



**Université  
de Limoges**

**Faculté de Droit**

**Master 2 Droit pénal international et européen**

**Année universitaire 2022-2023**

# **Inflation pénale et surpopulation carcérale**

**Mémoire présenté par Rachel Engel**

**Responsable de stage : Madame Prune Missoffe**

**Responsable de Master : Maître Baptiste Nicaud**

« Les opinions émises dans le mémoire n'engagent que leur auteur et non la faculté »

*Master 2 Droit pénal international et européen*

Mémoire de stage problématisé :

# **Inflation pénale et surpopulation carcérale**

Mémoire présenté par Rachel Engel

## Remerciements

---

*Je souhaite remercier Madame Prune Missoffe de m'avoir donné la chance d'intégrer l'OIP et de collaborer à ses côtés sur ce sujet si enrichissant ; mes amies Victoria Chouin-Bauer et Hélène Wambergue pour leurs nombreuses relectures sans qui ce devoir serait rempli de fautes et d'incompréhensions ; Madame la députée Caroline Abadie pour cette belle opportunité de travail à ses côtés et Monsieur Lilian Chesseron pour nos échanges éclairants et ses enseignements particulièrement instructifs. Merci, pour votre gentillesse, votre bienveillance, votre écoute et votre patience.*

## Table des abréviations

---

Al. : Alinéa

Art. : Article

Ass. Plèn. : Assemblée plénière de la Cour de cassation

Cass. crim. : Chambre criminelle de la Cour de cassation

CC : Conseil constitutionnel

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

*Cf.* : *Confer*

CGLPL : Contrôleur(e) général(e) des lieux de privation de liberté

Chap. : Chapitre

coll. : Collection

CP : Code pénal

D. : Recueil Dalloz

*etc.* : *et cetera*

*Ibid.* : *Ibidem*

JORF : Journal officiel de la République française

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne

LR : Les Républicains (groupe politique de l'Assemblée nationale et du Sénat)

n° : numéro

OIP ou OIP-SF : Observatoire international des prisons – section française

*op. cit.* : *Opus citatum*

p. : page

PJL : Projet(s) de loi

PPL : Proposition(s) de loi

s. : suivants

s. a. : sans auteur

s. d. : sans date

UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

## Sommaire

---

<b>PROPOS LIMINAIRES .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
<b>CHAPITRE 1<sup>ER</sup> : ESSAI DE RÉDACTION D'UNE MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>12</b>
<b>I. DÉTERMINATION DU SUJET ET DE SES LIMITES.....</b>	<b>12</b>
<b>II. ANALYSE DE FORME ET DE FOND DES TEXTES .....</b>	<b>16</b>
<b>III. MÉTHODE DE CALCUL.....</b>	<b>24</b>
<b>CHAPITRE 2 : ETUDE ANALYTIQUE : 6 MOIS DE PROGRAMME LÉGISLATIF EN MATIÈRE PÉNALE .....</b>	<b>27</b>
<b>I. ETUDE GLOBALE .....</b>	<b>28</b>
<b>II. ETUDE DE CAS .....</b>	<b>37</b>
<b>III. LES LOIS : TENANTS ET ABOUTISSEMENTS .....</b>	<b>49</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>60</b>

## Propos liminaires

---

J'ai réalisé mon stage de fin d'études – du 17 avril au 9 juin – au sein du pôle plaidoyer de la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP) dont Madame Prune Missoffe est la responsable. « Cette association agit pour le respect des droits de l'homme en milieu carcéral et pour un moindre recours à l'emprisonnement. Créée en 1996, l'OIP fait connaître l'état des conditions de détention en France, défend les droits et la dignité des prisonniers et contribue au débat public par un travail rigoureux d'éclairage et d'analyse des politiques pénales et pénitentiaires, au cœur des problématiques de notre société. Elle dispose du statut consultatif auprès des Nations unies<sup>1</sup>. » L'association est composée de six pôles : enquête, contentieux, vie associative, communication, financier et plaidoyer (lieu de réalisation des missions) ; ainsi que de nombreux bénévoles. Auprès de Madame Missoffe, plusieurs tâches m'ont été attribuées. Les plus importantes d'entre elles consistaient à pérenniser la veille juridique mise en place par les précédentes stagiaires et à créer un tableau recensant l'ensemble des propositions de loi (PPL), projets de loi (P JL) et lois déposés, débattus et promulgués entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2023.

C'est l'article de Monsieur Jacquin Jean-Baptiste, journaliste à la rubrique « Justice » du journal *Le Monde*, paru en mars 2022, qui inspira ce travail. Il énonçait que durant le premier quinquennat du président de la République, Emmanuel Macron, « 120 infractions (punies d'emprisonnement étaient) créées ou durcies »<sup>2</sup>. A la suite de cet article, Madame Missoffe en rédigea un également, en avril 2023 au sein de la revue *Dedans Dehors*. Intitulé « Pas au bout de nos peines »<sup>3</sup>, elle y dénonçait l'évolution inquiétante des politiques pénales depuis le mois de janvier 2023. En définitive, cette seconde tâche fût réalisée dans le but de démontrer que les travaux parlementaires pérennisent l'inflation législative en matière pénale par l'intermédiaire d'un recours quasi-systématique à l'emprisonnement. Cependant, eu égard à son aspect « novateur », ce travail n'a pas de valeur scientifique. Une étude plus longue (étendue sur différentes législatures et mandatures) et approfondie du sujet serait nécessaire afin de prendre en compte tous les enjeux qu'il soulève.

---

<sup>1</sup> OIP, Présentation de l'OIP, (s. d.).

<https://oip.org/qui-sommes-nous/presentation-de-loip/> (consulté en juin 2023).

<sup>2</sup> JACQUIN (J. B.), « Un quinquennat de nouvelles infractions pénales, au risque de compliquer le travail de la justice », *Le Monde*, 16 mars 2022.

Ce chiffre devant être relativisé en raison d'une absence de méthodologie scientifique d'analyse, Cf. *Partie 1 : Analyse et méthodologie*.

[https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/03/16/un-quinquennat-de-nouvelles-infractions-penales-au-risque-de-la-confusion\\_6117683\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/03/16/un-quinquennat-de-nouvelles-infractions-penales-au-risque-de-la-confusion_6117683_3224.html) (consulté en avril 2023).

<sup>3</sup> MISSOFFE (P.), « Pas au bout de nos peines », *Dedans Dehors*, OIP, n°118, avril 2023, p. 4.

## Introduction

---

« Je veux vous dire mon choc. » ; « Cette surpopulation vicie absolument tout<sup>4</sup>. » Ces deux citations marquantes de Madame Dominique Simonnot, contrôleuse générale des lieux de privations de liberté (CGLPL), sont le reflet des pathologies chroniques dont la France est atteinte depuis plusieurs décennies : la surpopulation carcérale et l'indignité des conditions de détention présentent dans de nombreuses maisons d'arrêt du territoire.

