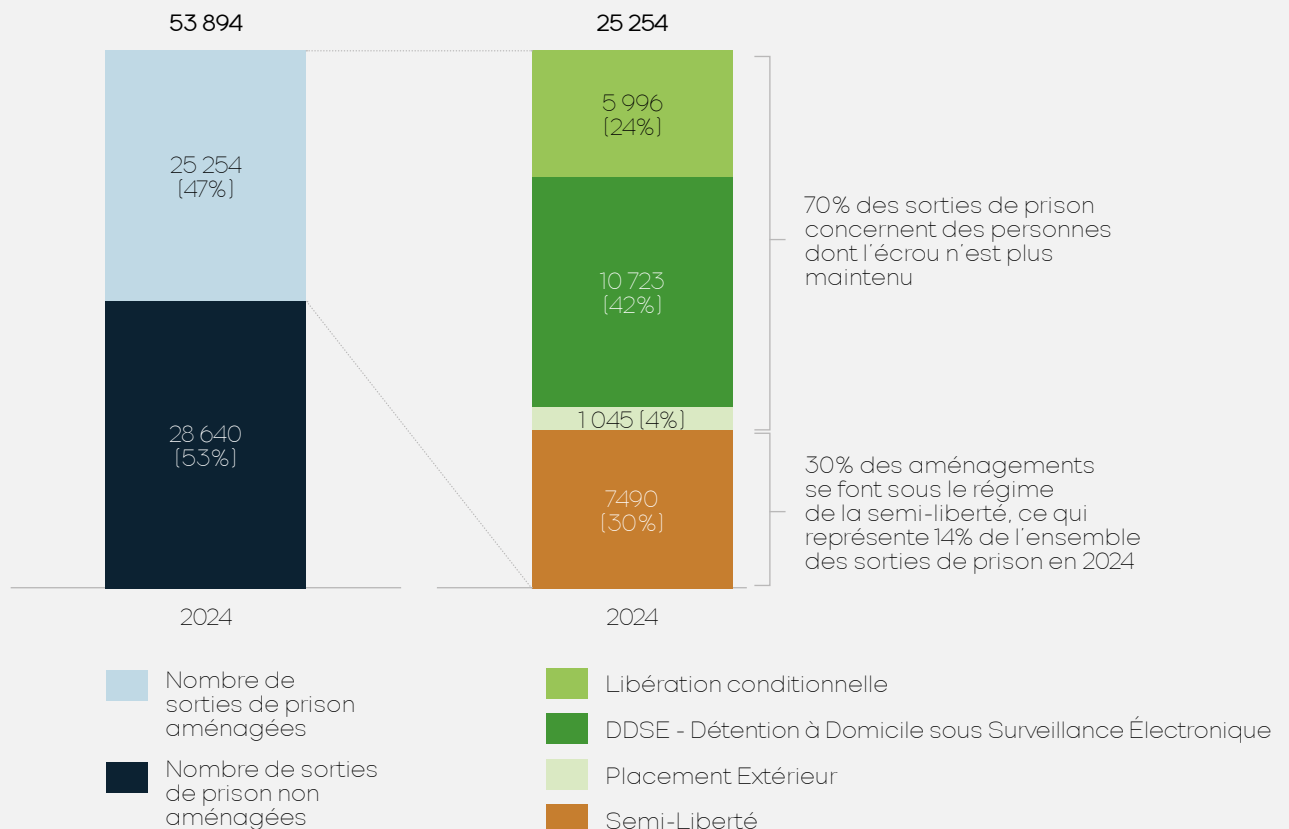
- **La libération sous contrainte de droit commun** (article 720 du Code de procédure pénale), créée par la loi Taubira du 15 août 2014, constitue le deuxième étage. Elle impose au JAP d'examiner obligatoirement, aux deux tiers de la peine, la situation de tout condamné à une peine inférieure ou égale à cinq ans, aux fins d'aménager l'exécution du reliquat sous forme de DDSE, semi-liberté, placement extérieur ou libération conditionnelle. Cette libération reste soumise à une décision du JAP, mais le refus doit être spécialement motivé par l'impossibilité de mettre en œuvre une mesure, ce qui crée une présomption d'aménagement difficile à renverser.
- **La libération sous contrainte de plein droit**, troisième étage, s'applique automatiquement, sans aucune décision judiciaire, dès lors que le reliquat de peine est inférieur ou égal à trois mois. Instaurée par la même loi du 22 décembre 2021 et entrée en vigueur le 1er janvier 2023, elle supprime toute démarche de réclamation individuelle et automatise le principe de la sortie, sauf impossibilité matérielle ou cas d'exclusion. Le JAP conserve un rôle pour déterminer la mesure applicable, mais non pour apprécier librement l'opportunité même de la libération. Elle marque ainsi l'aboutissement du mouvement d'automatisation de la fin de peine.

L'empilement de ces mesures phagocyte la longévité de la peine. Sur une peine ferme d'un an prononcée à l'audience, un détenu peut ne rester qu'entre 6 et 7 mois en prison, soit une réduction de sa peine de près de 50 %. En effet, un condamné peut, après environ six mois de détention, avoir acquis près de trois mois de réductions de peine. Puis le reliquat restant à exécuter tombant alors autour de trois mois, il peut bénéficier de la libération sous contrainte de plein droit. Ainsi, une peine d'un an peut conduire à une sortie de détention autour du sixième ou du septième mois, avec un quart de la détention absorbée par les réductions de peine et l'autre quart exécuté hors les murs sous contrainte.

La ventilation interne des 25 254 sorties aménagées de 2024 confirme et accentue ce diagnostic, en agrégeant les détentions à domicile sous surveillance électronique (DDSE), libérations conditionnelles et placements extérieurs, on constate que 70% de ces sorties aménagées concernent des personnes dont l'écrou n'est plus maintenu (Figure 17). Autrement dit, ces personnes ne dorment plus en prison, ne franchissent plus les portes d'un établissement pénitentiaire, et leur suivi repose intégralement sur la capacité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) à assurer un accompagnement effectif, dans un contexte de sous-effectif chronique.

La semi-liberté, seule modalité qui maintient un lien physique quotidien avec l'établissement pénitentiaire et qui peut prétendre constituer un véritable sas de transition encadré, ne représente que 7 490 cas, soit un peu moins de 14% de l'ensemble des 53 894 sorties et 30% des aménagements. Le maintien d'un ancrage physique avec la prison est devenu minoritaire même parmi les aménagements eux-mêmes, confirmant que l'aménagement a cessé d'être un sas de transition pour devenir une sortie allégée par défaut.

FIGURE 17 : SUR LES 47% DE SORTIES QUI SONT AMÉNAGÉES, 70% SE FONT SANS MAINTIEN DE L'ÉCROU, LA SEMI-LIBERTÉ NE PESANT QUE 30% DES AMÉNAGEMENTS, NOMBRE DE SORTIES DE PRISON, EN % DU TOTAL



Source : Infos Rapides Justice n°25

LES MESURES D'AMÉNAGEMENT DANS LES SORTIES DE PRISON

Libération Conditionnelle : mesure par laquelle le JAP libère un condamné avant le terme de sa peine, sous condition du respect d'obligations (pointage, interdiction de contact, suivi SPIP). En cas de violation, le reliquat de peine non exécuté peut être remis à exécution. Elle suppose une démarche active du condamné et une décision individualisée du JAP.

Détention à Domicile sous Surveillance Électronique (DDSE) : cas de figure dans lequel le condamné exécute le reliquat de sa peine à son domicile, équipé d'un bracelet électronique qui contrôle ses déplacements selon des plages horaires fixées par le JAP. Tout manquement aux obligations peut entraîner une réincarcération immédiate.

Placement Extérieur : le condamné est hébergé et pris en charge par une structure associative ou publique habilitée, en dehors de la prison, pour y exercer une activité ou suivre un programme de réinsertion.

Semi-liberté : mesure qui permet au condamné de quitter l'établissement pénitentiaire durant la journée pour exercer une activité professionnelle, suivre une formation ou bénéficier d'une prise en charge médicale. Le condamné est tenu de réintégrer l'établissement chaque soir. C'est la seule modalité qui maintient un lien physique quotidien avec la détention.

En conclusion, la chaîne pénale française produit ainsi, à chacun de ses maillons, une impression de **laxisme cumulative**. La peine prononcée est inférieure au maximum légal, la peine ferme est aménagée avant incarcération, et la détention effective se termine par une libération anticipée automatisée. Loin d'être un dysfonctionnement ponctuel, c'est l'architecture même du système qui, par sédimentation législative, a progressivement découplé la sanction prononcée de la sanction exécutée. Finalement, à chaque étape, la promesse de la loi se rétracte un peu plus et, ce faisant, amplifie le sentiment de laxisme aujourd'hui diffus chez les justiciables.



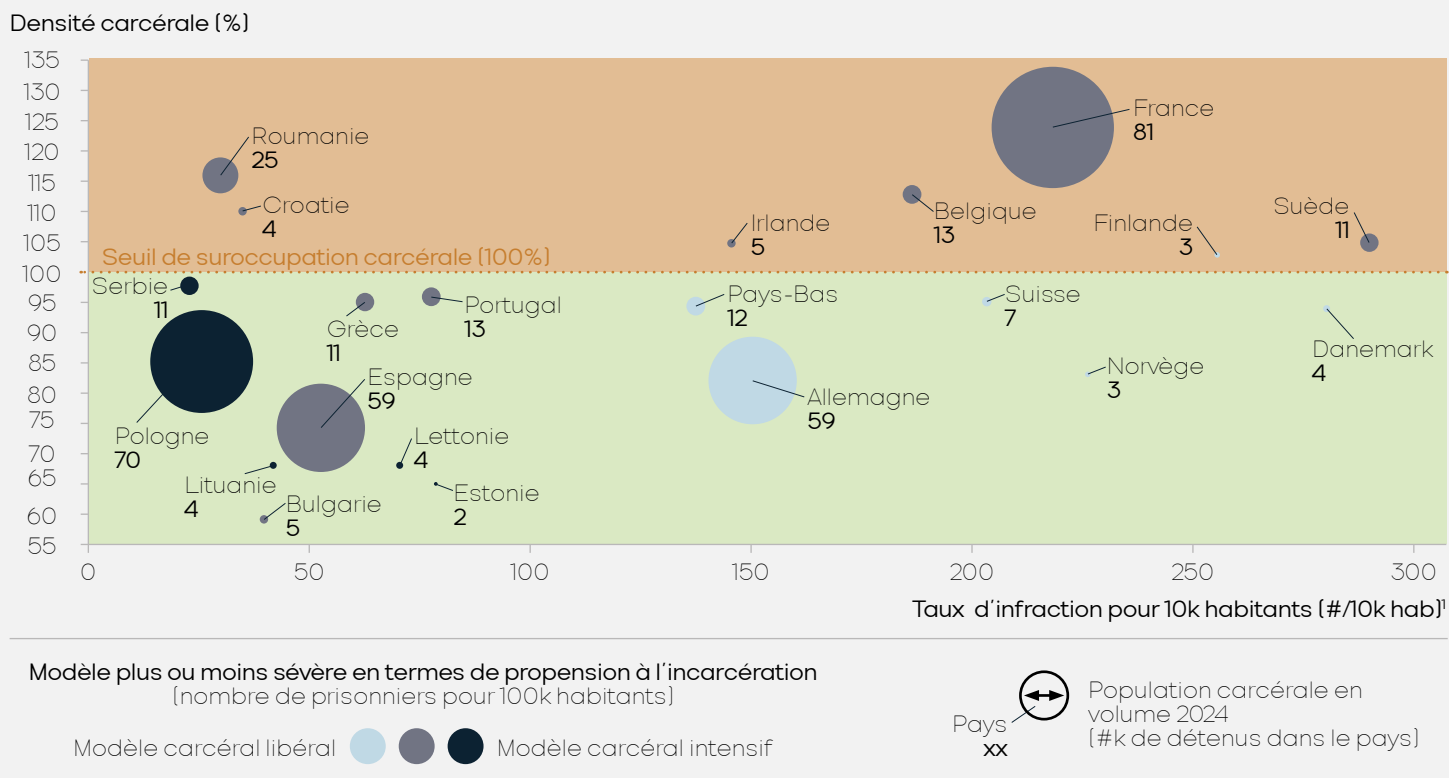
03.

**Malgré le développement
des alternatives à
l'incarcération, la prison
française demeure
l'une des plus saturées
d'Europe, avec une densité
carcérale de 136%**

La France figure parmi les pires élèves européens en matière de surpopulation carcérale, avec une densité carcérale de 124% en 2024, elle dépasse nettement le seuil critique des 100 % au-delà duquel les capacités d'accueil sont saturées, et se classe en queue de peloton aux côtés de la Roumanie (116%), de la Belgique (113%) et de la Croatie (110%). À l'opposé, des pays comme la Bulgarie (59%), l'Estonie (65%) ou l'Allemagne (82%) disposent encore de marges importantes. Cette position est d'autant plus préoccupante que la France concentre la plus grande population carcérale absolue de l'échantillon, avec près de 81k détenus en 2024 [chiffre actualisé à 86k au 1er janvier 2026] pour 63k places opérationnelles. Au-delà des seuls prisonniers, ce sont en tout 276k personnes qui sont aujourd'hui placées sous main de justice, contre 108k en 1980⁵¹.

Dans le même temps, la France n'est ni le pays le plus criminel, ni celui qui incarcère le plus en proportion : son problème tient à une mauvaise gestion de sa population carcérale. En matière de criminalité, elle se situe dans la moyenne haute mais reste loin derrière la Suède (291 infractions pour 10k habitants), la Finlande (256) ou la Norvège (227), quand elle en compte 219. Surtout, rapportée à sa population, elle n'incarcère pas davantage que ses voisins : son taux de population carcérale (109 pour 100k habitants) est inférieur à celui de la Pologne (191), de la Lettonie (187), de la Serbie (173) ou de l'Espagne (122), pourtant moins saturés.

FIGURE 18 : COMPARAISON DES SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENS, LA FRANCE EST LA LANTERNE ROUGE SUR TOUS LES PLANS STATISTIQUES



Notes de la figure : ¹ les données d'infractions/10k habitants sont celles d'Eurostat que l'organisme décrit comme « synthèse des recensements de Police autour de 5 types d'infractions : viol, violence sexuelle, agression sexuelle, vol et homicide volontaire ».

Source : Données Eurostat, Calculs HD

⁵¹ Ministère de la Justice, « Séries statistiques des personnes placées sous main de justice [PPSMJ] », 2026.

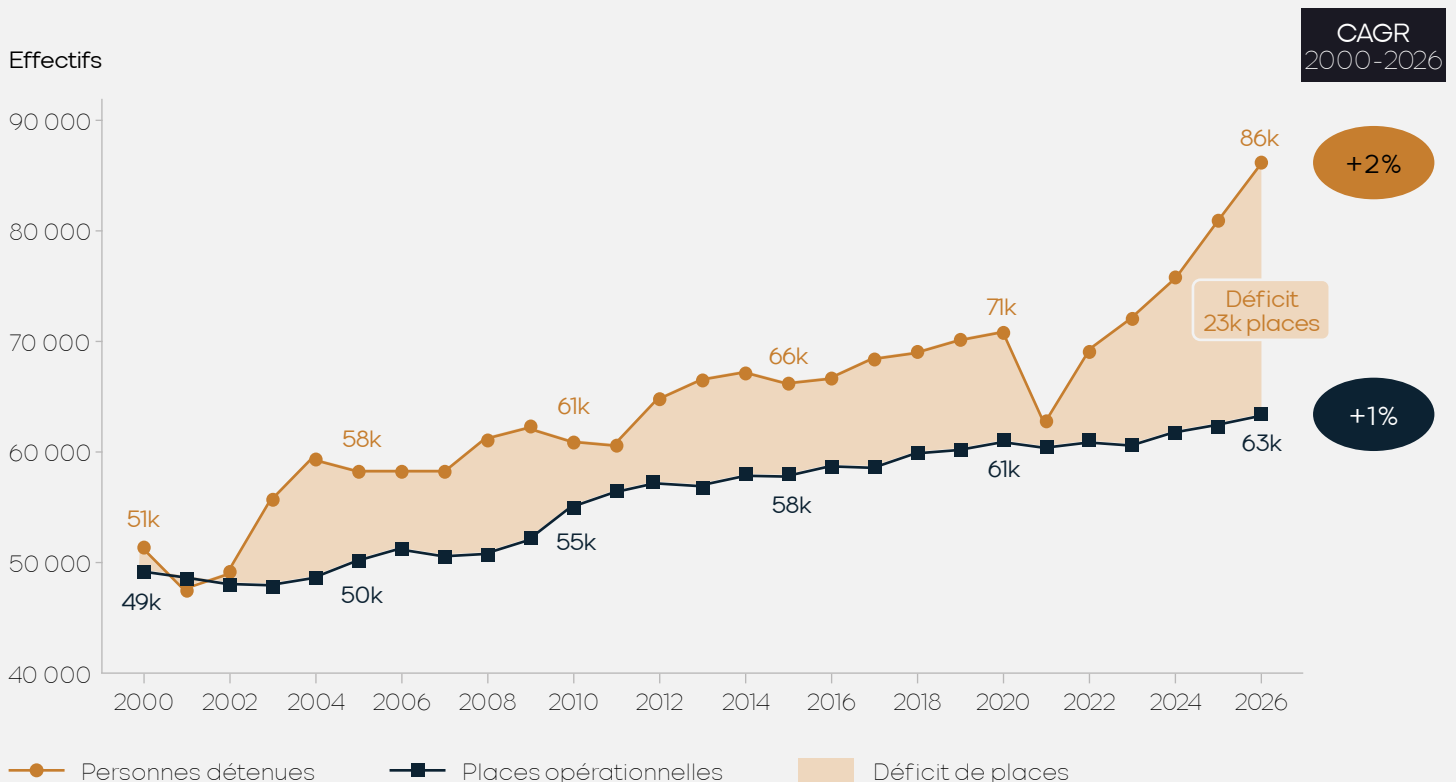
Réceptacle de toute la chaîne pénale, la prison est le nœud gordien de la justice en France. Aucune réforme en amont ne produira ses effets tant que le parc pénitentiaire restera incapable d'absorber une population sous main de justice qui a progressé de 156% en quarante ans, sans perspective de contraction.

