



Hémisphère
Droit

ÉTUDE

OCTOBRE 2026

INFLATION PÉNALE : QUAND LE DROIT ÉTOUFFE LA JUSTICE

9 propositions pour rendre le droit pénal et la procédure pénale plus lisibles,
plus stables et plus efficaces





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

En 15 ans, la liste des comportements pouvant être punis par la loi a augmenté de 45%, pour atteindre 17 168 en 2026. Dans le même temps, 99% de ces infractions ne sont pas mobilisés dans les condamnations en France en 2024.

L'inflation pénale a rendu le droit plus difficile à connaître, à manier et à faire respecter alors qu'il est aujourd'hui **dispersé dans 52 codes différents**. Cette fragmentation oblige les professionnels à rechercher et à croiser plusieurs textes pour déterminer ce que la loi interdit et quelle peine elle prévoit.

L'extension du périmètre du droit pénal a également été accompagnée par une complexification croissante de la procédure qui l'encadre. **Le code de procédure pénale a triplé de volume en 26 ans et a été modifié par 79 lois depuis 2000, soit une réforme tous les 4 mois en moyenne.** Les régimes particuliers et les exceptions se sont accumulés, parfois au gré de faits divers et de réformes contradictoires, jusqu'à rendre les règles difficiles à comprendre, à anticiper et à appliquer. **Cette complexité multiplie les risques d'erreurs et de nullités, allonge la durée des enquêtes et détourne les policiers, les magistrats et les greffiers de leurs missions essentielles.** La procédure absorbe 30 à 40% du temps des magistrats et jusqu'à 80% du temps des enquêteurs et ce temps consacré au respect de la forme n'est consacré ni au terrain, ni à l'enquête, ni au jugement.

La réécriture à droit constant de la partie législative du code de procédure pénale, achevée en 2025, constitue une première étape nécessaire. Mais réorganiser les règles existantes ne suffira pas à enrayer leur accumulation. **Il faut désormais tarir le flux des normes nouvelles, supprimer les interdictions pénales devenues inutiles, simplifier le cadre des enquêtes et accélérer le traitement des affaires les moins complexes pour désengorger une chaîne pénale à bout de souffle.**

NOS CHIFFRES

+207%

c'est l'augmentation du nombre de mots du code de procédure pénale entre 2000 et 2026, son volume ayant plus que triplé en 26 ans.

+45%

c'est l'augmentation, en 15 ans, du nombre de catégories de comportements pouvant être punis par la loi : 17 168 sont recensées en 2026, contre environ 11 800 en 2011.

52 codes

contiennent aujourd'hui des dispositions pénales et trois quarts des catégories de comportements punissables sont définies entièrement en dehors du code pénal.

1 réforme tous les 4 mois

c'est le rythme moyen auquel le code de procédure pénale a été modifié depuis 2000, avec 79 lois adoptées en 26 ans.

NOS SOLUTIONS

- **Supprimer 2 normes pour 1 norme créée.** Toute création d'une nouvelle interdiction pénale ou d'une nouvelle règle de procédure devrait être compensée par l'abrogation de deux dispositions existantes de même nature. Ce principe de « one-in, two-out » contraindrait le législateur à hiérarchiser ses priorités et empêcherait toute nouvelle augmentation nette du volume du droit pénal.
- **Diviser par 2 le nombre d'infractions d'ici à 2030.** Une commission indépendante, composée de magistrats, d'avocats et d'universitaires, passerait en revue les 17 168 catégories actuellement recensées afin de distinguer celles qui doivent être conservées de celles qui sont redondantes, obsolètes ou devenues inutiles. Le Bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles du Sénat serait chargé de traduire ce travail en suppressions effectives.
- **Unifier les conditions de recours à des techniques d'enquête spécialisées.** La demande de recours à des techniques spéciales d'enquête pourrait être autorisée quand la loi prévoit au moins 3 ans d'emprisonnement pour les faits sur lesquels porte l'enquête, tout en maintenant des autorisations proportionnées au caractère intrusif de chaque technique.

- **Évacuer les nullités le plus tôt possible.** Les requêtes en nullité devraient être déposées dans un délai d'un mois à compter de la connaissance effective de l'acte contesté. Une partie ne pourrait en outre obtenir l'annulation d'un acte en invoquant une irrégularité qu'elle aurait elle-même délibérément provoquée.
- **Accélérer le jugement des affaires simples ou reconnues.** Le plaider-coupable serait ouvert aux crimes reconnus par leur auteur. Le recours à l'ordonnance pénale serait systématisé pour les délits simples déjà éligibles et l'amende forfaitaire étendue aux contraventions de cinquième classe les plus courantes. Les notifications et délais inutiles au cours de l'instruction seraient également réduits afin de réserver les audiences classiques aux affaires complexes ou contestées.





PRÉFACE DE CHRISTOPHE EOCHÉ-DUVAL

Haut-fonctionnaire, auteur de « *L'inflation normative* » (Plon, 2024) et « *Le prix de l'insécurité* » (Eyrolles, 2025)

L'étude « INFLATION PÉNALE : QUAND LE DROIT ÉTOUFFE LA JUSTICE » qu'il m'a été donné de préfacer est remarquable. J'encourage à la consulter.

Je n'avais pas lu, jusqu'ici, auprès d'organismes du ministère de la justice ou de *think-tank*, d'analyse aussi rigoureuse, et documentée, qui fasse le lien entre l'[(in)efficacité des politiques publiques pénales et l'inflation de leurs traductions normatives.

Peu importe l'opinion que chacun se fera des propositions auxquelles conclut librement l'étude, qui contribue au débat public dans un certain vide ambiant. Demeurent les constats que l'on peut résumer ainsi :

- Le code pénal n'est que la pointe de l'iceberg répressif, codifiant un quart des normes d'incrimination, ce qui nuit gravement au principe d'interprétation claire de l'infraction et d'accessibilité à la norme pénale ;
- Le code de procédure pénale est atteint d'une instabilité, 79 lois modificatives en 26 ans, ce qui nuit gravement au principe de sécurité juridique ;
- Les gouvernants, dits conservateurs ou progressistes, cherchent à imprimer dans ce droit leur idéologie, mais, sur la période 2000 à 2025, quand les premiers modifient le code de procédure pénale pour 24% de ses normes, les seconds le font pour 38%, et l'actuel code en est l'héritier depuis la loi Taubira ;
- La sécurité, droit de l'Homme garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789, n'est pas garantie pour autant dans son effectivité du fait d'avoir atteint un droit global à 51 571 790 mots¹ [juin 2026] pour prescrire des comportements civiques, et 17 168 incriminations² [juillet 2026] pour en assurer soit l'application et le respect soit l'exécution et la punition, au vu (ce n'était pas l'objet de l'étude) des statistiques sur l'insécurité au cours des périodes de référence de l'analyse (la violence mortifère s'est accrue de 156,3% de 2010 à 2025)³.

¹ Source : viginormes.fr à date du 25 juin 2026

² Source : <https://www.data.gouv.fr/datasets/liste-des-infractions-en-vigueur-de-la-nomenclature-natinf>

³ Sources : État 4001 croisé avec <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Insecurite-et-delinquance-en-2025-Premiere-photographie-et-atlas-departemental>

Au-delà de ces constats, objectifs, une alerte doit nous interpeller, puis une préoccupation devrait tous nous animer.

L'alerte, c'est ce chiffre ahurissant de 17 168 incriminations de notre arsenal répressif. L'étude se veut rassurante sur un point : 99% d'entre elles ne seraient pas usuellement mobilisées par les renvois au tribunal de police, correctionnel ou de cours départementales ou d'assises criminelles. C'est bien au contraire la preuve que la « contrainte », objet et effet de la norme, a rempli son office pour 99% de la société ! Concitoyens, administrés, entreprises obéissent spontanément, qui par civisme qui par « peur du gendarme », dans 99% des cas, et c'est en soi le but que poursuivait cette normalisation et standardisation sous menace de répression, épée de Damoclès de la société contemporaine hyper normée.

La préoccupation, c'est que, ce faisant, sommes-nous toujours en démocratie libérale ? Que dirait un Montesquieu ou un Voltaire, ressuscitant, qui raisonnerait sur ce constat. Il les horrifierait à parler franc. Car une démocratie libérale ne se mesure-t-elle pas à l'aune de la sobriété pénale et répressive, signe d'une société honnête par les seuls fruits de son éducation et de son civisme, plutôt qu'à une société sous la menace crescendo de l'« incriminabilité » et de la répression, fussent-elles conformes à l'État de droit ?

Je félicite donc l'auteur de cette étude de nous interpeler sur la seule question qui vaille, en filigrane, de sa démonstration : quelle démocratie voulons-nous encore, en ce début de XXI^e siècle pour la France ?

SOMMAIRE

p. 10	01. Le périmètre du droit pénal n'a cessé de s'élargir au cours des 15 dernières années avec une augmentation de 45% des infractions prévues par la loi, devenant incompréhensible et impraticable
p. 12	A. Avec une augmentation de 45% du nombre d'infractions existantes en 15 ans, le droit pénal français n'a cessé de s'alourdir
p. 15	B. Disséminé dans 52 codes différents et dans des lois non codifiées, le droit pénal devient difficile à manier
p. 21	C. L'exhaustivité n'est pas synonyme d'efficacité puisque 99% des infractions en vigueur sont inutilisées ou inutiles
p. 24	D. Les maxima de peines en vigueur prévus par les codes sont rarement atteints et questionnent la lisibilité du droit en vigueur
p. 26	02. Nourri par l'emballlement du droit pénal, le code de procédure pénale a triplé de volume en 26 ans, sous l'effet de réformes successives et de la multiplication des procédures particulières
p. 27	A. Le nombre de mots du code de procédure pénale a été multiplié par 3 en 26 ans
p. 29	B. Le code de procédure a particulièrement souffert de la succession de 79 réformes pénales en 26 ans
p. 32	C. 5 causes racines, qui jouent à la fois sur le flux et le stock, expliquent cette accumulation des réformes
p. 37	D. Le paradoxe du livre IV du CPP intitulé « de quelques procédures particulières » qui en compte aujourd'hui 42
p. 38	03. En multipliant les risques de vices de procédure et la lourdeur administrative, la complexité du code de procédure pénale entrave le fonctionnement de la justice
p. 39	A. Des vices de procédure de forme peuvent stopper net des dizaines d'années d'enquête et de jugement
p. 41	B. La procédure absorbe 30 à 40% du temps des magistrats et jusqu'à 80% du temps des enquêteurs
p. 44	04. Guérir la fièvre normative suppose un changement de méthode, tarissant le flux des normes nouvelles, épurant le stock accumulé et accélérant les modes de poursuite et de jugement
p. 46	A. Tarir le flux de la production du droit pénal alors que près de 18 000 mots sont ajoutés chaque année aux deux codes (CP et CPP)
p. 46	B. Épurer le stock des 17 168 infractions en vigueur en supprimant les incriminations dormantes, redondantes ou obsolètes
p. 48	C. Simplifier la procédure pénale en unifiant les conditions de recours aux techniques spéciales d'enquête et en accélérant le traitement des nullités
p. 52	D. Étendre les procédures simplifiées et accélérées qui concernent déjà plus de 65% des auteurs pour rendre plus efficacement et rapidement justice



01.

Le périmètre du droit pénal n'a cessé de s'élargir au cours des 15 dernières années avec une augmentation de 45% des infractions prévues par la loi, devenant incompréhensible et impraticable

DÉFINITION

L'**inflation pénale** désigne l'augmentation quantitative du nombre d'infractions et de dispositions pénales. C'est la mesure de stock et de flux, le simple constat que le nombre de comportements punissables ne cesse de croître.

L'inflation pénale n'a cessé de gonfler le droit français ces dernières années, avec une augmentation de 45% en 15 ans⁴ de la liste des comportements référencés pouvant être punis par la loi. Pour autant, cette masse tourne à vide. 99% des infractions en vigueur ne sont pas utilisées⁵, les peines prononcées n'ont plus grand-chose à voir avec celles annoncées et l'interdépendance entre les 77 codes en vigueur⁶ (pour l'ensemble du droit) rend difficile la pratique du droit.

⁴ Calculs Hémisphère Droit à partir des chiffres avancés par un article du Monde. Jean-Baptiste JACQUIN, « Un quinquennat de nouvelles infractions pénales, au risque de compliquer le travail de la justice », Le Monde, 16 mars 2022. https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/03/16/un-quinquennat-de-nouvelles-infractions-penales-au-risque-de-la-confusion_6117683_3224.html

⁵ « Lutte contre la violence : « On a besoin de réformer notre approche », appelle Bruno Retailleau », Public Sénat, 4 juillet 2019 [NDLR : le nombre d'incriminations en vigueur dépasse aujourd'hui le nombre de 17 000] <https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/lutte-contre-la-violence-on-a-besoin-de-reformer-notre-approche-appelle-bruno>

⁶ Vigie Normes, inflation normative mesurée au nombre de mots du droit consolidé via l'API Légifrance, consulté le 18 juin 2026. <https://vigienormes.fr>

A. Avec une augmentation de 45% du nombre d'infractions existantes en 15 ans, le droit pénal français n'a cessé de s'alourdir

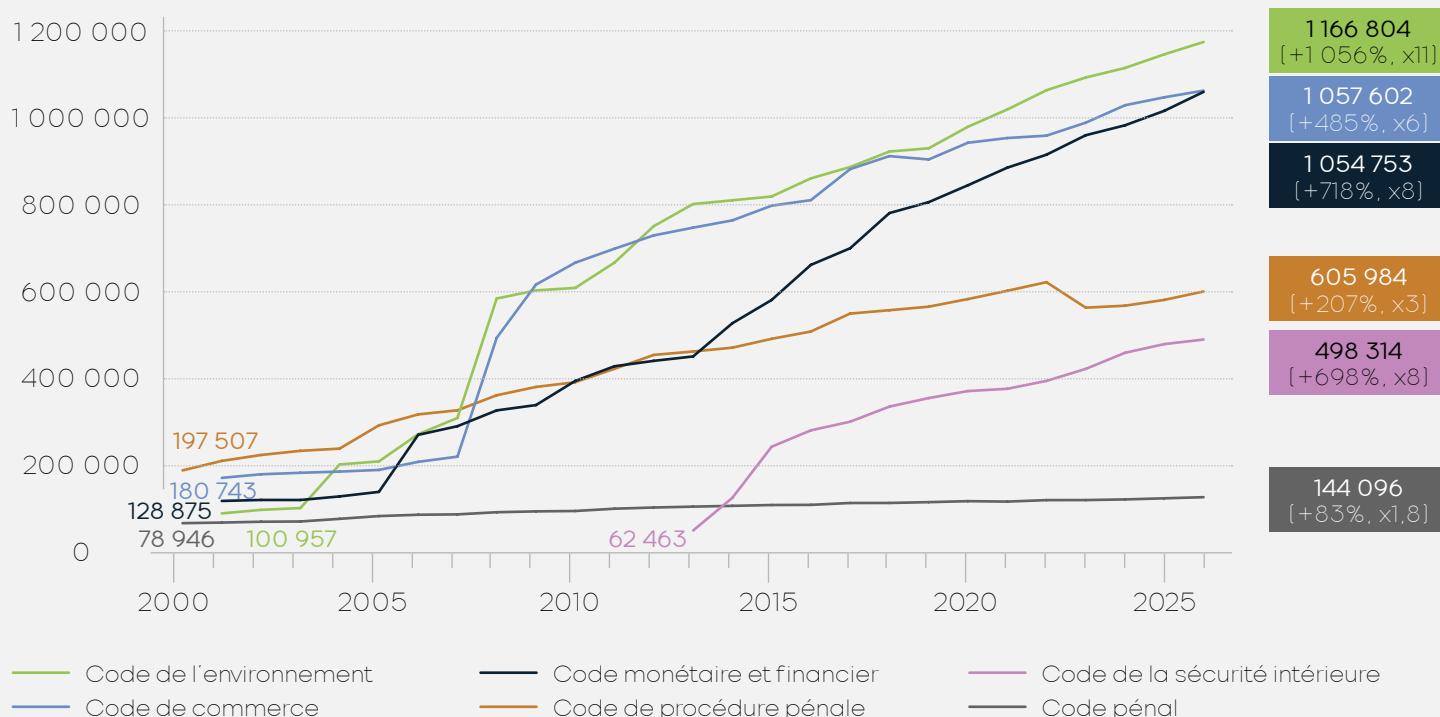
DÉFINITIONS

Le droit pénal désigne l'ensemble des règles qui définissent les infractions et organisent leur répression. Il ne se limite pas au code pénal. Pris dans son acception large, il réunit trois ensembles :

- **Le code pénal** en constitue le socle. Il pose les principes généraux de la responsabilité pénale et le cadre commun des peines, c'est-à-dire les catégories et les règles que les autres textes appliquent ensuite à leurs propres infractions, et il sanctionne lui-même les atteintes les plus classiques, contre les personnes, contre les biens, contre l'autorité de l'État ;
- **Le code de procédure pénale** organise la manière dont on enquête, poursuit et juge ;
- **Le droit pénal spécial** regroupe les infractions propres à chaque domaine d'activité, dispersées dans des dizaines de codes spécialisés : code de l'environnement, code de la route, code de la santé publique, code du travail, code de la consommation, code forestier ou encore code monétaire et financier.

FIGURE 01 : CERTAINS CODES DU DROIT FRANÇAIS ONT VU LEUR NOMBRE DE MOTS ÊTRE MULTIPLIÉ PAR PRÈS DE 2 À PLUS DE 11

En nombre de mots, entre 2000 et 2026

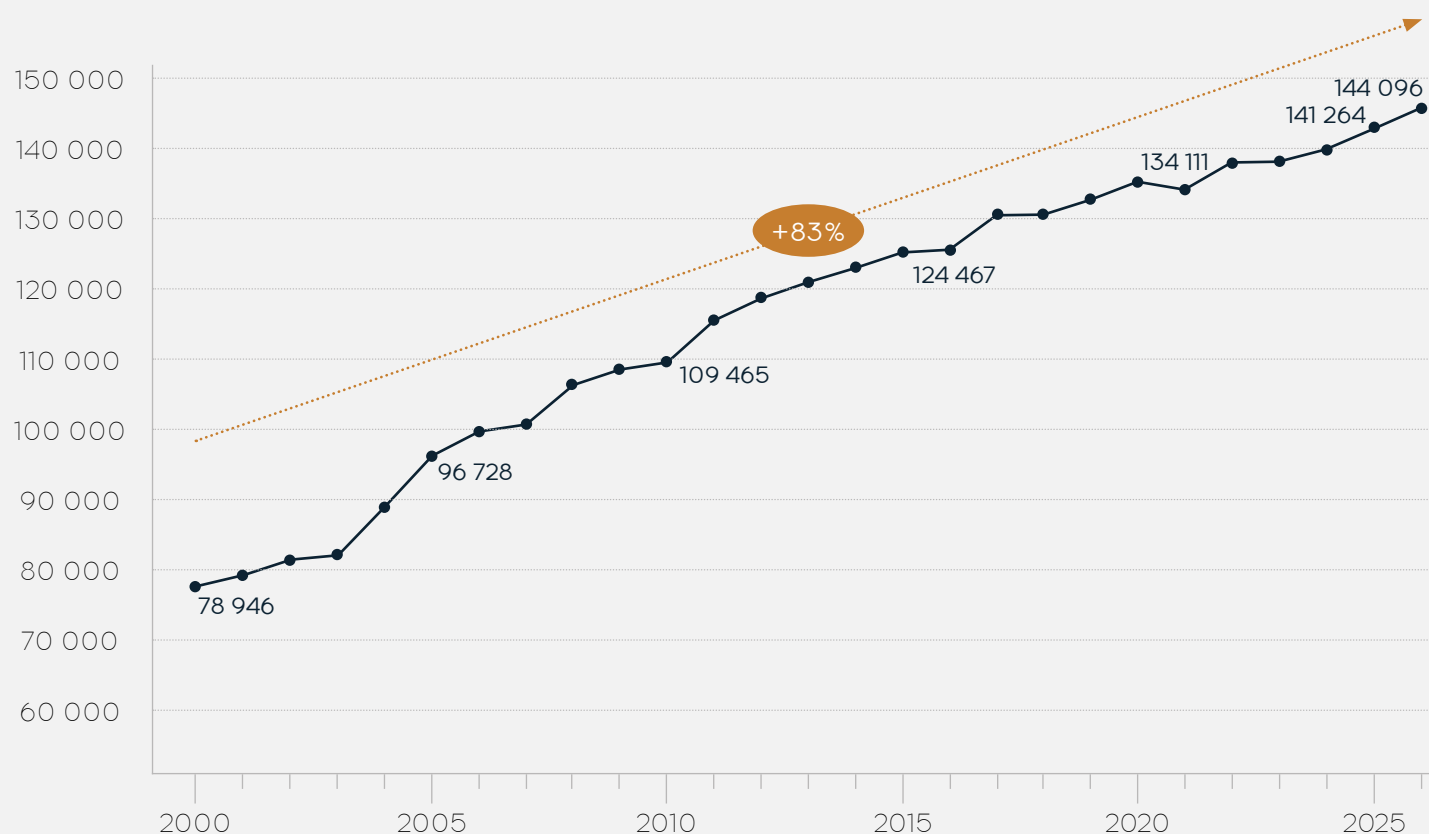


Source : site internet de Vigie Normes, consulté pour la dernière fois le 18 juin 2026, <https://vigenormes.fr>

En 15 ans, plus de 5 300 nouvelles infractions pénales ont été créées et leur stock a augmenté de 45%⁷ (17 168 aujourd'hui contre 11 800 en 2011). C'est l'ensemble du droit français qui a subi de plein fouet cette vague de nouvelles incriminations, en ayant dépassé les 51 millions de mots dans l'ensemble du droit en vigueur en 2026⁸. Le code de l'environnement (+1056%) a été le plus touché par l'inflation normative (Figure 1), devant le code monétaire et financier (+718%), le code de la sécurité intérieure (+698%), le code de commerce (+485%), le code de procédure pénale (+207%) et le code pénal (+83%). Au total, plus de 7 codes dépassent le million de mots⁹ (soit quasiment l'équivalent d'*À la recherche du temps perdu* de Marcel Proust). Ce constat est difficile à établir pour le reste des pays de l'Union européenne, comme le rappelle le spécialiste Christophe Échoe-Duval qui déplore un déficit des études en droit comparé des productions normatives¹⁰.

