

Société

UN PLAN MARSHALL POUR LA JUSTICE

Simone Brunet, Dominique Raimbourg

24/09/2026

Afin de surmonter l'embolie mortifère de la chaîne pénale, un plan Marshall de la justice française est indispensable. C'est ce pour quoi plaident, dans cette note, Dominique Raimbourg, codirecteur de l'Observatoire de la justice et de la sécurité de la Fondation, et Simone Brunet, avocate honoraire, qui proposent à nos concitoyens un projet à la hauteur des besoins.

La question de la sécurité et de l'insécurité fait l'objet d'un débat politique et sociétal récurrent depuis de nombreuses années. Dans ce débat s'affrontent d'un côté les tenants de la répression et, de l'autre, les défenseurs de principes juridiques. Or, ce débat reste purement idéologique, sans effet pratique et à distance des préoccupations des habitants de ce pays.

Les adeptes de la répression croient à l'exemplarité de la peine et au caractère dissuasif de la sévérité. Ils ne vérifient jamais si les faits valident cette croyance. Ils ont oublié Cesare Beccaria, ce juriste italien du XVIII^e siècle, fondateur du droit pénal moderne, qui posait comme principe que ce n'est pas la sévérité de la peine qui dissuade de commettre une infraction, mais la certitude que la peine va s'appliquer. Or, la vérification de l'effectivité des poursuites et de l'efficacité de la peine n'est que très rarement effectuée. La seule réponse aux infractions multiples consiste à critiquer le laxisme de la justice, et à appeler à plus de sévérité et à l'éradication du mal par la férocité des sanctions. C'est ce que font tous les jours ceux qui sévissent sur CNews et dans les médias du groupe Bolloré.

Les défenseurs des principes juridiques, par définition, n'analysent pas l'efficacité de l'appareil pénal. L'examen porte d'abord sur la régularité formelle des textes qui permettent et organisent les poursuites, et ensuite sur la mise en œuvre de ces textes dans chaque dossier de poursuite et de condamnation. Les dysfonctionnements sont, pour les partisans de cette approche, la conséquence d'un manque de moyens. Confrontés aux échecs de la réponse pénale, ils se contentent d'implorer l'État d'accorder plus de budget.

Cet affrontement ne permet donc en rien de comprendre la complexité des obstacles rencontrés

par les différents acteurs de la chaîne pénale, alors que ces problèmes sont pourtant bien réels, constatés quotidiennement à tous les échelons du processus.

Les policiers croulent sous les dossiers et ont du mal à connaître le sort réservé aux poursuites qu'ils engagent. Les greffiers, les magistrats et les avocats constatent que les délais de traitement des dossiers sont inacceptables. Les agents pénitentiaires sont dépassés par la surpopulation carcérale, et parfois même en danger.

Plus grave, encore, les citoyens de notre pays partagent le sentiment que le dysfonctionnement est généralisé. Ceux qui ont été justiciables (victimes comme prévenus) ont été témoins de l'insupportable lenteur de la justice. Ils ont parfois été convoqués à 14 heures à une audience et ont dû attendre jusqu'à 20 heures, ou plus encore, pour que leur dossier soit appelé.

En matière civile, les couples qui divorcent découvrent qu'il faudra attendre une audience pendant des mois, les voisins en conflit violent ne trouvent pas de juge, au mieux un médiateur à leurs frais.

Cette attente peut dégénérer en infractions graves, qui retombent alors dans la chaîne pénale. Les lenteurs de la justice civile deviennent contre-productives, voire créatrices de danger. Les spectateurs des audiences de comparution immédiate déplorent une justice expéditive, incapable de prendre en compte la précarité ou les troubles psychiques des délinquants qu'elle juge. L'opinion publique constate que des multirécidivistes sont peu ou mal suivis, tandis que les procédures contre des délinquants malins, puissants ou riches sont interminables. La défiance envers l'institution croît, alors que les jugements sont censément rendus *au nom du peuple français*. L'incompréhension face à cette organisation et la défiance qu'elle suscite nourrissent à la fois le sentiment d'insécurité et le procès en impuissance contre l'État.

Le 10 février 2026, le procureur général près la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, qui chapeaute quatre départements, 10% des affaires criminelles du territoire, au service d'une population de 4 500 000 habitants, reconnaissait lui-même à [ICI Provence](#) que les délais devant cette Cour n'étaient plus acceptables : « Dire à une victime de viol : Madame, on va juger votre affaire dans soixante-quinze mois, c'est inentendable. Notre justice est en danger de mort ». La solution, selon lui, passe par une réforme en profondeur, « si on n'est pas capable de réformer nos organisations, demain nous ne pourrons plus juger nos dossiers ».

Au-delà de l'impossibilité à comprendre, l'affrontement stérile ne permet pas de bâtir un discours et un programme politique tourné vers l'avenir. Il favorise la montée du populisme et nuit à la vie démocratique de notre pays.

Pour tenter de construire une pensée, un discours et un programme d'avenir, il faut d'abord analyser une à une les différentes crises qui paralysent les acteurs du processus pénal pour permettre de dégager des propositions de solutions.

Les crises

Une crise de l'investigation policière

Cette crise a de multiples aspects. Tout d'abord, chaque année, lorsque la police a fini de traiter les quatre millions de plaintes et d'enquêtes, il reste dans ses placards des millions de dossiers en attente. En 2023, ce chiffre était, par exemple de 2 700 000 dossiers¹. Cette surcharge explique le profond désarroi des enquêteurs, qui doivent suivre en permanence une moyenne de 125 dossiers chacun.

Au-delà de l'immensité de la tâche, cette asphyxie de l'appareil s'explique aussi par les difficultés du secteur de l'investigation.

Tout d'abord la procédure pénale s'est considérablement alourdie. Les avocats doivent être appelés dès le début de la garde à vue, et ils peuvent assister aux interrogatoires sans pouvoir accéder au dossier, ce qu'ils revendiquent (nous reviendrons sur cette question). La personne gardée à vue peut aussi demander une visite médicale et passer un appel téléphonique à un membre de sa famille. Il s'agit là de progrès pour les droits de la défense, mais aussi d'un alourdissement du travail des enquêteurs.