Cette inflation carcérale est d'abord le fait d'un État qui n'a pas construit ce que les circonstances criminogènes, ainsi que ses propres décisions de justice exigeaient, l'obligeant par là à recourir à toutes sortes d'expérimentations qui montrent aujourd'hui leurs limites. C'est ce déficit qui fait de la prison le point de butée de toute la chaîne pénale.

A. Le milieu fermé français, l'un des plus sous-dimensionnés d'Europe, a vu sa densité augmenter de 30% depuis l'an 2000 pour atteindre 136% d'occupation en 2026

Au 1er janvier 2026, la France atteint un niveau de densité carcérale historique avec 86k personnes détenues pour 63k places opérationnelles, soit un déficit de 23k places et une densité moyenne de 136% (Figure 19). Avec 51k détenus pour 49k places en 2000 (104% d'occupation), cet écart n'a eu de cesse d'augmenter depuis. Loin de relever d'un emballement répressif, cette saturation est le produit d'un peuplement carcéral qui s'est durci, d'un parc immobilier sous-dimensionné et mal calibré, et d'une politique de construction qui a privilégié les facilités budgétaires de court terme sur l'investissement productif de long terme.

FIGURE 19 : VINGT-SIX ANS DE COURSE-POURSUITE, LA POPULATION DÉTENUE (86K) DÉPASSE CONSTAMMENT LES PLACES DISPONIBLES (63K) ENGENDRANT UN DÉFICIT DE 23K PLACES



Source : Tableaux 8 et 21. Séries statistiques DGAO/EX3, ministère de la Justice [28 février 2026].

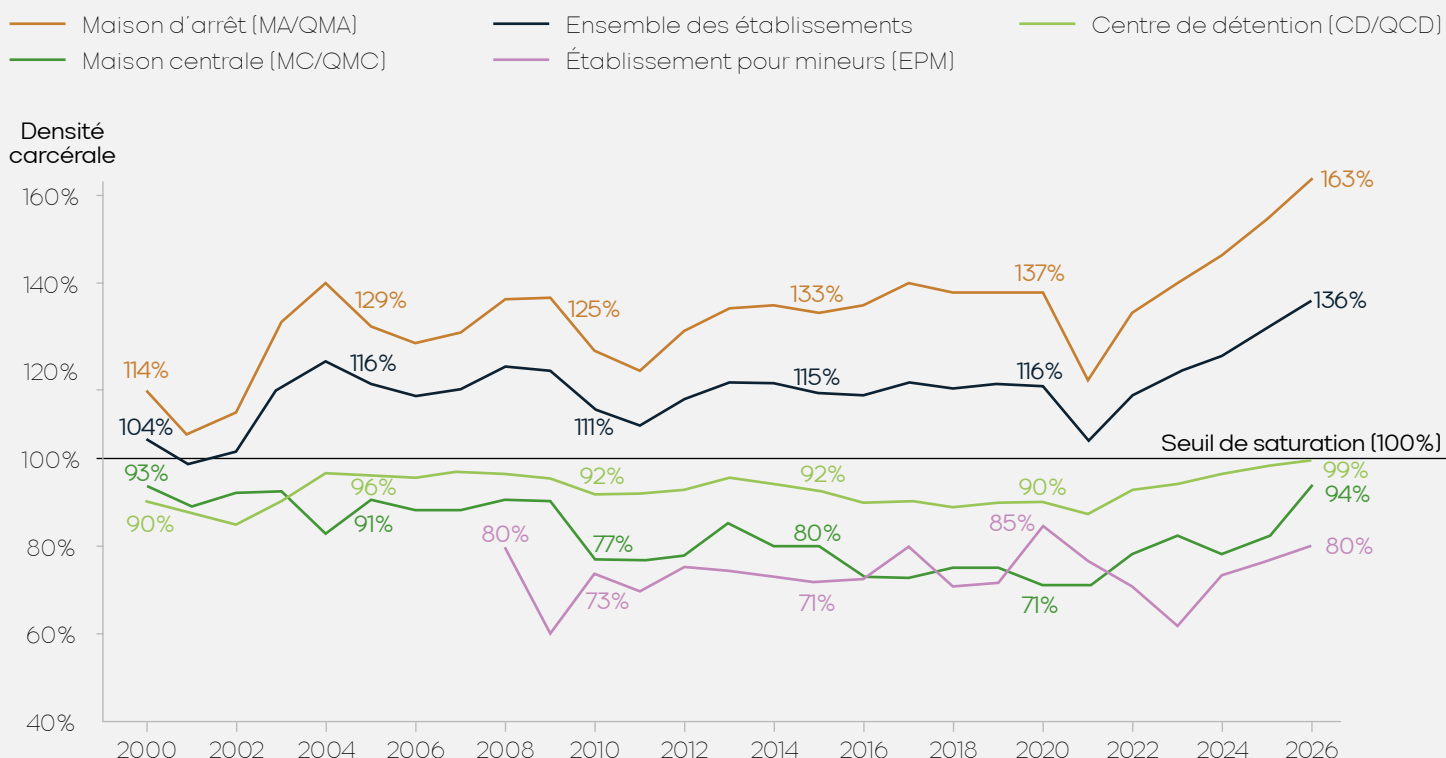
Lecture : entre 2000 et 2026, la capacité opérationnelle a progressé de 49 294 à 63 411 places (+29%), alors que la population détenue passait de 51 441 à 86 140 personnes (+67%)

Au 1er janvier 2026, la densité atteint 163% en maisons d'arrêt, contre 99% en centres de détention, 94% en maisons centrales et 80% en établissements pour mineurs (Figure 20). La densité moyenne de 136% des prisons françaises masque un écart structurel de plus de 70 points entre les maisons d'arrêt et les autres établissements.

Le parc pénitentiaire se divise en deux catégories aux logiques opposées : au 1er janvier 2026, les établissements pour peine plafonnent autour de 99% de densité, contre 163% en maison d'arrêt. Les établissements pour peine (centres de détention, maisons centrales, centres de semi-liberté et établissements pour mineurs) accueillent des condamnés définitifs, et n'admettent un détenu que lorsqu'une place se libère : ce numerus clausus les protège mécaniquement de la suroccupation. Les maisons d'arrêt, elles, reçoivent les prévenus en détention provisoire et les condamnés à de courtes peines sans aucune limite de capacité. Elles absorbent donc tout le choc de la demande pénale et deviennent la variable d'ajustement de toute la chaîne.

La suroccupation se concentre ainsi dans les seules maisons d'arrêt, où elle est massive : 97% des détenus hébergés en maisons d'arrêt le sont dans un établissement dont la densité dépasse 100%, et 77% dans un établissement

FIGURE 20 : UNE SURPOPULATION CONCENTRÉE AUTOUR DES MAISONS D'ARRÊT (163%) QUAND LES AUTRES ÉTABLISSEMENTS SE RAPPROCHENT DU SEUIL DE SATURATION



Source : Tableaux 9. Séries statistiques DGAO/EX3, ministère de la Justice (28 février 2026).

dont la densité dépasse 150%. Près de 30 maisons d'arrêt enregistrent une densité supérieure à 200%. Plus préoccupant encore, la protection du *numerus clausus* des établissements pour peine commence à céder : la densité des maisons centrales a bondi de 83% en 2025 à 94% en 2026, soit près de 12 points en un an.

Cette concentration de la suroccupation dans les seules maisons d'arrêt est aggravée par leur peuplement hybride, accueillant simultanément des prévenus présumés innocents et des condamnés à de courtes peines, dans une promiscuité pouvant être pernicieuse pour les prévenus qui ne sont pas fermement entrés dans le circuit carcéral. Ainsi, la quasi-totalité des 22k prévenus écroués au 1er janvier 2026 le sont en maison d'arrêt, faute d'établissement spécifiquement dédié à la détention provisoire.

En termes de répartition de la population détenue, la région parisienne concentre une part disproportionnée de la suroccupation, avec, au 1er février 2026, une densité de 160% (Figure 21). Parmi les dix prisons les plus peuplées de France, six se trouvent en Île-de-France : la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, le centre pénitentiaire de Fresnes et les maisons d'arrêt de Villepinte, Nanterre, Bois-d'Arcy et La Santé à Paris. Cette concentration est le résultat direct de la densité démographique, judiciaire et pénale de la zone francilienne⁵².

L'outre-mer connaît une situation de gravité comparable, avec une densité moyenne de 151%. Le centre pénitentiaire de Mata-Utu, à Wallis-et-Futuna, est l'une des prisons ultramarines les plus surpeuplées avec un taux d'occupation de 240%. Dans ces territoires, le déficit de places s'ajoute à des conditions matérielles déjà dégradées et à l'éloignement qui complique le recrutement de personnel et la continuité du suivi judiciaire⁵³.

⁵² Ministère de la Justice, Direction générale de l'administration pénitentiaire [DGAP], « Statistique des établissements et des personnes écrouées en France au 1er février 2026 », 2026.

⁵³ Ibid.

PRINCIPE D'AFFECTATION AU PLUS PRÈS DU DOMICILE FAMILIAL : UN CADRE JURIDIQUE CONTRAIGNANT

Le droit français impose à l'administration pénitentiaire d'affecter chaque détenu à l'établissement le plus proche possible de sa résidence habituelle ou de celle de sa famille. Ce principe découle de plusieurs textes qui se renforcent mutuellement :

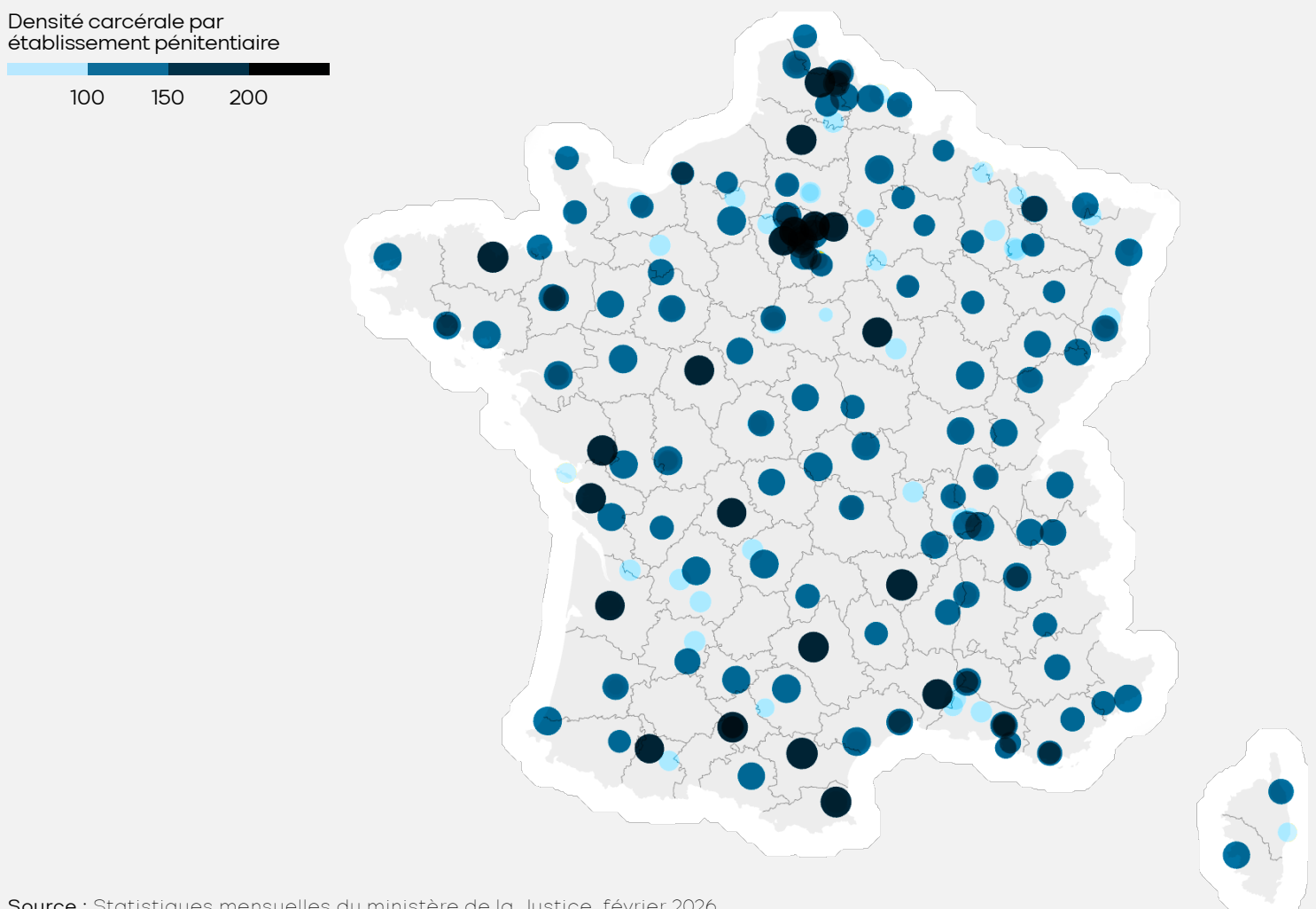
- **L'article 35 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009** garantit le droit au maintien des relations familiales du détenu, notamment via une affectation géographique tenant compte de cet impératif.
- **L'article D.398 du Code de procédure pénale** prévoit explicitement que les condamnés ont « *une vocation prioritaire à être affectés dans les établissements pour peines les plus proches de leur résidence habituelle ou de celle de leur famille* ».
- **L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme** (droit au respect de la vie privée et familiale), tel qu'interprété par la Cour de Strasbourg dans plusieurs arrêts (notamment *Polyakova et autres c. Russie*, 2017)⁵⁴, peut conduire à condamner un État qui éloignerait un détenu sans justification suffisante.

Le droit en vigueur fait que l'administration pénitentiaire ne peut pas répartir librement la population détenue sur le territoire en fonction des places disponibles. Elle doit, sauf exception motivée (sécurité, profil particulier, enquête en cours), incarcérer chaque détenu dans le ressort géographique qui le concerne. Cette contrainte transforme la carte de la délinquance en carte de la suroccupation carcérale et empêche une répartition des détenus selon les situations de sous-dimensionnement des établissements.

⁵⁴ CEDH, *Polyakova et autres c. Russie*, req. n° 35090/09, 35845/11, 45694/13 et al., 2017.

Avec 109,1 détenus pour 100k habitants en 2024, la France se situe peu ou prou dans la moyenne européenne, à rebours de l'image d'un « tout carcéral » (Figure 22). Elle enferme à peine plus que ses voisins de l'Ouest et reste très loin des niveaux observés à l'est du continent. Rapporté à 100 000 habitants, trois blocs de pays se détachent. Les pays scandinaves (Norvège 51,4, Danemark 68,5, Suède 96,4) incarcèrent environ deux fois moins que la moyenne ouest-européenne. Les pays d'Europe de l'Ouest forment ensuite un groupe homogène autour de 99,6 détenus pour 100 000 habitants, au sein duquel la France se situe à 109,1, soit dix points au-dessus de cette moyenne et quarante points au-dessus de l'Allemagne (69,5), mais encore en deçà de l'Espagne (116,6), de l'Écosse (140,5) ou de l'Angleterre et du pays de Galles (145,0). Enfin, les pays d'Europe de l'Est constituent un troisième bloc nettement plus répressif, avec une moyenne de 211,9 et des taux atteignant 235,0 en Moldavie et 342,4 en Turquie, soit plus du triple du niveau français. Loin de surincarcérer, la France occupe donc une position médiane qui invalide l'idée selon laquelle la suroccupation carcérale à laquelle elle fait face est le fait d'une sévérité excessive. C'est en réalité avant tout le fait d'un sous-dimensionnement de l'appareil carcéral.