En 2005 déjà, la capacité pénitentiaire de la France était inférieure au nombre de personnes incarcérées<sup>5</sup>. En dix ans (2005-2015), la densité de population carcérale a augmenté de 16% passant de 114 à 132 détenu·e·s pour 100 places<sup>6</sup>. Malheureusement, la tendance ne s'est pas inversée, elle s'est même accélérée. Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, 69 448 étaient détenu·e·s pour 60 749 places disponibles<sup>7</sup>. Un an et demi plus tard, la France atteint son record historique : 73 699 personnes sont présentes au sein des prisons françaises, sur le territoire de la République et en Outre-mer. Selon l'OIP, « le taux de surpopulation carcérale moyen s'élève (actuellement) à près de 145% en maison d'arrêt, et atteint même – voire dépasse – 200% dans 10 établissements. 2 336 personnes sont contraintes de dormir sur un matelas à même le sol<sup>8</sup>. »

Au 31 janvier 2022, la France était le troisième Etat européen avec la plus forte densité carcérale après la Roumanie et Chypre<sup>9</sup>. En effet, l'Etat français détient une population carcérale significativement supérieure à celle de l'Allemagne, d'environ 10% pour une population inférieure de près de 20%. Ces chiffres sont étayés par une étude des bases de données statistiques des forces de sécurité intérieure de ces deux pays indique un nombre d'infractions détectées en Allemagne supérieur à la France (5 047 860 infractions relevées en Allemagne contre 3 666 850 en France en 2021)<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> SIMONNOT (D.) et CERE (J.-P.), « Comment désengorger les prisons ? », *Cahiers français*, La Documentation française, n° 426, mars-avril 2022.

<sup>5</sup> Annexe 1.

<sup>6</sup> Annexe 2.

<sup>7</sup> Annexe 3.

<sup>8</sup> OIP, « Projet de loi justice : des amendements examinés pour réguler la population carcérale », Communiqué de presse, 3 juillet 2023.

<https://oip.org/communiqué/projet-de-loi-justice-des-amendements-pour-reguler-la-population-carcerale-examines/> (consulté en juillet 2023).

<sup>9</sup> Annexe 4.

<sup>10</sup> ABADIE (C.) et FAUCILLON (E.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale*, Commission des lois, Assemblée nationale, 19 juillet 2023, p. 60-61 ; Bundeskriminalamt, *Police Crime Statistics 2021*, avril 2022 ; Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, Bases statistiques communale et départementale de la

Pour répondre à cette problématique, le Gouvernement français se concentre, depuis plus de trente ans, sur la construction de nouvelles places de prison comme la principale réponse à ces maux<sup>11</sup>. Néanmoins, l'idée selon laquelle « la construction de prisons est la solution la plus lente, mais la plus sûre<sup>12</sup> » ne semble pas la plus efficace. En effet, le nombre de places opérationnelles est ainsi passé de 36 615 en 1990 à 60 670 au 1er janvier 2023 soit une hausse de 65,7 %, tandis que le nombre de détenus a crû de 58,9 %, passant de 45 420 à 72 173 sur la même période<sup>13</sup>. « L'expérience montre à elle seule que c'est un échec : les condamnations pour conditions indignes de détention s'enchaînent, tant en interne qu'à l'international<sup>14</sup>, et la surpopulation poursuit sa course affolante<sup>15</sup> » et il semble que ce n'est malencontreusement pas les 2 441 places supplémentaires déjà livrées en net<sup>16</sup> qui permettront de résoudre cette situation. La France semble<sup>17</sup> donc être sujette à une délinquance plus faible que chez son voisin Allemand. Dès lors, comment expliquer sa surpopulation carcérale car il apparaît, depuis près de dix-huit (18) ans maintenant, qu'elle n'est pas la conséquence de l'évolution

---

délinquance enregistrée par la police et la gendarmerie nationales dit « État 4001 ». Ce calcul représente la somme des infractions catégorisées dans les 107 regroupements utilisés.

<sup>11</sup> Plusieurs programmes de constructions immobilières pénitentiaires se sont succédé ces dernières décennies : En 1988, le « Plan Chalandon » prévoit 13 000 places supplémentaires ; En septembre 2022, le « programme 13 200 places » ; En 2004, le « Dispositif d'accroissement des capacités » prévoyait 3 000 places supplémentaires pour 2014 ; En décembre 2012 : la loi de programmation pour la justice prévoyait 6 500 places supplémentaires ; En 2018, la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoyait 7 000 places supplémentaires pour 2022 et 15 000 places pour 2027 ; En 2023, l'Assemblée nationale a voté, 19 juillet 2023, la construction de 3 000 places supplémentaires dans le rapport annexé au PJJ d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 n° 569, déposé le 03 mai.

<sup>12</sup> Commission des lois, *Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice (n° 1346) (M. Jean Terlier, rapporteur général, MM. Erwan Balanant et Philippe Pradal, rapporteurs) et sur le projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire (n° 1345) (M. Didier Paris, rapporteur), et discussion générale*, Compte rendu, 14 juin 2023, n° 63, p. 5.

<sup>13</sup> Annexe 5.

<sup>14</sup> En moins de cinq ans, la France a été condamnée deux fois par la CEDH pour incarcération dans des conditions inhumaines et dégradantes et absence de recours effectif préventif à faire cesser ses conditions ; CEDH, *J.M.B. et autres c. France*, n° 9671/15 (et 31 autres), 30 janvier 2020 ; CEDH, *B.M. et autres c. France*, n° 84187/17 (et 5 autres), 6 juillet 2023.

<sup>15</sup> OIP, *Plus on construit, plus on enferme – Rompre le cercle vicieux*, Dossier de presse, juillet 2023 : <https://oip.org/wp-content/uploads/2023/07/dp-construction-2023-vf.pdf> (consulté en juillet 2023).

<sup>16</sup> En 2023, le ministère de la Justice défend ce paradigme à travers le « Plan 15 000 places ». A travers lui, plusieurs objectifs ambitieux sont mis en avant : « Créer 15 000 places nettes de prison supplémentaires afin de porter la capacité du parc immobilier pénitentiaire à plus de 75 000 places en 2027 ; Assurer la réponse pénale ; Résorber la surpopulation dans les maisons d'arrêt ; Améliorer la prise en charge des personnes détenues et les conditions de travail des personnels pénitentiaires ; Atteindre l'objectif d'encellulement individuel à 80 % ». Gouvernement, « Poursuivre le plan de création de 15 000 places nouvelles en prison », 3 mai 2023 : <https://www.gouvernement.fr/politiques-prioritaires/renforcer-l-ordre-republicain-et-encourager-l-engagement/poursuivre-le-plan-de-creation-de-15-000-places-nouvelles-en-prison> (consulté en juillet 2023).

<sup>17</sup> La comparaison entre l'Allemagne et la France doit être nuancée eu égard au « chiffre noir » de la délinquance correspondant à la différence entre le nombre d'infractions commises et le nombre d'infractions répertoriées dans les statistiques des services de police et de gendarmerie au niveau national.

démographique<sup>18</sup> ou de la délinquance<sup>19</sup> comme il pourrait être affirmé mais le résultat d'une somme de divers facteurs causaux.

Le premier consisterait en une hausse du taux d'incarcération. L'analyse des chiffres des rapports SPACE montrent une tendance à la hausse du taux d'incarcération en France et en Turquie sur la période 2010-2020. Néanmoins, en comparaison avec les autres pays d'Europe, la France présente un taux d'incarcération inférieur à la moyenne des Etats membres du Conseil de l'Europe mais demeure légèrement au-dessus de la médiane<sup>20</sup>. De plus, elle affiche un nombre de détenus par habitant inférieur à certains pays européens d'une taille comparable comme l'Espagne ou le Royaume-Uni mais supérieur à l'Italie ou à l'Allemagne<sup>21</sup>. De cette manière, même si les juridictions nationales ne condamnent pas plus<sup>22</sup> elles sont à la fois plus enclines à prononcer une peine d'emprisonnement (ferme ou assortie d'un sursis partiel) mais surtout à incarcérer plus longtemps<sup>23</sup>.