En fin de garde à vue, il leur est parfois difficile de joindre les substituts du procureur affectés à la permanence pénale téléphonique pour obtenir leur décision quant à la suite à donner aux poursuites, car les substituts du procureur permanenciers sont eux-mêmes souvent noyés sous les appels. Viennent s'ajouter les contraintes de l'informatisation de toute la chaîne pénale, la compatibilité des logiciels entre police, justice et pénitentiaire ayant été longue à se mettre en place. Au-delà des problèmes techniques, se cachent comme partout des batailles de pouvoir entre les différents corps professionnels. Aujourd'hui, la police pâtit encore des retards dans la mise en œuvre d'un logiciel de traitement des procédures au sein de son administration (ce qui n'est pas le cas dans la gendarmerie).

Ces difficultés cumulées engendrent un cercle vicieux : elles découragent à la fois les enquêteurs postulants et les enquêteurs en poste, qui renoncent à rejoindre ou décident de quitter ces services d'investigation, ce qui a pour effet d'alourdir encore plus le nombre de dossiers que

chaque enquêteur doit traiter, de dégrader leurs conditions de travail et d'inciter à encore plus de départs et de renoncements. Interviewé le 28 janvier 2025 sur la **radio RTL**, l'ancien procureur général, François Molins, le soulignait : « 125 dossiers par enquêteur en matière de police judiciaire, c'est colossal, c'est ingérable ».

Le **rapport d'information de l'Assemblée nationale** déposé le 15 octobre 2025, rédigé par les députés Ugo Bernalicis (LFI) et Thomas Cazenave (Ensemble pour la République), confirme l'existence de cette crise de l'investigation. Les deux parlementaires ont enquêté sur les effets de la départementalisation de la police mise en œuvre en janvier 2024 avec le rattachement des Services régionaux de police judiciaire (SRPJ) aux directeurs départementaux de la police nationale sous l'appellation de Division de la criminalité organisée et spécialisée (DCOS). Ils concluent que la réforme n'a pas aggravé la crise d'attractivité de la police judiciaire, mais qu'elle subsiste bel et bien.

Une crise de l'institution judiciaire

Les rapports annuels de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) nous rappellent que la France est sous-dotée en comparaison des justices européennes des pays à niveau de richesses semblables. Dans **son rapport de 2025**, basé sur les chiffres de 2022, la Commission expose que nous comptons 3 procureurs pour 100 000 habitants, quand la moyenne dans 44 pays membres du Conseil de l'Europe est de 12,2 (2 pays sur les 46 membres n'ont pas fait partie de l'étude). Même remarque en ce qui concerne les magistrats professionnels : la moyenne européenne est de 21,9 magistrats pour 100 000 habitants alors que la France n'en compte que 11,3. Les mêmes constats s'imposent pour le budget : malgré des efforts de rattrapage depuis plusieurs années, la France est en dessous de la moyenne des États européens.

L'appareil n'est donc pas à même de traiter tout le contentieux qui lui est soumis.

Un seul exemple, celui des plaintes pour viol, dont le nombre a explosé. En 2024, 46 100 victimes de viol ou de tentative de viol ont été enregistrées par la police et la gendarmerie nationales². La même année, les cours criminelles départementales (qui ont renforcé les cours d'assises depuis le 1^{er} janvier 2023) et les cours d'assises ont rendu 1648 arrêts en matière de viols. Cet exemple est évidemment spécifique, car la justice a été débordée par la libération de la parole des victimes suite au mouvement #MeToo. Bien que toutes les plaintes ne soient pas susceptibles de poursuites, la différence entre les dizaines de milliers de plaintes et les 1648 affaires traitées donne la mesure du défi qui est posé à la justice.

Ce sous-dimensionnement de la justice explique sa lenteur. En dehors d'une procédure de comparution immédiate où le prévenu est présenté au tribunal immédiatement après la fin de la garde à vue, il faut, en moyenne, près de neuf mois entre la convocation délivrée par un officier de police et l'audience (exactement 257 jours)³. Il faut encore près de quarante-quatre mois entre la saisine d'un juge d'instruction et l'audience⁴.

Une crise de l'administration pénitentiaire

La surpopulation carcérale en est l'aspect le plus manifeste. Quatre-vingt-six mille détenus doivent se partager 63 000 places⁵. Dans les maisons d'arrêt où est concentrée quasi exclusivement cette surpopulation, elle atteint 160% avec plusieurs établissements qui sont au-dessus de 200%, soit deux hommes pour une place. En conséquence, 4000 personnes dorment actuellement sur des matelas posés au sol dans les prisons françaises.

Les conséquences de cette surpopulation sont très lourdes. Les agents pénitentiaires sont débordés de travail, car leur nombre est calculé sur l'effectif théorique et non sur le sureffectif lié au surpeuplement. Leur travail perd également beaucoup de son sens, car la prison ne peut en aucun cas être efficace dans de telles conditions. De plus, cet entassement des détenus génère des tensions difficiles à gérer et à supporter. Le métier cesse d'être attractif et connaît une pénurie de recrutements. Selon les sources, il manquerait actuellement 4000 à 6000 agents (sur un total de 30 000). Pour les détenus, surtout en maison d'arrêt, la situation est intenable.

Travailler, se former, se soigner, qui constituent des conditions majeures de toute insertion, sont souvent impraticables faute de place et faute de surveillants pour encadrer ces activités. Nombreux sont les prisonniers qui passent vingt heures par jour à deux, voire trois dans une cellule prévue pour un seul avec un matelas au sol. Les familles ont du mal à prendre rendez-vous au parloir, brisant ainsi les liens affectifs et menaçant encore davantage les chances de réinsertion des prisonniers.

Il y a encore plus grave : la sécurité ne peut pas être correctement assurée. Dans une tribune dans [Le Monde](#) en 2025, la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) s'indignait : « depuis octobre 2024, cinq détenus ont été tués par des codétenus dans le plus grand silence, alors que l'info en continu a exploité à l'envi trois évasions ».

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la France à de multiples reprises. Très récemment, dans un arrêt rendu le 15 janvier 2026⁶, elle a conclu à une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en raison des conditions de détention auxquelles

avait été soumis le requérant à la maison d'arrêt de Strasbourg en 2016.