FIGURE 21 : UNE GÉOGRAPHIE TRÈS INÉGALE DE LA SURPOPULATION, L'ÎLE-DE-FRANCE EN TENSION MAXIMALE (CARTE, FÉVRIER 2026)



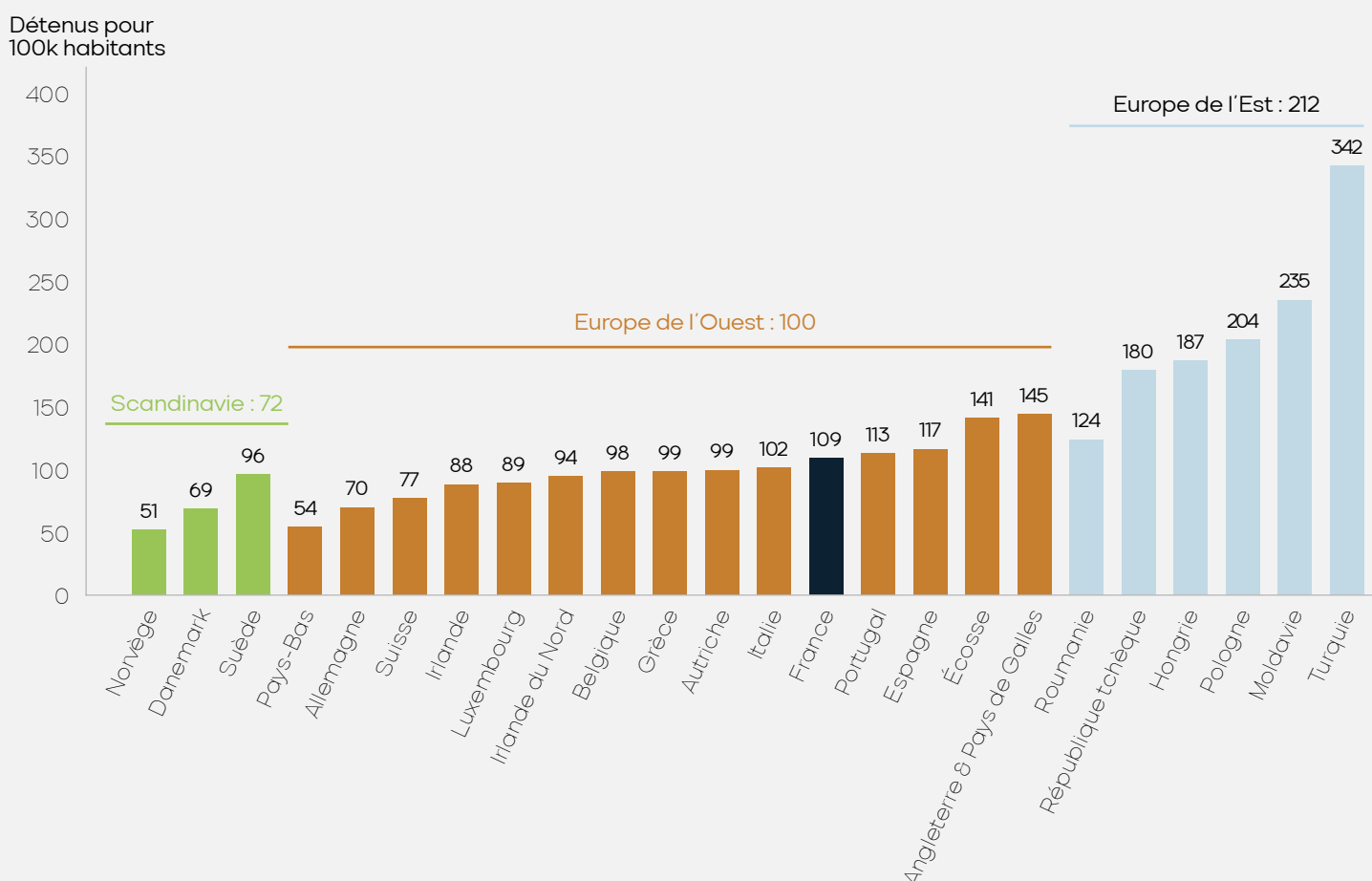
Source : Statistiques mensuelles du ministère de la Justice, février 2026

La véritable fracture avec le reste de l'Europe se joue sur la densité carcérale, où le classement français change radicalement de nature. En 2024, avec 124 détenus pour 100 places, la France figure parmi les quatre pays européens les plus saturés, derrière Chypre (132), Saint-Marin (132) et la Slovénie (134), et devant l'Italie (116), la Belgique (113), la Croatie (110) et l'Irlande (105).⁵⁵

Cf Figure 18 : Comparaison des systèmes pénitentiaires européens, la France est la lanterne rouge sur tous les plans statistiques

Lorsque l'on compare ces données à celles de la criminalité recensée par Eurostat, on constate que certains pays européens avec un taux de criminalité élevé arrivent à mieux maîtriser leur population carcérale. Ainsi, en 2024, la Suisse, l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas maintiennent un taux d'occupation carcérale inférieur à 100 tout en ayant, comme la France, un taux de criminalité supérieur à 100, 150 voire 250 infractions pour 10k habitants.

FIGURE 22 : LA FRANCE RESTE DANS LA MOYENNE OUEST-EUROPÉENNE AVEC 109 DÉTENUS POUR 100K HABITANTS, LOIN DERRIÈRE LE MODÈLE EST-EUROPÉEN BEAUCOUP PLUS RÉPRESSIF AVEC 212 DÉTENUS POUR 100K HABITANTS, EN 2024



⁵⁵ Conseil de l'Europe, « SPACE - Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe », Rapport annuel, 2024.

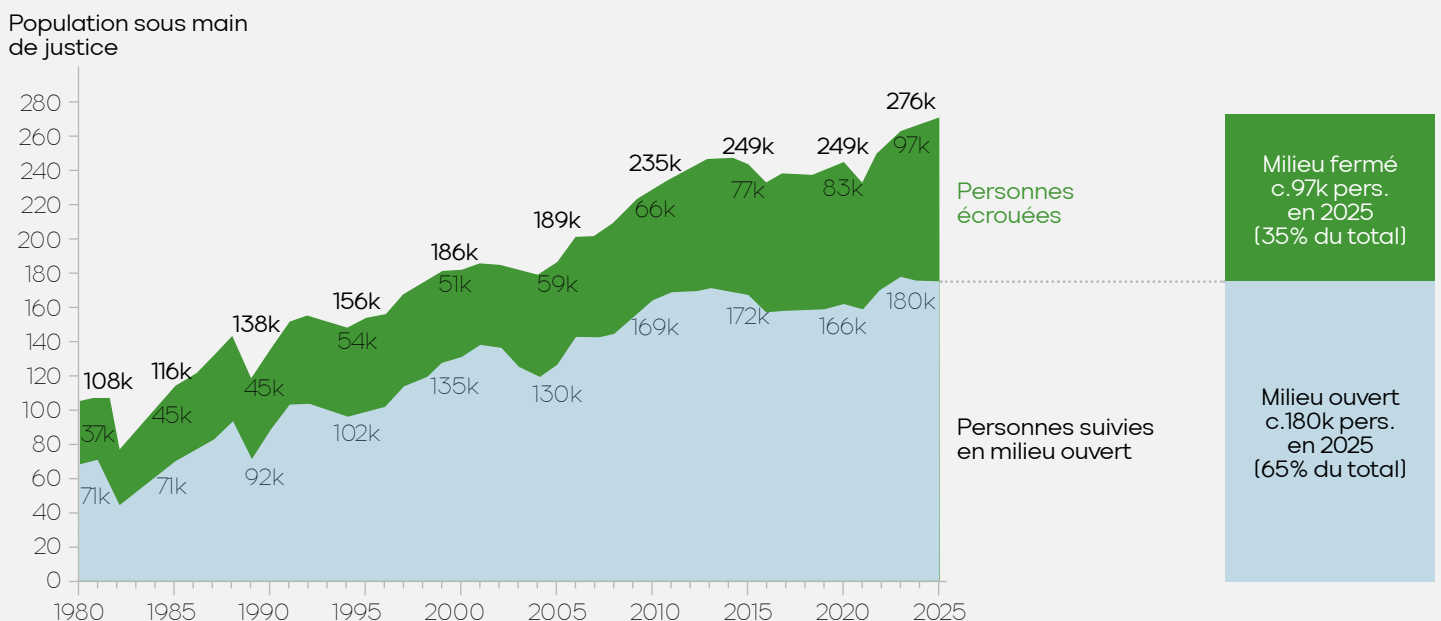
Finalement, penser que la suroccupation carcérale est le fait d'une politique pénale du « tout carcéral » est une erreur statistique à la lumière des comparaisons internationales et de l'évolution historique. Les prisons françaises ne souffrent pas d'une surpopulation mais d'un sous-dimensionnement. Compte tenu de la criminalité et de la densité carcérale qui sont les nôtres, la seule variable d'ajustement responsable, mère de toutes les réformes du système pénal, reste la construction massive de places de prison.

B. La population sous-main de justice, milieu ouvert et fermé compris, a été multipliée par 2,6 en 45 ans, tandis que les constructions de places opérationnelles en prison n'ont pas suivi cette progression

Au 1er janvier 2025, on dénombre 276k personnes placées sous main de justice (PPSMJ), contre 108k en 1980, soit une multiplication par 2,6 en quarante-cinq ans. La population placée sous-main de justice désigne l'ensemble des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire dans le cadre d'une procédure pénale, qu'elles soient enfermées en établissement ou suivies à l'extérieur.

On comprend dès à présent que le développement des alternatives à l'incarcération plébiscitées depuis mai 1968 n'a pas remplacé la prison. Entre 2004 et 2024, la population de PPSMJ a augmenté de 49% en volume, alors que la population française ne croissait que de 10% sur la même période. Le rapport d'un pour cinq entre ces deux dynamiques résulte avant tout d'un enchaînement de

FIGURE 23 : MULTIPLIÉE PAR 2,6 EN QUARANTE-CINQ ANS, LA POPULATION SOUS MAIN DE JUSTICE PASSE DE 108K À 276K (1980-2025)



Source : Séries statistiques de personnes placées sous main de justice 1980-2026, ministère de la Justice

réformes pénales successives, parfois contradictoires, qui ont élargi structurellement le périmètre d'intervention de la justice.

Avant 2008, la France disposait d'un instrument annuel de régulation carcérale qui retirait chaque été plusieurs milliers de personnes écrouées via les grâces collectives du 14 juillet (de 1991 à 2006) et les amnisties post-électorales (1969, 1974, 1981, 1988, 1995, 2002). La grâce collective est interdite depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 portée par Nicolas Sarkozy. François Hollande et Emmanuel Macron n'ont jamais réhabilité la pratique des amnisties présidentielles, qui demeure juridiquement possible mais politiquement abandonnée⁵⁶.

Dès lors, seuls des événements exogènes peuvent encore entraîner un décrochage conjoncturel significatif. A titre d'exemple, la baisse de 2020 tient à la chute simultanée des flux entrants durant les confinements liés à la pandémie de Covid-19 et l'augmentation soudaine des flux sortants par ordonnance⁵⁷. Or, chaque choc est suivi d'un effet de rebond d'une rapidité et d'une ampleur sans précédent, ramenant dès 2022 la population écrouée au-delà de son niveau pré-covid.

Aucoursdestrente-sixdernièresannées, lacapacitéopérationnelle n'aétéà l'équilibre avec la population détenue qu'une seule fois, en 2001. Toutes les autres années, sans exception, l'administration pénitentiaire a fonctionné en suroccupation. Pourtant, entre 1990 et 2026, la capacité opérationnelle a progressé de 73%, passant de 36k à 63k places, résultat de trois programmes massifs de construction successifs (Programme 13 000 lancé en 1987, 13 200 en 2002 et le Plan 15 000 places de 2018⁵⁸).

⁵⁶ Pauline TÜRK, « Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009

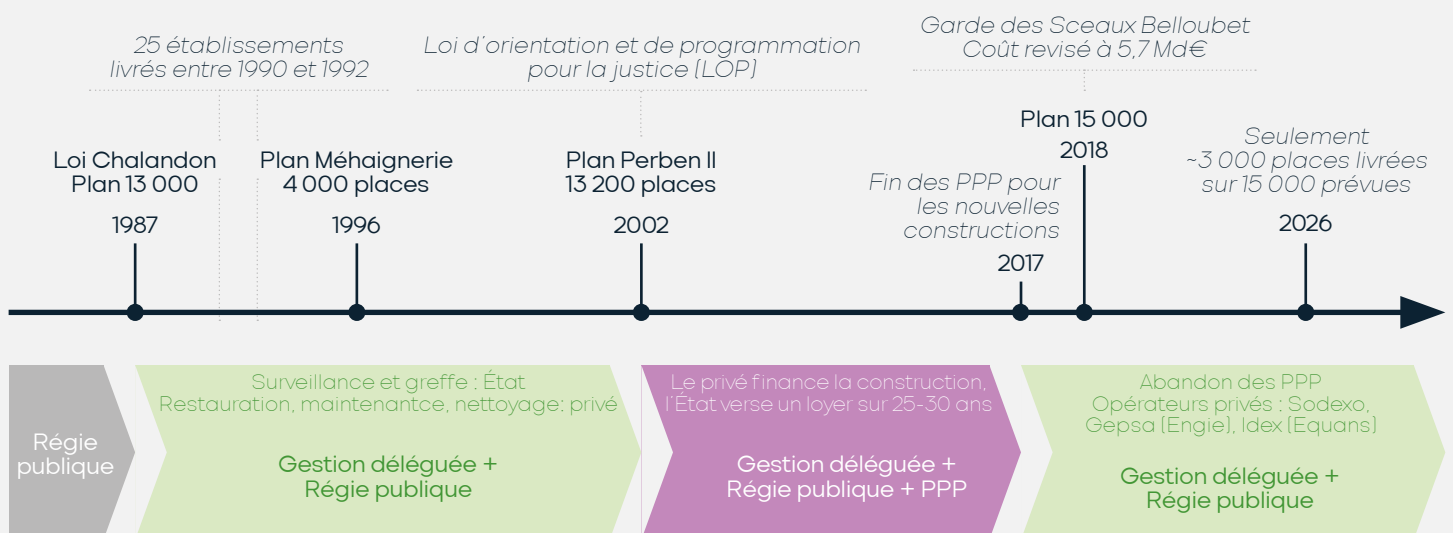
⁵⁷ Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, JORF n° 0074 du 26 mars 2020, texte n° 3.

⁵⁸ Cour des comptes, « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question », rapport public thématique, 2023

Depuis 1987 (Figure 24), la France a multiplié les régimes de gestion pénitentiaire sans jamais trancher, passant de la régie publique à la gestion déléguée dans l'espoir de construire plus vite et moins cher. Avant cette date, l'intégralité du parc pénitentiaire fonctionnait en régie publique. Cette année-là, le garde des Sceaux Albin Chalandon lance un programme de construction de 13 000 places réparties sur 25 établissements, afin de contrebalancer la fermeture d'établissements vétustes⁵⁹. L'ambition initiale est de reproduire le modèle américain de privatisation intégrale, surveillance comprise. Le Parlement y oppose un compromis : la loi du 22 juin 1987 pose le principe que seules les fonctions autres que la direction, la surveillance et le greffe peuvent être déléguées. C'est l'acte de naissance de la gestion déléguée, régime inauguré par les 25 établissements livrés entre 1990 et 1992 et prolongé par les plans Méhaignerie (1996, 4 000 places) puis Perben II (2002, 13 200 places). Ce mode de gestion présente un avantage financier puisque la gestion privée coûte moins cher à l'État, qui récupère par ailleurs la TVA acquittée par les opérateurs⁶⁰.

Un tournant majeur s'opère en 2002 avec l'introduction des partenariats public-privé (PPP) dans la construction pénitentiaire. La loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002, puis l'ordonnance du 17 juin 2004, permettent à l'État de confier à un opérateur privé non

FIGURE 24 : DEPUIS 1987, LES PLANS SE SONT EMPILÉS SANS CAP CLAIR



Source : Séries statistiques du ministère de la justice, Cour des Comptes

⁵⁹ École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), « Les grandes dates de l'administration pénitentiaire », panneau 19, 2019.

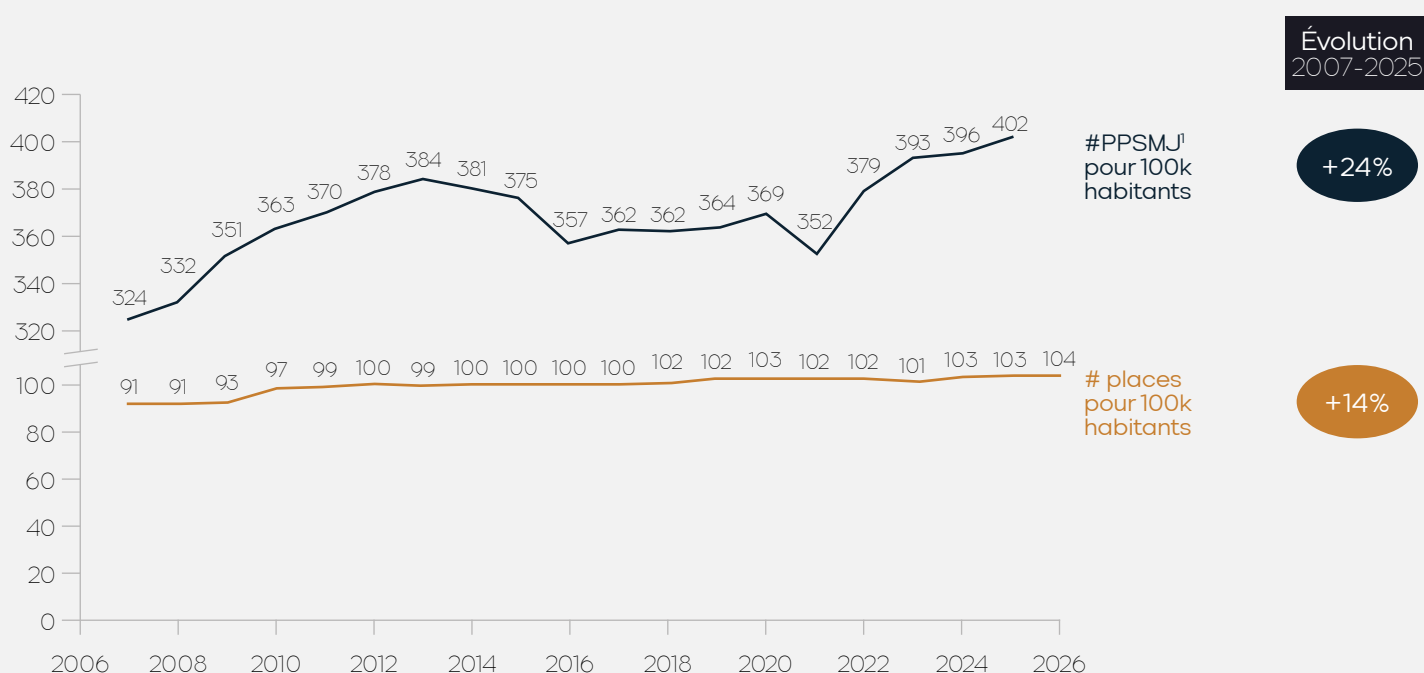
⁶⁰ Augustin HONORAT et Thierry MOZIMANN, « La gestion déléguée des établissements pénitentiaires », *La Jaune et la Rouge*, 2009.

seulement la gestion, mais aussi le financement et la construction des nouveaux établissements.