La deuxième cause serait liée à des orientations des politiques pénales de plus en plus répressives. Ces dernières seraient motivées par une augmentation du sentiment d'insécurité au sein de la population pour laquelle « la prison reste la peine de référence, en dépit de son coût et d'un résultat contre-productif<sup>24</sup>. » Cette volonté générale de renforcement de la répression est également pointée du doigt par la CGLPL. Dans la même interview de laquelle sont extraites les premières citations, elle ajoute « y voi(r) (le durcissement des politiques pénales) la marque d'un pays, qui par la voix de ses dirigeants, de ses élus, de ses aspirants au pouvoir, réclame toujours plus de peines<sup>25</sup> ». Ainsi, pour répondre aux attentes sécuritaires des Français, réelles ou supposées, les parlementaires multiplient les réformes en matière pénale et la création ou le durcissement de comportements infractionnels punis d'une peine de prison.

Cette crainte était déjà évoquée par Jean Carbonnier en 1996 dans son ouvrage *Droit et passion du droit sous la Ve République*. Il mettait en avant « des interférences des « philosophies en vogue » sur le destin du droit. » Selon lui, « cet effet de quantité (était) synonyme [...] de dangerosité sociale -, l'inflation de ce « pullulement des désirs » qui,

---

<sup>18</sup> Annexe 6.

<sup>19</sup> Depuis le milieu des années 1980, les violences les plus graves diminuent ; Centre d'observation de la société, « L'insécurité ne progresse pas, mais la société y est plus sensible », 22 octobre 2020.

<sup>20</sup> Annexe 7.

<sup>21</sup> Cf. note n° 10, p. 8.

<sup>22</sup> Annexe 8.

<sup>23</sup> Annexe 9.

<sup>24</sup> OIP, « Plus on construit, plus on enferme – Rompre le cercle vicieux », Dossier de presse, juillet 2023. <https://oip.org/wp-content/uploads/2023/07/dp-construction-2023-vf.pdf> (consulté en juillet 2023).

<sup>25</sup> Cf. note n° 4, p. 8.

convertit en droits, désolidarise la légalité de tout système, de toute cohérence, de tout socle commun<sup>26</sup>. » Malheureusement, comme énoncé dans les propos liminaires, le premier quinquennat du président de la République, Emmanuel Macron, n'a pas échappé à cette dynamique puisqu'en cinq ans, cent vingt infractions punies d'emprisonnement ont été créées ou durcies<sup>27</sup>. Ces chiffres confirment que l'inflation législative en matière pénale est, à l'instar des conditions indignes de détention, un « mal » dont la France souffre depuis plusieurs décennies la précipitant alors dans un cercle vicieux dont elle ne parvient plus s'extraire.

En résumé, la surpopulation carcérale française à des origines diverses : population carcérale élevée, accroissement du nombre d'incarcération, augmentation de la durée des peines de prison par les magistrats et le législateur et créations ou durcissements d'infractions punies d'une peine d'emprisonnement. C'est à cette dernière catégorie que ce mémoire s'intéresse et tente de proposer un commencement de réponse à la problématique suivante ?

Comment l'augmentation du nombre de dispositions législatives créant ou aggravant des infractions punies d'une peine d'emprisonnement est-elle l'une des causes de la surpopulation carcérale ?

Dans un premier temps, une ébauche de méthodologie d'analyse sera proposée (Chapitre 1<sup>er</sup>), suivie, dans un second temps, par une étude globale des données recensées (Chapitre 2).

---

<sup>26</sup> ASSIER-ANDRIEU (L.), Carbonnier Jean, *Droit et passion du droit sous la Ve République*, coll. « Forum », 1996., *Droit et société*, n° 40, 1998, p. 651-658.

<sup>27</sup> Cf. note n° 2, p. 7.

## Chapitre 1<sup>er</sup> : Essai de rédaction d'une méthodologie

---

Lors d'un entretien, Monsieur Jacquin a énoncé qu'il n'avait pas établi de méthodologie spécifique ni gardé des notes de ses analyses. En réalité, ses impressions constituaient le fondement de son travail d'analyse et de quantification de l'impact des lois sur le droit pénal. Cependant, puisqu'elles avaient évolué au fur et à mesure dudit travail, il était possible que les analyses soient différentes selon qu'elles aient été réalisées au début ou à la fin de son étude. En ce sens, il nous avoua humblement que son travail demeurerait subjectif et devait être relativisé. Néanmoins, bien que ses méthodes soient discrétionnaires, il s'était efforcé d'être le plus honnête possible dans l'analyse et le mode de calcul des modifications<sup>28</sup> portées par les lois étudiées avec « des totaux vus à la baisse » afin d'être le plus juste possible.

Ainsi, si une étude postérieure venait à être menée, celle-ci pourrait s'appuyer sur son travail car il était l'aboutissement d'un ouvrage minutieux de recensement des lois à caractère répressif promulguées sous le premier quinquennat du huitième président de la V<sup>e</sup> République. Ce sont donc les articles de Monsieur Jacquin et de Madame Missoffe qui ont inspiré ce mémoire. Malheureusement, l'absence de protocole faisait défaut, nous avons décidé (Madame Missoffe et moi-même), dans un souci de rigueur, de dégager les grandes lignes méthodologiques à commencer par la détermination du sujet et de ses limites (I), les modalités d'analyse de forme et de fond des textes (II) ainsi que le mode de comptabilité des modifications qu'ils portaient (III).

### I. Détermination du sujet et de ses limites

Si la lecture des articles nous a permis de fixer la thématique sur laquelle l'étude allait porter, c'est-à-dire les infractions punies d'une peine d'emprisonnement, il nous fallait encore déterminer sa matière autrement dit : A quelles formes de texte allions-nous nous consacrer (A) et pour quelle durée (B) ?

---

<sup>28</sup> Lorsqu'un texte, qu'il s'agisse d'une proposition de loi (PPL), d'un projet de loi (P JL) ou encore d'une loi, est porteur d'une ou de plusieurs « modifications » cela signifie qu'il révisé une disposition législative existante ou bien propose une nouvelle rédaction juridique. L'article 39 de la Constitution confie l'initiative des lois concurrentement au Premier ministre et aux membres du Parlement. Cette initiative prend la forme d'un projet de loi lorsqu'elle est exercée par le Premier ministre, d'une proposition de loi lorsqu'elle émane d'un membre du Parlement, député ou sénateur.

## A. L'objet de l'étude

Pour rappel, Monsieur Jacquin et ses stagiaires s'étaient uniquement attelés à l'étude des lois. Toutefois, cela n'était pas opportun dans le cadre de ce mémoire car la durée de mon stage n'était que de deux mois. Eu égard à un intervalle de temps si court, il me fallait pouvoir présenter rapidement des chiffres, hypothèse qui nécessitait de prendre en compte un nombre plus important de textes. Il fût alors décidé, en plus des lois promulguées, d'analyser également les PPL et les PJJ. Dès lors, une nouvelle problématique s'ouvrait, devions nous prendre en compte tous les textes traités par les chambres ou devions-nous nous concentrer sur un instant précis de la procédure législative ? A cette question, nous décidâmes que seules les versions initiales des textes seraient analysées. En d'autres termes, peu importe que le texte ait été en cours de discussion au moment de son recensement, seul le texte de dépôt serait étudié, exception faite des lois pour lesquelles nous étudiâmes la version finale (promulguée).