FIGURE 02 : LE NOMBRE DE MOTS DU CODE PÉNAL A AUGMENTÉ DE 83% EN 26 ANS

En nombre de mots, entre 2000 et 2026



Source : site internet de Vigie Normes, consulté pour la dernière fois le 18 juin 2026, <https://vigienormes.fr>

⁷ Calculs Hémisphère Droit à partir des chiffres avancés par un article du Monde, Jean-Baptiste JACQUIN, « Un quinquennat de nouvelles infractions pénales, au risque de compliquer le travail de la justice », Le Monde, 16 mars 2022. https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/03/16/un-quinquennat-de-nouvelles-infractions-penales-au-risque-de-la-confusion_6117683_3224.html?srsltid=AfmBOoqf0b0IXhckOMukTV27YyLrIBjmEZmgBYypFSN8Jd7uoHwlnhDa

⁸ Vigie Normes, inflation normative mesurée au nombre de mots du droit consolidé via l'API Légifrance, consulté le 18 juin 2026. <https://vigienormes.fr>

⁹ Vigie Normes, inflation normative mesurée au nombre de mots du droit consolidé via l'API Légifrance, consulté le 18 juin 2026. <https://vigienormes.fr>

¹⁰ Valérie BOCCARA, « Le poids des normes en France s'élève désormais à 44,1 millions de mots ! », entretien avec Christophe Échoe-Duval, conseiller d'État, Actu-Juridique, 21 avril 2022. <https://www.actu-juridique.fr/administratif/le-poids-des-normes-en-france-seleve-desormais-a-441-millions-de-mots/>

Le code pénal lui-même a augmenté de 83% entre 2000 et 2026 pour atteindre plus de 144 000 mots¹¹ (Figure 2). À la veille du remplacement du code pénal napoléonien de 1810, le 28 février 1994, celui-ci comptait 537 articles en vigueur. Le nouveau code pénal, adopté en 1992 et entré en vigueur le 1er mars 1994, en comportait lui 786. En 2025, il en comptait 1 297, soit une augmentation de 65% depuis et de 142% par rapport à l'ancien code pénal. Depuis 2000, le nombre de mots du code pénal a progressé en moyenne de 2,3% par an, soit environ 2 500 mots supplémentaires chaque année. Le code pénal n'est pas le plus volumineux des codes français, mais le fait que son nombre de mots ait augmenté de plus de 80% en une génération illustre l'ampleur de l'inflation normative, y compris dans une matière par nature soumise à des exigences particulières de légalité, de prévisibilité et de stabilité. Cette croissance résulte de l'introduction successive de nouvelles incriminations, de circonstances aggravantes et de nouveaux régimes de peine. Depuis 2009, une moyenne de 45 textes par an a modifié le code pénal, notamment sous l'effet de l'adaptation au droit européen et de réponses législatives à des événements particuliers, deux moteurs de l'élargissement continu du droit pénal qui seront examinés plus loin (voir 2.b). Certes, une partie de cette croissance répond à l'émergence de champs nouveaux : la délinquance environnementale, la cybercriminalité et le terrorisme ont appelé des incriminations inédites. Si certaines sont pleinement justifiées, d'autres relèvent davantage de l'effet d'annonce politique et de la réponse à la demande sociale que d'une nécessité répressive. Dans les faits, elles demeurent souvent dormantes, 99% des infractions en vigueur n'étant jamais ou quasiment jamais appliquées (voir 1.c) ou n'ajoutent que du détail, circonstances aggravantes et peines complémentaires, à des comportements déjà punis. Cette spécification tient aussi à l'individualisation de la peine, qui a conduit le législateur à inscrire dans le texte les distinctions que le juge opérait au moment de la sanction. Un même comportement peut se décliner en qualifications autonomes selon la qualité de la victime, le lieu ou le moyen employé. Les violences volontaires en offrent l'exemple le plus net, avec des variantes distinctes selon que la victime est un conjoint, un mineur de quinze ans ou un ascendant. Le champ de ce qui est punissable ne s'élargit pas, mais le nombre de qualifications voisines, lui, augmente. Le droit pénal s'étoffe alors, pour partie, moins pour combler un vide juridique que pour afficher une réponse.

¹¹ Vigie Normes, inflation normative mesurée au nombre de mots du droit consolidé via l'API Légifrance, période 2000-2025. www.vigienormes.fr

B. Disséminé dans 52 codes différents et dans des lois non codifiées, le droit pénal devient difficile à manier

POURQUOI TOUTES LES INFRACTIONS NE FIGURENT-ELLES PAS DANS LE CODE PÉNAL ?

Le code pénal fixe les principes généraux de la responsabilité pénale et réprime les atteintes les plus classiques, contre les personnes, contre les biens, contre l'autorité de l'État. Les autres manquements sont sanctionnés par les codes sectoriels correspondants. Conduire sans permis relève du code de la route. Employer un salarié sans déclaration relève du code du travail. Polluer un cours d'eau relève du code de l'environnement. Chacun de ces textes dispose de ses propres infractions et de ses propres peines, en dehors du code pénal.

À l'inflation pénale s'ajoute une fragmentation croissante des textes qui définissent les comportements punissables. Cette fragmentation prend trois formes :

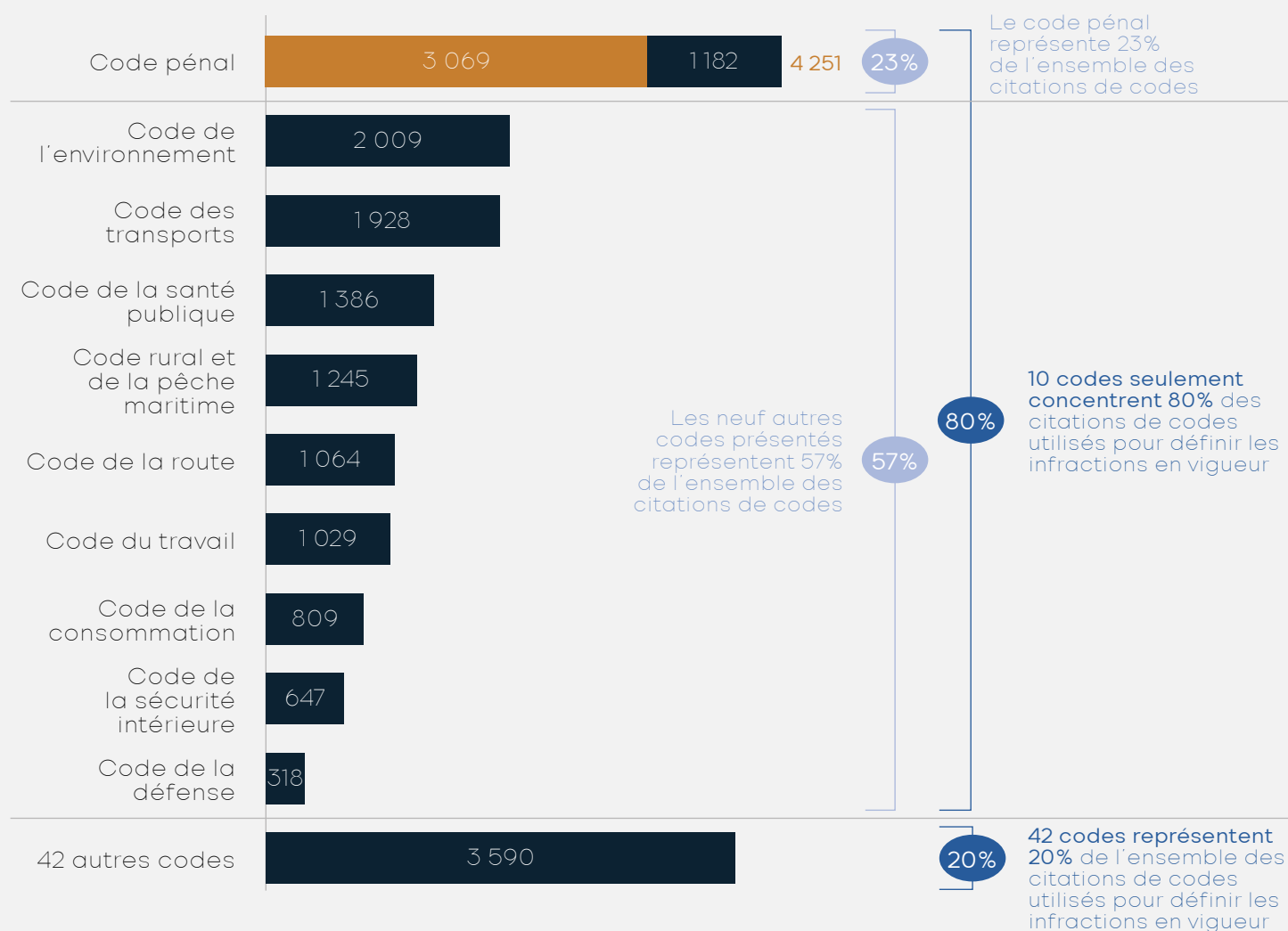
- Premièrement, **un éclatement au sein du droit codifié** : le droit pénal n'est pas regroupé dans le seul code pénal, mais réparti entre 52 codes, notamment les codes de la route, du travail, de l'environnement ou de la santé publique.
- Deuxièmement, **un éclatement en dehors des codes** : plus de 1 000 cas punissables sont prévus par 216 textes non codifiés, parmi lesquels des lois, des décrets, des ordonnances et des règlements européens.
- Troisièmement, **un enchevêtrement de ces différentes sources** : la définition d'un même comportement punissable nécessite parfois de combiner les dispositions de plusieurs codes ou textes non codifiés.

Le droit pénal est d'abord dispersé, c'est-à-dire que plus de 3 infractions sur 4 sont définies entièrement en dehors du seul code pénal, principal code consacré à la matière¹². En effet, sur les 17 168 infractions en vigueur recensées dans NATINF, 12 917 (soit 75%) sont définies sans aucune référence au code pénal.

¹² Calculs Hémisphère Droit sur la base des 17 168 infractions recensées dans la base NATINF (ministère de la Justice) au 1er juin 2026, 75% des infractions sont définies exclusivement par un code différent du code pénal. <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/liste-infractions-vigueur-nomenclature-notinf>

FIGURE 03 : PARMI LES 10 CODES LES PLUS UTILISÉS POUR DÉFINIR LES INFRACTIONS EN VIGUEUR, LE CODE PÉNAL RESTE EN TÊTE

En nombre de citations de codes, en 2026



■ Code pénal cité seul dans la définition d'une infraction

■ Code cité au moins une fois, avec d'autres codes, dans la définition d'une infraction

Note de méthode : un code est compté dès lors qu'il apparaît dans la colonne « Définie par » d'une infraction en vigueur, quelle que soit sa position. Lorsqu'une même infraction mobilise plusieurs codes, chacun d'eux est comptabilisé séparément. La somme des barres correspond ainsi aux 18 276 citations de codes relevées dans la base, et non aux 17 168 infractions distinctes. 42 autres codes en représentent 3 590, soit 19,6%.

Détails pour les 42 autres codes (nombre de citations) : code de commerce (294)¹³, code de la construction et de l'habitation (274), code monétaire et financier (254), code du sport (250), code des douanes (248), code forestier (207), code de la propriété intellectuelle (198), code de justice militaire (171), code du patrimoine (170), code de l'urbanisme (158), code général des impôts (134), code électoral (120), code de procédure pénale (119), code du tourisme (106), code général des collectivités territoriales (99), code des postes et des communications électroniques (89), code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (84), code minier (80), code de l'action sociale et des familles (68), code de la sécurité sociale (68), code des assurances (66), code des impositions sur les biens et services (58), code de l'éducation (50), code de l'énergie (37), code de la recherche (18), code civil (17), code de la mutualité (17), code des douanes de l'Union (17), code du cinéma et de l'image animée (16), code du service national (14), code général de la fonction publique (11), code général de la propriété des personnes publiques (10), code pénal local d'Alsace-Moselle (10), code de la voirie routière (9), code des juridictions financières (8), code de la Légion d'honneur, de la Médaille militaire et de l'ordre national du Mérite (7), code de procédure civile (7), code de la justice pénale des mineurs (6), code des pensions civiles et militaires de retraite (6), code des procédures civiles d'exécution (6), code de justice administrative (5), code de l'artisanat (4).

Source : Calculs Hémisphère Droit sur la base des 17 168 infractions recensées dans la base NATINF du ministère de la Justice au 1er juin 2026 : <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/liste-infractions-vigueur-nomenclature-natinf>

¹³ Le code de commerce est cité 294 fois dans la définition des 17 168 infractions en vigueur de la base NATINF du ministère de la Justice au 1er juin 2026, <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/liste-infractions-vigueur-nomenclature-natinf>

Le code pénal est cité¹⁴ dans la définition de 4 251 infractions, soit 23% du total des citations de codes mais il ne constitue le seul code cité que pour 3 069 d'entre elles (Figure 3), c'est le cas du meurtre défini de manière autonome par le code pénal. Les 1 182 autres infractions associent ses dispositions à celles d'au moins un autre code (c'est notamment le cas des blessures routières causées par un conducteur en état d'ivresse, dont la définition renvoie d'abord au code pénal et ensuite au code de la route)¹⁵. À cette dispersion s'ajoute la multiplication des sources. 94% des quelque 17 168 infractions recensées par la base NATINF mobilisent au total 52 codes distincts¹⁶ (du code pénal, du code de la route et du code de l'environnement jusqu'au code du tourisme, au code du sport, au code du cinéma, au code de l'artisanat ou au code de la Légion d'honneur). À cela s'ajoutent plus de 1 000 infractions (6% du total) définies par des lois autonomes non codifiées, réparties entre 216 textes distincts¹⁷ comme la loi du 29 juillet 1881 sur la presse ou la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique qui ne sont rangées dans aucun code.

¹⁴ Un code est « cité » lorsqu'une disposition de ce code intervient dans la définition juridique de l'infraction

¹⁵ Calculs Hémisphère Droit sur la base des 17 168 infractions recensées dans la base NATINF (ministère de la Justice) au 1er juin 2026. 75% des infractions sont définies exclusivement par un code différent du code pénal. <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/liste-infractions-vigueur-nomenclature-notinf>

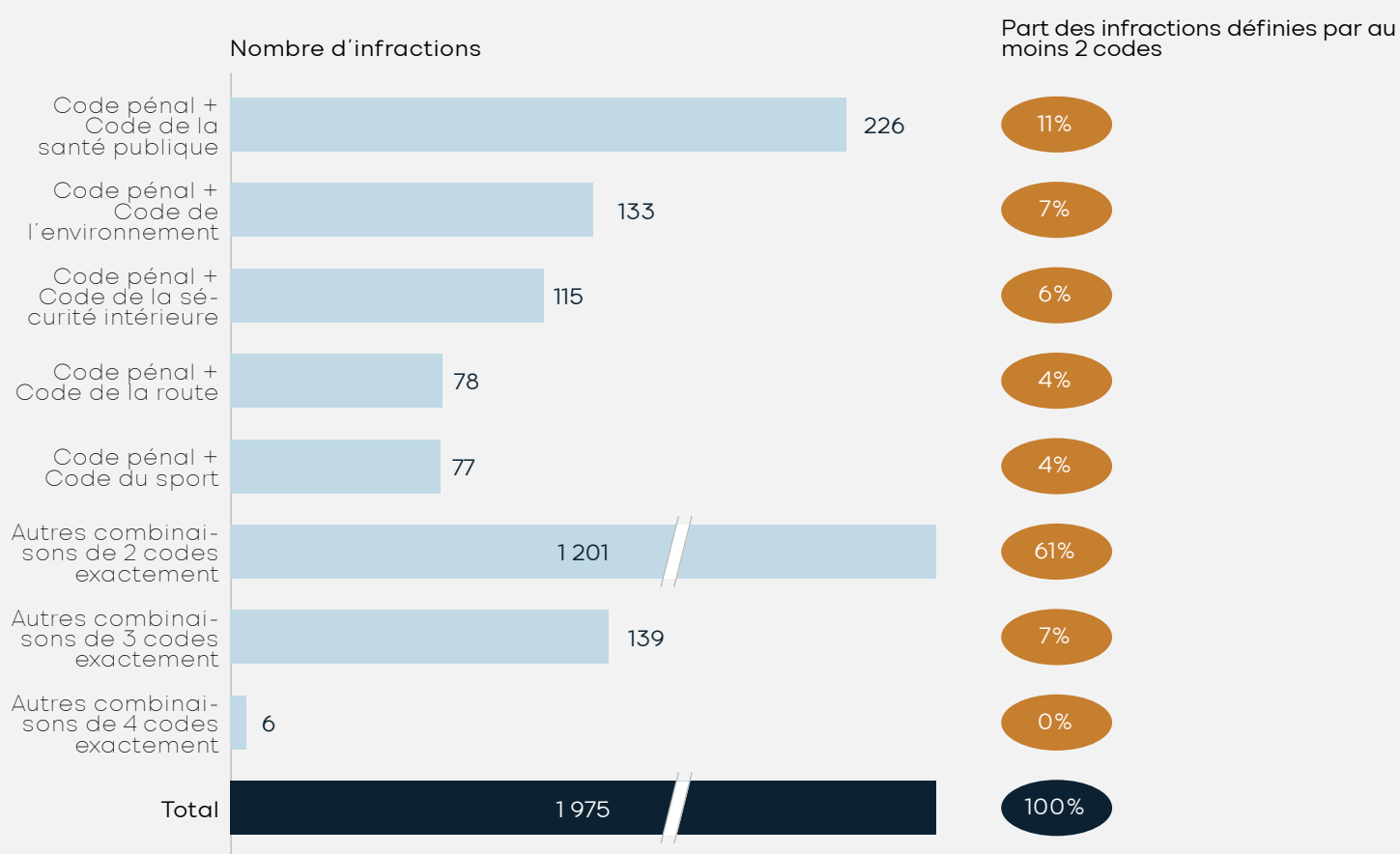
¹⁶ Code pénal, code de l'environnement, code des transports, code de la santé publique, code rural et de la pêche maritime, code de la route, code du travail, code de la consommation, code de la sécurité intérieure, code de la défense, code de commerce, code de la construction et de l'habitation, code monétaire et financier, code des douanes, code du sport, code forestier, code de l'urbanisme, code de la propriété intellectuelle, code général des impôts, code de justice militaire, code du patrimoine, code de procédure pénale, code électoral, code civil, code du tourisme, code général des collectivités territoriales, code des postes et des communications électroniques, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, code minier, code de la sécurité sociale, code de l'action sociale et des familles, code des assurances, code des impositions sur les biens et services, code de l'éducation, code de l'énergie, code de la recherche, code de la mutualité, code des douanes de l'Union européenne, code du cinéma et de l'image animée, code du service national, code général de la fonction publique, code pénal local d'Alsace-Moselle, code général de la propriété des personnes publiques, code de la voirie routière, code de procédure civile, code des juridictions financières, code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, code des procédures civiles d'exécution, code de la justice pénale des mineurs, code des pensions civiles et militaires de retraite, code de justice administrative, code de l'artisanat, selon la base NATINF au 1er juin 2026. <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/liste-infractions-vigueur-nomenclature-notinf>

¹⁷ 97 lois, 98 décrets, 14 ordonnances et 7 règlements européens

Ces sources multiples sont parfois utilisées pour définir une seule et même infraction et Hémisphère Droit estime que 1 975 infractions en vigueur (11% du total des infractions) seraient définies par au moins deux codes différents (Figure 4) ce qui alourdit la charge de travail de ceux qui pratiquent le droit pénal¹⁸. Le couple le plus fréquent réunit le code pénal et le code de la santé publique, devant le code pénal et le code de la sécurité intérieure. Par exemple, vendre de la drogue à un mineur est puni par le code pénal, mais c'est le code de la santé publique qui dit ce qu'est une drogue.