En mars 2018, Nicole Belloubet annonce l'abandon définitif des PPP, qualifiant cette décision de « choix politique » et invoquant un coût « trop onéreux »⁶¹. Au 1er janvier 2020, 71 établissements pénitentiaires fonctionnent encore avec des partenaires privés et accueillent environ 60% de la population détenue⁶², les principaux opérateurs étant Sodexo Justice Services, GEPSA, Idex, Eiffage et Bouygues. Malgré cet abandon, l'État demeure tenu par les loyers des PPP signés avant 2018, dont certains courent jusqu'en 2044, créant une charge budgétaire que l'administration pénitentiaire doit absorber en parallèle du financement des nouveaux programmes.

Face à l'incapacité des programmes classiques à tenir les délais (sept à dix ans en moyenne entre la décision politique et la livraison effective), l'État a opéré en 2024 un nouveau virage vers la construction modulaire, dont les structures, préfabriquées en usine puis assemblées sur site, promettent de réduire à la fois les délais et les coûts. Cette accumulation de régimes successifs sans arbitrage clair, ni sur le mode de gestion ni sur le mode de construction, trouve dans le Plan 15 000 annoncé en 2018 son échec le plus parlant : non seulement l'État ne construit pas assez, mais le peu qu'il construit reste laborieux.

FIGURE 25 : QUATRE PERSONNES SOUS MAIN DE JUSTICE POUR UNE SEULE PLACE, L'ÉCART SE CREUSE DEPUIS 2007, # POPULATION PLACÉE SOUS MAIN DE JUSTICE



Note de la figure : ¹ Population placée sous main de justice

⁶¹ France Info, « Réforme de la justice : « aucune fermeture de tribunal », ni « carte judiciaire », assure Nicole Belloubet », 2018.

⁶² Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF), « Existe-t-il des prisons privées ? », 2020.

Le problème n'est pas tant l'absence d'effort budgétaire que sa disproportion chronique avec l'inflation de la demande pénale. Autrement dit, l'État a construit, mais à un rythme structurellement inférieur au flux qu'il devait absorber (Figure 25). Chaque année depuis 1990, il a bâti mais jamais assez vite pour rattraper une vague qu'il contribuait lui-même à alimenter par ses choix pénaux successifs. L'écart se lit d'autant plus lorsque l'on rapporte les deux dynamiques à la population française. Entre 2007 et 2025, le nombre de personnes placées sous main de justice est passé de 324 à 402 pour 100k habitants (+24%), tandis que le nombre de places opérationnelles est passé de 91 à 104 pour 100k (+14% seulement)⁶³.

Surtout, le ratio entre les deux atteste qu'il existe aujourd'hui en France près de quatre personnes sous main de justice pour une seule place de prison. C'est ce déficit d'équipement, accumulé depuis trois décennies sous toutes les majorités, qui constitue la matrice de la crise actuelle.

C. Conçu comme alternative à l'incarcération, le milieu ouvert s'est développé sans se substituer à la prison

Conçu dès 1975 comme un substitut au milieu fermé, le milieu ouvert n'a pas désengorgé les établissements pénitentiaires puisqu'il déborde lui aussi désormais. En effet, le nombre total de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) est passé de 189k en 2005 à 276k en 2025, soit une hausse de 46% en vingt ans qui s'est nourrie indifféremment de la probation et de l'enfermement⁶⁴.

Il faut d'abord concevoir **les milieux ouverts et fermés (Figure 26) comme les deux faces d'une même pièce**. La réalité du parcours pénal est marquée par une grande porosité et des allers-retours constants entre ces deux espaces, et ce dès la phase pré-sentencielle. En effet, un individu peut être placé en milieu ouvert dans l'attente de son procès (via un contrôle judiciaire ou une assignation à résidence sous surveillance électronique), avant de basculer potentiellement vers le milieu fermé au moment de sa condamnation. De même, au stade de l'exécution de la peine, l'échec ou la révocation d'une mesure en milieu ouvert précipite le condamné vers la détention, tout comme la prison organise le retour à la liberté via un passage transitoire en milieu ouvert (libération conditionnelle, semi-liberté, DDSE-aménagement).

⁶³ Ministère de la Justice, « Séries statistiques des personnes placées sous main de justice [PPSMJ] », 2026

⁶⁴ Ibid.

En 20 ans, de 2005 à 2025, le nombre de personnes suivies en milieu ouvert a augmenté de 38,3%, portant la population placée en milieu ouvert à près de 180k (Figure 27). Cette croissance est avant tout le reflet d'un système pénitentiaire qui veut compenser son sous-dimensionnement par le placement délocalisé des personnes placées sous main de justice. Cette dynamique d'élargissement masque cependant une rigidité structurelle dans la nature des mesures prises en milieu ouvert. En effet, au 1er janvier 2025, le milieu ouvert français reste concentré à près de 72% sur un seul instrument, le sursis probatoire (143k mesures, héritier direct du sursis avec mise à l'épreuve depuis la LPJ de 2019), loin devant le travail d'intérêt général (18k), le suivi socio-judiciaire (8k) ou le contrôle judiciaire (7k). La « palette d'alternatives » à la prison repose en réalité sur un dispositif quasi unique, et cela n'est pas sans rapport avec les réformes successives du milieu ouvert.

FIGURE 26 : SCHÉMA DES CATÉGORIES DE MESURES SOUS MAIN DE JUSTICE EN 2025 ⁶⁵

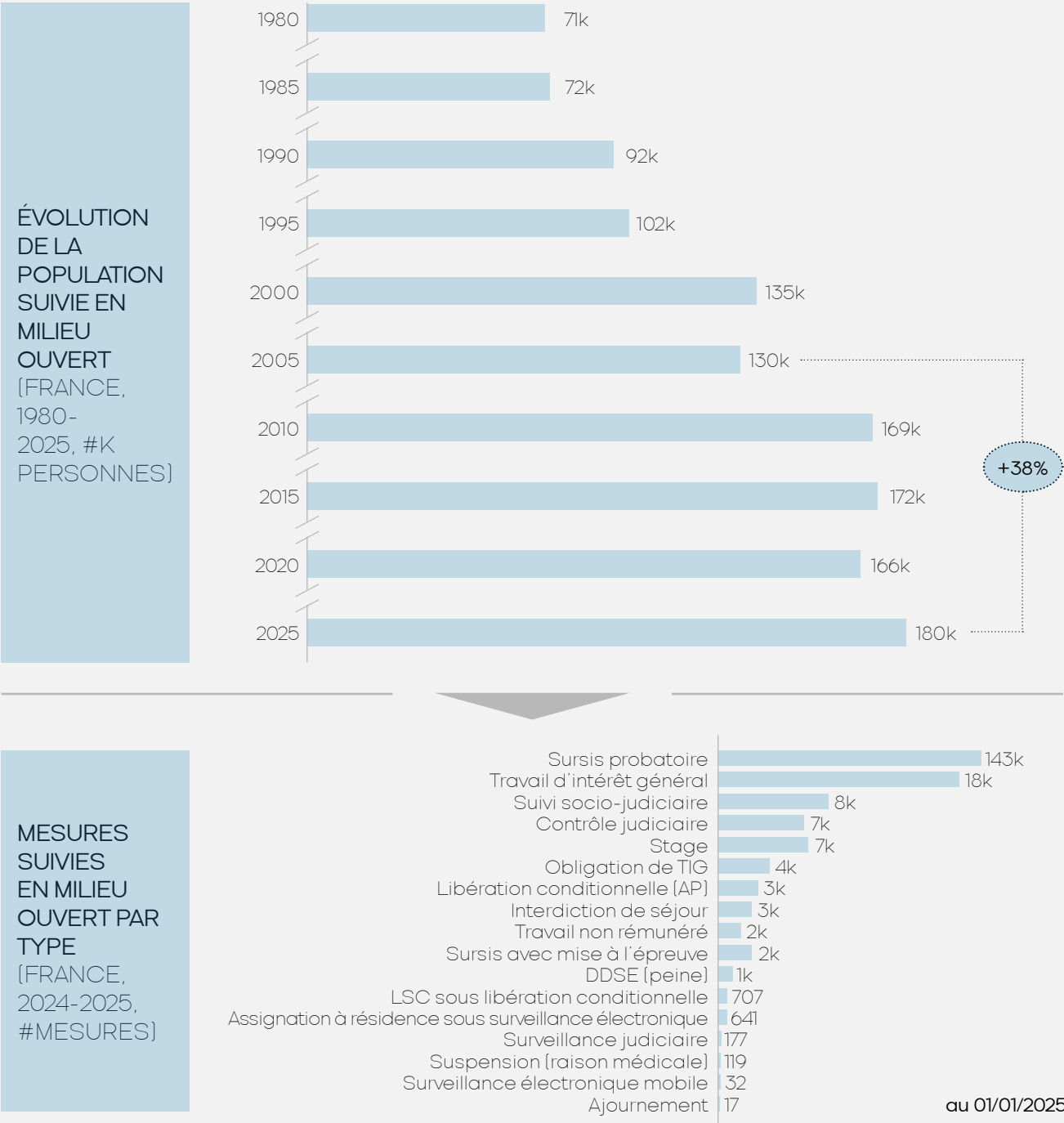
MILIEU FERME		MILIEU OUVERT					
Ecroués : 96 923		Non écroués : 204 224 (pour 179 552 personnes)					
Détenition : 80 669		Non détenition : 220 478					
Détention simple	Détention simple, placement à l'extérieur avec hébergement, semi-liberté	Détention à domicile sous surveillance électronique (sous écrou), placement à l'extérieur sans hébergement	Interdiction de séjour, libération conditionnelle, travail d'intérêt général (TIG), sursis assorti d'un TIG, sursis probatoire, stages, suspension de peine pour raison médicale, peine de détention à domicile sous surveillance électronique	Suivi socio-judiciaire [SSJ], surveillance judiciaire, placement sous surveillance électronique mobile	Ajournement avec mise à l'épreuve, ajournement aux fins d'investigation, ajournement avec injonction	Travail non rémunéré, rappel à la loi, avertissement pénal probatoire, orientation vers des structures adaptées, régularisation de la situation, réparation du dommage causé, médiation, composition pénale, éviction du domicile conjugal, stages	Contrôle judiciaire, assignation à résidence sous surveillance électronique, assignation à résidence sous surveillance électronique mobile

Les chiffres du milieu ouvert sont exprimés en mesures suivies au 1er janvier 2025 (204 224 mesures pour 179 552 personnes, une personne pouvant cumuler plusieurs mesures). Source : DAP, Séries statistiques des PPSMJ 1980-2026, tableaux 21, 54 et 55.

Cf Figure 23 : Multipliée par 2,6 en quarante-cinq ans, la population sous main de justice passe de 108k à 276k (1980-2025)

⁶⁵ Ibid.

FIGURE 27 : +38% EN VINGT ANS, LE MILIEU OUVERT ATTEINT 180K PERSONNES, PORTÉ TRÈS MAJORITAIREMENT PAR LE SURSIS PROBATOIRE



Note : France, hors collectivités d'outre-mer, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 a créé depuis le 24 mars 2020 le sursis probatoire remplaçant le sursis avec mise à l'épreuve, le sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général et la contrainte pénale, lesquels sont supprimés ; la peine de détention à domicile sous surveillance électronique est également créée.

Source : ministère de la Justice, SSER, fichier statistique APPI et données Prisme

D'Hélène Dorlhac à Nicole Belloubet⁶⁶, cinquante ans de réformes successives ont effectivement voulu déplacer l'exécution de la peine hors des murs pour réduire la pression carcérale. Or, les trajectoires statistiques invitent à reconsidérer le bien-fondé de cette idéologie. Ni l'individualisation consacrée en 1975 avec la réforme Dorlhac, ni la sécurisation amorcée par la loi Perben II en 2004, ni la consécration de l'aménagement comme principe érigé par la loi pénitentiaire de novembre 2009, ni la refondation doctrinale tentée par la loi Taubira de 2014, ni la rationalisation procédurale de la LPJ de 2019 ne sont parvenues à enrayer la hausse de la population détenue⁶⁷.

ÉLARGISSEMENT DU FILET PÉNAL : NET WIDENING

Le concept d'élargissement du filet pénal (net widening), théorisé par Stanley Cohen dans *Visions of Social Control* (1985), désigne le phénomène paradoxal par lequel l'introduction d'alternatives à l'emprisonnement, loin de réduire le périmètre de l'intervention pénale, l'étend en captant des publics qui n'auraient autrement fait l'objet d'aucune sanction privative ou restrictive de liberté.

Plus le système pénal se dote d'outils gradués et perçus comme moins répressifs, plus il étend la maille de son filet et augmente le nombre total de personnes placées sous son contrôle, sans pour autant désengorger les compartiments les plus durs⁶⁸.

Ainsi, on comprend que le milieu ouvert est devenu le régime ordinaire de l'exécution des peines courtes. En 2023, 41% des peines d'emprisonnement ferme prononcées ont été aménagées avant toute mise en détention, contre 33% en 2019⁶⁹. Plus frappant encore, 57% de ces aménagements pré-incarcération sont désormais prononcés ab initio par le juge au moment du jugement, contre 8% seulement quatre ans plus tôt. Autrement dit, la décision d'aménagement n'est plus à la seule discrétion du JAP, mais s'érige publiquement devant la victime, au moment même de l'audience.

Le mouvement se reproduit en aval, sur les sorties de détention. 47% des sorties de prison étaient aménagées en 2024, contre 33% en 2021. Sur les 25k sorties aménagées comptabilisées en 2024, la DDSE représente 42%, la semi-liberté 30%, la libération conditionnelle 24% et le placement extérieur 4%⁷⁰.

⁶⁶ Garde des Sceaux sous Emmanuel Macron

⁶⁷ Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), « L'administration pénitentiaire, 1945, 1975, 2015 : naissance des réformes, problématiques, actualité », 2015

⁶⁸ Stanley Cohen, *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*, Cambridge, Polity Press, 1985.

⁶⁹ Ministère de la Justice, SSER, « Plus de 40% des peines de prison ferme aménagées ou converties avant incarcération », Infos Rapides Justice, n° 17, 24 septembre 2024.

⁷⁰ Ministère de la Justice, SSER, « Près d'une sortie de prison sur deux en 2024 liée à un aménagement de peine », Infos Rapides Justice, avril 2025.

Surtout, 70% de ces sorties aménagées concernent des personnes dont l'écrou n'est plus maintenu, c'est-à-dire qui ne refranchissent plus la porte d'une prison. Autrement dit, la « sortie aménagée » est devenue, dans la majorité des cas, une sortie sèche réétiquetée, sans réelle continuité pénitentiaire. Le milieu ouvert n'agit plus comme un sas, mais comme une voie de délestage.

Or, ce recours croissant au milieu ouvert ne s'est pas conjugué avec une mise à disposition de moyens proportionnée, le symptôme le plus frappant de cette sous-dotation est le ratio de charge par Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (CPIP), qui n'a jamais été ramené au seuil européen de qualité. En effet, le ratio moyen est passé de 79,9 personnes suivies par CPIP en 2018 à 70,6 en 2021. Cette charge demeure au-dessus du seuil de 60 personnes par agent de probation, repris notamment par la Commission nationale consultative des droits de l'homme comme cible inspirée des standards européens issus du rapport SPACE II du Conseil de l'Europe⁷¹.

La conséquence la plus grave de ce sous-dimensionnement est documentée par la mission d'urgence relative à l'exécution des peines : 34k personnes ont été libérées de prison en 2023 sans accompagnement, soit 62% des personnes libérées au cours de cette année. Les SPIP sont théoriquement chargés de préparer les sorties, mais la suroccupation produit des libérations si nombreuses et si rapides qu'aucun suivi ne peut être organisé pour la majorité d'entre elles. Dès lors, la réinsertion est d'autant plus dégradée et le risque de récidive est d'autant plus important. Conçu pour désengorger la prison, le milieu ouvert finit ainsi par la nourrir⁷².

Le milieu ouvert apparaît donc moins comme une alternative structurante à la prison que comme un outil de régulation imparfait, pris dans une logique de « serpent qui se mord la queue » où chaque tentative de correction contribue paradoxalement à reproduire le déséquilibre initial.

D. La suroccupation dégrade les conditions de détention au point d'exposer la France à des condamnations européennes répétées

Au 1er janvier 2026, 97% des personnes détenues en maison d'arrêt étaient hébergées au sein d'un établissement ou quartier maison d'arrêt dont la densité carcérale était supérieure à 100%, et 77% au sein d'un établissement ou quartier maison d'arrêt dont la densité carcérale était supérieure à 150%. C'est donc dans ces établissements que les conditions de vie des détenus sont les plus dégradées, à la fois à cause de l'entassement des personnes écrouées, mais aussi parce que les personnes prévenues en attente de jugement se retrouvent enfermées avec

⁷¹ Sénat, « SPIP : la lutte contre la récidive mise à l'épreuve », Rapport d'information n° 353, 2023.

⁷² Ministère de la Justice, « Rapport de la mission d'urgence relative à l'exécution des peines », 2025.

des profils aux niveaux de dangerosité différents, parfois pendant des mois, voire des années, engendrant un risque de « contamination criminogène » important⁷³.

La situation est préoccupante au regard de trois indicateurs clés pour lesquels la France est constamment rappelée à l'ordre.

- **Le principe de l'encellulement individuel (un détenu, une cellule), inscrit dans le droit français depuis la loi du 5 juin 1875, est depuis largement dépassé en France.** Ce principe a été réaffirmé dans la loi pénitentiaire de 2009 en fixant un délai de 5 ans pour sa mise en œuvre, avant de voter des moratoires successifs repoussant l'échéance à 2014, puis 2019, puis 2022. Ainsi, en 2023, seuls 39% des détenus disposaient d'une cellule individuelle. La réalité quotidienne dans les maisons d'arrêt est celle d'une promiscuité extrême⁷⁴.
- **L'autre indicateur marquant de cette saturation est le nombre de détenus contraints de dormir sur un matelas posé à même le sol.** Au 1er février 2026, 6 596 prisonniers étaient dans cette situation, contre 4 490 un an plus tôt, soit une hausse de 47% en un an. Cette évolution exponentielle et soudaine confirme la rapidité de la fuite en avant⁷⁵ que connaît la suroccupation carcérale.
- **Enfin, la France présente l'un des taux de suicide en prison parmi les plus élevés d'Europe avec 19,4 suicides pour 10 000 détenus,** suivie de la Lituanie (18,3) et de la Lettonie (17,6). En 2025, 136 suicides ont été recensés en prison. Au niveau national, le risque de suicide en prison est de 10 à 13 fois supérieur à celui observé dans la population générale. La prison, ne remplissant plus son rôle de correction des comportements, en devient davantage pathogène⁷⁶.