La crise du milieu ouvert est plus discrète, mais tout aussi profonde. Les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) doivent suivre les 86 000 détenus. Mais ils doivent suivre également 170 000 condamnés hors les murs, astreints à respecter certaines obligations et certaines interdictions : travailler, indemniser les victimes, ne pas rencontrer les anciens complices, se soigner... Or, ils sont moins de 7000 agents pour effectuer ce suivi et cette surveillance. Ce qui en fait une tâche impossible. Il en résulte un taux de récidive de près de 60% pour les sortants de prison sans suivi.

Par ailleurs la chaîne pénale représente un coût important pour les finances publiques. Un détenu coûte entre 105 et 130 euros par jour, soit environ 38 000 à 47 000 euros par an selon le mode de calcul retenu. Parallèlement, les données du ministère de la Justice montrent que, parmi les personnes sorties de prison en 2016, plus de 60% ont commis, dans les cinq années suivant leur libération, une nouvelle infraction ayant donné lieu à une condamnation ou à une composition pénale enregistrée au Casier judiciaire national⁷.

La conjugaison des défaillances pénitentiaire et psychiatrique

La situation particulièrement fragilisée de la psychiatrie publique et privée aggrave la crise pénitentiaire. Des choix à la fois thérapeutiques et politiques l'ont affaiblie, la privant de lits, de soignants, de possibilités de suivi. Dans leur livre *Psychiatrie : l'état d'urgence*⁸, Marion Leboyer et Pierre-Michel Llorca, tous deux psychiatres hospitaliers, déplorent l'important retard des diagnostics dû à l'absence de prise en charge assez tôt. La discipline attire moins les praticiens. Par exemple, « entre 2007 et 2016, la spécialité de la psychiatrie de l'enfant et l'adolescent a connu une chute de 48,2% de ses effectifs ». Entre 1990 et 2011, on est passé de 120 000 à 55 000 lits d'hospitalisation alors que seulement 13 000 lits ont été créés dans des structures alternatives. Les malades qui commettent des délits sous l'emprise de leur pathologie se retrouvent ainsi facilement incarcérés, faute de prise en charge hospitalière. La prison récupère ainsi une fonction asilaire à laquelle elle n'est pas préparée, alors qu'elle doit faire face à la surpopulation décrite ci-dessus. La situation est d'autant plus dramatique que des besoins, soit nouveaux, soit jusqu'à aujourd'hui ignorés, se font jour chez les mineurs depuis la crise liée à la pandémie de Covid-19, ou bien chez les enfants pris en charge par la protection de l'enfance, ou encore chez les personnes sans domicile fixe...

Une crise de confiance

Année après année, les sondages confirment la défiance de l'opinion publique à l'égard de la justice. Ainsi, le Cevipof mesure la confiance des citoyens dans les institutions, les services publics et, au-delà, le fonctionnement de la démocratie. Rendant compte de la seizième enquête, *Le journal spécial des sociétés*, dans son édition du 27 février 2025, écrit : « La justice, une nouvelle fois, peine à atteindre la moyenne (44%) et perd même un point par rapport à 2024. C'est assez significatif, a pointé Luc Rouban, car c'est en France que l'on considère que la justice est politisée, la moins impartiale et la moins efficace⁹ ».

Elle est accusée de lenteur, ce qui est vrai. Elle est aussi accusée de laxisme, ce qui est faux. Le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2023 intitulé *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question* souligne l'augmentation de la sévérité des sanctions prononcées par les tribunaux. Quelques chiffres en témoignent. En 2000, les juridictions ont prononcé 54 000 années de prison ferme. Ce chiffre a quasiment été multiplié par deux en vingt ans, avec 90 000 années de prison ferme prononcées en 2019.

Cette plus grande sévérité s'explique par une plus grande pénalisation. Ceci signifie tout d'abord que la loi a augmenté les sanctions. Pour le démontrer, le rapport se livre à de savants calculs. Il mesure l'augmentation des sanctions en additionnant pour l'ensemble des infractions le maximum des peines encourues, c'est-à-dire la peine maximale prévue par la loi pour chaque infraction. Ce total était de 438 933 années en 2000. Il est de 636 092 en 2019.

Cette plus grande sévérité s'explique aussi par la création par la loi de nouvelles infractions. Des agissements qui n'étaient pas punissables le sont devenus. Pour mesurer la création de nouvelles infractions, le rapport expose que 10 100 faits étaient punissables au regard de la loi en 1994. Ce chiffre était de 13 350 en 2014.

On est donc très étonné que, sondage après sondage, nos concitoyens considèrent que la justice est laxiste alors que sa sévérité s'est considérablement accrue. Pour tenter de comprendre ce paradoxe, il faut se souvenir de ce qu'écrivait le sociologue Émile Durkheim au sujet de la peine : « Sa vraie fonction est de maintenir intacte la cohésion sociale en maintenant toute sa vitalité à la conscience commune... On peut donc dire sans paradoxe que le châtement est surtout destiné à agir sur les honnêtes gens¹⁰ ».

Force est de constater que, malgré ses immenses efforts, la justice ne remplit pas complètement cette fonction de cohésion sociale. Est-ce lié à sa difficulté et à sa lenteur à traiter le flux des enquêtes policières ? Est-ce dû à la difficulté pour les victimes ou les auteurs de suivre le

cheminement d'un dossier au tribunal ? Est-ce encore causé par la multiplicité et la complexité des filières de poursuite offertes aux procureurs ? Est-ce dû à une communication défailante ?

Quoiqu'il en soit, sévir encore et toujours plus n'est pas la réponse. Il faut construire le récit, le roman, pour que la justice parle au peuple au nom de qui elle juge.

Une crise du modèle procédural

Les professeurs de droit exposent que le système pénal français est un système inquisitorial, avec un temps d'enquête policière poursuivie sous le contrôle et la direction du procureur de la République et un temps d'instruction contradictoire menée par un juge d'instruction, magistrat du siège indépendant. C'est exact. Mais il faut ajouter que les dossiers confiés aux magistrats instructeurs ne représentent plus que 4 % des dossiers traités par les juridictions¹¹. Les investigations sont désormais menées quasi exclusivement par la police et la gendarmerie, et ce, de façon non contradictoire, c'est-à-dire sans que la personne mise en cause et la victime n'aient accès au dossier par l'intermédiaire de leur avocat.