FIGURE 04 : 1 975 INFRACTIONS SONT DÉFINIES PAR AU MOINS DEUX CODES DIFFÉRENTS, SOIT 11% DU TOTAL DES INFRACTIONS, LE CODE PÉNAL ET LE CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE ÉTANT LE COUPLE LE PLUS UTILISÉ

En nombre d'infractions par combinaisons de codes réglementaires, en 2026



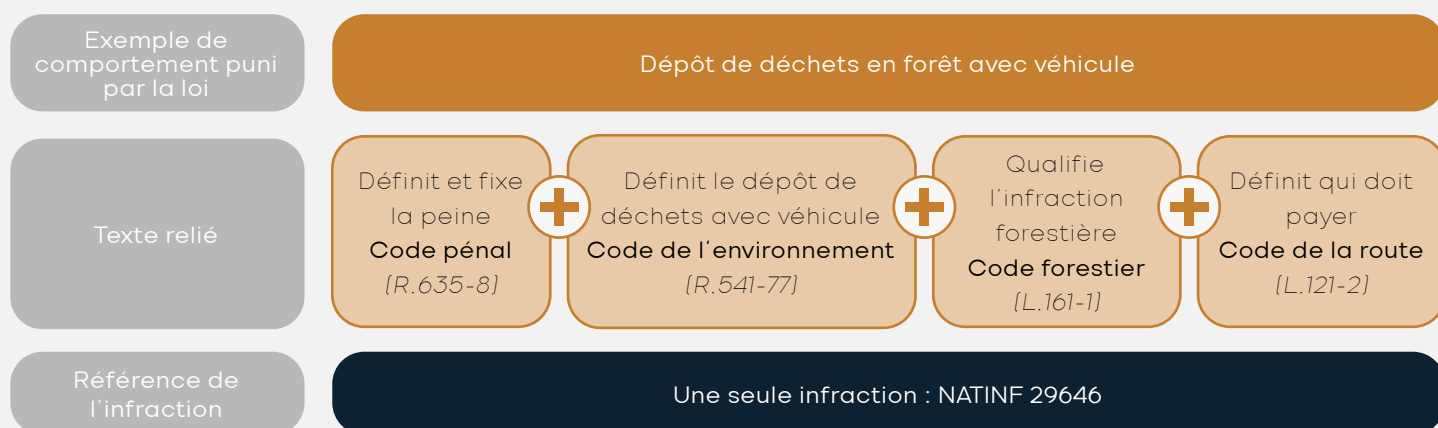
Source : Calculs Hémisphère Droit sur la base des 17 168 infractions recensées dans la base NATINF du ministère de la Justice au 1er juin 2026 : <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/liste-infractions-vigueur-nomenclature-natinf>

¹⁸ Calculs Hémisphère Droit sur la base des 17 168 infractions recensées dans la base NATINF (ministère de la Justice) au 1er juin 2026, <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/liste-infractions-vigueur-nomenclature-natinf>



Certaines infractions sont même définies par plus de deux codes différents, c'est le cas du dépôt de déchets en forêt avec véhicule qui est défini par 4 codes différents (Figure 5). Le code pénal crée l'incrimination et fixe la peine, le code de l'environnement définit le dépôt de déchets avec véhicule, le code forestier qualifie l'infraction en forêt et le code de la route détermine la responsabilité pécuniaire attachée au véhicule.

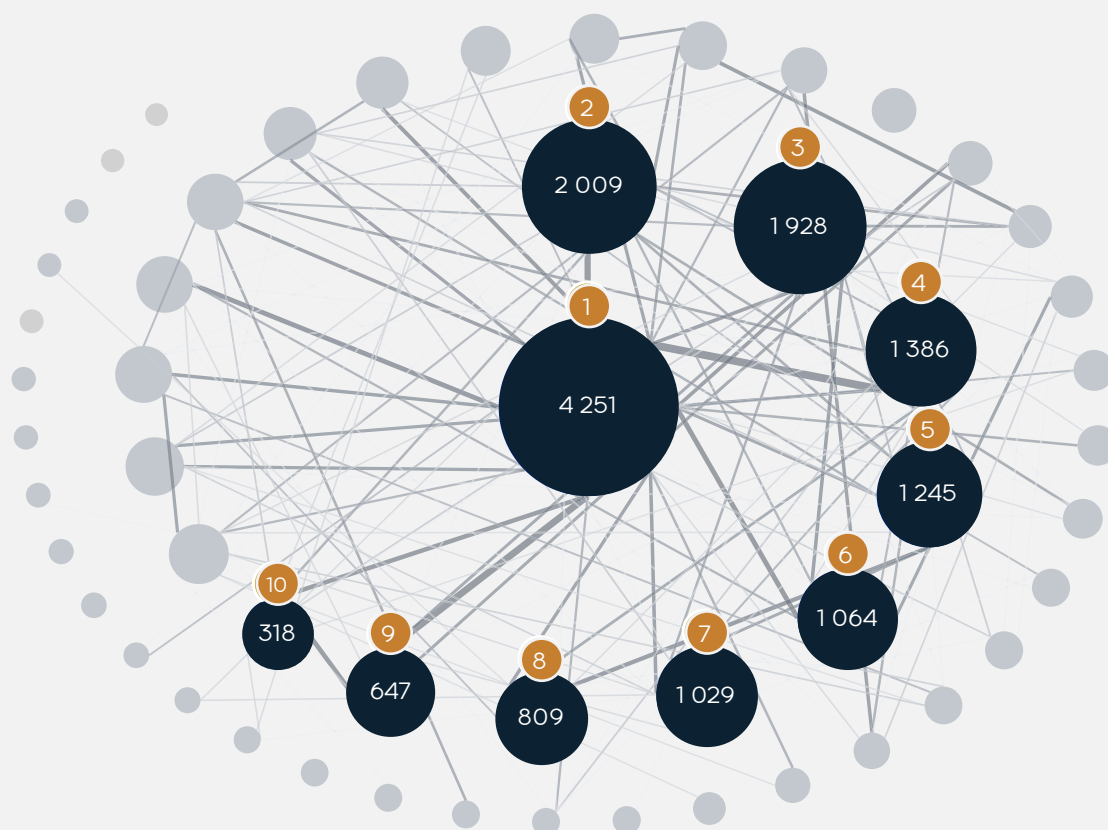
FIGURE 05 : EXEMPLE D'INFRACTION DÉFINIE PAR 4 CODES DIFFÉRENTS, EN 2026



Source : Calculs Hémisphère Droit sur la base des 17 168 infractions recensées dans la base NATINF du ministère de la Justice au 1er juin 2026 : <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/liste-infractions-vigueur-nomenclature-natinf>

FIGURE 06 : LA DISPERSION DES INCRIMINATIONS ET LA MULTIPLICATION DE LEURS SOURCES ONT TRANSFORMÉ LE DROIT PÉNAL EN UN RÉSEAU ENCHEVÊTRÉ

En nombre de citations de codes, en 2026



Les 10 plus cités (14 686 citations) concentrent 80% des citations de codes utilisés pour définir les infractions en vigueur

20% (3 590 citations sur 18 276)

- | | |
|--------------------------------------|----------------------------------|
| 1 Code pénal | 6 Code de la route |
| 2 Code de l'environnement | 7 Code du travail |
| 3 Code des transports | 8 Code de la consommation |
| 4 Code de la santé publique | 9 Code de la sécurité intérieure |
| 5 Code rural et de la pêche maritime | 10 Code de la défense |

42 autres codes*

— Cooccurrences entre codes dans la définition d'une même infraction

Lecture : la taille des cercles représente le nombre de citations de chaque code dans la colonne « Définie par » de la base NATINF. Lorsqu'une infraction mobilise plusieurs codes, chacun d'eux est comptabilisé séparément. Les liaisons représentent les cooccurrences entre codes, c'est-à-dire leur présence conjointe dans la définition d'une même infraction. Les dix codes les plus cités rassemblent 14 686 citations, soit 80,4% des 18 276 citations recensées ; les 42 autres codes en représentent 3 590, soit 19,6%.

*Code de commerce [294], code de la construction et de l'habitation [274], code monétaire et financier [254], code du sport [250], code des douanes [248], code forestier [207], code de la propriété intellectuelle [198], code de justice militaire [171], code du patrimoine [170], code de l'urbanisme [158], code général des impôts [134], code électoral [120], code de procédure pénale [119], code du tourisme [106], code général des collectivités territoriales [99], code des postes et des communications électroniques [89], code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [84], code minier [80], code de l'action sociale et des familles [68], code de la sécurité sociale [68], code des assurances [66], code des impositions sur les biens et services [58], code de l'éducation [50], code de l'énergie [37], code de la recherche [18], code civil [17], code de la mutualité [17], code des douanes de l'Union [17], code du cinéma et de l'image animée [16], code du service national [14], code général de la fonction publique [11], code général de la propriété des personnes publiques [10], code pénal local d'Alsace-Moselle [10], code de la voirie routière [9], code des juridictions financières [8], code de la Légion d'honneur, de la Médaille militaire et de l'ordre national du Mérite [7], code de procédure civile [7], code de la justice pénale des mineurs [6], code des pensions civiles et militaires de retraite [6], code des procédures civiles d'exécution [6], code de justice administrative [5], code de l'artisanat [4].

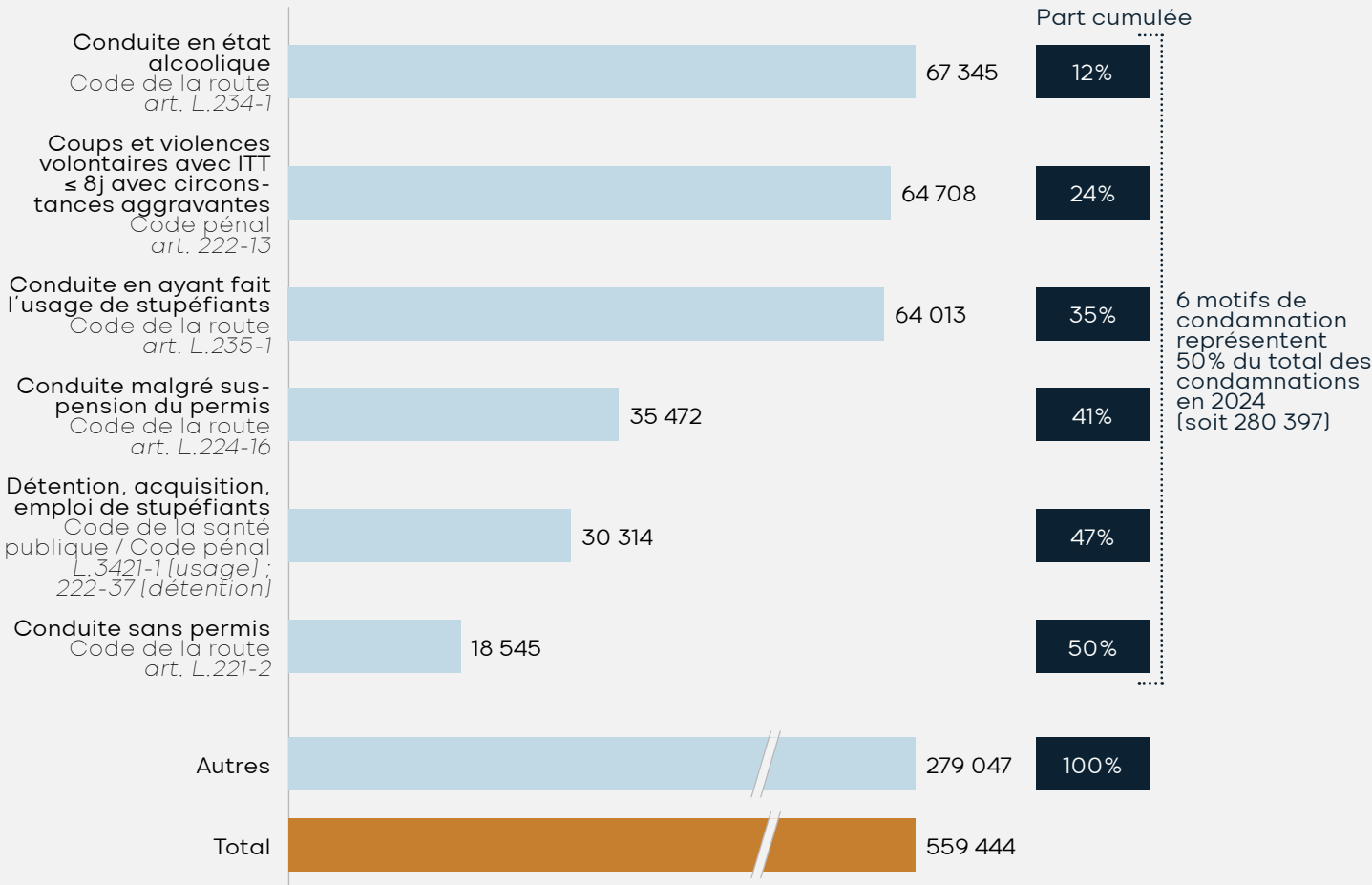
Source : Calculs Hémisphère Droit à partir des 17 168 infractions recensées dans la base NATINF du ministère de la Justice au 1^{er} juin 2026 : <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/liste-infractions-vigueur-nomenclature-natinf>

Le mouvement de ces dernières décennies a donc voulu que chaque champ nouveau appelle ses propres incriminations, logées dans des textes parfois très éloignés du code pénal (Figure 6). Non seulement cela a compliqué le travail des professionnels qui doivent parfois choisir entre des dizaines d'infractions similaires, logées dans des codes différents, mais cela s'est en plus avéré inutile puisque la majorité des infractions en vigueur sont en réalité dormantes.

C. L'exhaustivité n'est pas synonyme d'efficacité puisque 99% des infractions en vigueur sont inutilisées ou inutiles

En 2024, seuls 6 motifs de condamnation différents auraient été utilisés dans 50%¹⁹ des condamnations, prévues dans seulement 3 codes différents (Figure 7)²⁰ : le code de la route, le code pénal et le code de la santé publique.

FIGURE 07 : SEULS 6 MOTIFS DE CONDAMNATION DIFFÉRENTS ONT ÉTÉ UTILISÉS POUR 50% DES CONDAMNATIONS
En 2024



Source : Rapport annuel Les condamnations en France en 2024, ministère de la Justice, 16 avril 2026, <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/condamnations-france-2024>

¹⁹ Calculs d'Hémisphère Droit, 280 397 condamnations en 2024 l'ont été pour l'une des six infractions mentionnées, sur un total de 559 444 condamnations en 2024. <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/condamnations-france-2024>

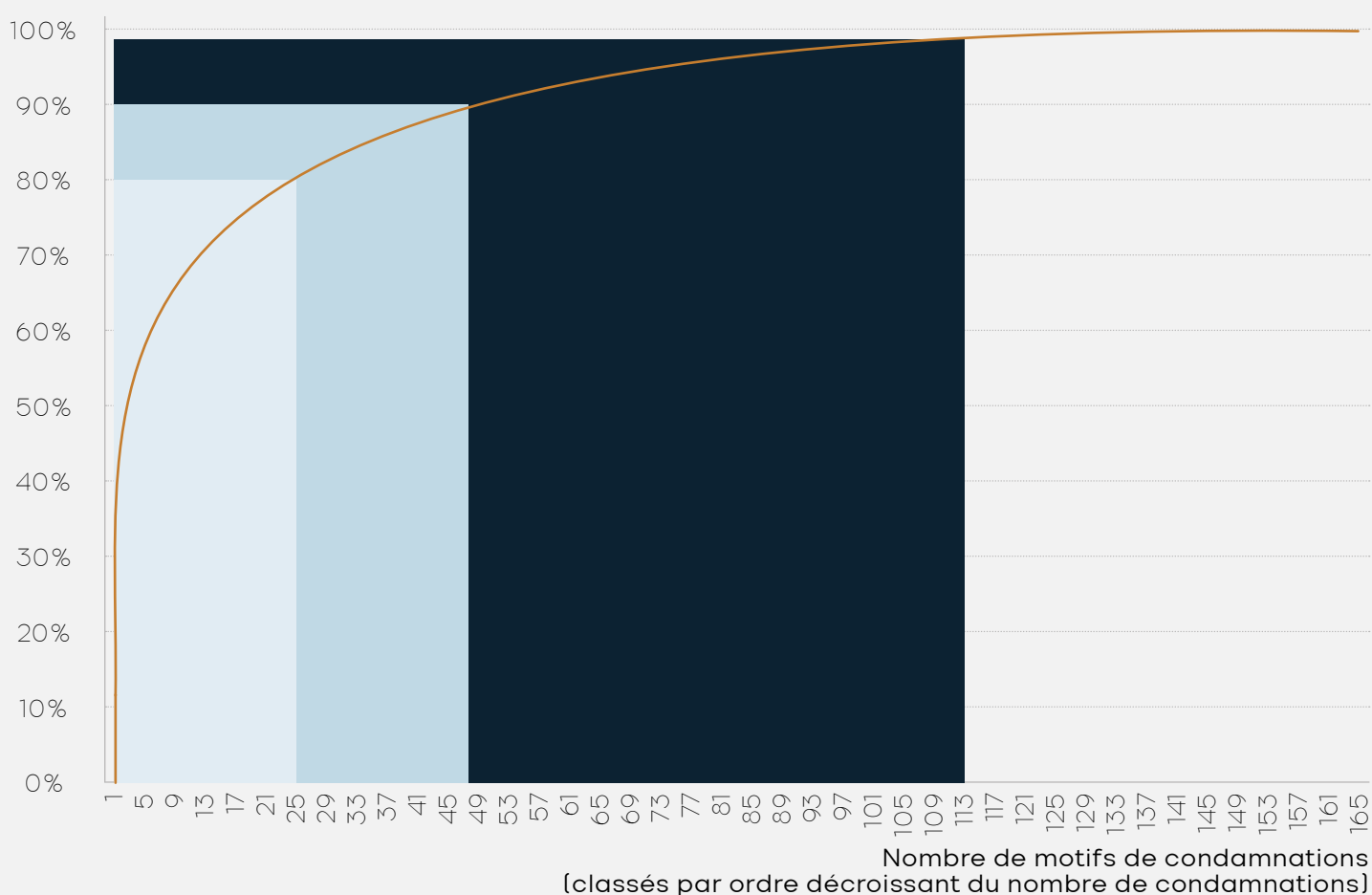
²⁰ Calculs d'Hémisphère Droit à partir des chiffres des condamnations par infraction en 2024. <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/condamnations-france-2024>

Dans le détail, 113 rubriques²¹ concentrent 99% des condamnations de 2024 (Figure 8), autrement dit, seulement une centaine de rubriques suffisent à expliquer la quasi-totalité de la réponse pénale. Parmi les plus fréquentes figurent la conduite en état alcoolique (12% des condamnations), les violences volontaires avec une incapacité inférieure ou égale à huit jours et circonstances aggravantes (11,6%) et la conduite après

FIGURE 08 : 113 PRINCIPAUX MOTIFS DE CONdamnATIONS REPRÉSENTENT 99% DES CONdamnATIONS

En principal motif de condamnation, en 2024

Part cumulée sur le total des condamnations prononcées



Note de méthode : dans cette figure, le « principal motif de condamnation » correspond à la rubrique statistique dans laquelle le ministère de la Justice classe l'infraction principale retenue pour chaque condamnation. Une condamnation pouvant sanctionner plusieurs infractions, le ministère sélectionne une infraction principale selon des critères de gravité, les autres étant considérées comme associées. Les données publiques ne permettent donc pas de connaître le nombre de condamnations correspondant à chacune des 17 168 infractions NATINF. Ces rubriques constituent le niveau de détail le plus fin publiquement accessible et permettent néanmoins de mesurer la concentration des condamnations autour d'un nombre limité de comportements.