De plus, les conditions de détention sont aussi celles de l'activité en prison, or le travail en détention étant lacunaire en l'état, les bonnes conditions de réinsertion à la sortie ne sont pas réunies. Les entrants possèdent déjà des profils professionnels homogènes, avec 65% qui sont sans emploi au moment de leur incarcération, 52% sans aucun diplôme et 80% sans baccalauréat⁷⁷. Le travail constitue, pour ce public, la condition sine qua non d'une réinsertion durable, en ce qu'il structure le temps, génère un revenu, permet l'indemnisation des victimes, transmet des compétences mobilisables à la sortie et constitue, selon les études comparatives européennes, le principal levier de prévention de la récidive⁷⁸.

⁷³ Ministère de la Justice, « Séries statistiques des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) », 2026.

⁷⁴ Fondation iFRAP, « Comment sortir le système pénitentiaire français de la crise ? Les exemples néerlandais et norvégien », 2025.

⁷⁵ Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), « Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France au 1er février 2026 », 2026.

⁷⁶ Conseil de l'Europe, « SPACE - Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe », rapport annuel, 2024.

⁷⁷ Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP), *Étude d'impact socio-économique de la réinsertion professionnelle des personnes placées sous main de justice*, Ministère de la Justice, 2024.

⁷⁸ Cour des comptes, « La politique publique de prévention de la récidive », 2024.

Or, depuis la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, le travail des personnes détenues n'est plus obligatoire en France. L'ancien article 720 du Code de procédure pénale, devenu l'article 717-3, dispose désormais que « toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérées qui le souhaitent »⁷⁹. Présentée comme un alignement sur les standards des droits fondamentaux et la fin de la logique du « travail pénal », cette abrogation a produit des effets délétoires puisque l'activité en détention décline de façon continue depuis lors.

À peine 23% des détenus (soit plus de 20k personnes⁸⁰) ont aujourd'hui accès à un travail rémunéré, et moins de 9% bénéficient d'une formation professionnelle⁸¹. En comparaison, 31% des détenus italiens avaient un travail en 2017⁸². Le rapport sénatorial Loricant (2002) dénonçait déjà un « bilan accablant » du travail pénitentiaire, marqué par un chômage structurel de 60% et un déficit chronique d'offre. La France fait à cet égard figure d'exception : en Italie, aux Pays-Bas, en Allemagne ou au Royaume-Uni, le travail des condamnés demeure obligatoire et constitue le pivot de l'exécution de la peine⁸³.

En conséquence, seuls 16% des sortants de prison retrouvent un emploi dans les douze mois suivant leur libération. L'ATIGIP estime à 1,4 milliard d'euros par an le coût économique cumulé de cette faible réinsertion professionnelle et de la récurrence associée, soit 16 208 € par personne l'année suivant sa sortie⁸⁴. En réalité, l'incarcération en suroccupation chronique fige la trajectoire des détenus et cela a un coût pour la collectivité.

La suroccupation carcérale française constitue désormais une violation systémique, constatée et sanctionnée par les institutions européennes. La CEDH a condamné la France à plusieurs reprises pour « conditions de détention dégradantes et inhumaines », en violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, et a dénoncé l'inaction structurelle de l'État pour y remédier. Le Conseil de l'Europe, dans son Communiqué du 22 janvier 2026, a pointé la « surpopulation carcérale persistante et la détérioration des conditions de détention en France »⁸⁵.

⁷⁹ Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, article 5 modifiant l'article 720 (devenu 717-3) du Code de procédure pénale ; Conseil constitutionnel, décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013, commentaire historique

⁸⁰ Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP), « Travail en détention », www.atigip.justice.gouv.fr, consulté en mai 2026

⁸¹ Economix, « Économie du travail en prison : enjeux, résultats et perspectives », 2021.

⁸² Institut Montaigne, « Travail pénitentiaire : où en sont nos voisins européens ? », 2019.

⁸³ Sénat, « Le travail des détenus », étude de législation comparée n° LC-104, 2002 [mise à jour 2023].

⁸⁴ Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP)/ Koreis Conseil, « Étude des impacts économiques de la réinsertion professionnelle et de la récurrence des sortants de prison », ministère de la Justice, 2022.

⁸⁵ Conseil de l'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), « Le Comité anti-torture déplore une nouvelle fois la surpopulation carcérale et la détérioration des conditions de détention en France », 2026.

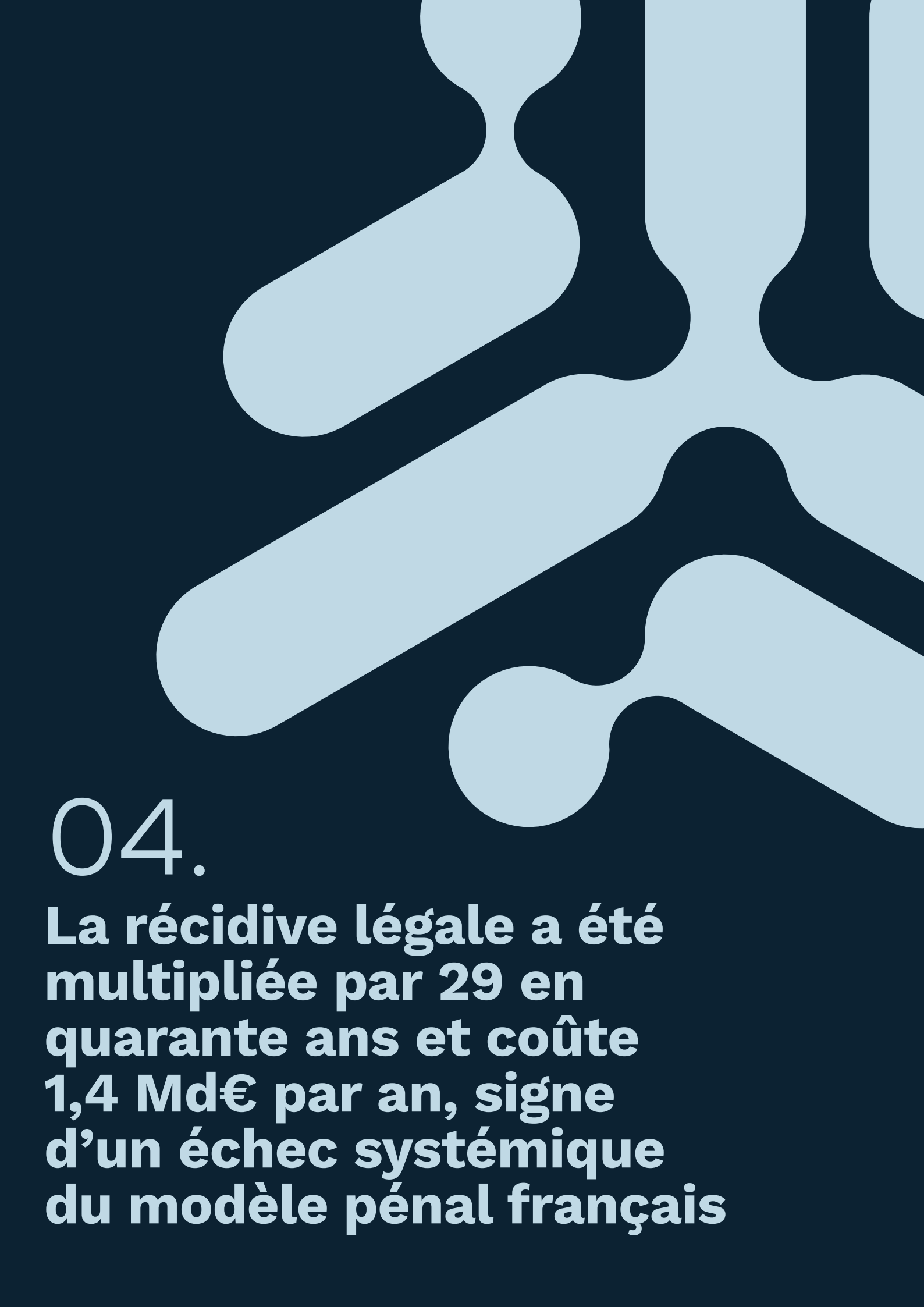
Le fait d'être régulièrement rappelé à l'ordre par les juridictions supranationales sur le respect des droits fondamentaux dans ses propres établissements publics constitue une atteinte à la crédibilité de l'institution judiciaire et, plus largement, à l'autorité de l'État. En attestant de cette insuffisance à l'échelle internationale, la France se déshonore et réussit l'exploit de trop peu et de trop mal emprisonner. Les juridictions françaises ont réagi à ces différentes condamnations en créant un recours juridictionnel spécifique.

Depuis la décision du Conseil constitutionnel du 2 octobre 2020, toute personne détenue peut saisir le juge judiciaire pour faire constater l'indignité de ses conditions de détention et obtenir, le cas échéant, un transfert ou une mise en liberté. L'existence même de ce recours traduit l'aveu implicite que l'État n'est plus en mesure de garantir, par ses propres moyens, un accueil correct des prisonniers dans l'ensemble de ses établissements pénitentiaires⁸⁶.

Le système carcéral français est ainsi pris dans un engrenage pathogène où chaque dysfonctionnement en nourrit un autre. La suroccupation dégrade les conditions de détention, qui détériorent la santé mentale des détenus, qui alimentent la violence en détention, qui épuisent le personnel pénitentiaire, qui réduisent les capacités de prise en charge, qui entravent la réinsertion, qui alimentent la récidive, qui nourrissent à leur tour les entrées en détention.

Ce constat est celui d'un système arrivé aux limites de sa cohérence, où la mission de sécurité publique confiée à l'administration pénitentiaire se trouve compromise par les conditions mêmes dans lesquelles elle est exercée. Le dernier élément bouclant ce cercle vicieux est la récidive.

⁸⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2020-858/859 QPC, 2020.



04.

**La récidive légale a été
multipliée par 29 en
quarante ans et coûte
1,4 Md€ par an, signe
d'un échec systémique
du modèle pénal français**

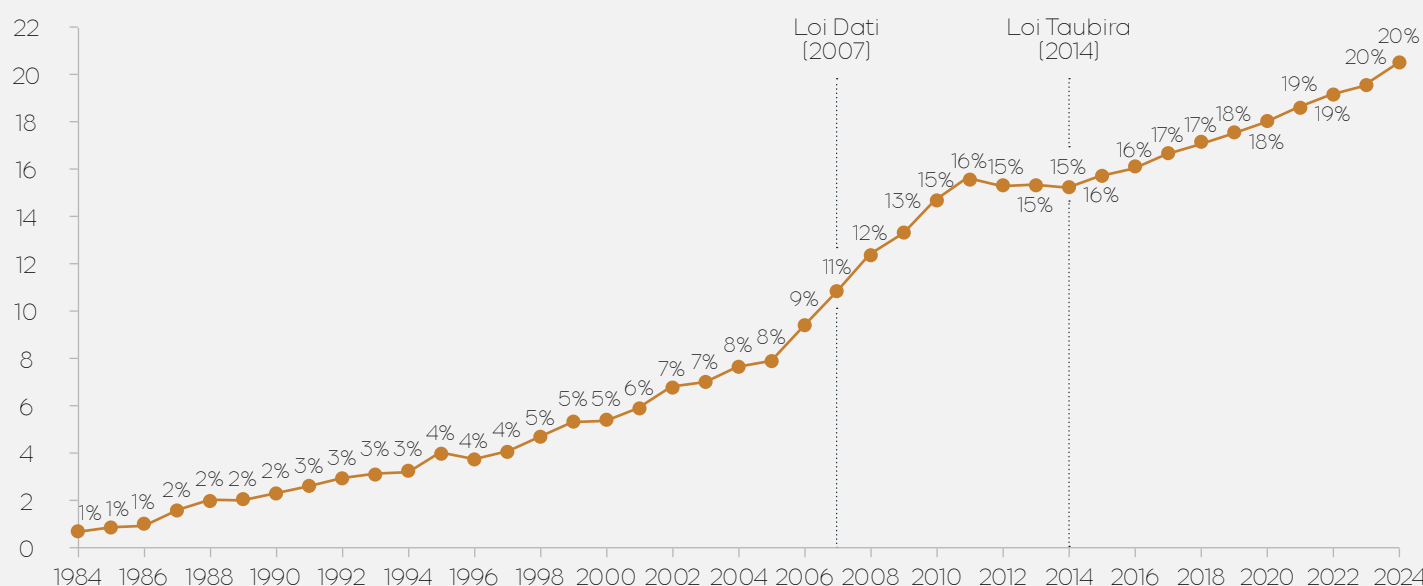
La récidive n'a rien de marginal puisqu'elle entretient et aggrave largement les dysfonctionnements précédemment décrits, agissant comme le ressac des affaires déjà traitées. Elle constitue aussi **le symptôme le plus éloquent d'une justice qui ne fonctionne plus**. En effet, une justice qui échoue à réprimer et à corriger les comportements pathogènes, au sens foucauldien du terme, est une justice en échec, incapable de prétendre à la confiance des justiciables.

Or, en 2024, la justice a condamné 240 personnes pour un crime et près de 75k pour un délit en état de récidive légale [commission d'un nouveau délit, du même type, dans un laps de temps défini par la loi après une première condamnation définitive], auxquelles s'ajoutent 620 réitérants pour les crimes et 89k pour les délits. Au total, la part des condamnés porteurs d'un antécédent, récidivistes ou réitérants, atteint **35% en matière criminelle et 45% en matière délictuelle**⁸⁷. Autrement dit, près d'un condamné sur deux, pour les délits qui constituent la majorité de la masse des contentieux, a déjà eu affaire à la justice.

Et, cette propension à la récidive a progressé sans discontinuer en France depuis près de 40 ans. Le taux de récidivistes au sens légal, longtemps résiduel, a été multiplié par quatorze pour les crimes [de moins de 1% en 1989 à 10% en 2024] et par vingt-neuf pour les délits [de 0,7% en 1984 à 20% 2024]. La réitération, plus stable, s'établit aujourd'hui à 25% pour les crimes et 25% pour les délits, oscillant respectivement entre 25 et 38% et autour de 24% depuis 1989⁸⁸.

FIGURE 28 : MULTIPLIÉ PAR 29 EN QUARANTE ANS, LE TAUX DE RÉCIDIVE LÉGALE PASSE DE MOINS DE 1% À 20% (1984-2024)

Taux de récidive légale pour les délits



⁸⁷ Ministère de la Justice, « Références statistiques Justice [RSJ] », édition 2025.

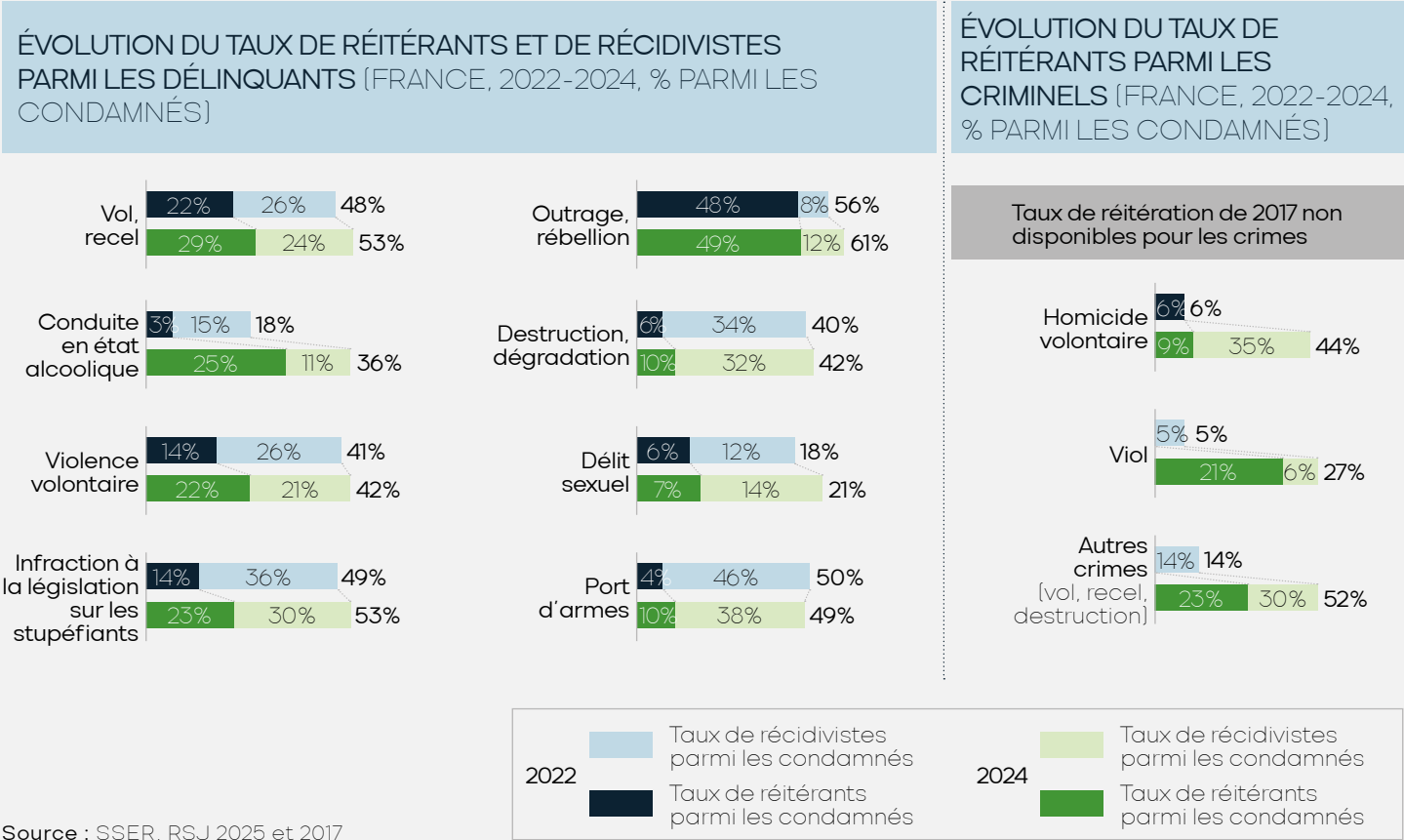
⁸⁸ Ibid.