Le décalage entre le modèle doctrinal et la réalité se retrouve au niveau des audiences du jugement : près de la moitié des 600 000 jugements correctionnels sont rendus sans audience contradictoire devant un tribunal chargé de juger. Une partie de ces décisions sans audience est rendue par une ordonnance signée par le juge, sans qu'il y ait une comparution du prévenu. Une autre part importante est rendue par un juge seulement chargé de valider ou non une peine proposée par le procureur et acceptée par le prévenu. On est loin de ce qui est décrit dans les manuels de procédure.

Une crise du discours politique

Comme on l'a vu, le débat public oppose depuis plusieurs décennies les tenants de l'autorité et les défenseurs des principes et des libertés. Les premiers multiplient les initiatives pour durcir la loi pénale. Les seconds luttent contre les initiatives des premiers et défendent les libertés formelles.

Personne ne se préoccupe de l'efficacité pratique de la chaîne pénale, de sa capacité à traiter le flux des dossiers et de donner les moyens indispensables aux réformes permanentes. Personne ne se soucie des conditions de travail imposées à tous les acteurs, ni de la maltraitance institutionnelle subie par les victimes d'infractions qui sont abandonnées dans un parcours incompréhensible. Il en va de même pour les auteurs d'infractions, qui n'accèdent plus à une détention acceptable ni à une possible insertion ou réinsertion, contrairement à la volonté du

législateur. La peine, c'est la privation de liberté et rien d'autre, et certainement pas de laisser croupir des détenus entassés dans des cellules surpeuplées.

Personne ne se préoccupe de s'adresser aux citoyens, de leur expliquer ce que fait la justice et comment elle contribue à pacifier la société.

Le jugement en première instance du 25 septembre 2025 qui a condamné Nicolas Sarkozy, l'ancien président de la République, illustre ces difficultés jusqu'à la caricature. La justice a été lente, mais dans un dossier particulièrement complexe. Elle a eu en tout cas l'immense mérite de se pencher sur le cas d'un des anciens plus hauts personnages de l'État. Les magistrats ont rendu une décision de 400 pages. Cet immense travail ne sera logiquement lu que par certains journalistes et des juristes. Mais aucun représentant du tribunal ou du ministère de la Justice ne vient le commenter en public et le rendre intelligible au plus grand nombre. Ce silence a permis toutes les interprétations les plus contradictoires et les plus complotistes.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

Décongestionner la chaîne pénale pour redonner du sens à la justice : propositions de solutions

De telles crises conjuguées appellent des réponses fortes sur un temps long. Il faut nous donner une décennie pour en venir à bout. Un rattrapage budgétaire est évidemment nécessaire. Mais il faut en même temps modifier des modes de pensée, des façons de procéder, de travailler, tout en se souvenant que la réponse pénale aux transgressions est un sujet éminemment sensible, dont l'efficacité ne peut se faire au détriment des libertés. Sans oublier que la réponse pénale n'est nullement la seule réponse, et qu'elle doit être associée à d'autres approches telles que prévention, politique de santé mentale, médiations... et suivis. Il faut également assurer la sécurité des prisons, qui sont parfois très dangereuses tant pour les détenus que pour les gardiens. Enfin, si des dispositifs exceptionnels et temporaires peuvent s'imposer, il faut les contrôler par un processus démocratique de façon à ce que le provisoire ne devienne pas permanent.

Un rattrapage budgétaire

Il faut tout d'abord prévoir un rattrapage budgétaire, compte tenu du manque de moyens souligné par les rapports de la CEPJ. Le budget de la justice a régulièrement augmenté depuis de nombreuses années. Il est fixé à 10,7 milliards pour 2026. Dix ans plus tôt, en 2016, il était de 8,043 milliards¹². En 2006, vingt plus tôt, il était de 5,9 milliards – soit, en chiffres bruts, sans tenir compte de l'inflation, un quasi doublement pendant la période. Mais cette augmentation a souvent été absorbée par la création de nouvelles procédures : présence de l'avocat en garde à vue, création du juge de l'exécution en matière civile, création d'un juge de l'exécution des peines, multiplications des possibilités d'appel à l'encontre des ordonnances du juge d'instruction. Ces réformes sont bienvenues. Mais les moyens pour les appliquer n'ont pas suivi. Soulignons également que l'effort budgétaire par habitant est plus faible dans notre pays que dans nombre de pays européens : 69,9 euros par habitant en France, à comparer aux 131,2 euros en Allemagne, 92,6 en Espagne ou 82,7 au Danemark¹³.

De plus, certains contentieux ont vu leur nombre exploser. C'est le cas des agressions sexuelles et des viols, ainsi que des violences au sein des couples à l'encontre des femmes et des enfants. Le Centre d'observation de la société, en mars 2026, indique que les violences au sein des familles sont passées de 110 000 à 260 000¹⁴. C'est une évolution qu'il faut souligner, sans oublier qu'il n'y a pas plus de violences et de viols qu'auparavant, et même sans doute moins, mais que notre pays les repère plus pour essayer de mieux les juguler et les réduire. Nous sommes sans doute une des sociétés les plus pacifiques que l'histoire humaine n'ait jamais connue. Il faut le rappeler, même s'il s'agit là d'un autre débat.

En revanche, la société poursuit désormais les auteurs pour tenter d'éradiquer ces violences. Il en va de même pour les agressions sexuelles et les viols sur les enfants. Ainsi, une nouvelle approche des prétendus « crimes passionnels » a fait émerger la réalité des féminicides, qui exigent des services de police et gendarmerie d'être accessibles, réactifs, protecteurs et performants, en lien permanent avec les parquets. Or, tous les professionnels savent qu'ils n'en ont pas du tout les moyens.

Ainsi, Sacha Houlié, député de la Vienne, a commenté le rapport de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) commandé à la suite de l'assassinat d'une jeune femme prénommée Inès par son ancien compagnon à Poitiers, le 8 septembre 2025, malgré de multiples appels au secours et plaintes auprès du commissariat de Poitiers¹⁵. Quatorze postes sont vacants dans la police départementale de la Vienne. Il n'y a que trois agents pour traiter 500 dossiers de violences intrafamiliales et agressions sexuelles. Ces chiffres doivent être présentés comme les éléments

avancés par le député devant l'Assemblée nationale, et non comme des constatations directement établies par le rapport d'inspection¹⁶. Ils illustrent néanmoins concrètement la question des moyens consacrés au traitement des enquêtes judiciaires.