Source : Calculs Hémisphère Droit à partir des condamnations par infraction principale en 2024, ministère de la Justice, « Les condamnations en France en 2024 », 16 avril 2026, <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/condamnations-france-2024>

²¹ Une rubrique regroupe plusieurs infractions proches dans une même catégorie statistique, que le ministère de la Justice utilise pour publier ses chiffres de condamnations (le droit définit par ailleurs 17 168 infractions, identifiées une à une par la nomenclature NATINF). En 2024, 167 rubriques ont ainsi été mobilisées, chacune agrégeant les condamnations prononcées pour les infractions qu'elle recouvre.

usage de stupéfiants (11,4%). À l'inverse, la détention de denrées nuisibles à la santé représente moins de 0,1% des condamnations (3 condamnations), tout comme l'entrave à la représentation des salariés (2 condamnations) et l'infraction à l'assujettissement à la sécurité sociale (2 condamnations). Cette distribution montre que la réponse pénale effective se concentre sur un nombre limité de comportements, tandis que certaines rubriques ne sont que très rarement mobilisées. Déjà en 2019, la magistrate et secrétaire générale d'Unité Magistrats Béatrice Brugère estimait que sur 14 000 infractions (17 168 aujourd'hui), seules 200 étaient réellement utiles dans la pratique courante et que 90% des condamnations reposaient sur une soixantaine d'infractions²². Autrement dit, 99% des infractions sont soit inutilisées, soit inutilisables, parce qu'elles font double emploi avec des infractions voisines ou parce qu'elles visent des comportements trop spécifiques pour se présenter en pratique. Cette profusion du droit pénal a donc mené tout droit à la confusion. Cela corrobore l'idée que la majorité des infractions sont inutilisées dans la pratique : la loi Labbé, entrée en application en janvier 2019, punit de six mois d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende la détention de phytosanitaires de synthèse par un particulier. Dans les faits, il est assez difficile d'imaginer qu'un particulier finisse en prison pour l'oubli d'un bidon dans son garage. Ce fait anecdotique révèle en fait l'un des points les plus fragiles de cette inflation pénale qui est la création de centaines d'infractions qui sont inopérantes par défaut de constatation, leur application nécessitant des moyens dont l'État ne dispose pas.

²² « Lutte contre la violence : « On a besoin de réformer notre approche », appelle Bruno Retailleau », Public Sénat, 4 juillet 2019, <https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/lutte-contre-la-violence-on-a-besoin-de-reformer-notre-approche-appelle-bruno>

D. Les maxima de peines en vigueur prévus par les codes sont rarement atteints et questionnent la lisibilité du droit en vigueur

La majorité des quanta (peine maximale encourue) fixés par la loi ne sont jamais atteints ce qui fragilise la lisibilité et la sincérité de la loi. La victime perçoit un code qui annonce des sanctions lourdes, puis constate des peines bien plus faibles, et en conclut que non seulement la loi est bavarde mais qu'en plus elle ne tient pas parole. Or l'autorité d'une norme pénale tient moins dans la sévérité affichée que dans la cohérence entre ce qu'elle promet et ce qu'elle exécute.

En matière criminelle, les juges prononcent certes en moyenne des peines correspondant à 57 à 90% de la peine maximale prévue par la loi²³, ce qui montre que les quanta 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 encourue²⁴.

En revanche, en matière délictuelle, la sous-utilisation du plafond légal est la règle, en rassemblant les neuf délits les plus courants de l'activité pénale correctionnelle, on constate un quantum moyen qui oscille entre 10% et 38% du maximum encouru, 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 ce qui renforce le sentiment d'incompréhension. Un travail de réflexion doit donc être mené pour atteindre, en matière délictuelle, un alignement entre le quantum encouru et le quantum effectivement prononcé, ou pour que celui-ci représente au moins 50% du quantum maximum encouru (comme pour les crimes). Cela conforterait la certitude de la sanction pour le délinquant et la lisibilité de la peine que la victime peut espérer voir infligée à son agresseur. Ce calibrage de la peine, dans des bornes connues de tous, claires et réalisables, permet la transparence nécessaire à la

²³ Stanislas DUFOUR et Jules ROBIN, « L'affaire Lyhanna ou la conséquence tragique des dysfonctionnements de la justice pénale française », *Hémisphère Droit*, Juin 2026, <https://hemispheredroit.fr/etude/laffaire-lyhanna-ou-la-conséquence-tragique-des-dysfonctionnements-de-la-justice-pénale-française/>

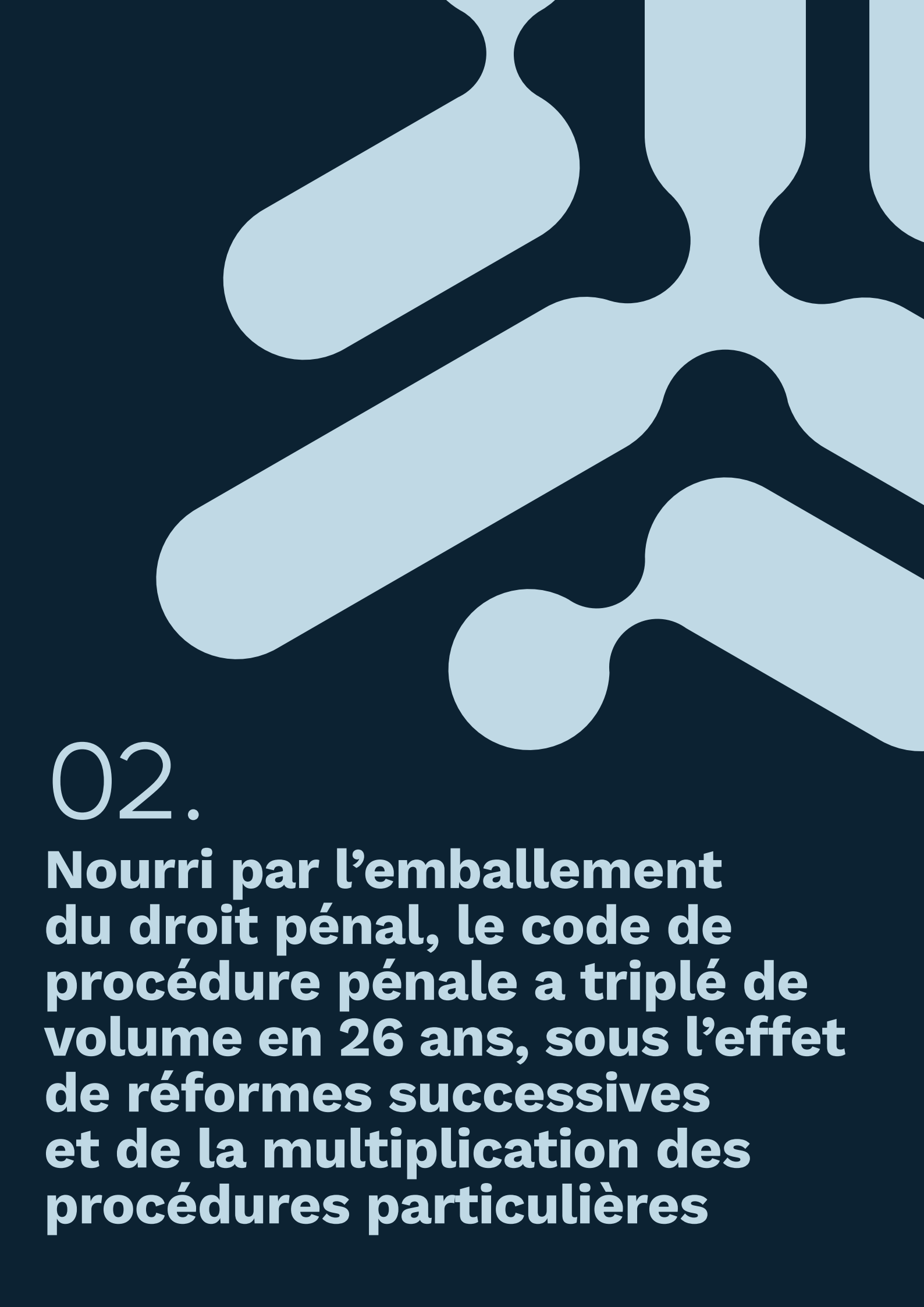
²⁴ Pour nuancer, on notera que les plafonds criminels les plus élevés (perpétuité, trente ans) ont été calibrés par le législateur pour des cas extrêmes (tueurs en série, mobile terroriste, récidive criminelle aggravée) qui ne représentent qu'une fraction marginale des affaires effectivement jugées. 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.

rétribution de la justice, principe aux fondements d'un système judiciaire fonctionnel, et donc d'un regain de confiance citoyenne dans la justice dont l'institution a cruellement besoin.

À la fin, l'inflation du droit pénal rompt directement avec le principe d'intelligibilité de la loi pour tous et comme le rappelait le Conseil d'État en 2020, « *une loi claire, un droit clair, c'est une garantie de sécurité juridique* »²⁵. Plus grave encore, cet alourdissement du droit a des conséquences directes sur le bon fonctionnement de la justice car il a contribué à alourdir la charge de travail des magistrats et des enquêteurs, au prix d'une justice toujours plus lente et inefficace.



²⁵ Conseil d'État, « *Une loi claire, c'est une garantie de sécurité pour tous* », rapport d'activité, 2020, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/2020/une-loi-claire-c-est-une-garantie-de-securite-pour-tous>



02.

**Nourri par l’emballage
du droit pénal, le code de
procédure pénale a triplé de
volume en 26 ans, sous l’effet
de réformes successives
et de la multiplication des
procédures particulières**

L'inflation pénale ne concerne pas que la liste des infractions en vigueur, elle touche aussi directement les procédures qui les accompagnent. S'il est faux de croire que chaque infraction nouvelle reçoit sa propre procédure, il convient plutôt de préciser que la très grande majorité des affaires suivent les mêmes règles communes, de l'enquête au jugement. Cependant, à la faveur de nombreuses réformes et de la multiplication d'événements graves comme les attentats, les procédures dérogatoires se sont accumulées, rendant toujours plus lourde et complexe à maîtriser la procédure qui accompagne le droit pénal.

A. Le nombre de mots du code de procédure pénale a été multiplié par 3 en 26 ans

DÉFINITION

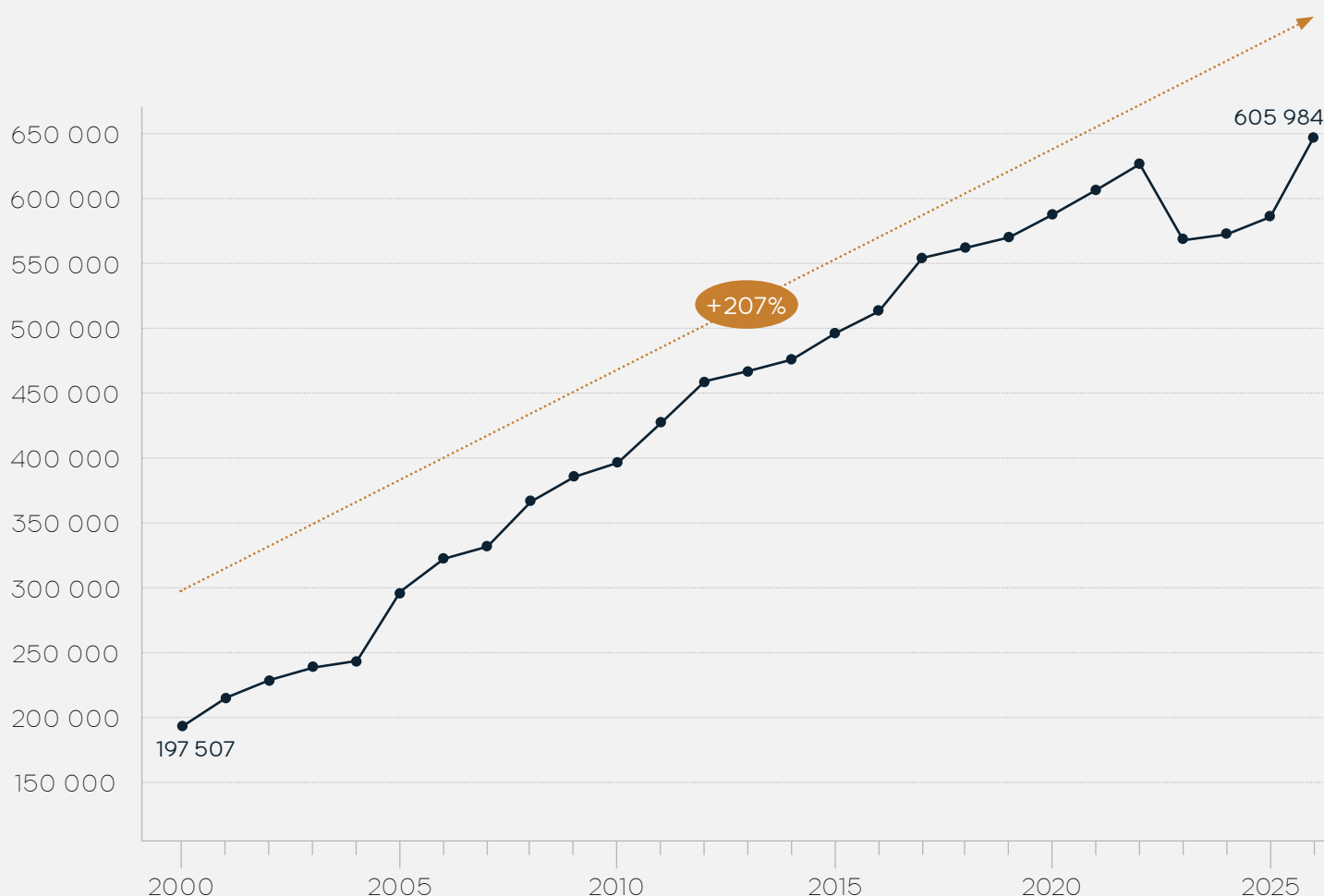
Le code de procédure pénale (CPP) est le corpus législatif qui régit l'ensemble des règles applicables au déroulement du procès pénal en France, de la constatation de l'infraction jusqu'à l'exécution de la peine.

Il détermine les conditions dans lesquelles les infractions sont recherchées, les auteurs poursuivis, jugés et sanctionnés, ainsi que les droits et obligations de chacun des agents de la chaîne pénale [OPJ, procureurs, juges d'instruction, JLD, JAP, avocats et parties civiles].

Le code de procédure pénale (CPP) compte aujourd'hui plus de 4 500 articles. Sa seule partie législative a triplé depuis son entrée en vigueur en 1959, passant d'environ 800 à plus de 2 400 articles²⁶. Cette croissance s'est accélérée au cours des dernières décennies : entre 2008 et 2022, le nombre d'articles législatifs a augmenté de 40%, passant de 1 722 à 2 403²⁷, tandis que le nombre total de mots du code a progressé de 207% entre 2000 et 2026, soit un triplement en 26 ans [Figure 9]²⁸. Depuis 2000, il a connu une croissance annuelle moyenne de 4% (en nombre de mots), et une augmentation moyenne de près de 15 700 mots supplémentaires par an. Une telle épaisseur du CPP n'est pas sans conséquence sur le bon fonctionnement de la justice pénale et est le résultat direct d'une accumulation de réformes pénales.

FIGURE 09 : LE NOMBRE DE MOTS DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE A ÉTÉ MULTIPLIÉ PAR 3 EN 26 ANS

En nombre de mots, entre 2000 et 2026



Source : Site internet Vigie Normes, consulté pour la dernière fois le 18 juin 2026, <https://vigienormes.fr>

²⁶ Ministère de la Justice, étude d'impact du projet de loi d'orientation et de programmation de la justice 2023-2027, 2 mai 2023, p. 33. https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2023/ei_just2305124l_cm_3.05.2023.pdf

²⁷ Calculs d'Hémisphère Droit à partir de la base LEGI (codes et lois consolidés), Direction de l'information légale et administrative (DILA), arrêté au 13 juillet 2025. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154

²⁸ Vigie Normes, inflation normative mesurée au nombre de mots du droit consolidé via l'API Légifrance, période 2000-2025. www.vigienormes.fr

B. Le code de procédure a particulièrement souffert de la succession de 79 réformes pénales en 26 ans

Depuis la loi du 15 juin 2000, le CPP a été modifié par 79 lois soit une modification tous les 4 mois en moyenne²⁹. Hémisphère Droit estime que 9 réformes majeures³⁰ seulement ont suffi à refondre 35% de l'ensemble du CPP (Figure 10). Le livre I qui définit le cadre de l'enquête et de l'instruction a été le plus touché en étant refondu à hauteur de 40% et le livre IV qui concerne les procédures particulières a lui été refondu à hauteur de 39% (Figure 11). À eux deux ces livres représentent plus de la moitié du CPP. La loi Perben II de 2004 relative à la criminalité en bande organisée a refondu à elle seule 16% du CPP, et la loi Belloubet de 2019, 12% (Figure 10). Le poids de cette dernière réforme illustre un paradoxe politique : la majorité présidentielle qui se voulait porteuse de simplification et de modernisation a, dans les faits, alimenté l'inflation procédurale au moins autant que ses prédécesseurs, confirmant une dérive technocratique et bureaucratique qu'elle prétendait combattre.

FIGURE 10 : 9 RÉFORMES PÉNALES ONT SUFFI À REFONDRE 35% DU CPP ET 40% DU TRAVAIL D'ENQUÊTE
En % du livre refondu, entre 2000 et 2025

Loi Livre	Loi Gui- gou 2000	Loi Perben II 2004	Loi Dati 2007	Loi pé- niten- tiaire 2009	Loi Tau- bira 2014	Loi Bel- loubet 2019	Loi Dupond- Moretti 2021	LOPJ 2023	Loi Nar- cotrafic 2025	Refonte nette, % du texte
Titre prélim. - cadre	7%	6%	1%	0%	1%	4%	4%	2%	0%	21%
Livre I - en- quête/instr.	18%	17%	12%	3%	1%	15%	8%	9%	5%	40%
Livre II - ju- gement	12%	18%	3%	3%	2%	15%	6%	5%	0%	37%
Livre III - recours	20%	10%	4%	3%	0%	3%	1%	6%	0%	35%
Livre IV - proc. par- ticul.	2%	20%	4%	1%	1%	9%	5%	3%	11%	39%
Livre V - exécution	3%	14%	0%	5%	7%	10%	5%	2%	0%	24%
Livre VI - outre-mer	5%	4%	3%	0%	0%	3%	3%	2%	1%	15%
Ensemble du code	9%	16%	5%	3%	2%	12%	6%	5%	4%	35%

Note de lecture : Un livre est réputé avoir été modifié par une loi dès lors que celle-ci a ajouté, supprimé ou réécrit au moins un de ses passages. Un même passage peut avoir été refondu par plusieurs lois et figurer dans plusieurs cases du tableau, mais il n'est comptabilisé qu'une seule fois dans la colonne finale. La refonte nette mesure donc la différence entre l'état du livre avant les modifications introduites par les principales lois étudiées et son état aujourd'hui.