Avant d’être une question statistique, la récidive constitue d’abord un enjeu de définition. Sa mesure varie sensiblement selon l’angle retenu, et toute analyse rigoureuse impose de clarifier trois notions distinctes présentées dans l’encadré ci-dessous.

LA RÉCIDIVE : UN ENJEU DE DÉFINITION

- Récidive légale stricte** : situation, inscrite au Casier judiciaire national, dans laquelle une personne déjà condamnée définitivement commet une nouvelle infraction répondant aux conditions précises du Code pénal (même infraction ou infraction assimilée, dans un délai déterminé). Elle constitue une circonstance aggravante.
- Réitération légale** : commission d’une nouvelle infraction par une personne déjà condamnée, sans que les conditions strictes de la récidive légale soient réunies. Elle n’est pas inscrite au casier et doit être reconstituée par le statisticien.
- Récidive au sens large (mesure des sortants de prison)** : toute nouvelle infraction donnant lieu à condamnation ou composition pénale après la libération, quelle qu’en soit la nature. C’est la seule mesure qui suive réellement le devenir pénal des personnes et qui permette d’évaluer l’effet d’une peine.

FIGURE 29 : LES TAUX DE RÉITÉRANTS ET DE RÉCIDIVISTES LÉGAUX CONNAISSENT UNE PROGRESSION EN MATIÈRE DE DÉLINQUANCE ET DE CRIMINALITÉ (2022-2024)



Quel que soit l'indicateur mobilisé, qu'il s'agisse de la récidive légale au sens strict, de la réitération ou de la récidive criminologique large, les données officielles convergent vers une conclusion qui ne souffre aucune contestation. La sanction pénale, telle qu'elle est aujourd'hui prononcée et exécutée en France, ne produit pas l'effet dissuasif durable souhaité. Le taux de récidivistes légaux a été multiplié par vingt-neuf depuis 1984, et **près de deux sortants de prison sur trois (63%)** sont à nouveau condamnés dans les cinq ans qui suivent leur libération⁸⁹ [Figure 30].

A. Malgré quarante ans de réformes pénales alternant fermeté et clémence, la récidive légale délictuelle a été multipliée par plus de vingt-neuf, passant de 0,7% à 20%

Cf Figure 28 : Multiplié par 29 en quarante ans, le taux de récidive légale passe de moins de 1% à 20% (1984-2024)

La série la plus longue disponible, issue du fichier statistique du Casier judiciaire national, établit que le **taux de récidivistes légaux** (i.e. circonstance aggravante pour une même infraction de la même nature qu'une commise précédemment et ce dans un délai strict depuis la première infraction prévu par la loi) **parmi les condamnés pour délit a été multiplié par vingt-neuf en quarante ans, passant de 0,7% en 1984 à 20% en 2024**. Cette progression est continue et, surtout, totalement insensible aux alternances politiques comme aux durcissements législatifs successifs. Aucune des réformes adoptées sur la période, qu'elle ait relevé d'une logique de fermeté ou d'une logique de réinsertion, n'a infléchi durablement la courbe.

L'échec apparent des politiques de fermeté face à la récidive tient moins à leur sévérité qu'à leur application incomplète, les fameuses peines planchers instaurées par Rachida Dati en 2007 étant maintenant qualifiées de **peines planchers trouées à la lumière de leurs résultats**. En effet, ces peines plancher, depuis supprimées en 2014 avec la Loi Taubira, étaient censées limiter la liberté du juge en imposant des peines minimales en cas de récidive. Or, leur période d'application coïncide avec une forte hausse de la récidive (augmentation de 7,4 points entre 2000 et 2011). Mais cette concomitance ne prouve pas l'échec de la fermeté. Elle montre plutôt que cette fermeté est restée largement théorique.

En pratique, les peines plancher ont été neutralisées par deux mécanismes.

- D'abord, au stade du prononcé, les juges ont souvent substitué au ferme des peines avec sursis et mise à l'épreuve.
- Ensuite, au stade de l'exécution, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a rendu les aménagements de peine beaucoup plus fréquents. Elle a en effet fait passer de un à deux ans le seuil en dessous duquel une peine de prison peut être aménagée, donc purgée autrement qu'en détention (bracelet électronique, semi-liberté, travail d'intérêt général). Ainsi, de nombreuses peines fermes ont été prononcées sans jamais déboucher sur une véritable incarcération.

⁸⁹ Ministère de la Justice, SSER, « Sortants de prison en 2016 : 63% ont commis une nouvelle infraction dans les cinq ans », *Infos Rapides Justice*, n° 20, 2024 ; CESE, « La réinsertion des personnes détenues », *Rapport* 2019.

Le surcroît de sévérité voulu par le législateur n'a donc jamais réellement produit ses effets. La hausse de la récidive ne traduit pas l'échec d'une fermeté appliquée, mais celui d'une fermeté annoncée, puis vidée de sa portée au moment du jugement ou de l'exécution. Quant aux peines effectivement exécutées, elles l'ont souvent été dans des établissements surpeuplés, pauvres en activités structurantes et marqués par la promiscuité avec des profils plus ancrés dans la délinquance. L'enjeu n'est donc pas d'alléger les peines, mais de garantir leur exécution réelle, rapide et digne.

Dans une logique inverse, la réforme Taubira de 2014 n'a pas davantage produit l'effet escompté. La progression se poursuit sans rupture jusqu'en 2021, en dépit d'une réforme dont l'objectif explicite était de réduire la récidive par la promotion de peines alternatives à l'incarcération et par le développement de la contrainte pénale. Cette continuité statistique invalide, de manière symétrique, l'argument selon lequel l'allègement des peines aurait spontanément facilité la réinsertion.

Les deux logiques opposées qui ont successivement structuré la politique pénale française, fermeté affichée d'un côté et indulgence assumée de l'autre, partagent ainsi le même bilan d'inefficacité. Le constat est rendu d'autant plus préoccupant qu'il survient dans un contexte de progression continue de la dépense publique consacrée à la justice et à l'administration pénitentiaire, sans que cette élévation des moyens ne se traduise par un infléchissement perceptible des résultats.

B. C'est moins le quantum de la peine que l'ancienneté dans la carrière délinquante de l'infracteur qui structure le risque de récidive

La dispersion des taux selon la nature de l'infraction et selon le profil des condamnés porte un message essentiel pour le débat sur les profils dits « dangereux » : **le facteur prédictif le plus puissant de la récidive n'est pas la sévérité de la peine subie, mais l'ancienneté dans la carrière délinquante.** Afin de prouver ce point, il nous faut distinguer rigoureusement deux taxinomies, à savoir la photographie **rétrospective** du passé pénal des condamnés d'une année, et le suivi **prospectif** du devenir des sortants de prison.

Cf Figure 29 : Les taux de réitérants et de récidivistes légaux connaissent une progression en matière de délinquance et de criminalité (2022-2024)

La lecture rétrospective révèle d'abord une réalité indéniable selon laquelle **les mêmes infracteurs du quotidien passent et repassent devant les tribunaux.**

La récidive se concentre d'abord dans les contentieux de masse que la sanction ne parvient plus à interrompre. Le vol et le recel comptent 53% de condamnés déjà connus de la justice, dont 29% de récidivistes et 24% de réitérants, les infractions à la législation sur les stupéfiants atteignent également 53%, et la conduite en état alcoolique 36%⁹⁰. Ces infractions, qui alimentent l'essentiel du flux correctionnel ordinaire, révèlent une justice qui revoit les mêmes profils sans parvenir à infléchir durablement leurs trajectoires.

À l'inverse, les infractions sexuelles présentent des taux de récidive et de réitération en apparence plus faibles, puisque c'est moins la peine abstraite que la contrainte durable, individualisée et spécialisée qui pèse sur le comportement post-pénal. 7% de récidivistes et 14% de réitérants pour les délits sexuels, 6% et 21% pour les viols⁹¹. Cet écart ne s'explique pas seulement par le quantum de peine prononcé, mais par la continuité et la spécialisation du suivi imposé à ces auteurs : prise en charge psychologique, contrôle judiciaire prolongé, inscription au Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv) et surveillance post-pénale.

Le constat devient plus préoccupant encore en matière criminelle, où la récidive et la réitération progressent nettement entre 2017 et 2024 : elles sont multipliées par 1,5 pour les homicides, de 6% à 9%, par 1,2 pour les viols, de 5% à 6%, et par 1,6 pour les autres crimes, jusqu'à 23%⁹².

Au total, le facteur décisif n'est pas seulement la nature de la peine subie, mais l'ancienneté dans la carrière délinquante. Le multirécidiviste relève donc d'une logique de prise en charge spécifique, intensive et continue, que le système pénal actuel ne sait pas organiser.

⁹⁰ Ministère de la Justice, Sous-direction de la statistique et des études [SDSE], « Références statistiques Justice 2025 », 2025.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

Le fichier statistique des sortants de prison, qui apparie le casier judiciaire et les données pénitentiaires, permet d'établir que, parmi les sortants de 2016, **33% ont été à nouveau condamnés dans l'année suivant leur libération, 48% dans les deux ans et 63% dans les cinq ans.**

FIGURE 30 : LA RÉCIDIVE NE CESSE DE CROÎTRE APRÈS LA SORTIE, ET PASSE DE 9% À SIX MOIS JUSQU'À 63% À CINQ ANS APRÈS LA SORTIE (2016-2021)

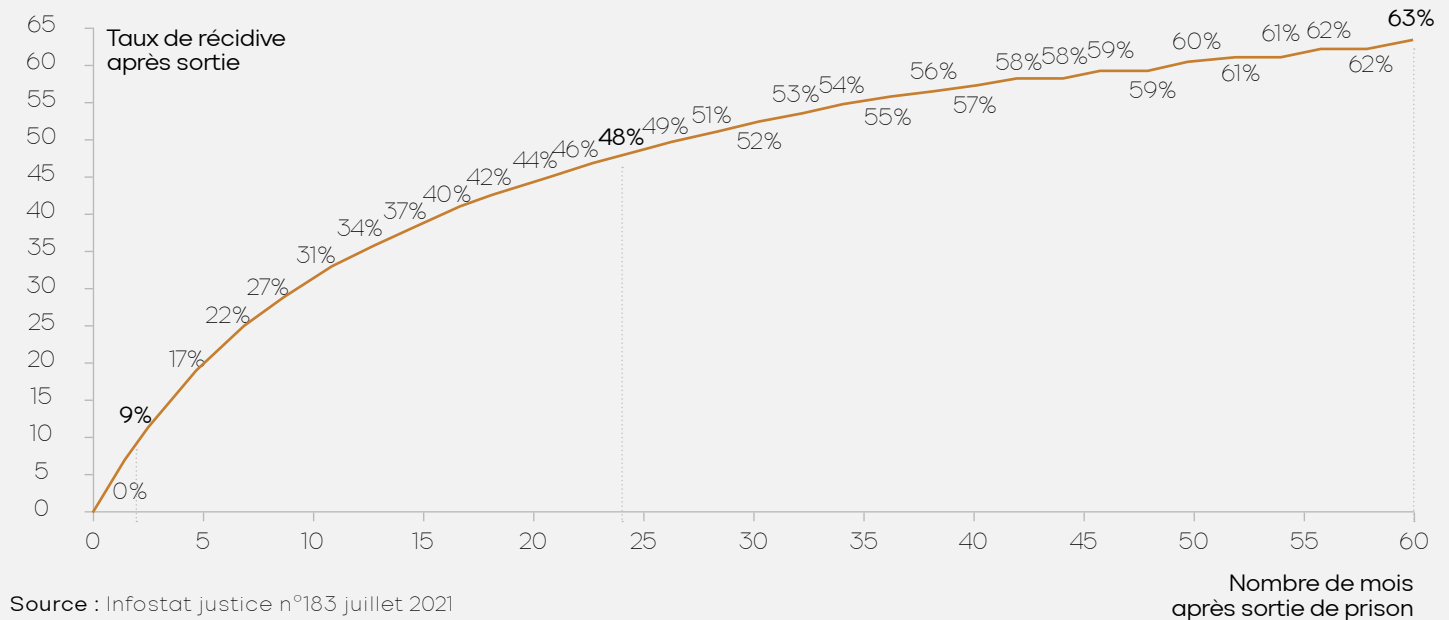
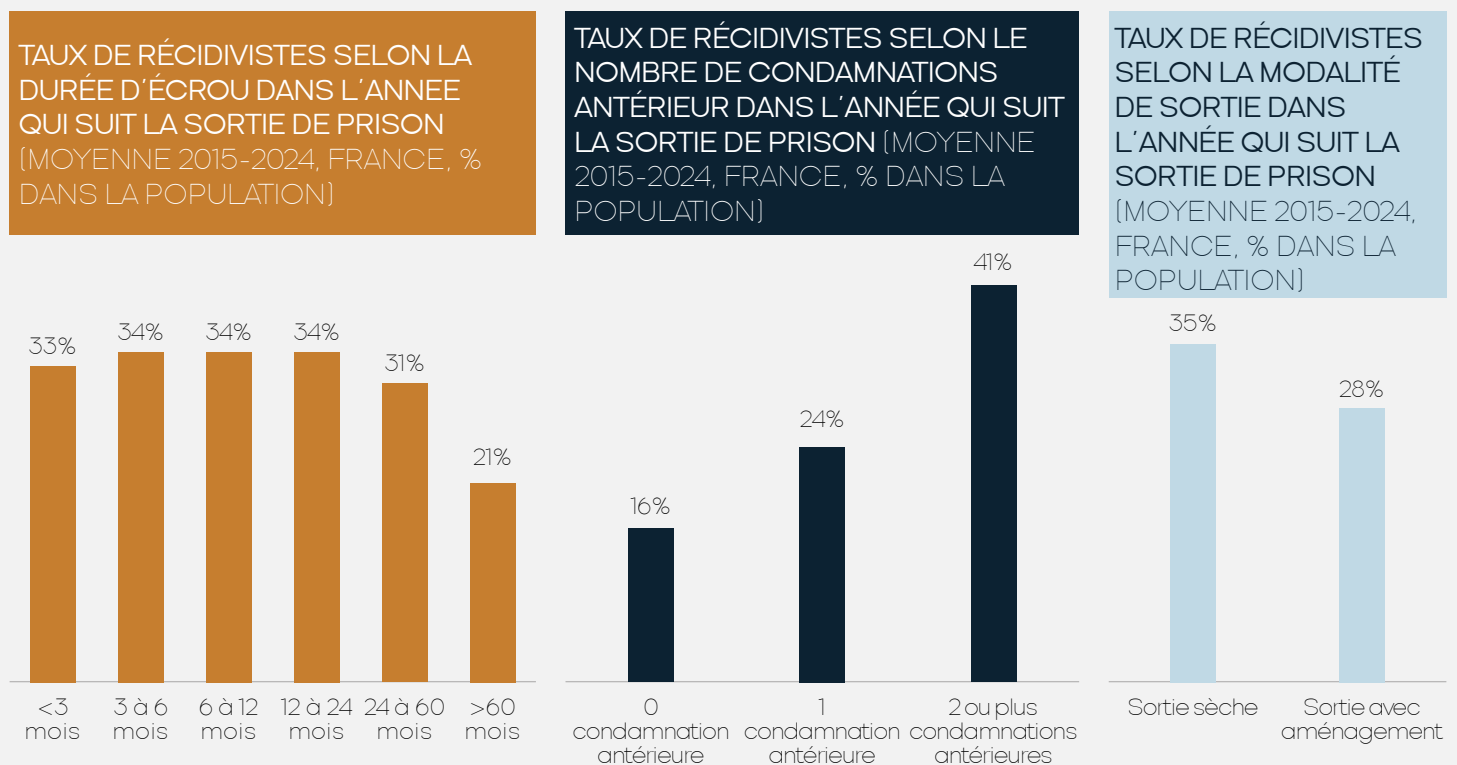


FIGURE 31 : LE TAUX DE RÉCIDIVE À 12 MOIS DES SORTANTS DE PRISON SELON LEURS CARACTÉRISTIQUES PÉNALES (2015-2024)



Source : Infos Rapides Justice n°27

Premier enseignement : la durée d'incarcération n'a pratiquement aucun effet protecteur en deçà de cinq ans (Figure 31). La récidive à un an des sortants oscille entre 33 et 35% pour toutes les durées d'écrou inférieures à cinq ans, dans une stabilité presque parfaite. Le taux ne décroît véritablement que pour les peines de plus de cinq ans, à 21%. Cette dernière baisse ne saurait pourtant être lue comme la preuve d'une vertu de l'enfermement prolongé, puisqu'elle reflète d'abord le profil des intéressés (auteurs de crimes graves, souvent isolés, et surtout nettement plus âgés à la libération) ainsi que l'effet mécanique de l'âge sur le risque de récidive, dont on sait qu'il s'effondre passé cinquante ans⁹³.

Deuxième enseignement : l'effet cliquet des antécédents judiciaires est, lui, considérable. La récidive à un an passe de 16% pour les sortants sans aucune condamnation antérieure à 24% pour ceux qui en comptent une, et bondit à 41% pour ceux qui en comptent deux ou plus, soit un écart de vingt-cinq points entre le primo-condamné et le multirécidiviste. On comprend ici que c'est avant tout cette variable, et non le quantum, qui structure le risque. Autrement dit, le multirécidiviste relève d'une logique de prise en charge sui generis que le système actuel ne sait pas mettre en œuvre⁹⁴.