Par ailleurs, la délinquance a évolué. Le temps des braqueurs de banque à main armée est terminé. Les narcotrafiquants les ont remplacés, dans des proportions sans commune mesure. De même, le terrorisme, les atteintes à l'environnement et à la santé publique, et les corruptions en tous genres engorgent tous les stades du processus pénal.

Compte tenu de ces éléments, le rattrapage budgétaire devra sans doute être de l'ordre du doublement du budget de la justice et de la pénitentiaire pour atteindre 20 milliards en 2037. En effet, un tel effort ne peut s'envisager que sur une décennie. Il devra faire l'objet d'un contrôle précis des assemblées parlementaires, sous forme d'une mission unissant Assemblée nationale et Sénat et chargée de vérifier la réalité de l'augmentation et de vérifier qu'aucune charge nouvelle, aucune innovation de procédure ne vienne annihiler cet effort... Nous allons revenir sur cette question.

Une décennie particulière

Pendant cette décennie de rattrapage budgétaire, il faut alléger les tâches de l'appareil pénal pour lui permettre de compenser son retard. Eu égard à la gravité de la situation, il faudra sans nul doute se résoudre à abandonner certaines garanties. La mission d'information de l'Assemblée nationale et du Sénat, évoquée ci-dessus, devra veiller à l'équilibre entre le respect des libertés et l'exigence d'efficacité.

Amendes forfaitaires et déjudiciarisation

Il faut d'urgence soulager les policiers et les gendarmes d'une partie de leurs tâches. Au-delà de l'augmentation des moyens et de l'amélioration des outils, notamment informatiques, il faut créer des amendes forfaitaires payables immédiatement avec un recours possible pour les auteurs de l'infraction. C'est ce qui existe aujourd'hui pour réprimer la consommation de stupéfiants, par exemple. Sur les 500 000 amendes forfaitaires enregistrées en 2024, près de 200 000 l'ont été pour usage de stupéfiants¹⁷. Cela dispenserait de la rédaction complète de dossiers de poursuites tellement chronophages au détriment d'infractions plus graves (sauf évidemment en cas de contestation).

Il faut par ailleurs déjudiciariser le traitement de certaines infractions. Un exemple : la première

conduite sous l'empire de l'alcool, sans accident, représente chaque année environ 70 000 dossiers sur les 600 000 dossiers traités par les tribunaux. Or, dès la constatation de l'infraction, le préfet prend un arrêté de suspension du permis pour une durée de six mois maximum. Le contrevenant doit ensuite payer une amende et il perd 6 points sur les 12 points de son permis de conduire. Il est convoqué ensuite devant le tribunal correctionnel, bien souvent, après les six mois de suspension de son permis qui, entre-temps, lui a été restitué. Le traitement par le tribunal n'apporte pas grand-chose : la suspension est souvent simplement confirmée. De plus, bien souvent, l'intéressé ne comparait même pas. Il reçoit à son domicile une ordonnance pénale. En conséquence, il conviendrait de dispenser du traitement du dossier par le tribunal, et de se contenter du traitement administratif. Cela économiserait aux tribunaux un contentieux qui représente près de 12% des décisions. Bien évidemment, les tribunaux resteraient compétents en cas de contestation, et également de récidive.

Allègement de la procédure d'instruction

Les dernières décennies ont connu une multitude de réformes de procédure. L'instruction a été considérablement alourdie – droit de faire appel d'une mise en examen, discussion contradictoire autour du réquisitoire du procureur en fin d'instruction, appel de l'ordonnance de renvoi... – et les possibilités d'appel à l'encontre des décisions du juge d'instruction se sont multipliées. Or, les instructions durent longtemps. Le délai entre l'arrivée du dossier d'enquête initiale au parquet et le jugement est en moyenne de quarante-quatre mois. Précisons que l'instruction n'est pas responsable de la totalité de ce délai. En vérité, lorsqu'elle est terminée et que le dossier est renvoyé devant la juridiction de jugement, le temps d'attente d'une audience disponible peut durer plusieurs mois, parfois une année ou plus, vu l'encombrement des juridictions. Il est donc indispensable dans cette séquence d'essayer de gagner du temps, car les décisions tardives perdent une partie de leur sens.

Prenons un exemple : la décision de mise en examen prise par le juge d'instruction « des personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer [...] à la commission des infractions¹⁸ » peut faire l'objet d'un appel. Mais la mise en examen est aussi un statut protecteur qui permet d'avoir accès au dossier, l'assistance d'un avocat. Est-il bien utile d'encombrer les cours d'appel au tout début de l'instruction de la question de savoir s'il existe des charges suffisantes alors que cette question n'affecte pas la personne mise en examen ?

Faut-il avoir le droit de faire appel de l'ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel dès lors qu'un débat contradictoire est organisé en fin d'instruction par les articles 175 et suivants du

Code de procédure pénale ? S'il est nécessaire que la discussion sur les éventuelles nullités soit terminée avec l'ordonnance de renvoi, il faut retirer à la victime et au prévenu la possibilité de faire appel de décisions qui vont être de toute façon discutées au tribunal. Toutes ces questions doivent être soumises uniquement à la juridiction de jugement. Un tel toilettage permettra à l'instruction de traiter les dossiers plus rapidement et d'augmenter le nombre de dossiers terminés, l'instruction retrouvant ainsi une place importante dans le dispositif pénal.

Les expertises obligatoires

Dans de nombreux cas, le Code rend obligatoire la réalisation d'expertises psychiatriques ou psychologiques avant toute décision. Cette obligation pèse principalement sur les juges d'instruction et les juges d'application des peines. C'est d'autant plus lourd qu'il est difficile de trouver des experts disponibles. Ceux-ci sont d'autant moins motivés que les rémunérations des expertises sont faibles. Ne peut-on pas faire confiance aux magistrats et les laisser décider si une expertise est nécessaire, l'une ou l'autre des parties pouvant être entendues, et contester la décision du juge ?