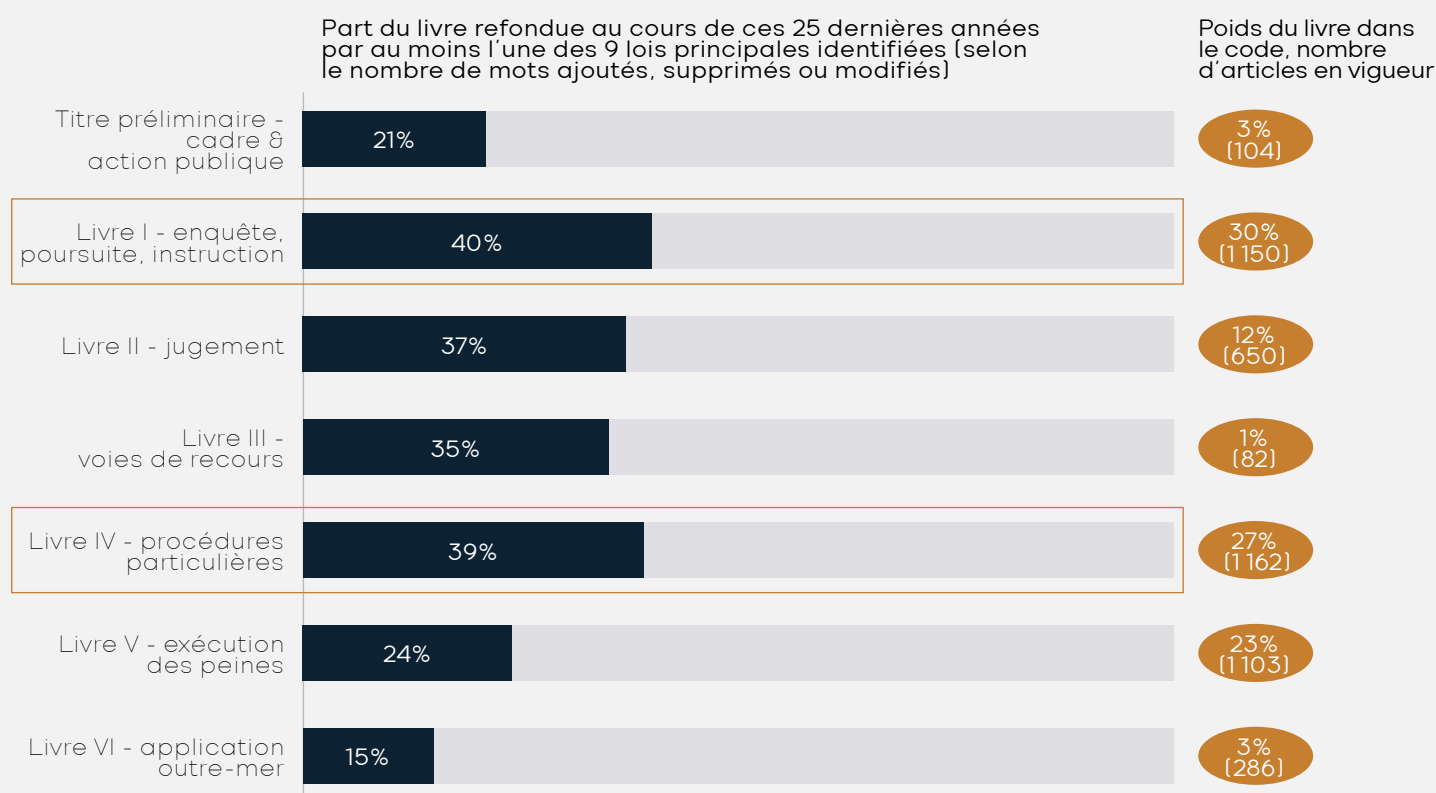
Source : Calculs Hémisphère Droit à partir de la base LEGI (codes et lois consolidés), Direction de l'information légale et administrative [DILA], arrêtée au 13 juillet 2025, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154

²⁹ Lionel ASCENSI, Lexbase, 27 juin 2025, <https://www.lexbase.fr/revue-juridique/120819848-edition-du-30062025>

³⁰ Calculs Hémisphère Droit à partir de la base LEGI (codes et lois consolidés), Direction de l'information légale et administrative [DILA], arrêté au 13 juillet 2025

FIGURE 11 : PART DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE REFONDUE DEPUIS 2000, SELON DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE PÉNALE

En % du livre refondu, entre 2000 et 2025



Source : Calculs Hémisphère Droit à partir de la base LEGI (codes et lois consolidés), Direction de l'information légale et administrative (DILA), arrêtée au 13 juillet 2025, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154

FIGURE 12 : 4 LOIS D'AMPLEUR ONT RÉFORMÉ LES MODALITÉS D'EXÉCUTION DES PEINES EN SEULEMENT 12 ANS

Loi	Objectif
2007 Loi Dati	Durcit l'entrée en détention en imposant un quantum minimal d'emprisonnement aux récidivistes (Peines planchers)
2009 Loi pénitentiaire Michèle Alliot-Marie (texte préparé par Rachida Dati)	Inverse la logique en faisant de l'aménagement de peine la modalité préférentielle d'exécution des courtes peines
2014 Loi Taubira	Supprime les peines planchers (créées 7 ans plus tôt) et crée la contrainte pénale comme alternative autonome à l'emprisonnement
2019 Loi de programmation pour la justice (LPJ) Nicole Belloubet	Supprime la contrainte pénale (créée 5 ans plus tôt), interdit les peines de moins d'un mois et rend l'aménagement quasi automatique entre un et six mois

Source : Hémisphère Droit, à partir des lois du 10 août 2007, du 24 novembre 2009, du 15 août 2014 et du 23 mars 2019, Légifrance, 2026. <https://www.legifrance.gouv.fr>

Au cours des 26 dernières années, le code de procédure pénale a donc été modifié de manière importante au moins une fois tous les 2 ans et à cela s'est ajouté le manque de cohérence entre les réformes, certaines revenant sur les précédentes ou les supprimant. En matière d'exécution des peines, 1 réforme majeure tous les 3 ans a ainsi inversé, à quelques années d'intervalle, les orientations précédemment retenues : les peines planchers, créées en 2007, ont été supprimées en 2014, tandis que la contrainte pénale, instaurée cette même année, a disparu en 2019 [Figure 12]. Les modes de poursuite et de jugement connaissent une évolution comparable avec 1 réforme majeure tous les 5 ans, comme l'illustre la création expérimentale des cours criminelles départementales en 2019, leur généralisation en 2021, puis l'élargissement de leur compétence en 2026 [Figure 13]. Cette succession de réformes parfois contradictoires rend les règles plus difficiles à comprendre, à anticiper et à appliquer.

FIGURE 13 : 4 LOIS D'AMPLEUR ONT MODIFIÉ LES MODES DE POURSUITE ET DE JUGEMENT EN 22 ANS

Loi		Objectif
2004	Loi Perben II Dominique Perben	Introduit le plaider-coupable en matière délictuelle, en permettant au procureur de proposer une peine homologuée sans débat sur la culpabilité
2019	Loi de programmation pour la justice (LPJ) Nicole Belloubet	Crée à titre expérimental les cours criminelles départementales, sans jury populaire, composées de cinq magistrats, pour juger les crimes punis jusqu'à vingt ans
2021	Loi Confiance Éric Dupond-Moretti	Généralise les cours criminelles départementales à tout le territoire (expérimentées 2 ans plus tôt)
2026	Loi sur la justice criminelle et le respect des victimes Gérald Darmanin	Étend la compétence des cours criminelles départementales (généralisées 5 ans plus tôt) aux crimes commis en récidive légale et assouplit leur organisation, notamment en élargissant les catégories de professionnels susceptibles d'y siéger

Source : Lois du 9 mars 2004, du 23 mars 2019, du 22 décembre 2021 et du 23 juillet 2026, Légifrance, 2026. <https://www.legifrance.gouv.fr>

C. 5 causes racines, qui jouent à la fois sur le flux et le stock, expliquent cette accumulation des réformes

Déjà en 2006, dans son rapport public, le Conseil d'État affirmait que la France légiférait trop et mal. Il imputait notamment cette dérive à la recherche de l'annonce médiatique par les gouvernants et à une demande sociale de normes nouvelles³¹. Cette suractivité législative qui a fait enfler le code de procédure pénale est plus largement le résultat de 5 choses.

D'abord sur le stock :

1) La banalisation de l'effet de cliquet en matière pénale qui rend insupportable l'idée de faire marche arrière sur la progression du droit pénal considérée comme une atteinte aux droits. L'idée même de faire le tri dans le stock d'infractions existantes mérite de grandes précautions.

FIGURE 14 : LA SUCCESSION DES RESPONSABLES POLITIQUES ENTRETIENT UNE ACTIVITÉ NORMATIVE CONTINUE AUTOUR DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

En nombre d'articles, entre 2000 et 2025

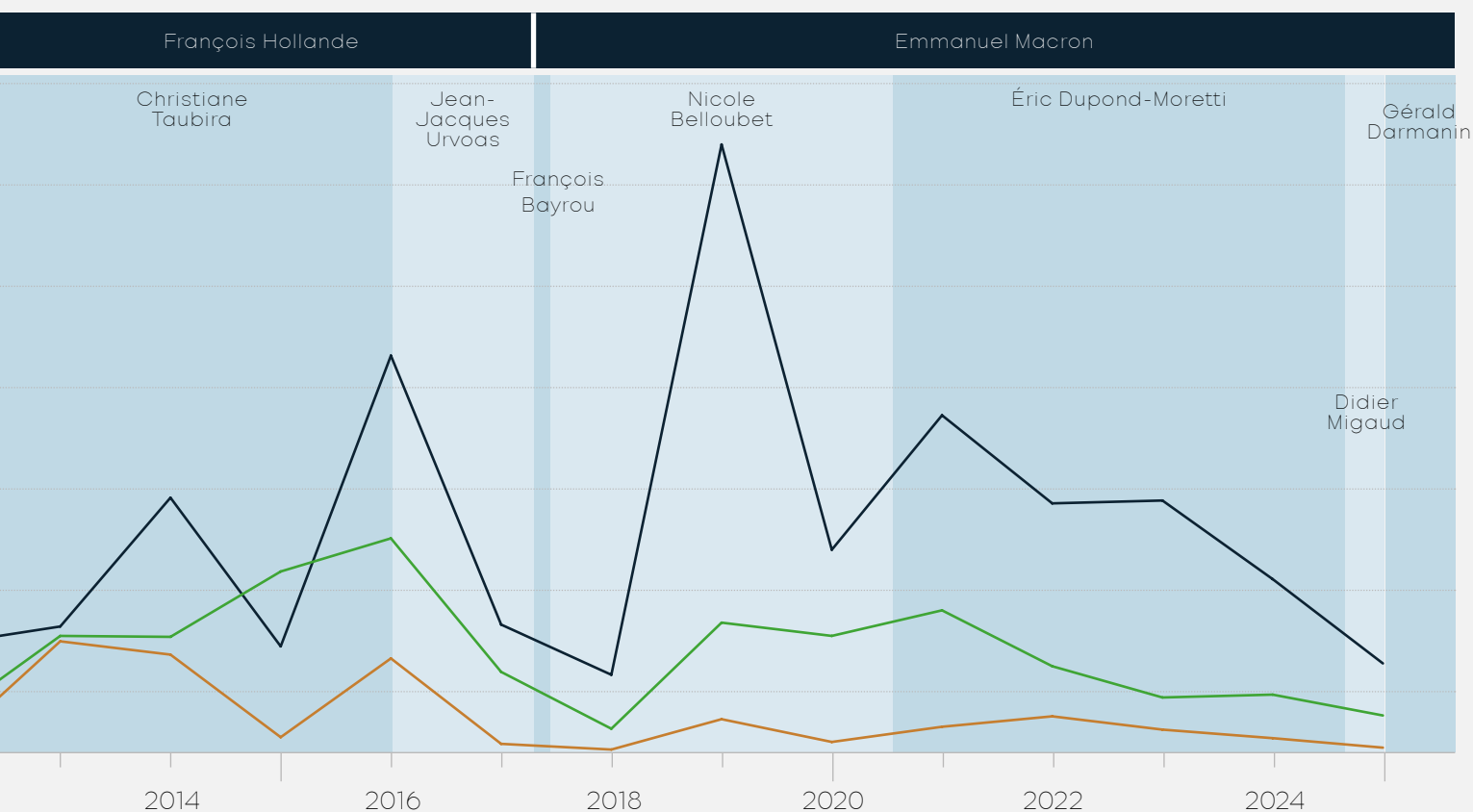


³¹ « Rapport public 2006 - Sécurité juridique et complexité du droit », p. 349, Conseil d'État, 15 mars 2006, <https://www.vie-publique.fr/rapport/28120-rapport-public-2006-securite-juridique-et-complexite-du-droit>

Mais surtout sur l'alimentation du flux :

2) Au premier rang desquelles la transposition de directives et la mise en conformité avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg qui imposent des ajustements continus, consacrés comme contrainte structurante du droit de la procédure dès la loi du 15 juin 2000.

3) La concurrence des agendas politiques et la succession de 5 gardes des Sceaux en 9 ans sous les mandats récents, chacun entendant laisser sa marque, ajoutant sa contribution normative à un édifice déjà saturé (Figure 14). La réussite du ministre étant jugée à l'aune des textes qu'il fait adopter, des réformes qu'il imprime de son nom et des annonces qu'il porte, le coût politique d'une absence de réforme excédant de loin celui d'une réforme mal calibrée, dès lors que les effets de cette dernière ne se manifesteront que plusieurs années après le départ de son auteur.



Lecture : Les pics annuels mesurent le nombre d'articles touchés par les textes et non le nombre de décisions politiques.

Note de lecture : la courbe « Suppression » correspond aux suppressions candidates et exclut les transferts et recodifications probables.

Source : Calculs Hémisphère Droit à partir de la base LEGI (codes et lois consolidés), Direction de l'information légale et administrative (DILA), arrêtée au 13 juillet 2025, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154

4) La réponse législative systématique aux faits divers médiatisés fait que l'on légifère de moins en moins par anticipation et de plus en plus par réaction. « *Tout fait divers traité par un journal de 20 h est aujourd'hui virtuellement une loi !* » déclarait de manière volontairement provocante le magistrat Bruno Cotte pour décrire l'influence de l'émotion et de l'opinion dans l'inflation de la loi pénale³². Le problème n'est pas que l'opinion réagisse avec émotion, elle-même légitime et salutaire, il est surtout qu'il faut attendre des drames, comme les décès tragiques de Philippine, de Lyhanna³³ ou de Yanis, pour que le législateur réagisse. Ces drames ont conduit par exemple à la proposition de loi Yanis³⁴ visant à rendre systématique l'information des victimes lors de la remise en liberté de leur agresseur, déposée après le suicide de Yanis âgé de seulement 17 ans, ou à la proposition de loi Philippine³⁵ (désormais adoptée) visant à étendre la durée légale de rétention en centre de rétention administrative pour les OQTF après l'assassinat de Philippine Le Noir de Carlan en septembre 2024. Réagir dans l'urgence produit un droit en mille-feuille : imprécis, mal écrit, qui empile des régimes d'exception parfois contradictoires, lacunaires ou redondants.

Sur les deux points précédents, les chiffres fournis par le rapport des États généraux de la Justice sont sans appel : **ce sont en moyenne 45 textes par an qui ont modifié le code pénal ou des textes de droit pénal, et 50 le code de procédure pénale ou des textes de procédure pénale, entre 2009 et 2020 (Figures 15 et 16)**³⁶.

³² Bruno COTTE, « *L'influence de l'émotion et de l'opinion dans la loi pénale* », communication présentée à l'Académie des sciences morales et politiques, séance ordinaire du 9 avril 2018. <https://academiesciencesmoralesetpolitiques.fr/2018/04/09/linfluence-de-lemotion-et-de-lopinion-dans-la-loi-penale/>

³³ Caroline MECARY, « *La mort de Lyhanna doit conduire à se poser la question des choix politiques qui ont rendu possible cette défaillance* », Le Monde, 8 juin 2026. https://www.lemonde.fr/idees/article/2026/06/08/la-mort-de-lyhanna-doit-conduire-a-poser-la-question-des-choix-politiques-qui-ont-rendu-possible-cette-defaillance_6699623_3232.html

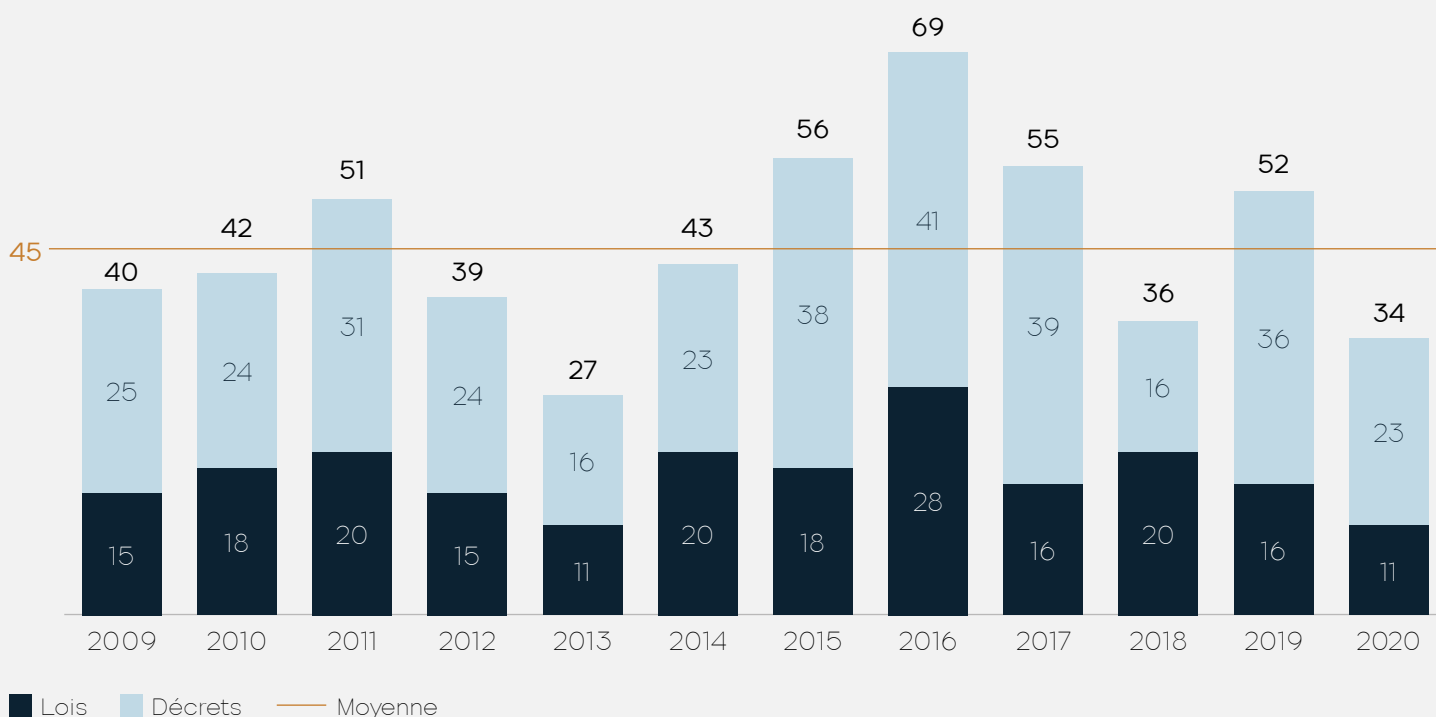
³⁴ Émilie BRIFFOD et Anabelle GALLOTTI, « *Il faut absolument améliorer la prise en charge des victimes* » : la proposition de loi Yanis examinée par les députés », Radio France, 12 mai 2026. <https://www.radiofrance.fr/francebleu/podcasts/l-info-d-ici-de-6h30-ici-pays-de-savoie/il-faut-absolument-ameliorer-la-prise-en-charge-des-victimes-la-proposition-de-loi-yanis-examinee-par-les-deputes-9333864>