Troisième enseignement : la sortie sèche peut aggraver la récidive. Les détenus libérés sans aménagement de fin de peine récidivent à 35% dans l'année, contre 28% pour ceux qui bénéficient d'un aménagement (libération conditionnelle, DDSE, placement extérieur). L'écart de près de huit points (toutes réserves de profil mises à part) désigne le moment de la sortie comme le point de bascule de la trajectoire pénale, et la rupture de prise en charge comme un facteur aggravant en soi⁹⁵.

C. Un suivi post-détention défaillant qui aggrave les probabilités de récidive avec 62% des sorties qui se font sans accompagnement

L'analyse criminologique a documenté de longue date que la transition entre la détention et la liberté constitue le moment de plus grande vulnérabilité du parcours pénal. C'est dans les premiers mois suivant la sortie que se concentre le risque de récidive, et c'est aussi à ce moment-là que la prise en charge du condamné est la plus déterminante.

Or, le système français y consacre des moyens manifestement insuffisants, 34k personnes ont été libérées de prison en 2023 sans aucun accompagnement, soit 62% des effectifs libérés au cours de cette année (mission d'urgence relative à l'exécution des peines, IGJ, mars

⁹³ Ministère de la Justice, SSER, « Récidive des sortants de prison après un an : des évolutions contrastées en lien avec la crise sanitaire », Infos Rapides Justice, n° 27, avril 2025 ; Ministère de la Justice, SSER, « Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison », Infostat Justice, n° 183, juillet 2021.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

2025). Les SPIP sont théoriquement chargés de préparer les sorties, mais la suroccupation produit des libérations si nombreuses et si rapides qu'aucun suivi ne peut être organisé pour une majorité d'entre elles⁹⁶.

Seuls 16% retrouvent un emploi dans les 12 mois suivant leur libération. Les conditions matérielles d'une réinsertion réussie ne sont pour ainsi dire jamais réunies. Cette défaillance est par ailleurs aggravée par le profil sociologique des détenus à leur libération, comme vu précédemment à propos des conditions carcérales, ils sont à 65% sans emploi à l'entrée, 52% sans aucun diplôme et 80% sans baccalauréat.

D. L'écart de quinze points avec les pays nordiques montre que la récidive n'est pas une fatalité, leur modèle reposant sur des peines courtes, certaines et effectivement purgées

L'analyse économique de la récidive, encore embryonnaire en France, contrairement aux travaux menés aux Pays-Bas, met en évidence un coût social considérable que la fonction de prévention de l'institution pénale ne compense plus.

Le coût d'une journée de détention en établissement pénitentiaire est estimé à 142€ par détenu. Sur cette base, le coût budgétaire annuel d'un sortant qui récidive dans les douze mois et retourne en détention pour une nouvelle peine n'est pas seulement la nouvelle dépense pénitentiaire, mais l'addition de l'inefficacité de la première incarcération, du coût de l'instruction et du jugement de la nouvelle infraction, du préjudice supporté par les victimes, et des coûts indirects supportés par la sécurité sociale, par les services sociaux et par les forces de l'ordre⁹⁷.

L'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle estime au total à 1,4 milliard d'euros par an le coût économique lié à la faible réinsertion professionnelle et à la récidive, soit plus de 16 000 € par personne l'année suivant sa sortie de prison. Ce coût agrégé, qu'aucune étude française n'a à ce jour quantifié de manière exhaustive, justifierait à lui seul un effort d'évaluation comparable à celui consacré aux politiques publiques relevant de la sphère sanitaire ou éducative⁹⁸.

L'expérience néerlandaise constitue le contre-exemple le plus instructif, et ce d'autant plus qu'elle ne saurait être suspectée de procéder d'un quelconque laxisme. Le *Recidivism Monitor* du WODC, organe de recherche du ministère néerlandais de la Justice, établit un taux de récidive générale à deux ans des condamnés adultes de 32%, contre 48% en France à 24 mois. Toutes choses égales

⁹⁶ Ministère de la Justice, « Rapport de la mission d'urgence relative à l'exécution des peines », 2025.

⁹⁷ Cour des comptes, « Évaluation de deux peines alternatives à l'incarcération : le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique », 2025.

⁹⁸ Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP), « Étude d'impact socio-économique de la réinsertion professionnelle des personnes placées sous main de justice », Ministère de la Justice, 2024

par ailleurs, l'écart est de l'ordre de quinze points en défaveur de la France. Cette divergence s'enracine dans deux choix d'architecture diamétralement opposés⁹⁹.

Ce constat n'est pas isolé : les pays nordiques confirment la même corrélation entre exécution maîtrisée et faible récidive. Les statistiques pénitentiaires comparées des cinq pays nordiques font apparaître, pour les sortants de détention, un taux de réincarcération ou de nouvelle condamnation à deux ans de 18% en Norvège, 21% en Islande, 32% en Suède comme au Danemark et 33% en Finlande. L'écart avec les 48% français s'échelonne ainsi de quinze points face aux pays scandinaves les plus proches jusqu'à près de trente points face à la Norvège, qui réincarcère à deux ans près de trois fois moins que la France¹⁰⁰.

Aux Pays-Bas, la politique pénale est construite autour de la rapidité d'exécution et de la certitude de la peine, avec des incarcérations pour des durées plus brèves et systématiquement exécutées. En France, la pratique des aménagements *ab initio*, des crédits de réduction de peine automatiques et des sorties sans suivi structuré aboutit à une dilution du quantum effectivement subi et à une rupture de la continuité de la prise en charge entre l'amont et l'aval de la détention. Le retard français en matière de récidive ne procède d'aucune fatalité culturelle. **Les trajectoires néerlandaise et nordiques établissent que la récidive recule lorsque la sanction est exécutée vite et à coup sûr, lorsque la chaîne pénitentiaire et probationnaire fonctionne d'un seul tenant, et lorsque les sorties sont systématiquement encadrées.**

⁹⁹ WODC [Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum], ministère néerlandais de la Justice, « Recidive onder justitiabelen in Nederland : verslag over de periode 2006-2018 », 2019.

¹⁰⁰ Ragnar KRISTOFFERSEN (éd.), *Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2016-2020*, KRUS, 2022, données 2018.



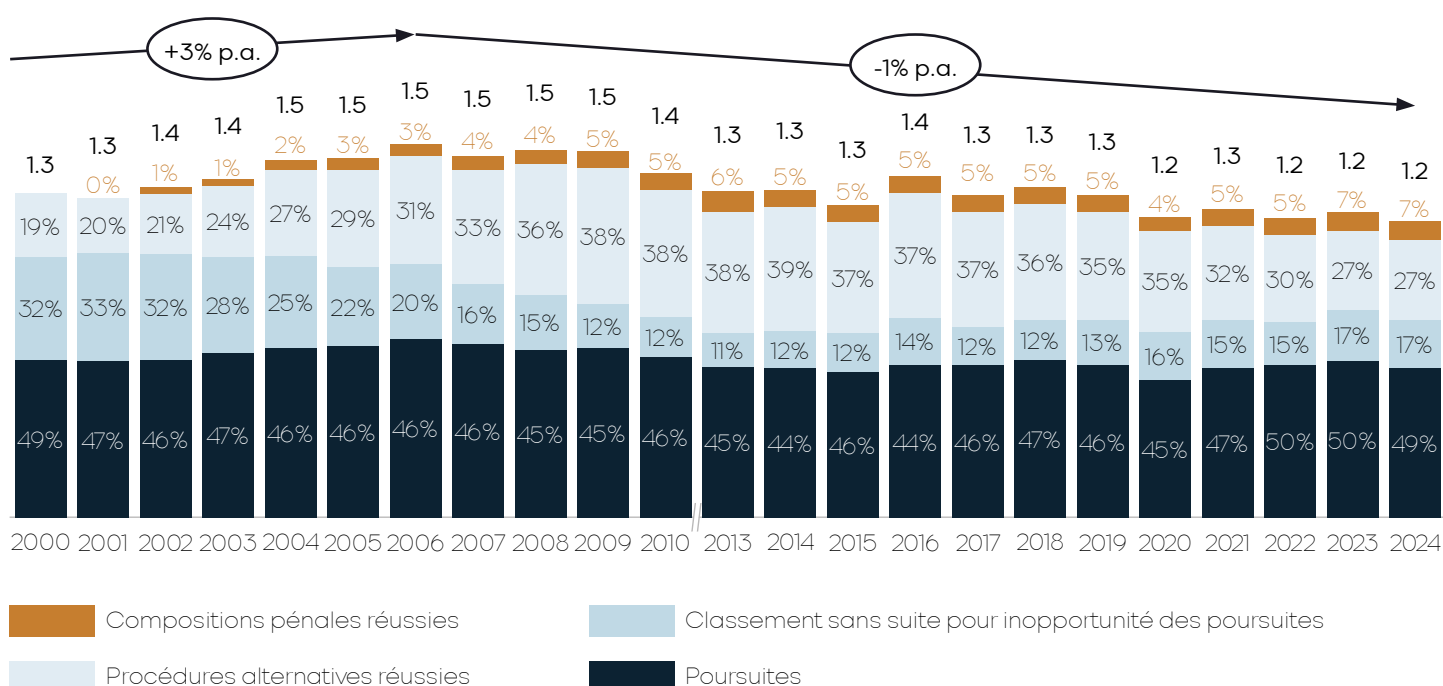
Annexes

ANNEXE 1 : LE PRINCIPE DE L'OPPORTUNITÉ DES POURSUITES

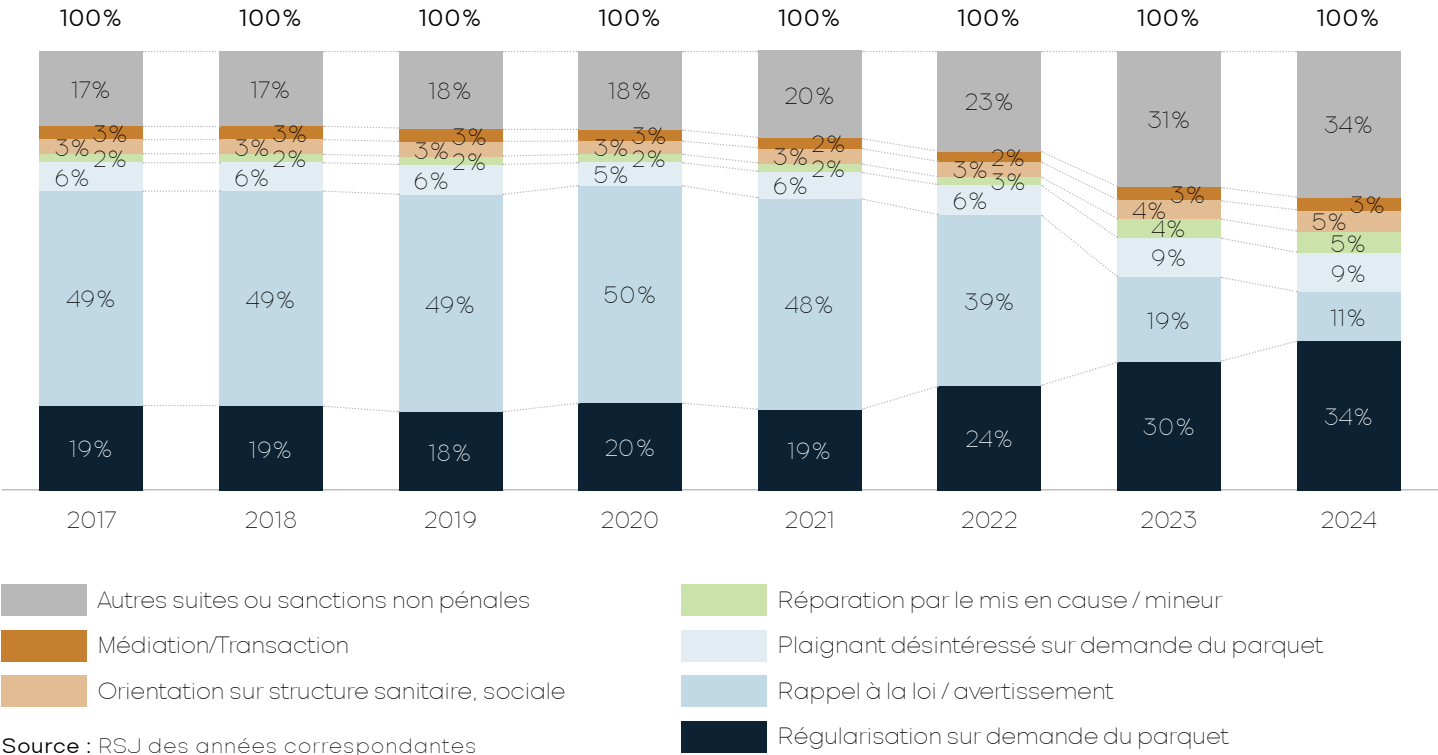
Le **principe de l'opportunité des poursuites** constitue l'un des fondements de la procédure pénale française. Consacré à l'article 40-1 du code de procédure pénale, il confère au procureur de la République **un pouvoir d'appréciation discrétionnaire sur la suite à donner aux affaires pénales dont il est saisi**. Le texte dispose que le procureur « reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner », formulation qui lui laisse toute latitude pour décider, au cas par cas, de l'orientation de chaque dossier.

Ce principe distingue le système français du principe de légalité des poursuites en vigueur dans d'autres ordres juridiques européens, notamment en Allemagne ou en Italie, où le ministère public est en principe **tenu de poursuivre dès lors qu'une infraction est suffisamment caractérisée**. En France, le procureur peut décider de ne pas poursuivre même lorsque les faits sont établis et l'auteur identifié, dès lors qu'il estime que les circonstances de l'espèce ne le justifient pas. Ce pouvoir s'exerce sous le double contrôle hiérarchique du procureur général près la cour d'appel, qui peut lui enjoindre d'engager des poursuites, et du garde des Sceaux, qui peut adresser aux magistrats du parquet des instructions générales de politique pénale (art. 30 CPP), sans toutefois pouvoir intervenir dans le traitement d'affaires individuelles depuis la loi du 25 juillet 2013.

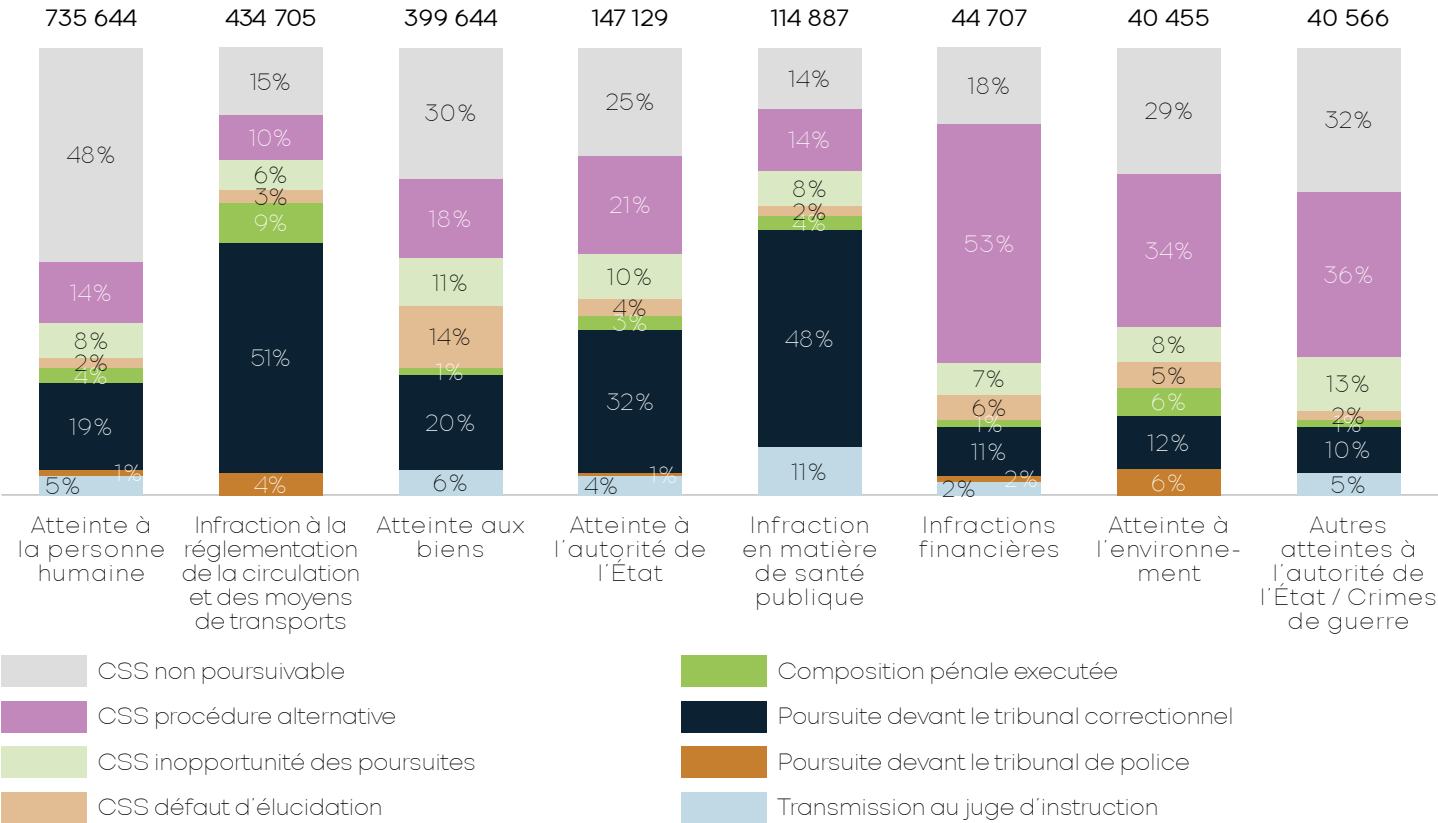
ANNEXE 2 : LE TRAITEMENT DES AFFAIRES POURSUIVABLES, EN M D'AFFAIRES, EN % DU TOTAL