Promouvoir une culture du contrôle en parallèle à la prison

La situation est paradoxale. Dans les cinq ans de leur libération, 60% des sortants de prison commettent une nouvelle infraction. Par ailleurs, les prises de parole publiques, de politiques, de commentateurs, parlent très peu de la sortie. Celle-ci reste un impensé.

Il y a bien d'autres paradoxes, comme le révèle l'étude du [numéro 65 des Cahiers d'études pénitentiaires et chronologiques](#). Le nombre de détenus a considérablement augmenté : le 1^{er} janvier 1974, on dénombrait 27 100 prisonniers contre 75 897 cinquante ans plus tard, le 1^{er} janvier 2024, et 86 100 le 1^{er} janvier 2026. Mais sur cette longue durée, le nombre d'entrées en détention diminuait : en 1968, on comptabilisait 156 entrées pour 100 000 habitants, contre 117 en 2021. En clair, dans les années 1960, on entrait plus en prison, mais on en sortait plus rapidement.

La croissance de la population pénitentiaire s'explique principalement par l'allongement de la durée moyenne de détention. La note de présentation du projet de loi SURE¹⁹ publié durant l'été 2025 par le ministère de la Justice le confirme : cette durée moyenne de détention est passée de cinq mois en 1960 à sept mois dans les années 1980, pour atteindre presque onze mois en 2024. L'effet de cette aggravation des sanctions est évidemment en lien avec l'augmentation de la densité carcérale qui passe de 98 prisonniers pour 100 places, en 2001, à 135 personnes pour 100 places le 1^{er} janvier 2026. Rappelons qu'il s'agit d'une moyenne. La surpopulation étant concentrée dans les

maisons d'arrêt, le taux dépasse alors 160%. La construction de places de prison ne peut pas suivre cette inflation.

Ajoutons qu'a été abandonnée depuis 2007 la grâce présidentielle, qui était un outil utile de régulation de la densité des prisons : à chaque 14 juillet étaient libérés plusieurs milliers de personnes incarcérées.

Ajoutons encore que la durée moyenne de détention en France contraste avec celle observée dans plusieurs autres pays européens. Selon les données du Conseil de l'Europe reprises par Prison Insider²⁰, la durée moyenne de détention était de 4,6 mois en Allemagne en 2021, 4,7 mois en Suède en 2022, 5,4 mois au Danemark en 2021 et 6,6 mois en Norvège en 2022. Ces chiffres doivent toutefois être comparés avec prudence, car ils ne portent pas tous sur la même année.

On peut conclure à grands traits que la France est sévère, mais que la récidive ne recule pas. Si l'on veut la réduire, il faut développer le contrôle et le suivi des condamnés, qu'ils soient sortants de prison ou condamnés en milieu ouvert. Il faut donc augmenter et sans doute doubler le nombre des fonctionnaires des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), en passant de 6000 à 12 000 agents. Les juges d'application des peines devront également voir leur nombre doubler, en passant de 450 à 900. Les services de police et de gendarmerie doivent être associés au contrôle de certains condamnés susceptibles de récidiver, ce qui n'est que rarement le cas aujourd'hui. Les maires, jusque-là tenus à l'écart, doivent impérativement être avisés de certaines interdictions et, en premier lieu, de l'interdiction de séjour de condamnés dans leur commune, car, par exemple, les victimes de viol doivent être protégées par leur maire.

Un outil existe déjà pour améliorer ce contrôle et ce suivi : les états majors de sécurité prévus par les articles L-132-10-1 et R 132-6-1 du Code de la sécurité intérieure. Le préfet et le procureur de la République réunissent les acteurs de la sécurité en y incluant les autorités pénitentiaires. Peuvent même y être invités les maires. Dans ces instances pourrait être décidé que certains sortants de prison ou certains condamnés fassent l'objet d'un contrôle policier en plus du contrôle et du suivi des services probation.

Il faut ensuite rendre ces peines visibles (anonymement) et compréhensibles. À cette fin, des conférences de presse doivent être organisées régulièrement pour rendre compte de ce travail de contrôle et de suivi.

Régulation du nombre de détenus et *numerus clausus* inversé

Lutter contre la récidive suppose que la prison prépare la sortie. C'est rigoureusement impossible dans l'état de surpopulation actuelle. Il faut donc diminuer le nombre de détenus, pour arriver à un ratio d'une personne pour une place. Les auteurs du **rapport** commandé par Didier Migaud, précédent ministre de la Justice, et remis début mai 2025 à Gérard Darmanin, son successeur, recommandent une libération anticipée de plusieurs milliers de prisonniers en fin de peine et la mise en place d'un mécanisme de régulation permanent du nombre de détenus.

Ce mécanisme, simple, pourrait être le suivant : en cas de surnombre, le détenu le plus proche de la fin de peine doit sortir avec un suivi serré qui exige un service de probation étoffé. Ce dispositif a été suggéré sous forme d'une proposition de loi que j'ai rédigée : il s'appelle le *numerus clausus* inversé. Pourquoi inversé ? Parce qu'il ne freine pas l'entrée de nouveaux détenus, mais accélère la sortie de prisonniers en fin de peine. Retrouver des conditions décentes permettrait de soulager la charge des surveillants pénitentiaires, de garantir des conditions d'existence dignes aux incarcérés, de diminuer la violence et le racket dont sont victimes les plus fragiles. La surveillance après la sortie, jusqu'à la fin de la peine, accroîtrait le niveau de sécurité de nos villes et de nos campagnes.

Mise en chantier d'une réforme pénale approfondie

La procédure française a été pensée en deux temps : d'abord une enquête préliminaire menée par la police sous le contrôle du procureur, puis une instruction contradictoire menée par un magistrat du siège. Or, on a vu que l'instruction ne pèse plus que 3 à 4% des dossiers. Le dépoussiérage prévu ci-dessus renforcera un peu son rôle. Cependant, l'enquête préliminaire restera largement la règle. Or, dans cette procédure, il n'y a pas d'accès au dossier pendant l'enquête, ce qui est pourtant nécessaire. Il faut donc l'organiser et reconstruire une architecture garantissant l'efficacité et respectant les droits de la défense. C'est un chantier de grande ampleur sur plusieurs années. Vu la faiblesse des moyens de la police, le prévenu – ou son avocat – ne doit pas avoir accès au dossier pendant la garde à vue. Cette question devra être revue lorsque le nombre d'enquêteurs aura augmenté et que les moyens auront suivi cette augmentation. Pour l'instant, ce temps contradictoire doit être organisé après la garde à vue et avant l'audience de jugement dans un délai qui permet de solliciter des mesures d'enquête complémentaire.