Ensuite, au regard du nombre conséquent de textes (déposés/en cours de discussion/promulgués) entre les deux chambres depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année, il fût décidé de ne se consacrer qu'aux textes contenant des infractions punies d'une peine d'emprisonnement, à l'instar de Monsieur Jacquin, excluant ainsi les infractions ou les circonstances aggravantes qui seraient punies d'une autre peine (principale ou complémentaire) telles que les peines privatives ou restrictives de liberté prévues à l'article 131-6 du code pénal. De plus, nous nous sommes consacrés aux textes réprimant des délits ou des crimes excluant, de cette manière, les contraventions sauf celles étant punies d'une peine d'emprisonnement<sup>29</sup>.

Par exemple, nous n'avons pas retenue la PPL visant à étendre le champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité aux cas de condamnation pour des violences aggravées ayant entraîné une incapacité temporaire n° 759<sup>30</sup>. Cette dernière, rédigée comme suit :

### **« Article unique**

---

<sup>29</sup> Les contraventions sont les infractions les moins graves, elles sont punies par une peine d'amende ; les délits sont des actes interdits par la loi et punis d'une amende et/ou d'une peine d'emprisonnement inférieure à 10 ans ; les crimes sont les infractions les plus graves punissables par une peine de prison (homicide volontaire ou viol par exemple) ; Service-public.fr, « Infraction pénale : peines complémentaires », vérifié le 18 février 2021 - Direction de l'information légale et administrative (Première ministre), Ministère chargé de la justice : <https://www.service-public.fr/> (consulté en août 2023).

<sup>30</sup> PPL visant à étendre le champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité aux cas de condamnation pour des violences aggravées ayant entraîné une incapacité temporaire n° 759, déposée à l'Assemblée nationale par M. Sacha Houlié, Mme Aurore Bergé et plusieurs de leurs collègues du groupe Renaissance, le 19 janvier 2023.

Au 1° du II de l'article 131-26-2 du code pénal, après la référence :

« 222-12, », est insérée la référence : « 222-13, ». »

signifie que, si elle est adoptée en l'état, le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité serait automatique (sauf application du III. par la juridiction de jugement)<sup>31</sup> en cas de violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail lorsque celles-ci sont commises dans un ou plusieurs cas énumérés à l'article 222-13 du code pénal. Cependant, si elle impacte bien le droit pénal nous ne pouvons la sélectionner car : 1. Elle ne modifiait pas les éléments constitutifs d'une infraction ou de sa(ses) circonstance(s) aggravante(s) ; 2. La modification portait sur l'application de la peine complémentaire<sup>32</sup> d'inéligibilité<sup>33</sup> et non une peine principale d'emprisonnement<sup>34</sup>.

A contrario, nous avons pris en compte la PPL visant à qualifier de profanation le vol, le recel ou la dégradation de plaques funéraires de soldats morts pour la France n° 1377<sup>35</sup> rédigée comme suit :

#### « Article unique

L'article 225-17 du code pénal est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le vol, le recel ou la dégradation de plaques funéraires de soldats morts pour la France constitue une profanation punie d'un an d'emprisonnement, de 15 000 euros d'amende et d'une obligation de poursuivre un stage d'éducation civique.  
» »

---

<sup>31</sup> Article 132-26-2 du code pénal : « I. – Le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité mentionnée au 2° de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1 est obligatoire à l'encontre de toute personne coupable d'un délit mentionné au II du présent article ou d'un crime.

Cette condamnation est mentionnée au bulletin n° 2 du casier judiciaire prévu à l'article 775 du code de procédure pénale pendant toute la durée de l'inéligibilité.

[...] »

<sup>32</sup> La peine complémentaire est une sanction qui s'ajoute à la peine principale. Elle peut, par exemple, consister en le retrait du permis de conduire, la privation des droits civiques, l'interdiction de travailler avec des mineurs, etc. Les peines complémentaires varient en fonction de la nature et de la gravité de l'infraction ; Cf. note n° 29, p. 13.

<sup>33</sup> La portée de cette peine et son prononcé sont organisés aux articles 132-26 et s. du code pénal.

<sup>34</sup> La peine principale est la peine de référence. Elle est généralement prévue par l'article réprimant le comportement infractionnel. Elle peut consister en une peine d'emprisonnement et/ou une peine d'amende et permet de catégoriser une infraction (contravention, délit ou crime). Néanmoins, La notion de peine principale n'existe pas juridiquement, elle n'est définie que pour les besoins statistiques ; Ministère de l'intérieur et des Outre-mer, « Peine principale », (s.a. et s. d.) : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Interstats/Sources-et-methodes-statistiques/Glossaire/Peine-principale> (consulté en août 2023).

<sup>35</sup> PPL visant à qualifier de profanation le vol, le recel ou la dégradation de plaques funéraires de soldats morts pour la France n° 1377, déposée à l'Assemblée nationale par Mme Valérie Bazin-Malgras et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, le 15 juin 2023.

car elle crée une infraction principale constituée par « la profanation de plaques funéraires de soldats morts pour la France », infraction certes sanctionnée de deux peines complémentaires mais surtout d'une peine principale de prison inférieure ou égale à un an. Un point relatif à la compréhension des textes sera développé par la suite. En attendant, une fois notre sujet défini dans son contenu, il ne restait qu'à délimiter sa durée.

## B. La durée de l'étude

N'étant en stage que pour une durée de deux mois, il était important de déterminer la période sur laquelle travailler dans le dessein de dégager assez rapidement des résultats tant pour ce mémoire que pour la future étude menée par l'OIP. Au départ, nous pensions travailler de janvier à mai (inclus). Toutefois, puisque le mois de juin comptait la promulgation de la Loi n° 2023-451 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux était promulguée le 9 juin 2023 ainsi que le dépôt de huit nouvelles PPL, nous avons décidé de l'inclure au sein du projet. Désormais, notre étude porterait sur une demi-année, ce qui était plus révélateur des dynamiques parlementaires notamment avec le retentissement de l'affaire Palmade.

Ensuite, nous devons retrouver tous les textes traités par les chambres sur la période sélectionnée ; ou presque tous puisqu'il existe toujours une part d'inconnue. De cette manière, même si une partie avait déjà été accomplie grâce à la veille juridique effectuée par les précédentes stagiaires, j'ai pris la décision de reprendre l'ensemble de l'activité législative des deux chambres depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 afin d'en prendre connaissance et d'obtenir une vue d'ensemble du travail que nous allions réaliser. Après cette double lecture, nous décomptons un total de quarante-cinq textes sur la période énoncée<sup>36</sup>.

Toutefois, puisque, d'une part, la recherche de textes sur les sites Internet des chambres est assez laborieuse<sup>37</sup> et que, d'autre part, la sélection et la lecture de ces derniers sont subjectives, il se peut qu'un manque persiste malgré la réalisation de deux sélections. En ce sens, il conviendra de relativiser les données qui seront apportées par la suite. Enfin, une fois les limites (de contenu et de durée) fixées, il convenait de déterminer une méthodologie d'analyse des textes choisis afin que ce travail puisse être repris postérieurement.