³⁵ Maxime KAGNI, « *Rétention d'étrangers sous OQTF jugés dangereux : les députés adoptent la proposition de loi « philippine »* », LCP, 5 mai 2026, <https://lcp.fr/actualites/retention-d-etrangers-sous-oqtf-juges-dangereux-les-deputes-adoptent-la-proposition-de>

³⁶ Rapport des États généraux de la Justice, page 97, 8 juillet 2022. <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/rapport-etats-generaux-justice>

FIGURE 15 : EN MOYENNE 45 TEXTES PAR AN ONT MODIFIÉ LE CODE PÉNAL OU DES TEXTES DE DROIT PÉNAL ENTRE 2009 ET 2020

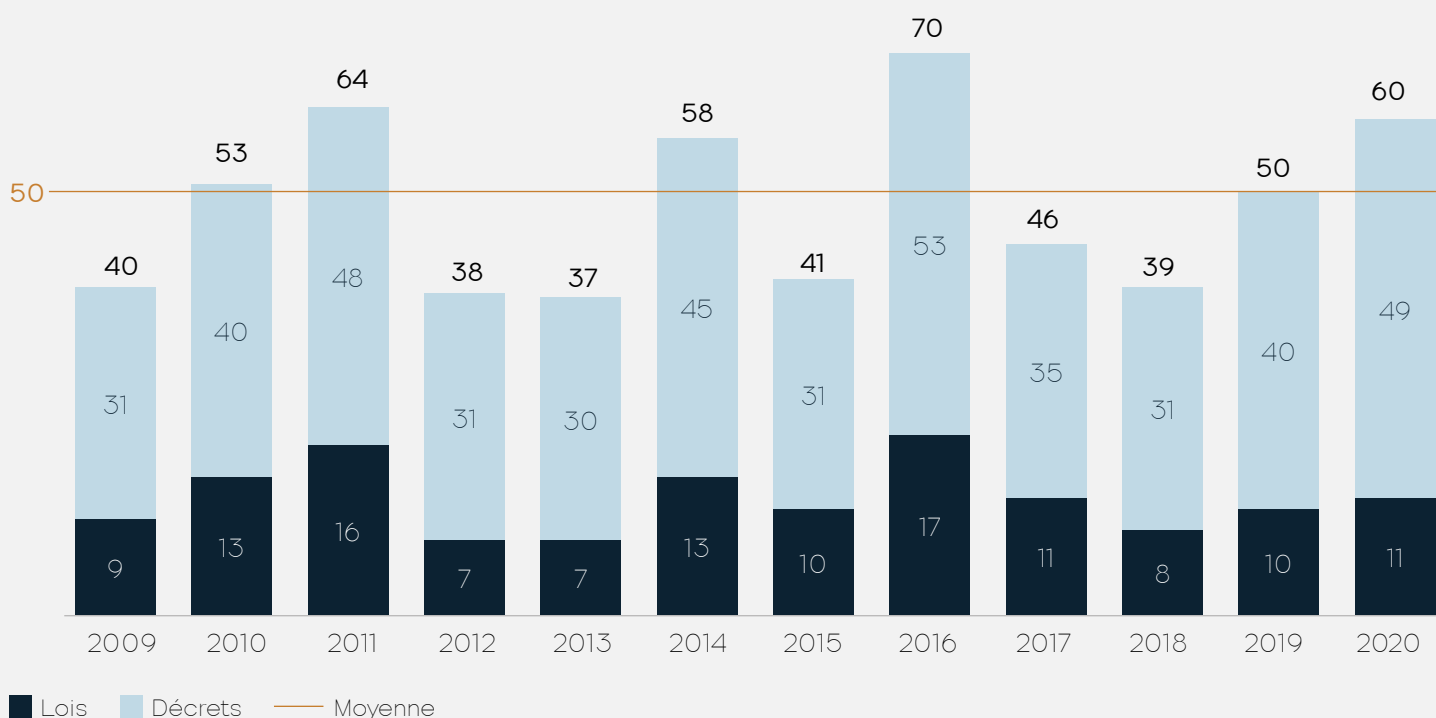
En nombre de textes par an, entre 2009 et 2020



Source : Rapport des États généraux de la Justice, 8 juillet 2022, p. 97, <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/rapport-etats-generaux-justice>

FIGURE 16 : EN MOYENNE 50 TEXTES PAR AN ONT MODIFIÉ LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE OU DES TEXTES DE PROCÉDURE PÉNALE ENTRE 2009 ET 2020

En nombre de textes par an, entre 2009 et 2020



Source : Rapport des États généraux de la Justice, 8 juillet 2022, p. 97, <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/rapport-etats-generaux-justice>

5) La création de la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) a ouvert un canal de contestation permanent générant des mises en conformité successives. Depuis 2010, le Conseil constitutionnel a reçu 1 091 QPC (Figure 17) et entre mars 2010 et décembre 2025, il a jugé 336 dispositions comme non conformes (soit de manière partielle, soit totale). Chaque censure impose au législateur une mise en conformité, souvent assortie d'un délai de réécriture.

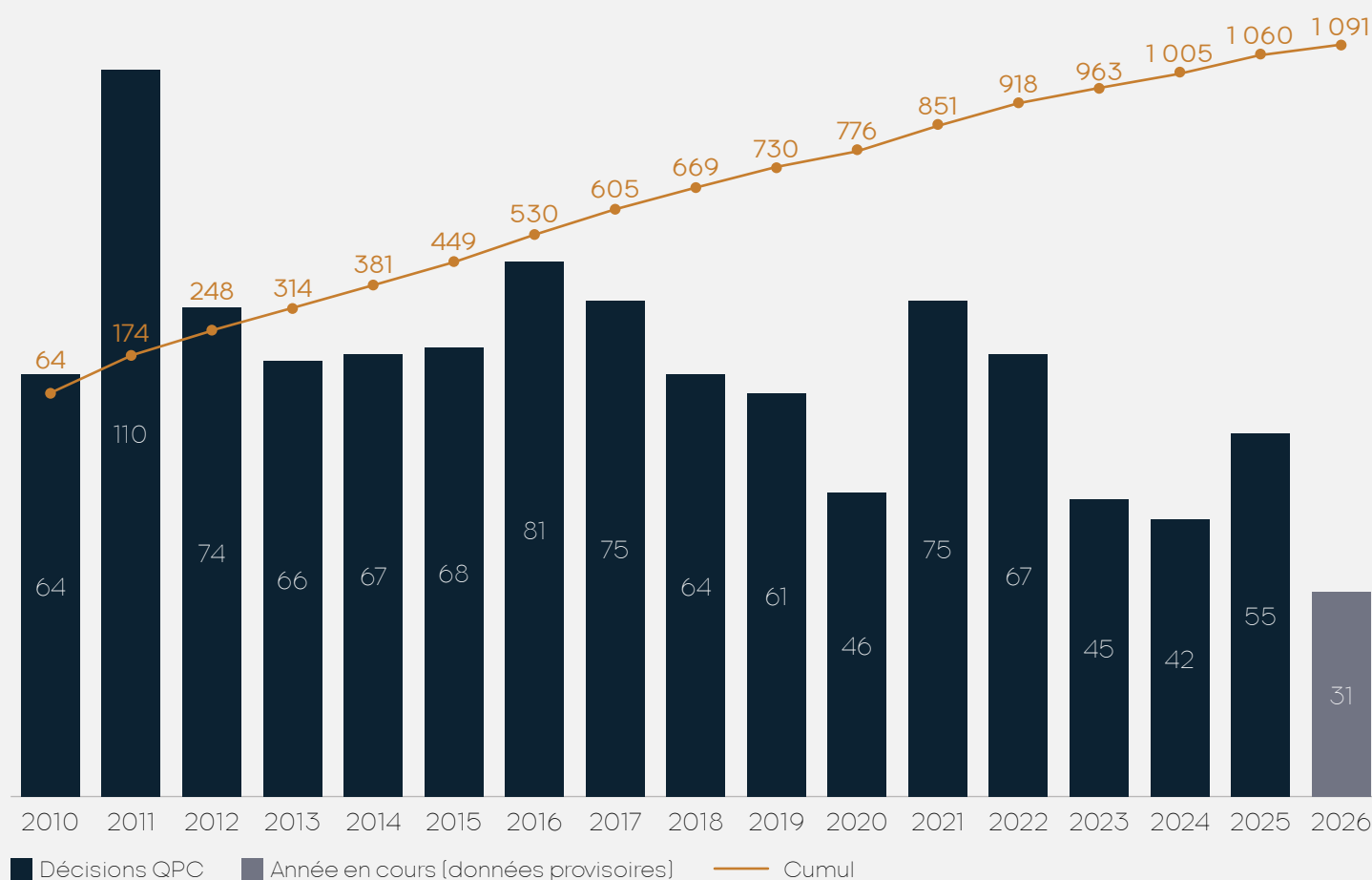
DÉFINITION

Le contrôle de constitutionnalité introduit par la QPC permet plusieurs choses :

- il permet à tout justiciable impliqué dans un procès de contester une disposition au cours d'un litige ;
- le Conseil constitutionnel, chargé d'effectuer ce contrôle, peut être saisi par l'intermédiaire du Conseil d'État (contentieux administratif) ou de la Cour de cassation (contentieux judiciaire) ;
- il s'agit d'un contrôle a posteriori (c'est-à-dire portant sur des textes déjà promulgués) ;
- il peut donner lieu à l'abrogation ou la réécriture d'une loi.

FIGURE 17 : EN 16 ANS, 1 091 QPC ONT ÉTÉ TRANSMISES AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

En nombre de QPC transmises, entre 2010 et 2026



Source : Conseil constitutionnel, « Bilan statistique », relevé du 26 juin 2026, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>

D. Le paradoxe du livre IV du CPP intitulé « *de quelques procédures particulières* » qui en compte aujourd'hui 42

Intitulé « *De quelques procédures particulières* », le livre IV du code de procédure pénale compte aujourd'hui 42 titres, contre 15 en 1990³⁷, signe que les exceptions sont devenues la règle et que le droit commun s'y trouve noyé. Le contraste est saisissant entre la modestie de l'intitulé et la réalité du bloc. Conçu pour réunir une poignée de régimes dérogatoires, le livre IV s'étendait au début des années 1990 des articles 628 à 706-25 et alignait 15 titres. Il court désormais des articles 627 à 706-182 et empile 42 titres en vigueur, sans compter les titres abrogés depuis qui signalent les recompositions successives du code. La loi Perben II du 9 mars 2004 a marqué le basculement de ces régimes d'exception, en faisant de la criminalité organisée le laboratoire des procédures dérogatoires. Depuis, l'exception procédurale est presque devenue la règle et a des conséquences directes sur le bon fonctionnement de la justice puisqu'elle noie l'ensemble des acteurs qui manipulent le code et multiplie les risques de vices de procédure.

Face à un constat d'illisibilité unanimement reconnu par les praticiens, les États généraux de la justice de 2022 ont recommandé la réécriture intégrale du CPP³⁸, le code étant devenu nébuleux tant pour les professionnels du droit que pour l'ensemble des justiciables. En 2023, le Parlement a donc habilité le Gouvernement à procéder à cette réforme³⁹, permettant la réécriture complète de sa partie législative en 2025, pour une entrée en vigueur prévue le 1er janvier 2029⁴⁰.

³⁷ Base LEGI (codes et lois consolidés), Direction de l'information légale et administrative (DILA), code de procédure pénale consolidé, consulté le 29 juin 2026. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006121328/2026-06-23

³⁸ Selon le Rapport des États généraux de la Justice, 8 juillet 2022. <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/rapport-etats-generaux-justice>

³⁹ Article 2 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000048430540

⁴⁰ Ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025 portant réécriture du code de procédure pénale (partie législative), publiée au *Journal officiel* du 20 novembre 2025, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT0000052650320>



03.

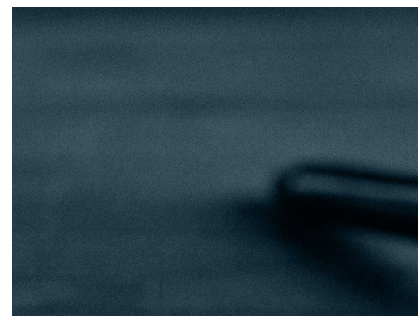
En multipliant les risques de vices de procédure et la lourdeur administrative, la complexité du code de procédure pénale entrave le fonctionnement de la justice

A. Des vices de procédure de forme peuvent stopper net des dizaines d'années d'enquête et de jugement

L'« enchevêtrement » des dispositions du CPP crée une « *insécurité juridique* » et une « *complexité procédurale* »⁴¹ qui se traduit directement par des annulations d'actes et des renvois d'audience. Des annulations qui ne sont pas sans conséquence compte tenu des mois voire des années d'instruction annulées, des victimes renvoyées au point de départ et des prévenus maintenus en détention provisoire plus longtemps que nécessaire (alimentant toujours plus la surpopulation carcérale en maison d'arrêt). Une nullité peut faire tomber tout un pan de l'enquête, parfois des années après les faits. En 2020, le magistrat honoraire Dominique-Henri Matagrín décrivait déjà le régime des nullités comme une « casuistique complexe », dépourvue de lisibilité et de prévisibilité et affirmait que l'annulation d'un acte produisait des effets sans commune mesure avec sa cause. L'oubli d'une signature, une faute d'inattention, un manque de vigilance sous la pression de l'urgence suffisent à anéantir des pans entiers d'un dossier, parfois de façon irréparable. Cette sanction démoralise enquêteurs et magistrats, dont elle anéantit les efforts. Elle nourrit l'incompréhension des victimes et la défiance de l'opinion. D.-H. Matagrín situait la racine de ce problème dans l'indétermination entre la « formalité substantielle » et l'« atteinte aux intérêts ». Matagrín en tirait un avertissement, le rigorisme juridique finissant par servir la cause de l'injustice⁴².

⁴¹ Selon les termes employés par le groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale et repris par le Comité des États généraux de la justice, *Rendre justice aux citoyens*, rapport du comité des États généraux de la justice, octobre 2021-avril 2022, remis le 8 juillet 2022, p. 196, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/285620.pdf>

⁴² Dominique-Henri MATAGRIN, « Pour une nullité bien tempérée. *Revue française de criminologie et de droit pénal* », 2020/2 N° 15, p. 39-52, <https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-criminologie-et-de-droit-penal-2020-2-page-39?lang=fr>



Cet excès de formalisme a par exemple poussé en mai 2023, la Cour de cassation à annuler la condamnation à 12 ans de réclusion d'un homme reconnu coupable de viols et d'agressions sexuelles à cause de l'oubli de deux mots dans le verdict (Figure 18)⁴³. La loi impose en effet la mention « à la majorité de huit voix au moins », quand l'arrêt indiquait seulement « à la majorité de huit voix ». Cette omission de deux mots, jugée contraire au secret du délibéré, a suffi à faire tomber l'intégralité d'une décision rendue au terme d'une procédure ouverte dix ans plus tôt, sur des faits remontant aux années 1998 à 2010. L'accusé, âgé de 70 ans, a été remis en liberté dans l'attente d'un nouveau procès, ses victimes l'apprenant par hasard.

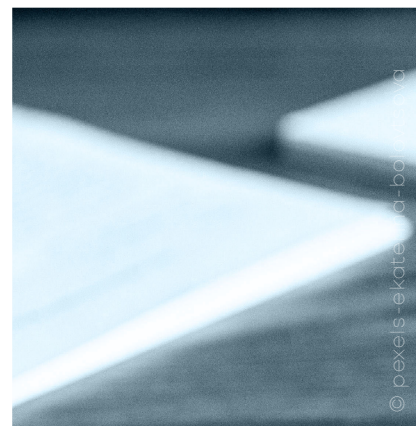
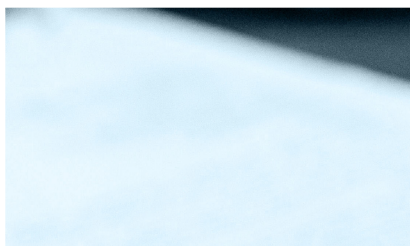
Cette fragilité débouche sur une déresponsabilisation de la réponse pénale. Qu'il prenne la forme d'un classement sans suite au stade de l'enquête ou d'un non-lieu après annulation à l'instruction, l'abandon des poursuites prononcé parce qu'un acte est jugé non conforme au CPP laisse paraître une victoire de la forme sur le fond.

FIGURE 18 : CHRONOLOGIE DE L'ANNULATION DE 10 ANS DE PROCÉDURE POUR L'OUBLI DE 2 MOTS DANS UN VERDICT



Source : Ariane GRIESSEL, « Deux mots manquaient dans le verdict : la Cour de cassation annule une condamnation à douze ans de réclusion », France Inter, 21 juillet 2023, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/deux-mots-manquaient-dans-le-verdict-la-cour-de-cassation-annule-une-condamnation-a-douze-ans-de-reclusion-8733299>

⁴³ Ariane GRIESSEL, « Deux mots manquaient dans le verdict : la Cour de cassation annule une condamnation à douze ans de réclusion », France Inter, 21 juillet 2023, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/deux-mots-manquaient-dans-le-verdict-la-cour-de-cassation-annule-une-condamnation-a-douze-ans-de-reclusion-8733299>



B. La procédure absorbe 30 à 40% du temps des magistrats et jusqu'à 80% du temps des enquêteurs

Chiffres à retenir

30 à 40%

de l'activité des parquets est absorbée par des tâches de gestion et de traitement de masse (réunions, ordonnances pénales), au détriment de la fonction décisionnelle du magistrat

66%

du travail des policiers et gendarmes est consacré à la procédure et à la « paperasse » et jusqu'à plus de 80% pour les officiers de police judiciaire

de 22 à 28h

c'est l'allongement de la durée moyenne d'une procédure en quelques années pour les forces de l'ordre (selon un rapport du Sénat, 2018)

45min sur 60min

consacrées au traitement d'un vol à l'étalage relèvent de la procédure ; 15 minutes seulement de l'intervention sur le terrain

1 tiers

c'est la part des procès-verbaux qui ne seraient même pas lus par les magistrats ; il en faudrait 10 pour une seule garde à vue

2 600

officiers de police judiciaire ont rendu leur accréditation en 2017 en raison de la charge procédurale

Selon la magistrate Béatrice Brugère, entre 30 et 40% de l'activité des parquets est désormais absorbée par des tâches de gestion [telles que les réunions] et de traitement des procédures de masse [ordonnances pénales] au détriment de la fonction décisionnelle du magistrat⁴⁴. Dominique-Henri Matagrín observait alors que « la paperasse se fait au détriment du travail de fond »⁴⁵, le temps consacré à sécuriser la forme étant soustrait à l'investigation, à l'audience et au jugement. Cette charge supplémentaire allonge mécaniquement la durée de chaque acte de procédure. Cet allongement est particulièrement visible au stade de l'instruction, où la loi impose de soumettre chaque acte à la discussion de tous les praticiens eux-mêmes. À chaque expertise reçue ou interrogatoire réalisé, toutes les parties doivent être notifiées avec des délais légaux incompressibles pour répondre. Chaque demande d'acte complémentaire peut donner lieu à un appel devant la chambre de l'instruction, déclenchant une nouvelle séquence de délais. Ces délais sont imposés par la procédure elle-même, non par un manque de volonté d'aller vite.