Ouvrir un débat pour trancher des questions complexes

Les quartiers de haute sécurité pour détenus pour narcotrafic et criminalité organisée

Le régime de ces quartiers a été créé par la loi du 13 juin 2025 (articles L 224-5 et suivants du Code pénitentiaire). Les deux premières prisons – Vendin-le-Vieil (62) et Condé-sur-Sarthe (61) – ont été mises en service au cours du deuxième semestre 2025. Quatre autres quartiers devraient être créés dans les centres pénitentiaires de Valence (26), Aix-en-Provence (13), Réau (77) et Saint-Laurent-du-Maroni (97). Les détenus y sont affectés par décision du ministre de la Justice, qu'ils soient prévenus en attente de jugement ou condamnés. Un recours devant le juge administratif leur est ouvert. Le régime est particulièrement strict : parloirs avec dispositifs de séparation, pas de parloirs familiaux (appelés unités de vie familiale), isolement en cellule, accès restreint au téléphone, surveillance par des agents anonymisés, vraisemblablement cagoulés, fouilles intégrales après chaque visite. Ce statut est inspiré de l'article 41 bis de la loi pénitentiaire italienne, dit « *carcere duro* » (prison dure), en vigueur dans ce pays depuis 1975.

Il est difficile de s'opposer à la mise en place de ce régime eu égard aux ravages du narcotrafic et au risque d'installation d'un système mafieux ou de type mafieux dans notre pays, et plus largement en Europe. En revanche, il est nécessaire d'exercer un contrôle démocratique. Le Parlement doit se doter d'une cellule de contrôle de ce type d'incarcération pour réfléchir et proposer des évolutions si le danger mafieux recule suffisamment, voire y mettre fin. L'expérience prouve qu'il est difficile de mettre fin à des régimes d'exception, car la tentation sera grande d'y affecter des détenus difficiles mais non mafieux ni membres de la criminalité organisée, d'où la nécessité de ce contrôle.

La répression du viol

On a vu plus haut l'écart entre les 46 100 plaintes enregistrées en 2024 pour viol ou tentative de viol et les 1648 condamnations pour viol rendues la même année par les cours d'assises et les cours criminelles départementales. Ces chiffres sont à rapprocher avec prudence. Les plaintes pour viol de 2024 ne donneront lieu à des condamnations que plusieurs mois ou années plus tard. Ensuite, toutes les plaintes ne peuvent pas déboucher sur une condamnation si l'auteur n'a jamais été identifié, ou bien s'il est en fuite, ou encore s'il est décédé durant l'enquête. Ces précautions méthodologiques étant énoncées, l'écart entre les chiffres demeure malgré tout considérable.

Les autrices féministes ont raison lorsqu'elles affirment que très peu d'actes de pénétration sexuelle par violence, menace, contrainte ou surprise (définition du viol selon l'article 222-23 du Code pénal) sont condamnés sous la qualification de viol. En pratique, la plupart des viols commis sans une des quinze circonstances aggravantes de l'article 222-24 sont jugés en étant qualifiés d'agressions sexuelles par les tribunaux correctionnels.

Soulignons que la difficulté existe aussi pour d'autres, qualifiés de crimes dans le Code pénal. Ainsi, les tentatives d'homicide, lorsque la victime n'a pas subi de dommages trop graves, sont souvent poursuivies comme des violences aggravées. Les vols à main armée ne sont poursuivis devant les cours criminelles départementales que si l'arme en question est une arme à feu, et ce, sauf exception.

Il est inutile de penser à augmenter les moyens des cours criminelles départementales ou des cours d'assises pour résoudre la difficulté. Il est rigoureusement impossible pour les cours criminelles départementales et les cours d'assises de répondre à une criminalité de masse. Il n'y a ni les magistrats, ni les greffiers, ni les citoyens jurés, ni les salles d'audience en nombre suffisant pour multiplier la production de décisions par dix ou quinze. Il est tout aussi impossible d'espérer juger toutes les affaires criminelles en une seule journée d'audience de cours d'assises.

La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante. Faut-il réfléchir à poursuivre les viols sans circonstances aggravantes (viols simples dans le jargon juridique) devant les tribunaux correctionnels en généralisant la procédure de correctionnalisation avec l'accord de la victime, ou sans l'accord en décriminalisant les viols simples par la loi ? Faut-il inventer une juridiction particulière, voire spécialisée, comme l'a annoncé le Garde des Sceaux fin février 2026 ? Faut-il abandonner le marqueur symbolique fort de la qualification criminelle au profit d'une répression moins forte d'auteurs plus nombreux ? Il me semble qu'ouvrir ce débat serait intéressant pour notre société.

Il faut évidemment sauvegarder la possibilité des procès majeurs très longs – pour l'affaire Pélicot, le procès a duré trois mois et demi ; l'affaire du financement libyen, dite affaire Sarkozy : trois mois ; l'affaire des attachés parlementaires européens du Rassemblement national : deux mois. Ce sont des affaires qui font l'objet systématiquement d'un appel. Ces procès sont absolument nécessaires aux évolutions sociales.

La participation des citoyens

Il serait également utile d'ouvrir un débat sur l'association des citoyens à la gestion des tribunaux, sous une forme à trouver. Faut-il copier le modèle des hôpitaux publics avec un conseil d'administration ?

En 2023, par exemple, il a été créé un comité des usagers au tribunal judiciaire de Lyon. Des membres bénévoles composent le comité des usagers, qui se réunit plusieurs fois par an. En parallèle, un groupe interne de magistrats et de fonctionnaires volontaires a été constitué pour travailler sur des pistes d'amélioration. L'ensemble de la structure est piloté par le président du

tribunal judiciaire et le procureur de la République.