---

<sup>36</sup> Annexe 10.

<sup>37</sup> La liste des textes étant réactualisé à chaque étape du processus législatif. Autrement dit, les textes n'étaient pas répertoriés par leur date de dépôt mais par leur date d'actualisation.

## II. Analyse de forme et de fond des textes

Après avoir identifiés les PPL/PJL/lois, matière de l'étude, il nous fallait encore les analyser. L'analyse consistait en deux étapes : comprendre la portée de la proposition c'est-à-dire ce qu'elle souhaite modifier ou créer (A) ; savoir à quel type d'infractions les modifications renvoient (B).

### A. Selon leur portée

La « portée » d'une modification renvoie au mécanisme légistique par lequel elle intervient pour modifier le droit<sup>38</sup>. Autrement dit, afin de comprendre comment la proposition souhaite retoucher le droit, il était nécessaire de définir les différents procédés constitutifs des modifications (1) et, malgré cela, leur analyse ne s'est pas faite sans difficultés (2).

#### 1. *Définition des différentes modifications*

Afin que la classification des textes selon la portée soit plus compréhensible, nous avons décidé de répartir les modifications selon leur mécanisme légistique. La première, la **création**, consiste à ajouter une infraction principale ou des circonstances aggravantes, ou les deux, au droit existant. Cela peut consister en l'ajout d'un article, d'un alinéa ou seulement d'un mot au sein d'un code ou d'une loi. C'est le cas de la PPL n°1377 visée plus haut. Son article unique crée une infraction principale.

Ensuite, les modifications pouvaient consister en une **augmentation de la durée de la peine d'emprisonnement** de l'infraction principale ou de la circonstance aggravante. C'est par exemple le cas du 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la PPL visant à lutter efficacement contre le trafic de stupéfiants n° 1147<sup>39</sup>. Ce dernier énonce que le premier alinéa de l'article L. 3421-1 du code de la santé publique est ainsi modifié : « Les mots : « d'un an » sont remplacés par les mots : « de deux ans ». Autrement dit, la durée d'emprisonnement passe d'un an à deux ans pour l'infraction prévue à cet article. Néanmoins, cela pouvait parfois être délicat à interpréter car, parfois, le terme « emprisonnement » n'était pas mentionné dans la modification, à l'instar du 1<sup>o</sup> de la PPL précédemment étudiée.

---

<sup>38</sup> Annexe 11.

<sup>39</sup> PPL visant à lutter efficacement contre le trafic de stupéfiants n° 1147, déposée à l'Assemblée nationale par Mme Christelle D'Intorni et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, le 25 avril 2023.

La modification pouvait également consister en un **élargissement du champ** de l'infraction principale ou de la circonstance aggravante. Par exemple, la PPL visant à mettre fin à l'occupation illicite des locaux universitaires n°1222<sup>40</sup> souhaite supprimer le terme « scolaire » de l'article 431-22 du code pénal. Un tel procédé aurait pour effet d'élargir la répression de l'infraction en incluant les locaux universitaires dans le champ de l'article 431-22 du code pénal. De cette manière, les personnes présentent illégalement dans ces locaux pourraient être inculpées ce fondement, ce qui n'est actuellement pas possible avec l'actuelle rédaction.

Enfin, la modification pouvait consister en un **durcissement**. Le durcissement varie des trois autres types de modifications puisqu'il n'influence pas directement la rédaction de l'infraction principale ou de la circonstance aggravante. Ce dernier intervient plutôt dans l'application des dispositions pénales. Il peut consister : en la création d'un régime spécifique de détention ; en l'aménagement d'une période de sûreté pour certains crimes ou délits graves ; en une impossibilité d'obtenir des crédits de réduction de peine lorsque l'auteur est condamné pour certaines infractions précises ; il en va de même pour les possibilités d'aménagement de peine ; ou encore par le rétablissement des peines planchers.

## 2. Principales difficultés rencontrées

Lors de cette première étape, nous furent confrontées à plusieurs problématiques. En premier lieu, la lecture des propositions était un exercice singulier en raison de leur écriture légistique particulière. Si en théorie il semblait aisé d'interpréter les propositions en se référant au Guide légistique du Sénat<sup>41</sup>, en pratique, ce n'était pas toujours le cas. Par exemple, si l'on se réfère au Guide légistique, l'ajout de nouvelles dispositions, devrait se conformer aux explications suivantes :

*- si l'ajout est la seule modification à effectuer sur la structure, l'ordre consiste à désigner cette structure puis à écrire qu'elle est complétée par les termes à ajouter. Si l'adjonction se fait au sein d'une division qui n'a pas de contenu (par exemple, si on crée un article au sein d'un chapitre vide), l'ordre consiste à désigner le point d'impact (« Au chapitre X du titre Y du livre Z du code... , ») et à écrire qu'il est ajouté (l'article ainsi rédigé) /que sont ajoutés (des articles ainsi rédigés). Par*

---

<sup>40</sup> PPL visant à mettre fin à l'occupation illicite des locaux universitaires n°1222, déposée à l'Assemblée nationale par Mme Anne-Laure Blin et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, le 10 mai 2023.

<sup>41</sup> Le Guide légistique – Conseils méthodologiques pour une bonne écriture de la loi rédigé par la direction de séance du Sénat, en octobre 2020, est un recueil de règles d'écriture de la loi.

définition, il n'est pas nécessaire d'indiquer que l'adjonction se fait au début de la division (cette précision suppose l'existence d'un contenu)<sup>42</sup>.

A la suite de cet exposé, le Guide donne plusieurs exemples tel que :

« Le troisième alinéa de l'article L. 160-1 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Au début, sont ajoutés les mots : « Mots à ajouter » ;

2° Après le mot : « bénéficient, », il est inséré le mot : « [mot à insérer] » ;

3° Sont ajoutés les mots : « [mots à ajouter (à la fin de l'alinéa)]<sup>43</sup> ». »

S'il est déjà délicat d'assimiler ces explications, leur lecture dans une PPL l'est tout autant. Par exemple, l'article 1<sup>er</sup> de la PPL visant à lutter efficacement contre le trafic de stupéfiants n° 1147 est rédigé comme suit :

#### « Article 1er

Le premier alinéa de l'article L. 3421-1 du code de la santé publique est ainsi modifié :

1° Les mots : « d'un an » sont remplacés par les mots : « de deux ans » et le montant : « de 3 750 euros » est remplacé par le montant : « de 15 000 euros » ;

2° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « En cas de récidive, cette infraction est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. ». »

Dès lors, afin de comprendre la portée de cet article il convient tout d'abord de rechercher l'article visé c'est-à-dire l'article L. 3421-1 du code de la santé publique et plus précisément son alinéa premier. En vertu de ce dernier « (l)'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende. » Ensuite, (mettant pour l'instant de côté l'analyse du 1°), il convient de remplacer dans le texte les modifications apportées par la PPL, autrement dit situé textuellement le 2° au sein de l'article susmentionné.

Par conséquent, si l'on suit le raisonnement, la modification proposée au 2° de l'article 1<sup>er</sup> doit se situer comme ceci :

---

<sup>42</sup> Le Guide légistique, *op. cit.* p. 23.

<sup>43</sup> *Ibid.*

L'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende.