Ce constat est le même pour les forces de terrain (policiers et gendarmes), qui consacrerait 66% de leur travail à la procédure et à la « paperasse » et jusqu'à plus de 80% pour les officiers de police judiciaire (OPJ). Un rapport du Sénat constate l'allongement de la durée moyenne des procédures de 22 à 28 heures en quelques années. Il note par exemple que sur 60 minutes consacrées en moyenne au traitement d'un vol à l'étalage, 45 relèvent de la procédure et 15 seulement de l'intervention sur le terrain. Il affirme également qu'il faudrait 10 procès-verbaux pour une garde à vue et qu'un tiers des procès-verbaux ne seraient même pas lus par les magistrats. Ce temps consacré au travail administratif se fait au détriment du terrain et ce constat n'est pas nouveau. Le même rapport, daté de 2018, concluait que « la procédure pénale s'[était] considérablement alourdie et mobilis[ait] toute une partie des effectifs en tenue, qui ne sont donc plus sur la voie publique. On ne peut avoir des policiers qui à la fois "remplissent de la paperasse" et sont sur le terrain »⁴⁶.

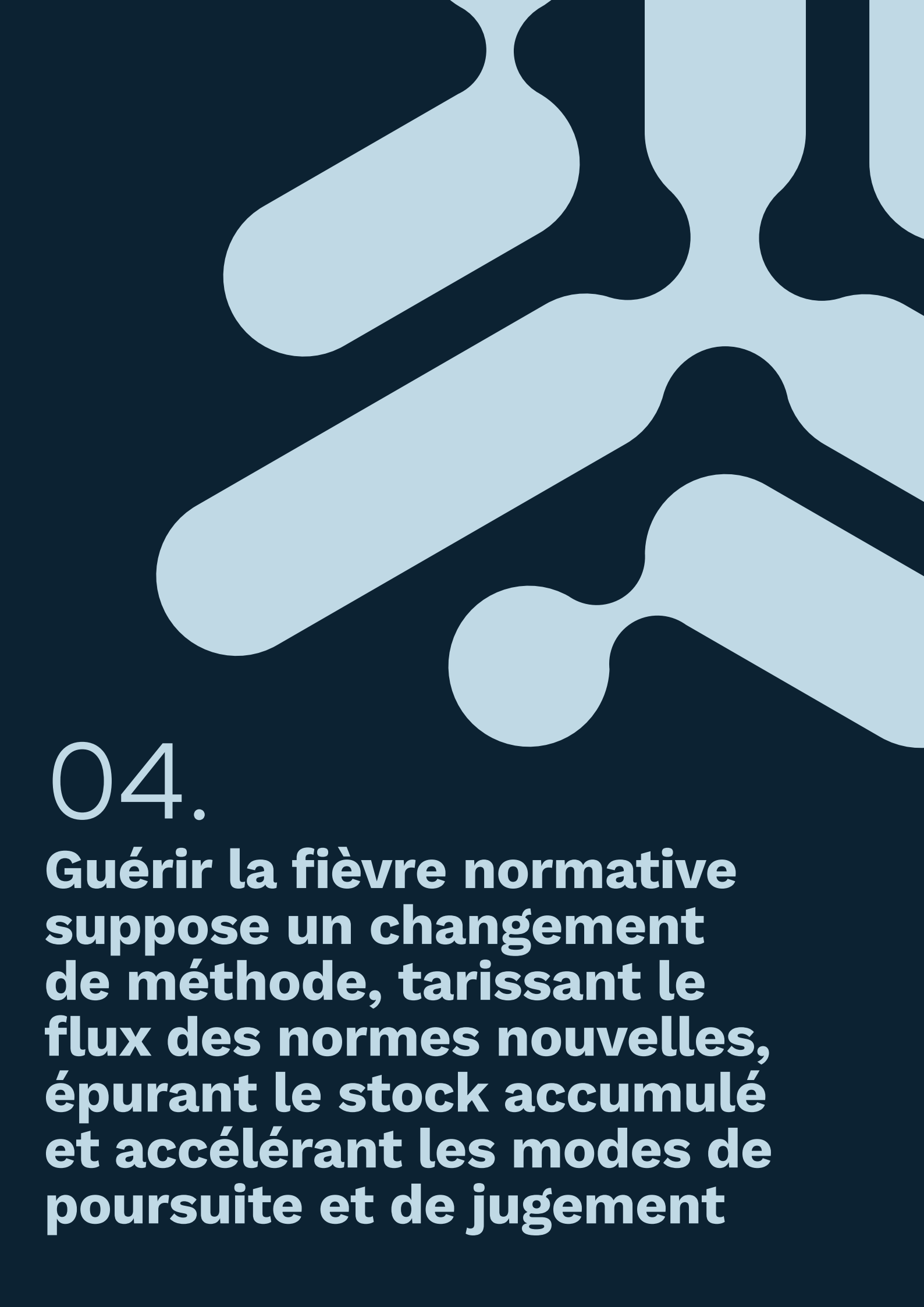
⁴⁴ Charlotte d'ORNELLAS, « Affaire Lyhanna : la magistrate Béatrice Brugère appelle à simplifier la procédure pénale », Le JDD, 14 juin 2026, <https://www.lejdd.fr/Societe/affaire-lyhanna-la-magistrate-beatrice-brugere-appelle-a-simplifier-la-procedure-penale-176373>

⁴⁵ Dominique-Henri MATAGRIN, « Pour une nullité bien tempérée. Revue française de criminologie et de droit pénal », 2020/2 N° 15, p. 39-52, <https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-criminologie-et-de-droit-penal-2020-2-page-39?lang=fr>.

⁴⁶ Sénat, « Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine », rapport de commission d'enquête n° 612 (2017-2018), tome I, 27 juin 2018, www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-18.html#toc242

En 2017, environ 2 600 officiers de police judiciaire ont rendu leur accréditation (abandonné leurs prérogatives judiciaires d'enquête) en raison de la charge procédurale, signe que l'alourdissement de la procédure pénale dégrade désormais la capacité d'enquête elle-même⁴⁷. Cet effet ne se limite pas à la perte de temps. La complexification procédurale fragilise juridiquement les actes et expose les agents à un risque accru d'erreurs formelles. Sans en être la cause unique, elle alimente une désaffection pour les postes à qualification judiciaire et complique le recrutement des officiers de police judiciaire au sein de la police nationale. Le chiffre communiqué par Gérard Collomb, alors ministre de l'Intérieur, lors de son audition, en mesure l'ampleur. La réduction du vivier d'enquêteurs pèse en retour sur le taux d'élucidation des affaires et nourrit directement le cercle vicieux des dysfonctionnements de la justice.

⁴⁷ Sénat, « *Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine* », rapport de commission d'enquête n° 612 (2017-2018), tome I, 27 juin 2018, www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-18.html#toc242



04.

**Guérir la fièvre normative
suppose un changement
de méthode, tarissant le
flux des normes nouvelles,
épurant le stock accumulé
et accélérant les modes de
poursuite et de jugement**

Chaque année, plus de 18 000 mots s'ajoutent en moyenne aux deux codes, environ 2 500 pour le code pénal et 15 700 pour le code de procédure pénale (Figures 2 et 9). Le code de procédure pénale grossit ainsi près de 6,3 fois plus vite que le code pénal, autrement dit pour chaque mot ajouté au code pénal, plus de six sont ajoutés à la procédure. Ce déséquilibre montre toutefois que l'inflation procédurale ne peut être imputée au seul code pénal. Tarir le flux suppose donc de maîtriser la production pénale, le véritable robinet de l'inflation procédurale étant le droit pénal dans son ensemble alimenté par 52 codes différents aujourd'hui. Vider la baignoire, c'est-à-dire le stock existant, sans fermer l'ensemble des robinets qui l'alimentent n'aurait donc aucun sens.

En 8 ans, une initiative du Sénat pour abroger les lois obsolètes n'a retiré que 163 lois du stock de l'ensemble du droit français (plus large que le droit pénal), soit 1,4% du total estimé⁴⁸, quand dans le même temps le Parlement en votait près de 400, soit plus de 2 fois plus. Le stock de lois en vigueur n'a donc jamais diminué et a augmenté de plus de 230 lois en solde net depuis 2018 et évolue au rythme de 50 nouvelles lois en moyenne par an⁴⁹.

En finir avec la fièvre normative qui paralyse aujourd'hui le bon fonctionnement de la justice appelle donc quatre chantiers simultanés. Le premier sera de **tarir le flux** des normes nouvelles, en instituant un frein qui gage toute création de normes sur l'abrogation de deux dispositions existantes. Le deuxième consistera à **épurer le stock** accumulé dans les codes, pour faire le tri de toutes les infractions devenues inutiles. Le troisième visera à **simplifier le déroulement de la procédure pénale**, depuis l'ouverture de l'enquête jusqu'au traitement des nullités. Le quatrième permettra d'**accélérer le jugement des affaires simples ou reconnues** en étendant les procédures simplifiées et accélérées. Il faut tarir le flux avant d'épurer le stock, puis maintenir le robinet fermé pour que l'épuration tienne dans la durée, tout en simplifiant la procédure pénale.

⁴⁸ Fondation iFRAP, « Suppression de lois obsolètes : une goutte d'eau dans notre océan législatif », 16 décembre 2019. <https://www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/suppression-de-lois-obsolètes-une-goutte-deau-dans-notre-ocean-legislatif>

⁴⁹ « Lois, décrets... 20 ans de statistiques de l'activité normative », Vie publique, 22 mai 2024, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/294183-lois-et-reglements-les-statistiques-de-lactivite-normative-2024>

A. Tarir le flux de la production du droit pénal alors que près de 18 000 mots sont ajoutés chaque année aux deux codes (CP et CPP)

Proposition n° 1 : Il est proposé d'instituer un frein normatif qui gage toute création de disposition pénale sur l'abrogation de deux dispositions existantes (*one-in, two-out*)

Aucune incrimination ni règle de procédure nouvelle ne pourrait être adoptée sans l'abrogation simultanée de deux dispositions existantes de même nature. Ce frein transpose au droit pénal une méthode éprouvée à l'étranger. Le Royaume-Uni a institué en janvier 2011 une règle dite « one-in, one-out »⁵⁰, imposant de compenser chaque charge réglementaire nouvelle par une suppression d'un montant équivalent. La règle a été durcie en janvier 2013 en « one-in, two-out », puis portée en 2016 à « one-in, three-out ». Le dispositif britannique raisonne toutefois en coût pour les entreprises, non en nombre de textes. La présente proposition retient une logique de compte, mieux adaptée aux incriminations, en gageant chaque disposition nouvelle sur deux abrogations. L'effet attendu est double. À court terme, le frein stabilise le volume des codes en interdisant toute addition nette. À moyen terme, il impose un arbitrage politique explicite, puisque toute priorité pénale nouvelle suppose d'assumer le retrait de deux dispositions anciennes. Il rend ainsi l'inflation visible et réversible, là où elle progresse aujourd'hui de près de 18 000 mots par an sans contrôle.

B. Épurer le stock des 17 168 infractions en vigueur en supprimant les incriminations dormantes, redondantes ou obsolètes

Proposition n° 2 : Engager une revue générale des incriminations pénales avec l'objectif d'en réduire de moitié le nombre à horizon 2030, en confiant l'identification des incriminations à supprimer à une commission indépendante et la traduction de ce travail en abrogations effectives au « Bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles » du Sénat

D'abord, une commission composée de magistrats, d'universitaires et d'avocats, trierait les incriminations en vigueur selon une grille en trois catégories :

- les incriminations actives, à conserver en l'état ;
- les incriminations redondantes, dont les comportements visés sont déjà réprimés par une infraction générale et qui doivent être abrogées ;
- les incriminations obsolètes, dont le champ d'application a été vidé par l'évolution sociale ou juridique et qui doivent être supprimées.

⁵⁰ Department for Business, Innovation and Skills, « One-in, Two-out : Government to go further and faster to reduce burdens on business », GOV.UK, 19 novembre 2012, <https://www.gov.uk/government/news/one-in-two-out-government-to-go-further-and-faster-to-reduce-burdens-on-business-and-help-britain-compete-in-the-global-race>

Alors que près de 99% des incriminations sont soit inutilisées, soit inutilisables et que chaque loi successive a ajouté des infractions spécifiques sans jamais procéder à l'abrogation des infractions obsolètes ou redondantes, l'effet attendu est une clarification de la qualification pénale à l'audience, une réduction des contentieux de requalification en cours de procédure, et une meilleure lisibilité pour les justiciables comme pour les praticiens.

La traduction de cette revue en abrogations effectives serait ensuite confiée au « Bureau d'abrogation des lois anciennes inutilisées » du Sénat. Créée par le Bureau du Sénat en janvier 2018, la mission dite « Bureau d'abrogation des lois anciennes inutilisées » recherche les textes devenus sans objet et prépare leur suppression par la voie de projets de loi examinés par le Parlement. Créée à l'initiative de Gérard Larcher et de Vincent Delahaye, la mission BALAI n'est ni une administration ni une commission permanente dotée de membres fixes. Les commissions permanentes repèrent les lois susceptibles d'être devenues inutilisées ou inapplicables. Des sénateurs réunissent ensuite ces suppressions dans une proposition de loi, qui est examinée par la commission des lois. Avant toute abrogation, les ministères concernés sont consultés afin de vérifier que les textes visés ne produisent plus d'effets juridiques. Le Conseil d'État peut également être saisi pour sécuriser cette vérification. L'objectif est d'éviter qu'une loi paraissant obsolète soit supprimée alors qu'elle constitue encore le fondement juridique d'une décision, d'un contrat ou d'un dispositif administratif. Les deux premières lois ont procédé par dates : BALAI 1 (2019) a abrogé 48⁵¹ lois adoptées entre 1819 et 1940, BALAI 2 (2022) a abrogé 115 lois adoptées entre 1941 et 1980⁵². En 2024, le bureau change de méthode et procède désormais par thématiques. La proposition de loi BALAI 3, adoptée par le Sénat le 25 janvier 2024, se concentre par exemple sur le droit des collectivités territoriales et propose d'abroger 68 lois ou articles de loi⁵³. Le texte a été transmis à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2024⁵⁴ et attend depuis près de deux ans d'être inscrit à l'ordre du jour. Le droit pénal en vigueur pourrait donc tout à fait faire l'objet de la prochaine revue du Bureau. Cette revue, qui devra être plus ambitieuse que les précédentes, pourra permettre de recenser puis d'abroger les incriminations obsolètes, redondantes ou ne faisant plus l'objet de condamnations parmi les quelque 17 168 en vigueur.

⁵¹ « Suppression de lois obsolètes : une goutte d'eau dans notre océan législatif », Fondation iFRAP, 16 décembre 2019. <https://www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/suppression-de-lois-obsolètes-une-goutte-d'eau-dans-notre-océan-législatif>

⁵² Stéphane ROBERT, « Des sénateurs à la chasse aux lois obsolètes », France Culture, 13 juin 2021. <https://www.radiofrance.fr/franceculture/des-senateurs-a-la-chasse-aux-lois-obsolètes-8667889>

⁵³ « Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités territoriales », Vie publique, 26 janvier 2024. <https://www.vie-publique.fr/loi/292795-proposition-de-loi-balai-3-droit-applicable-collectivites-territoriales>

⁵⁴ Vincent DELAHAYE et plusieurs de ses collègues, « Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités territoriales », texte n° 448 rectifié (2022-2023), Sénat, 23 mars 2023. <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-448.html>

C. Simplifier la procédure pénale en unifiant les conditions de recours aux techniques spéciales d'enquête et en accélérant le traitement des nullités

Proposition n° 3 : Il est proposé d'unifier les conditions de recours aux techniques spéciales d'enquête (pose de micros dans des lieux privés, accès à distance aux données d'un ordinateur ou d'un téléphone, activation à distance d'un appareil pour capter des sons ou des images) en les autorisant lorsque l'infraction concernée est passible d'au moins 3 ans d'emprisonnement, tout en maintenant des autorisations graduées selon leur caractère intrusif

Aujourd'hui, avant de présenter une telle demande, les enquêteurs doivent rechercher les règles particulières applicables à chaque technique, qui varient selon l'infraction et le cadre dans lequel l'enquête est conduite⁵⁵. Cette accumulation rend le droit difficilement lisible pour les enquêteurs comme pour les magistrats et multiplie les risques d'erreur procédurale. Avec le système proposé, la règle serait la suivante : si l'infraction recherchée est punie d'au moins 3 ans d'emprisonnement, les enquêteurs peuvent demander au magistrat compétent l'autorisation de géolocaliser le suspect ou de placer son téléphone sur écoute. Le procureur de la République ou le juge compétent a toujours ensuite la possibilité de l'accepter ou de la refuser, en vérifiant que la surveillance est réellement nécessaire et proportionnée.

Le rapport Beume-Natali proposait lui le seuil commun de 5 ans d'emprisonnement⁵⁶. Le projet gouvernemental de 2018 avait repris ce principe tout en l'abaissant de 5 à 3 ans d'emprisonnement⁵⁷. Le Gouvernement considérait que le seuil de 5 ans proposé par Jacques Beume et Franck Natali aurait exclu certaines infractions pour lesquelles la géolocalisation ou les interceptions pouvaient être nécessaires.

⁵⁵ Voir notamment Code de procédure pénale, art. 76 pour les perquisitions sans assentiment en enquête préliminaire, art. 100 à 100-2 pour les interceptions ordonnées au cours d'une information judiciaire, art. 230-32 à 230-35 pour la géolocalisation, art. 706-95 pour les interceptions réalisées pendant une enquête portant sur la criminalité organisée et art. 706-96 à 706-102-5 pour les sonorisations, captations d'images et captations de données informatiques. Code de procédure pénale : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154

⁵⁶ Jacques Beume et Franck Natali, « Amélioration et simplification de la procédure pénale », pp. 46-47, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/184000051.pdf#page=46>

⁵⁷ Étude d'impact du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, partie relative aux interceptions de communications et à la géolocalisation, § 3.3, « Dispositif retenu : fixation d'un seuil unique de trois ans, avec des durées différentes », <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl17-463-ei/pjl17-463-ei.html>

Proposition n° 4 : Il est proposé de sécuriser les procédures pénales et les droits des victimes en encadrant le dépôt des requêtes en nullité par un délai de 1 mois à compter de la connaissance effective de l'acte contesté, contre 6 mois aujourd'hui et 4 mois à compter du 23 octobre 2026

Une nullité permet de faire sanctionner un acte accompli en méconnaissance d'une règle essentielle de procédure, par exemple une perquisition réalisée en dehors des conditions prévues par la loi, une garde à vue irrégulièrement prolongée ou une interception de communications insuffisamment autorisée. Lorsque l'irrégularité a porté atteinte aux intérêts de la personne concernée, l'acte peut être retiré du dossier et, dans certains cas, entraîner l'annulation des actes qui en sont la conséquence⁵⁸.

La possibilité de soulever une nullité constitue une garantie indispensable, mais elle ne justifie pas qu'une irrégularité connue soit conservée pendant plusieurs mois avant d'être invoquée. Plus une nullité est examinée tardivement, plus ses conséquences risquent de s'étendre à l'ensemble de la procédure. Un acte annulé peut en effet avoir servi de fondement à des auditions, des expertises, des saisies ou de nouvelles investigations. Son annulation à l'approche du procès peut alors fragiliser plusieurs mois d'enquête et imposer le renvoi de l'affaire, alors que la difficulté aurait pu être identifiée et traitée beaucoup plus tôt⁵⁹.

La recherche des nullités est une stratégie habituelle de la défense pénale, particulièrement dans les affaires de criminalité organisée où l'importance des peines encourues incite les avocats à contrôler minutieusement chaque acte de procédure. Cette recherche peut néanmoins se transformer en une stratégie systématique consistant à soulever le plus grand nombre possible de nullités dans l'espoir de fragiliser l'ensemble du dossier, voire d'obtenir la remise en liberté de la personne poursuivie. La commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France, constituée en novembre 2023 afin d'évaluer l'ampleur du trafic de stupéfiants, ses conséquences sur les institutions et les moyens nécessaires pour le combattre, a dénoncé dans son rapport de mai 2024 l'« *utilisation dolosive* » de certaines règles de procédure pénale. Prolongeant ce constat, le rapport sénatorial de janvier 2025 sur la proposition de loi

⁵⁸ Code de procédure pénale, art. 171 et 174. L'article 171 prévoit la nullité lorsqu'une formalité substantielle a été méconnue et que cette méconnaissance a porté atteinte aux intérêts de la partie concernée ; l'article 174 règle le retrait des actes annulés et les conséquences de l'annulation sur les actes subséquents, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006167430

⁵⁹ Sénat, Muriel Jourda et Jérôme Durain, rapport n° 253 [2024-2025] fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, 29 janvier 2025, p. 115. Le rapport relève qu'une nullité tardive peut rendre inutilisables l'acte concerné et les preuves qui en découlent, jusqu'à faire tomber une partie substantielle du dossier : <https://www.senat.fr/rap/l24-253/l24-2531.pdf#page=115>

visant à sortir la France du piège du narcotrafic a qualifié cette stratégie de « guérilla juridique » et relevé que certains narcotrafiquants pouvaient chercher à provoquer des nullités pour faire tomber un dossier ou obtenir la fin de leur détention provisoire⁶⁰.