En outre, il serait utile de réfléchir à associer systématiquement des citoyens à la décision de justice elle-même, ne serait que pour compenser le recul du rôle des jurys d'assises. Des assesseurs pourraient ainsi remplacer un des trois magistrats des tribunaux correctionnels. Cela concernerait des volontaires nommés pour plusieurs mois, sur le modèle des assesseurs devant le tribunal pour enfants.

Un discours politique sur la justice

Il faut dissiper l'illusion de nos concitoyens persuadés du laxisme de la justice. La justice et les acteurs de justice ne parlent presque jamais de l'efficacité de l'appareil pénal à traiter les dossiers et à réduire la délinquance. Les discours émanent le plus souvent de juristes qui célèbrent l'indépendance de la justice, le respect de la loi et de la procédure, en oubliant l'efficacité de l'appareil.

Or, l'institution judiciaire, comme la pénitenciaire, doit donner à voir aux citoyens ce qu'elle fait, car c'est en leur nom que l'on condamne et qu'on emprisonne. Elle doit également rassurer les policiers pour les convaincre que leur travail est pris en considération, et leurs dossiers traités le mieux possible, alors qu'ils ne peuvent voir facilement que les décisions d'incarcération. Il faut qu'ils soient tenus informés des décisions de contrôle judiciaire avant jugement et des peines prononcées autres que la prison. Les associer à la surveillance de certains condamnés en milieu ouvert favoriserait cette reprise de confiance.

Acteurs de justice et politiques doivent trouver ce juste discours. Il faut impérativement renouer le contact avec les citoyens et l'opinion publique, et retisser des liens de confiance entre policiers, magistrats et greffiers et agents pénitentiaires.

Plusieurs mesures pourraient favoriser l'émergence de ce discours. Tout d'abord, les tribunaux devraient se doter de porte-parole en plus des prises de parole des procureurs. Leur rôle serait de commenter les décisions importantes des juges du siège.

Les services de probation devraient rendre compte au moins annuellement de leur activité, du nombre de mesures en cours, du taux de récidive, etc. Au-delà du but d'informer, fondement d'une société démocratique, cela permettrait de faire infuser l'idée que le contrôle est aussi une peine, tout en étant en même temps une mesure de soutien.

Les juges pour enfants devraient faire de même, à la fois pour l'enfance délinquante et pour l'enfance en danger (qui sont souvent les mêmes). Toutes ces communications devraient être anonymisées pour éviter la chasse aux sorcières.

Chaque année, devrait s'ouvrir au Parlement un débat sur l'avancement du rattrapage budgétaire, sur l'activité des tribunaux, sur le taux de récidive pour les sortants de prison comme pour les condamnés en milieu ouvert, sur les délais de traitement des dossiers, sur les innovations en matière d'apaisement de notre société. Les commissions parlementaires chargées du contrôle de l'avancement du budget, de la protection des libertés, de la situation des victimes devraient intervenir dans ce débat.

Pour conclure, il faut se souvenir qu'un fonctionnement convenable de la justice contribue à la pacification de notre société. La confiance populaire en la justice est un des éléments de cette pacification. L'augmentation des droits des personnes mises en cause n'est pas la seule mesure de la qualité de l'institution. Rappelons-nous que les délinquants astucieux, puissants ou riches bénéficient de droits dans la procédure d'instruction, alors que ceux qui n'ont pas ces ressources sont condamnés rapidement en comparution immédiate à des peines lourdes.

Il faut se souvenir également que la justice est totalement tributaire du contexte social. Tout va mieux quand la vie démocratique est satisfaisante, quand on tend vers l'égalité entre les citoyens, quand la lutte contre certains fléaux sociaux comme la dépendance alcoolique ou toxicomaniaque est efficace, et quand des médias indépendants diffusent des informations vérifiées et vraies. Cela va sans dire, mais aussi bien en le disant.

1. Antoine Albertini et Laura Motet, « Les commissariats de police saturés par 2,7 millions de procédures en souffrance », *Le Monde*, 26 octobre 2023.
2. SSMSI, *Insécurité et délinquance en 2024 : bilan statistique*, « Fiche 4 – Violences sexuelles », ministère de l'Intérieur, 2025, p. 95.
3. Ministère de la Justice, SDSE, *Infostat Justice n°134, Les durées de traitement des affaires pénales par la justice*, avril 2015, p. 2.
4. Ministère de la Justice, SDSE, *Infostat Justice n°134, Les durées de traitement des affaires pénales par la justice*, avril 2015, p. 2.
5. *JORF* n°0153 du 2 juillet 2026.
6. Arrêt CEDH, *R.M. c. France*, n°34994/22.
7. Anne-Laure Chouin, « Combien coûtent les prisons ? », *Le Journal de l'éco*, France Culture, 21 janvier 2025.
8. Marion Leboyer et Pierre-Michel Llorca, *Psychiatrie : l'état d'urgence*, Paris, Fayard, 2018.
9. Bérengère Margaritelli, « Les Français ont de moins en moins confiance dans la politique et ses institutions », *Journal spécial des sociétés*, 27 février 2025.
10. Émile Durkheim, *De la division du travail social*, 1893.

11. Assemblée nationale, Rapport sur la réforme de la procédure pénale – évolution du caractère contradictoire de l'enquête préliminaire et article 77-2.
12. Sénat – PLF 2026, Justice judiciaire et accès au droit.
13. CEPEJ, rapport d'évaluation 2024 (données 2022).
14. « L'insécurité n'augmente pas en France », [Centre d'observation de la société](#), 27 mars 2026.
15. Ministère de la Justice, *Rapport de l'inspection de fonctionnement à la suite des faits survenus à Poitiers le 8 septembre 2025 au préjudice de Madame A.*, publié le 19 février 2026.
16. Assemblée nationale, question au gouvernement n°1202 de Sacha Houlié, Police judiciaire, séance du 20 janvier 2026.
17. Ministère de l'Intérieur, SSMSI, Interstats Analyse n°76, 4 juillet 2025, *Les amendes forfaitaires délictuelles : un dispositif en plein essor* : 499 900 amendes forfaitaires délictuelles en 2024, dont 39% pour usage de stupéfiants.
18. Art. 80-1 du Code de procédure pénale.
19. Sanction utile, rapide, effective.
20. Prison Insider, fiches pays, données issues principalement du Conseil de l'Europe, SPACE I.