Si l'infraction est commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, ou par le personnel d'une entreprise de transport routier, ferroviaire, maritime ou aérien, de marchandises ou de voyageurs exerçant des fonctions mettant en cause la sécurité du transport dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende. Pour l'application du présent alinéa, sont assimilés au personnel d'une entreprise de transport les travailleurs mis à la disposition de l'entreprise de transport par une entreprise extérieure.

Pour le délit prévu au premier alinéa du présent article, y compris en cas de récidive, l'action publique peut être éteinte, dans les conditions prévues aux articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale, par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 200 €. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 150 € et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 450 €.

En cas de récidive, cette infraction est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Après cela, il fallait déterminer à quoi correspondait la modification. En d'autres termes, il s'agissait de savoir quel « mécanisme légistique »<sup>44</sup> était mis en œuvre et quel était l'objet<sup>45</sup> du 2°. En ce qui concerne le mécanisme légistique puisque le 2° est un « ajout » cela signifie qu'il s'agit d'une « création ». Mais une création de quoi d'une infraction principale<sup>46</sup> ou d'une circonstance aggravante (qu'elle soit générale ou spéciale)<sup>47</sup> ? En regardant la construction de l'article, le premier alinéa correspond à l'infraction principale. Cette dernière est punie d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Toutefois, le 2° crée un nouvel alinéa composé d'un nouvel élément constitutif « la récidive » et de nouvelles peines « trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende ». Le cumul de ces deux éléments permet de caractériser une circonstance aggravante. Finalement, si l'on traduit le 2°, celui-ci représente une création de circonstance aggravante.

Ensuite, un autre problème était soulevé par l'exposé des motifs. Il pouvait arriver que ce dernier ne corresponde pas à notre analyse de texte ou qu'il soit plus exhaustif que ce que

<sup>44</sup> Le « mécanisme légistique » doit être entendu comme étant le procédé législatif porté par la (les) modification(s). Autrement dit, l'intérêt est de savoir sous quelle forme sont rédigées les dispositions impactant le droit pénal. C'est-à-dire si elles interviennent par le biais d'une création, d'une augmentation de la durée d'emprisonnement, d'un élargissement du champ de l'infraction principale ou des circonstances aggravantes ou encore d'un durcissement soit de la procédure pénale soit du quantum de la (des) peine(s) avec le rétablissement de peines planchers.

<sup>45</sup> L'« objet » renvoie soit à une infraction principale soit à une circonstance aggravante.

<sup>46</sup> La notion d'infraction principale n'existe pas juridiquement, elle n'est définie que pour des besoins statistiques. Elle est déterminée, parmi les infractions pour lesquelles une personne a été condamnée, à partir de la qualification de l'infraction (un crime prime sur un délit, qui prime sur une contravention), de l'encours de l'infraction et de la nature d'affaire déduite de la nature de l'infraction. Toute autre infraction pour laquelle une personne a été condamnée est dite infraction associée ; Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, « Infraction principale », (s.a. et s. d.) : <https://www.interieur.gouv.fr/fr/Interstats/Sources-et-methodes-statistiques/Glossaire/Infraction-principale> (consulté en août 2023).

<sup>47</sup> Une circonstance aggravante est une situation particulière dans laquelle une infraction est commise et qui confère à celle-ci un caractère de gravité accru entraînant de ce fait l'aggravation de la peine encourue ; D. – Fiches d'orientation – Circonstances aggravantes – Août 2022.

l'article prévoit. Par exemple, la fin de l'exposé des motifs de la PPL n° 1377 susmentionnée, énonce que :

*Dans son article unique, il est ajouté, dans le code pénal, à la qualification de profanation, le vol, le recel ou la dégradation de plaques funéraires de soldats morts pour la France.*

*La présente proposition de loi s'attaque donc à durcir les mesures contre ce trafic indigne, dès lors qu'il s'agit du vol et du recel de plaques funéraires de soldats. La modification permettra une solidité juridique accrue.*

La simple lecture de ces paragraphes n'est pas suffisante pour déterminer à quel mécanisme législatif ainsi qu'à quel objet renvoie ledit article unique. C'est pourquoi, il est important de ne pas uniquement se référer à l'exposé des motifs pour analyser le texte mais d'appliquer la méthode exposée précédemment. En reprenant l'article 225-17 du code pénal, en l'absence de précision sur le lieu d'insertion de la disposition, celle-ci devrait être ajoutée après le dernier alinéa (Proposition 1). Toutefois, la logique voudrait, étant donné que la peine de ladite proposition est identique à celles prévues aux deux premiers alinéas et que le dernier est

› Article 225-17

Version en vigueur depuis le 21 décembre 2008

Modifié par LOI n°2008-1350 du 19 décembre 2008 - art. 13

Toute atteinte à l'intégrité du cadavre, par quelque moyen que ce soit, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

La violation ou la profanation, par quelque moyen que ce soit, de tombeaux, de sépultures, d'urnes cinéraires ou de monuments érigés à la mémoire des morts est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

La peine est portée à deux ans d'emprisonnement et à 30 000 euros d'amende lorsque les infractions définies à l'alinéa précédent ont été accompagnées d'atteinte à l'intégrité du cadavre.

PROPOSITION 1

PROPOSITION 2

une circonstance aggravante, qu'elle s'insère après le deuxième alinéa (Proposition 2).

Dans les deux cas, peu importe sa situation au sein de l'article du code pénal, il s'agit d'une création d'infraction principale. Cela reflète néanmoins l'ambiguïté qu'une rédaction d'apparence simple peut soulever. Pour finir, l'avant dernière étape de ce travail consistait à classer les infractions auxquelles les modifications renvoyaient.

## B. Selon le type d'infractions visées

Après avoir analysé le mécanisme légistique des modifications, encore fallait-il comprendre les conséquences concrètes des modifications envisagées sur le droit et plus particulièrement sur la répression<sup>48</sup>. C'est un tableau officiel qui nous servit de références (1).

<sup>48</sup> Annexe 12.

Toutefois, étant donné qu'il n'était pas suffisamment exhaustif, nous avons décidé de le détailler davantage ce qui nous amena au tableau actuel (2).

### *1. Les fondements de la catégorisation selon le type d'infractions visées*

Après avoir assimilé le sens de la proposition ainsi que sa portée, il nous fallait savoir à quel « type d'infraction » correspondaient les modifications. Autrement dit, il s'agissait de savoir si elles renvoyaient plutôt à des atteintes aux personnes, aux biens ou encore à la santé publique. Qu'il s'agisse des « thèmes » ou des « catégories » d'infractions, nous nous sommes fondées sur un tableau officiel recensant le nombre de personnes condamnées (y compris les condamnés-prévenus) par infraction principale<sup>49</sup>. Toutefois, certaines modifications ne correspondent pas aux thèmes dégagés. C'est pourquoi nous avons décidé de prendre de la hauteur en répartissant dans des « thèmes » les différentes « catégories » retenues par le tableau gouvernemental. Par exemple, pour les « atteintes à la personne », le tableau gouvernemental est composé de quatre catégories<sup>50</sup>.

Néanmoins, ces dernières n'étaient pas suffisantes en ce qu'elles ne permettaient pas d'intégrer toutes les infractions visées par les textes. C'est pourquoi nous avons créé des nouveaux thèmes/catégories afin d'être le plus juste possible. Désormais, notre tableau Excel comporte, en matière d'atteintes à la personne, non plus quatre mais sept catégories<sup>51</sup> regroupées en un thème « atteintes à la personne ». Nous avons reproduit cette structure pour presque toutes les catégories du tableau officiel sauf « circulation et transports » et « autorité de l'Etat ». Dorénavant, le tableau de l'étude comporte sept « thèmes » répartis en dix-huit « catégories ».