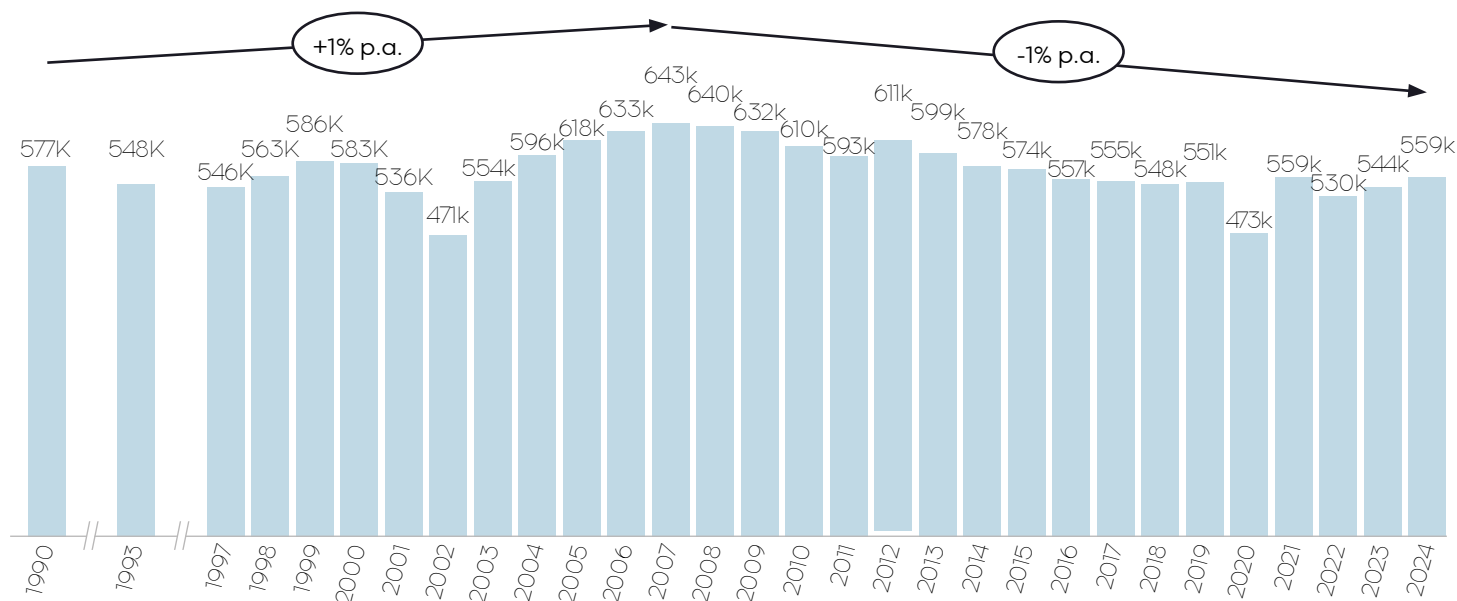
ANNEXE 3 : LES PROCÉDURES ALTERNATIVES EN FRANCE, % DU TOTAL



ANNEXE 4 : DÉTAIL DU TRAITEMENT JUDICIAIRE PAR INFRACTION EN FRANCE EN 2024, # DE MIS EN CAUSE, % DU TOTAL

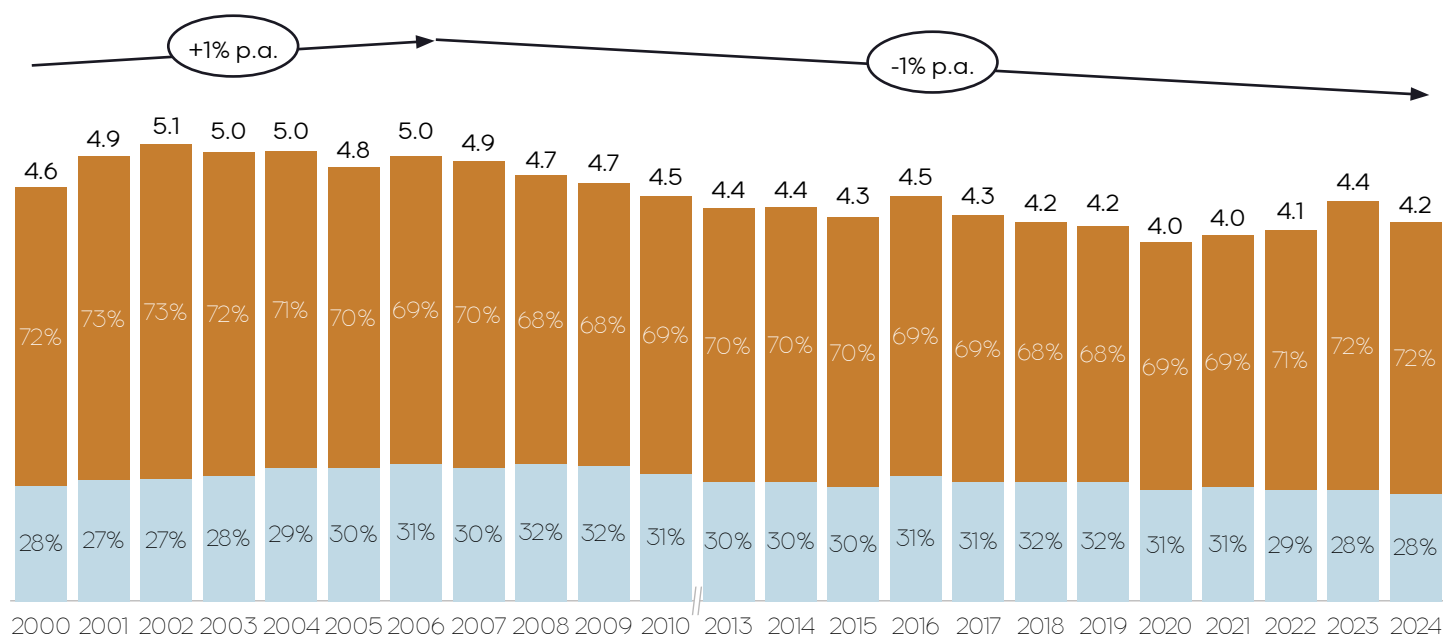


ANNEXE 5 : L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONDAMNATIONS, #K DE CONDAMNATIONS



Source : Les condamnations en France, données historiques - Ministère de la justice

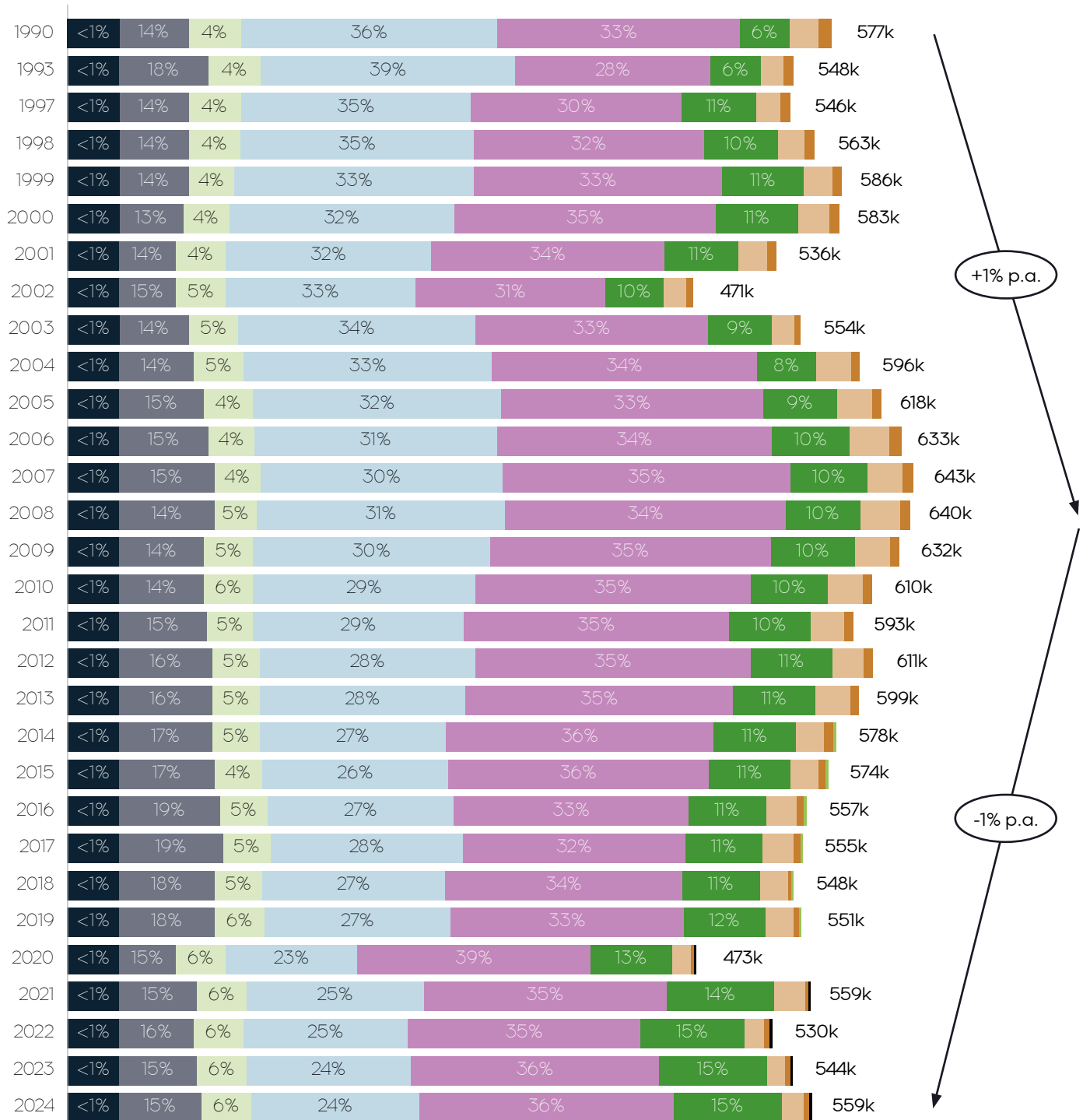
ANNEXE 6 : AFFAIRES POURSUIVABLES ET NON POURSUIVABLES, # D'AFFAIRES, % DU TOTAL



Affaires non poursuivables Affaires poursuivables

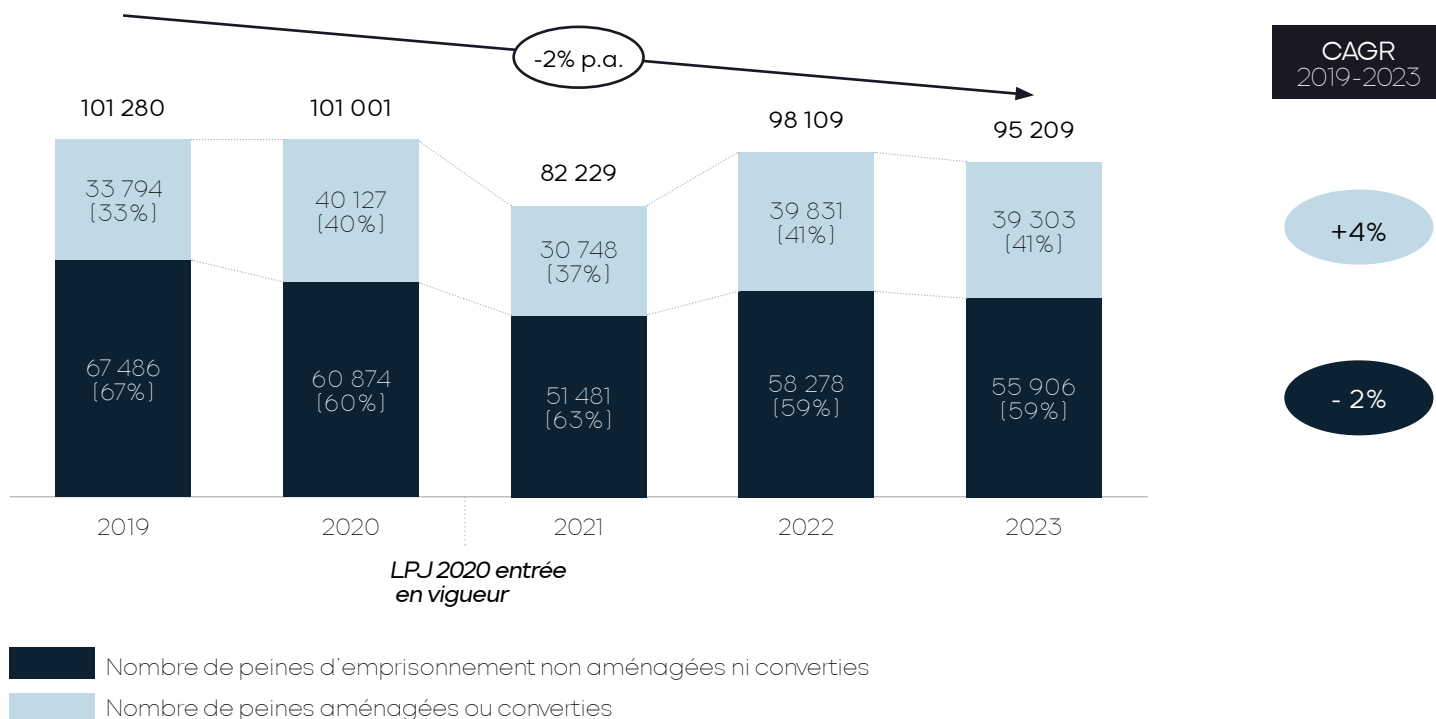
Source : RSJ des années correspondantes

ANNEXE 7 : STRUCTURE DES CONDAMNATIONS EN FRANCE, # DE CONDAMNATIONS, % DU TOTAL

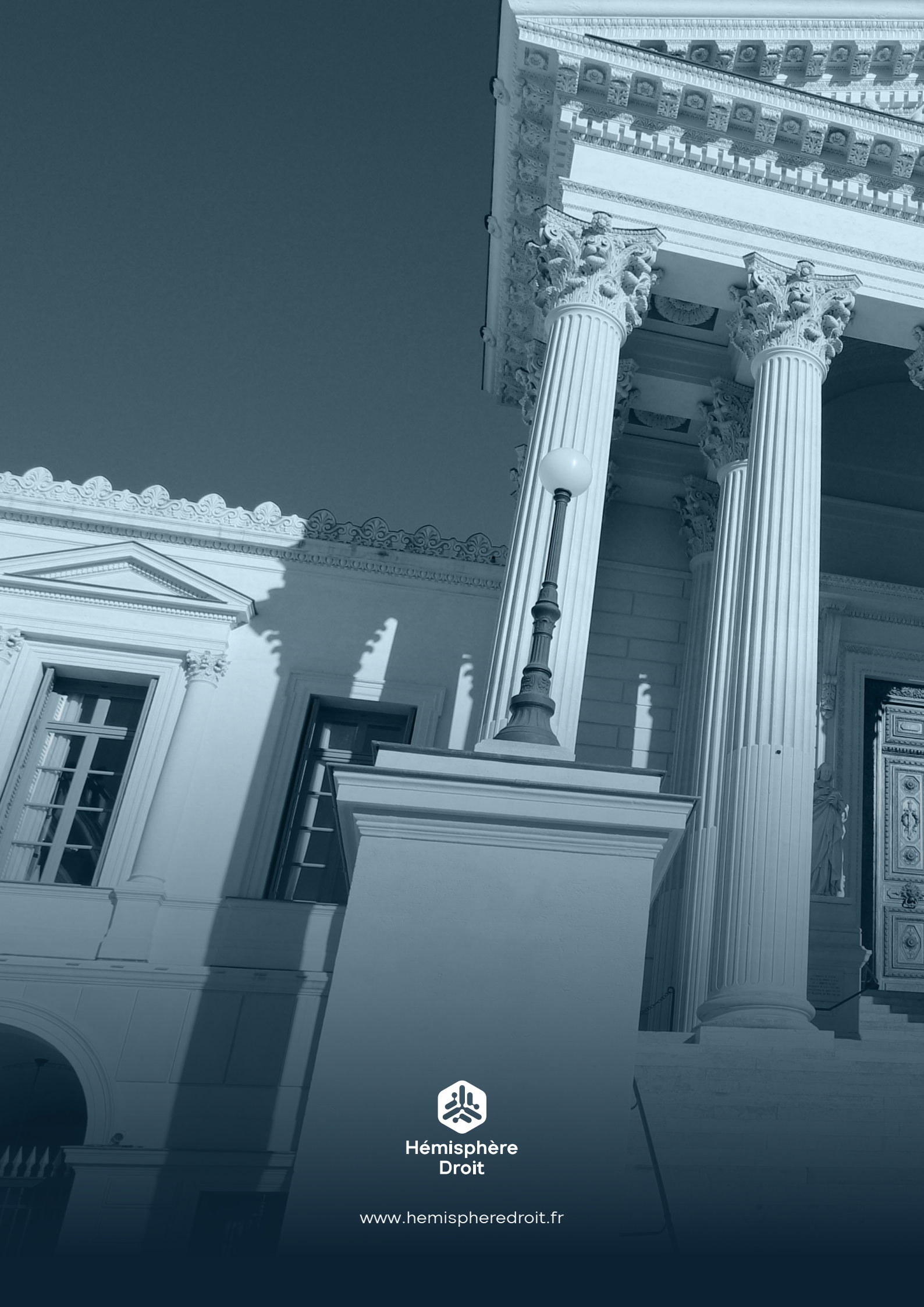


Source : Les condamnations en France, données historiques - Ministère de la justice

ANNEXE 8 : ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES PEINES FERMES PRONONCÉES PAR LE TRIBUNAL CORRECTIONNEL, # DE PEINES



Source : Infos Rapides Justice n°17



Hémisphère
Droit

www.hemispheredroit.fr