Le délai d'un mois proposé serait plus ambitieux que celui adopté par le législateur en juillet 2026. Issue du projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes, présenté par le garde des Sceaux Gérald Darmanin, la loi du 23 juillet 2026 ramènera de six à quatre mois le délai prévu à l'article 173-1 du code de procédure pénale pour invoquer les nullités connues au cours d'une information judiciaire. Le projet gouvernemental envisageait initialement de réduire ce délai à trois mois, mais les débats parlementaires ont finalement abouti à un délai de quatre mois⁶¹.

Proposition n° 5 : Il est proposé d'interdire à une partie d'obtenir l'annulation d'un acte de procédure lorsque l'irrégularité invoquée résulte d'une manœuvre qu'elle a elle-même délibérément organisée

Afin d'empêcher qu'un stratagème procédural puisse faire tomber une enquête ou entraîner la remise en liberté de la personne poursuivie. Cette proposition reprend l'objectif de l'article 20 de la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, qui entendait neutraliser les nullités résultant d'une manœuvre ou d'une négligence de la personne mise en cause⁶². La commission des lois du Sénat avait d'abord adopté cet article sans modification, tout en reconnaissant que la réflexion sur le régime des nullités n'était pas encore aboutie⁶³. En séance publique, les sénateurs ont cependant abandonné sa rédaction initiale et adopté une réécriture complète, les notions de « manœuvre » et de « négligence » ayant été jugées trop imprécises et susceptibles de provoquer de nouveaux contentieux⁶⁴. Pour répondre à cette difficulté, la présente proposition ne retiendrait pas la simple

⁶⁰ Sénat, Jérôme Durain et Étienne Blanc, « *Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic* », rapport de commission d'enquête n° 588 (2023-2024), déposé le 7 mai 2024, partie introductive et Sénat, Muriel Jourda et Jérôme Durain, rapport n° 253 (2024-2025), p. 115 : https://www.senat.fr/rap/r23-588-1/r23-588-1_mono.html et <https://www.senat.fr/rap/l24-253/l24-2531.pdf#page=115>.

⁶¹ Loi n° 2026-651 du 23 juillet 2026 sur la justice criminelle et le respect des victimes, art. 9 et 12, JORF du 24 juillet 2026. L'article 9 ramène à quatre mois le délai prévu par l'article 173-1 du code de procédure pénale et l'article 12 prévoit son entrée en vigueur trois mois après la promulgation : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000054470650.

⁶² Proposition de loi n° 735 rectifiée (2023-2024) visant à sortir la France du piège du narcotrafic, art. 20, déposée par Étienne Blanc et Jérôme Durain. La rédaction initiale prévoyait qu'une nullité ne pourrait être prononcée lorsqu'elle résulterait d'une manœuvre ou d'une négligence de la personne mise en cause : <https://www.senat.fr/leg/pp123-735.pdf#page=40>.

⁶³ Sénat, Muriel Jourda et Jérôme Durain, rapport n° 253 (2024-2025), précité, p. 116. La commission des lois, estimant que la réflexion n'était pas aboutie, avait réservé une éventuelle réécriture à la séance publique mais avait adopté l'article 20 sans modification à ce stade : <https://www.senat.fr/rap/l24-253/l24-2531.pdf#page=116>.

⁶⁴ Amendement n° 256 présenté par Muriel Jourda et Jérôme Durain au nom de la commission des lois, adopté par le Sénat le 29 janvier 2025. Les auteurs de l'amendement relevaient que les termes employés par la rédaction initiale étaient « relativement imprécis » et présentaient un risque « d'incertitude juridique - et donc de contentieux supplémentaires », https://www.senat.fr/amendements/2024-2025/254/Amdt_256.html.

négligence : une erreur, un oubli ou une formalité mal accomplie par la personne poursuivie ou par son avocat ne suffirait donc pas à rendre la requête irrecevable. Seule serait concernée une manœuvre intentionnelle, dont il serait démontré qu'elle avait pour objet de provoquer l'irrégularité ensuite invoquée. Ainsi encadré, le dispositif préserverait le droit légitime de contester les actes irréguliers tout en interdisant à une partie de tirer avantage d'un vice qu'elle a volontairement créé⁶⁵.

⁶⁵ La rédaction générale fondée sur la « manœuvre » ou la « négligence » n'a pas été reprise dans la loi définitive. L'article 47 de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 a retenu des aménagements procéduraux ciblés, notamment l'obligation d'adresser au juge d'instruction une copie de la requête en nullité et celle de récapituler dans le dernier mémoire l'ensemble des moyens de nullité, sous peine de les voir considérés comme abandonnés, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051734851>

D. Étendre les procédures simplifiées et accélérées qui concernent déjà plus de 65% des auteurs pour rendre plus efficacement et rapidement justice

L'ordonnance pénale (222k mis en cause-affaire), la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) (99k) et la comparution immédiate (59k), qui comptent parmi les procédures rapides les plus utilisées, concernaient en 2024 environ 65% des personnes dont l'affaire avait été traitée par un tribunal correctionnel (381k sur 586k)⁶⁶. Ces voies ont fait la preuve de leur efficacité. Leur extension porterait sur trois segments du contentieux, sans toucher aux garanties. Pour ces 3 propositions, l'effet attendu est de réserver l'audience classique aux affaires complexes ou contestées, ce qui réduirait les délais de jugement sans dégrader la qualité de la réponse pénale alors que près de 6 000 dossiers criminels étaient en attente de jugement à la fin de l'année 2025⁶⁷.

⁶⁶ Les tribunaux correctionnels ont traité les affaires de 585 636 personnes majeures, dont 222 029 par ordonnance pénale, 98 997 par ordonnance de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et 59 580 par comparution immédiate. Les trois procédures étudiées (ordonnance pénale correctionnelle, CRPC et comparution immédiate) ne s'appliquant pas aux mineurs, les 44 803 affaires jugées par un juge ou un tribunal pour enfants ont été retirées du total : 630 439 - 44 803 = 585 636. Ministère de la Justice, Sous-direction de la statistique et des études, Références statistiques Justice 2025, chapitre 11, « Justice pénale », p.119, tableau 1.a, « Ordonnances et jugements pénaux en 2024 ». Unité : « mis en cause-affaire », <https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2026-01/RSJ2025%20chapitre%2011.pdf>

⁶⁷ Étude d'impact du projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes, 17 mars 2026, https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl25-456-ei/pjl25-456-ei.html#_Toc224554379

Proposition n° 6 : Il est proposé d'ouvrir la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, le « plaider-coupable » à la française, aux crimes reconnus par leur auteur

Cette procédure permet aujourd'hui de juger un délit sans procès complet lorsque l'auteur reconnaît les faits, sous le contrôle d'un juge qui homologue la peine. Son extension viserait les crimes sans récidive et reconnus, dans un cadre contradictoire strict. Cette réforme, proposée dans le cadre du projet SURE sous la forme d'une « procédure de jugement des crimes reconnus », n'a finalement pas été retenue dans la loi adoptée en juillet 2026⁶⁸. Selon l'étude d'impact du projet de loi, elle aurait pu concerner environ 15% des affaires criminelles en attente de jugement, soit 894 dossiers sur 5 963, et accroître de 12,6% la capacité annuelle de jugement des juridictions criminelles⁶⁹. Cette voie, qui existe sous d'autres formes en Allemagne, en Belgique, en Italie, aux États-Unis, en Pologne, en République tchèque, en Slovaquie ou en Slovénie [Figure 19]⁷⁰, désengorgerait les cours d'assises et les cours criminelles départementales, dont les délais d'audience atteignent des niveaux incompatibles avec une justice rapide.

⁶⁸ Loi n° 2026-651 du 23 juillet 2026 sur la justice criminelle et le respect des victimes, JORF n° 0171 du 24 juillet 2026, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000054470584>

⁶⁹ Gouvernement, « Étude d'impact du projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes », 17 mars 2026, https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl25-456-ei/pjl25-456-ei.html#_Toc224554379

⁷⁰ Gouvernement, « Étude d'impact du projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes », 17 mars 2026, étude des articles 1er et 2, partie 1.4 « Comparaisons internationales », p. 19 et s., https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl25-456-ei/pjl25-456-ei.html#_Toc224554381

FIGURE 19 : ALORS QUE LA FRANCE RÉSERVE LE PLAIDER-COUPABLE AUX DÉLITS, D'AUTRES PAYS L'OUVRENT DÉJÀ AUX INFRACTIONS LES PLUS GRAVES

Niveau d'ouverture du plaider-coupable

- Ouvert uniquement en matière correctionnelle
- Ouverture aux deux matières, dans la limite d'un plafond de peine
- Ouvert en matière correctionnelle et criminelle
- Non déterminé

+ Angleterre et pays de Galles : matière criminelle et correctionnelle, sans plafond
L'accusé peut plaider coupable sur la base des faits ou des chefs d'accusation acceptés par le ministère public. Un plaidoyer formulé dès la première étape de la procédure ouvre droit à une réduction de peine pouvant atteindre un tiers, puis dégressive jusqu'au procès. Le juge reste seul compétent pour fixer la peine.

🇨🇦 Canada : matière criminelle et correctionnelle, sans plafond
Les discussions de règlement s'appliquent aux chefs d'accusation, aux faits admis et à la peine proposée. Le tribunal n'accepte le plaidoyer que s'il est volontaire, éclairé et étayé par les faits. Il demeure libre de refuser la peine négociée entre l'accusé et le procureur.

🇺🇸 États-Unis : matière criminelle et correctionnelle, sans plafond
Le guilty plea s'applique à toutes les infractions, du simple délit aux crimes passibles de la peine capitale, et clôt près de 98% des condamnations fédérales. La négociation porte sur les charges comme sur la peine. Le juge valide l'accord en audience publique.

🇫🇷 France : matière correctionnelle seulement, ouverture au criminel écartée

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité s'applique aux seuls délits, dans un cadre plafonné à trois ans d'emprisonnement sans excéder la moitié de la peine encourue. En sont exclus les délits d'atteintes à l'intégrité des personnes et d'agressions sexuelles punis de plus de cinq ans, les homicides involontaires, les délits de presse et les délits politiques. Son extension à la matière criminelle, proposée lors des travaux sur la loi relative à la justice criminelle et au respect des victimes, n'a pas été retenue.

Sources : Étude d'impact du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027, 2 mai 2023, <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-569-ei/pjl22-569-ei.html> ; CEDH, Natsvlashvili et Togonidze c. Géorgie, no 9043/05, 29 avril 2014, éléments de droit comparé relatifs aux procédures négociées, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142672> ; Conseil de l'Europe, étude comparative consacrée au plea bargaining et à ses équivalents, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ee630> ; Code de procédure pénale français, art. 495-7, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000024967057 ; Strafprozessordnung allemand, § 257c, https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_257c.html ; Codice di procedura penale italien, art. 444, <https://www.normattiva.it/> ; Sentencing Council for England and Wales, Reduction in Sentence for a Guilty Plea, <https://www.sentencingcouncil.org.uk/overarching-guides/magistrates-court/item/reduction-in-sentence-for-a-guilty-plea-first-hearing-on-or-after-1-june-2017/>

Belgique : matière correctionnelle, plafond cinq ans

La reconnaissance préalable de culpabilité s'applique lorsque le ministère public n'envisage pas de requérir plus de cinq ans d'emprisonnement correctionnel. Les crimes les plus graves, dont le viol et le meurtre, en sont exclus. Le juge homologue l'accord. Ses dispositions pénales ne sont susceptibles d'aucun recours, le seul volet civil pouvant faire l'objet d'un appel.

Allemagne : matière criminelle et correctionnelle, sans plafond

La procédure s'applique à toutes les infractions, quelle que soit leur gravité, le tribunal conduisant seul l'accord, que les parties ne peuvent jamais exiger. L'accord se limite à fixer une fourchette de peine, sans déterminer un montant précis ni porter sur la reconnaissance de culpabilité. Chacun reste libre de faire appel.

Pologne : matière criminelle et correctionnelle, plafond quinze ans

Deux procédures permettent une condamnation sans procès complet. Le procureur peut proposer un accord avant l'audience pour les infractions relevant de la catégorie des délits. À l'audience, l'accusé peut demander volontairement sa condamnation lorsque l'infraction est punie d'au plus quinze ans d'emprisonnement. L'accord suppose le consentement du procureur et l'absence d'opposition de la victime.

République tchèque : matière criminelle et correctionnelle, sans plafond

L'accord sur la culpabilité et la peine, introduit en 2012, s'applique à toutes les infractions, hors mineurs et personnes en fuite. Il associe le procureur, le mis en cause et la partie lésée, à tout stade de la procédure. Le tribunal doit l'approuver.

Slovaquie : matière criminelle et correctionnelle, peine réduite d'un tiers

L'accord s'applique à toutes les infractions pénales, l'aveu étant indispensable. Il ouvre droit à une réduction de peine plafonnée à un tiers. Validé en séance publique, il emporte les effets d'une condamnation et n'est susceptible d'aucun recours.

Roumanie : matière criminelle et correctionnelle, plafond quinze ans

L'accord s'applique, sans distinction entre crimes et délits, aux infractions punies d'une amende ou d'au plus quinze ans d'emprisonnement. Il ouvre droit à une réduction d'un tiers des peines d'emprisonnement et d'un quart des amendes. Validé par le juge, il reste susceptible d'appel.

Slovénie : matière criminelle et correctionnelle, sans plafond

L'accord s'applique à l'ensemble des infractions et se noue dès la phase préliminaire. Il peut porter sur la peine et la réparation, jamais sur la qualification juridique. Environ un tiers des affaires pénales s'y concluaient.

Malte : matière criminelle et correctionnelle

L'accusé et l'Attorney General peuvent, avant le plaidoyer, proposer conjointement une sanction déterminée. Le tribunal vérifie sa légalité et explique ses conséquences à l'accusé. Il peut rejeter l'accord mais, s'il l'accepte et que l'accusé plaide coupable, il prononce la peine convenue.

Italie : matière criminelle et correctionnelle, plafond sur la peine convenue

Le patteggiamento permet à l'accusé et au ministère public de s'accorder sur une peine réduite pouvant aller jusqu'à un tiers. La peine définitive convenue ne doit normalement pas dépasser deux ans, mais ce plafond est porté à cinq ans pour certaines infractions.

Proposition n° 7 : Il est proposé de généraliser le recours à l'ordonnance pénale pour les délits de faible complexité

Dans ce type de procédure, le prévenu n'est pas convoqué à une audience avant que sa situation ne soit examinée. Le juge statue seul, à partir du dossier que lui transmet le procureur. Il n'entend donc ni le prévenu ni les débats habituels d'un procès. Le juge peut alors prononcer une relaxe ou une peine prévue par la loi. La décision est ensuite notifiée à la personne concernée, qui peut la contester et demander à être jugée au cours d'une audience ordinaire. L'ordonnance pénale permet ainsi de traiter plus rapidement les affaires dont les faits et la qualification ne nécessitent pas de débat approfondi. Son champ d'application est déjà large : depuis 2019, il couvre l'ensemble des délits relevant du juge unique, à la seule exception des atteintes aux personnes. L'enjeu ne réside donc pas dans une extension du périmètre légal, déjà très ouvert, mais dans une montée en charge de la procédure, aujourd'hui sous-utilisée au regard de ce que la loi autorise. Il s'agirait de systématiser son recours pour les affaires simples et non contestées déjà éligibles, notamment en matière routière, d'usage de stupéfiants ou de contentieux économique de faible gravité, afin de concentrer le temps d'audience sur les dossiers qui appellent réellement un débat.

Proposition n° 8 : Pour les contraventions de cinquième classe les plus courantes, il est proposé d'étendre la procédure de l'amende forfaitaire, déjà applicable aux quatre premières classes de contraventions et ouverte de manière encore ponctuelle à la cinquième, sur le modèle des amendes forfaitaires britanniques (*fixed penalty notices*)

La personne concernée recevrait une proposition de sanction d'un montant fixé à l'avance. Elle pourrait l'accepter et la payer, ce qui mettrait fin aux poursuites, ou la contester afin d'être jugée selon la procédure ordinaire. Contrairement au plaider-coupable, cette procédure ne comporterait ni discussion avec le procureur sur le choix de la peine ni validation de celle-ci au cours d'une audience devant un juge. Elle serait réservée à des contraventions simples, répétitives et précisément énumérées par la loi. Les contraventions de cinquième classe concernaient 42 834 décisions en 2017 (dernier chiffre disponible), dont 24 362 ordonnances pénales et 18 472 jugements⁷¹.

⁷¹ Ministère de la Justice, SSER, Références statistiques Justice, éd. 2022, fiche 10.6 « Les tribunaux de police », tableau 2, p. 103. Les données relatives aux contraventions de cinquième classe ne sont plus disponibles de manière exhaustive après 2017, https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2023-04/RSJ2021_Chapitre10.pdf

Proposition n° 9 : Alléger le contradictoire surnuméraire aux stades de l'instruction et de l'audience, en supprimant les doubles notifications et en réduisant les délais de réponse aux actes

Le contradictoire doit garantir les droits des parties sans imposer des notifications et des délais que la jurisprudence européenne n'exige pas. Le principe du contradictoire repose sur une idée simple : aucun élément important ne doit pouvoir influencer la décision du juge sans que l'accusation, la personne poursuivie et la partie civile aient pu en prendre connaissance et y répondre. Si une expertise médicale conclut, par exemple, à l'altération du discernement de la personne mise en examen, le juge ne peut pas s'appuyer sur ce rapport sans le communiquer aux parties et leur permettre de le discuter, de demander un complément ou de solliciter une contre-expertise. Cependant, le contradictoire intégral institué au fil des réformes successives a multiplié les notifications et les délais de réponse à chaque stade de la procédure. Chaque expertise reçue et chaque interrogatoire réalisé déclenche une cascade de notifications aux parties, avec des délais incompressibles d'un mois pour formuler des observations, puis d'un mois supplémentaire pour les réquisitions du parquet. Cette lourdeur, si elle est conforme à la lettre de la jurisprudence européenne, excède largement l'esprit. Il est proposé trois mesures d'allègement :

- Premièrement, instituer une notification unique consolidée par trimestre d'instruction, regroupant l'ensemble des actes intervenus sur la période plutôt qu'une notification acte par acte.
- Deuxièmement, fixer un délai de quinze jours, à compter de la notification de l'acte, pour présenter des observations ou formuler une demande (par exemple demander un complément d'expertise, solliciter une contre-expertise). Lorsqu'une partie estime que cet acte est entaché d'une irrégularité et en sollicite l'annulation, le délai applicable au dépôt de la requête en nullité est celui prévu par la proposition n° 5, soit 1 mois à compter de la notification de l'acte.
- Troisièmement, circonscrire le droit d'appel devant la chambre de l'instruction aux seuls actes faisant grief immédiat à la partie qui l'invoque, ce qui éviterait les appels dilatoires sur des actes d'instruction purement intermédiaires.





**Hémisphère
Droit**

contact@hemispheredroit.fr

CODE DE
L'ENVIRONNEMENT

CODE DE
PROCÉDURE
PÉNALE

CODE DU
TRAVAIL

CODE DE
COMMERCE

CODE FISCAL

CODE
PÉNAL

CODE DE
SÉCURITÉ SOCIALE



Hémisphère
Droit

www.hemispheredroit.fr