### *2. Les thème/catégorie particulièr(e)s*

La catégorie/thème<sup>52</sup> « autorité de l'Etat » est une catégorie « fourre-tout » qui devrait être plus claire et intelligible. Au départ, elle était fondée sur la dénomination qui se situe dans le tableau gouvernemental, probablement elle-même fondée sur la catégorie du code pénal<sup>53</sup>. Cependant, plusieurs des modifications ne renvoyaient pas à des articles du code pénal mais à

---

<sup>49</sup> Annexe 13.

<sup>50</sup> Homicide volontaire ; Viol et agression sexuelle ; Violences ; Autres atteintes à la personne.

<sup>51</sup> Homicide volontaire ; Homicide involontaire ; Viol et agression sexuelle ; Violences ; Atteintes graves ; Harcèlement moral et Autres atteintes à la personne.

<sup>52</sup> Puisque ce thème n'est pas distingué en catégories, il est à la fois l'un et l'autre. Les termes « thème » et « catégorie » seront donc employés indifféremment selon le contexte du raisonnement.

<sup>53</sup> Code pénal, Partie Législative, Livre IV, Titre III : Des atteintes à l'autorité de l'Etat (Articles 431-1 à 436-5).

ceux présents dans d'autres codes comme le code de la sécurité intérieure ou le code de la défense. C'est par exemple le cas l'article 20 du PJJ de Programmation militaire pour les années 2024 à 2030<sup>54</sup> qui complète le chapitre II du titre II du livre Ier de la quatrième partie du code de la défense avec deux nouveaux articles, dont un créant une infraction principale<sup>55</sup>.

De plus, ce thème ne correspondait pas à notre première impression. Au départ, nous pensions qu'il renvoyait à des infractions portant atteinte à la sécurité de la nation tel que le terrorisme. Cependant, au fur et à mesure de l'analyse, nous nous sommes aperçus qu'il renvoyait principalement à des infractions « mineures » telles que la vente à la sauvette<sup>56</sup>, l'occupation illicite des locaux universitaires<sup>57</sup> ou encore la lutte contre les campements illégaux de nomades<sup>58</sup>. A partir de cet instant, deux possibilités furent envisagées : renommer le thème ou le laisser tel quel. En analysant les articles visés, nous avons remarqués que tous renvoyaient à des prérogatives de puissance publique<sup>59</sup>. En conséquence, nous avons décidé de ne pas modifier son intitulé.

Après cela, nous avons appliqué le même raisonnement pour le thème « divers ». Pour les modifications qui ne correspondaient à aucune autre catégorie nous les avons classées dans une catégorie intitulée « non renseignée ». C'est par exemple le cas de la PPL portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique n° 177<sup>60</sup>. Ce texte prévoit quatre créations, une d'infraction principale et trois de circonstance aggravante. Par nature, les œuvres sont des biens. Donc la « fraude artistique » pourrait être classée dans le thème « atteintes aux biens ». Cependant, les infractions proposées ne se situeraient pas dans le code pénal mais dans le code du patrimoine au sein d'un nouveau « CHAPITRE II BIS : *Lutte contre les fraudes*

---

<sup>54</sup> PJJ Programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et diverses dispositions intéressant la défense n° 1033, déposé à l'Assemblée nationale par le gouvernement, le 04 avril 2023.

<sup>55</sup> Dernier alinéa du PJJ susmentionné : « Art. L. 4122-12. – Le fait d'exercer une activité mentionnée au premier alinéa de l'article L. 4122-11 sans l'avoir préalablement déclarée ou en méconnaissance de l'opposition du ministre de la défense est puni d'une peine d'emprisonnement de cinq ans et de 75 000 euros d'amende. »

<sup>56</sup> PPL visant à mieux lutter contre la vente illicite de tabac n° 1062, déposée à l'Assemblée nationale par M. Yoann Gillet et plusieurs de ses collègues du groupe Rassemblement National, le 04 avril 2023.

<sup>57</sup> Cf. note n° 40, p. 17.

<sup>58</sup> PPL visant à lutter plus efficacement contre les campements illégaux de gens du voyage, n°698, déposée à l'Assemblée nationale par M. Laurent Jacobelli et plusieurs de ses collègues du groupe Rassemblement National, le 17 janvier 2023 ; PPL visant à réagir plus efficacement contre les campements illégaux de nomades n° 547, déposée au Sénat par M. Jean Louis MASSON, le 24 avril 2023.

<sup>59</sup> Une prérogative de puissance publique peut être définie comme un moyen exorbitant du droit commun détenu, en vue de satisfaire l'intérêt général, par une personne chargée de l'action administrative. Elles sont généralement réparties selon quatre grands thèmes : sécurité, salubrité, santé publique et tranquillité.

<sup>60</sup> PPL portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique n° 177, déposée au Sénat par M. Bernard Fialaire et plusieurs de ses collègues du groupe Rassemblement Démocratique Social Européen, le 05 décembre 2022.

*artistiques* »<sup>61</sup>. Toutefois, la référence au « patrimoine culturel » dans l'intitulé du Livre Ier, interpellait sur la véritable nature de cette fraude.

L'UNESCO (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture) énonce que « le patrimoine culturel désigne les artefacts, les monuments, les groupes de bâtiments et sites, les musées qui se distinguent par leurs valeurs diverses, y compris leurs significations symboliques, historiques, artistiques, esthétiques, ethnologiques ou anthropologiques, scientifiques et sociales<sup>62</sup>. » En se fondant sur cette définition, la fraude artistique correspondait au thème « autorité de l'Etat » sans pour autant être conforme à cet intitulé. Par conséquent, nous avons classé ces quatre modifications dans la catégorie « non-renseignée » puisqu'aucun(e) thème/catégorie ne correspondait suffisamment aux modifications.

Enfin, en ce qui concerne la catégorie « transversale », celle-ci est composée de modifications qui impactent des problématiques diverses telles que la récidive ou lorsque les modifications renvoient à des catégories spécifiques de victimes. Par exemple, l'article 5 de la PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n° 1050<sup>63</sup> crée des peines planchers pour les crimes commis en état de récidive légale<sup>64</sup>. Les alinéas 1 à 7 sont rédigés comme suit :

#### **« Article 5**

L'article 132-18-1 du code pénal est ainsi rétabli :

« Art. 132-18-1. – Pour les crimes commis en état de récidive légale, la peine d'emprisonnement, de réclusion ou de détention ne peut être inférieure aux seuils suivants :

« 1° Cinq ans, si le crime est puni de dix ans de réclusion ou de détention ;

« 2° Sept ans, si le crime est puni de quinze ans de réclusion ou de détention ;

---

<sup>61</sup> Ce nouveau chapitre serait situé au sein du Titre Ier : Protection des biens culturels, du Livre Ier : Dispositions communes à l'ensemble du patrimoine culturel, de la PPL susmentionnée.

<sup>62</sup> Institut de statistique de l'UNESCO – Glossaire FR – Patrimoine Culturel – Cadre de l'UNESCO pour les statistiques culturelles – 2009.

<sup>63</sup> PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n° 1050, déposée à l'Assemblée nationale par M. Eric Pauget et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, le 04 avril 2023.

<sup>64</sup> Le rapport d'information sur les alternatives à la détention propose, dans un encadré, une distinction entre la récidive générale, la récidive légale et la réitération en redéfinissant chacun des termes ; ABADIE (C.) et FAUCILLON (E.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale*, op. cit., p. 74.

« 3° Dix ans, si le crime est puni de vingt ans de réclusion ou de détention ;

« 4° Quinze ans, si le crime est puni de trente ans de réclusion ou de détention ;

« 5° Vingt ans, si le crime est puni de la réclusion ou de la détention à perpétuité. » »

En appliquant la méthode développée en amont, cet article répondait aux questions suivantes : 1. A l'aide de quel mécanisme légistique les modifications sont-elles construites ? Le terme « rétablit » induit qu'il s'agit d'une création par le rétablissement de l'article 132-18-1 du code pénal ; 2. A quel objet renvoie les modifications ? Cette création concerne les peines planchers, ces dernières étant relatives à l'application de la loi pénale elles relèvent du durcissement et non de la création ; 3. A quel(le) thème/catégorie d'infraction correspond l'article ? Le critère de récidive légale étant général, puisqu'applicable à l'ensemble des crimes, il correspond à la catégorie « Transversale ». Enfin, une fois l'ensemble de ces étapes effectuées nous devons calculer la somme des modifications.

### **III. Méthode de calcul**

Pour le calcul nous avons demandé à Monsieur Jacquin comment il avait procédé pour parvenir au résultat « 120 infractions créées ou durcies ». Le journaliste ne distinguait pas les modifications selon qu'elles consistaient en la création uniquement d'une infraction principale ou que cette dernière était assortie de circonstance(s) aggravante(s). En d'autres termes, si un texte proposait de créer une infraction principale, cela comptait pour un et il en allait de même s'il proposait de créer une infraction principale assortie de circonstances aggravantes.

Un schéma identique était appliqué pour les infractions durcies. Autrement dit, lorsqu'une infraction et sa(ses) circonstance(s) aggravante(s) étai(en)t durcie(s), Monsieur Jacquin comptabilisait une modification pour l'ensemble. A contrario, nous avons décidé que lorsqu'une infraction principale était créée cela comptait pour un et que lorsque celle-ci était assortie de circonstance(s) aggravante(s) ou que cette(ces) dernière(s) étai(en)t durcie(s) alors chaque modification comptait pour un.

Appliquons ces explications à un exemple concret : la PPL visant à protéger les logements contre l'occupation illicite n° 360<sup>65</sup>. L'article 2, composé de quatre alinéas, énonce que :

**« Article 2**

I. – Le premier alinéa de l'article 226-4 du code pénal est ainsi modifié :

1° Après le mot : « introduction », sont insérés les mots : « ou le maintien »;

2° Après le mot : « autrui », sont insérés les mots : « , qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale et qu'il soit meublé ou non, ».

II. – Au premier alinéa de l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, la première occurrence du mot : « et » est remplacée par le mot : « ou » et, après le mot : « principale », sont insérés les mots : « , qu'il soit meublé ou non, ». »

Au regard des critères mentionnés, le I. constituerait, pour Monsieur Jacquin, une modification de l'infraction principale car les 1° et 2° font référence à un unique article, l'article 226-4 du code pénal. Cependant, selon la méthodologie évoquée, les 1° et 2° du I. constitueraient deux modifications représentant une augmentation du champ de l'infraction principale. Nous avons retenu deux modifications et non une seule car elles sont distinguées en deux points distincts 1° et 2°.

Toutefois, à l'instar de la compréhension des textes, comptabiliser la somme des modifications s'est avéré être un exercice complexe, notamment car un article pouvait contenir plusieurs modifications. Par exemple, l'article 4 de la PPL visant l'interdiction totale de la vente, de la détention et de la consommation du protoxyde d'azote pour les particuliers n°1132<sup>66</sup> énonce :

**« Article 4**

L'article L. 3611-3 du code de la santé publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le protoxyde d'azote est classé dans la liste des stupéfiants. Sa consommation constitue donc une circonstance aggravante en cas d'infraction. » »

---

<sup>65</sup> PPL visant à protéger les logements contre l'occupation illicite n° 360, déposée à l'Assemblée nationale par M. Guillaume KASBARIAN, Mme Aurore Bergé, M. Laurent Marcangeli ; des membres du groupe Renaissance et apparentés et des membres du groupe Horizons et apparentés, le 18 octobre 2022. Bien que cette PPL soit devenue la Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, nous n'étudierons que la version initiale du texte car la promulgation est intervenue en-dehors du cadre temporel de l'étude.

<sup>66</sup> PPL visant l'interdiction totale de la vente, de la détention et de la consommation du protoxyde d'azote pour les particuliers n°1132, déposée à l'Assemblée nationale par M. Fabien Di Filippo, le 25 avril 2023.

La rédaction de cette article posait plusieurs questions. La première était soulevée par les termes « liste des stupéfiants ». Nous nous sommes demandées à quel texte ou type d'infraction ces termes faisaient référence car ils mentionnaient les « stupéfiants » mais étaient contenus dans le code de la santé publique ? Ensuite, la mention « constitue donc une circonstance aggravante en cas d'infraction » posait un flou juridique. En effet, nous ne savions pas si cet ajout devait être étendu à toutes les infractions aggravées par la consommation de stupéfiants (présentent dans le code pénal mais également dans les autres textes) ou si son application demeurerait circonscrite à l'infraction prévue à l'article L. 3611-3 du code de la santé publique.

Dans le premier cas, il aurait fallu répertorier l'ensemble des infractions et circonstances aggravantes réprimant la consommation de stupéfiants puisque le protoxyde d'azote aurait été ajouté à cette liste. Un tel recensement, en-dehors de son caractère chronophage, aurait eu pour résultat de comptabiliser plusieurs dizaines, voire centaines de modifications. A l'inverse, la seconde hypothèse n'aurait compté qu'une modification, celle intervenue au sein de l'article susmentionné. En l'absence d'informations supplémentaires, nous nous sommes positionnées en faveur du second cas et avons comptabilisé une modification par augmentation du champ d'application de la circonstance aggravante dans le thème de la santé publique.

En conclusion, l'étude des textes a été réalisée *in abstracto* et ses règles élaborées au cours des analyses. Ce travail est finalement devenu un véritable dialogue lors duquel, Madame Missoffe et moi-même, échangeons nos réflexions sur le sujet pour construire ensemble cette méthodologie. Cependant, au regard des données dégagées et de la quantité importante de textes, il semblerait opportun d'élaborer un protocole scientifique d'analyse des politiques pénales afin d'examiner précisément l'évolution des politiques pénales et de la législation, la présente méthodologie n'étant qu'un essai de réflexion sur ce vaste sujet que représente l'inflation pénale et la surpopulation carcérale. D'autant plus que le recours incessant à l'emprisonnement semblant être justifié tant par un besoin interne d'affirmation sur la scène politique que par une volonté de répondre aux attentes sécuritaires de la population civile.

## Chapitre 2 : Etude analytique : 6 mois de programme législatif en matière pénale

---

Depuis une dizaine d'années, des efforts importants ont été réalisés pour rendre le droit accessible notamment par le développement de Légifrance<sup>67</sup>. Cette préoccupation est partagée au niveau communautaire. Ainsi le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu, en 2003 remplacé en 2016, un accord interinstitutionnel, intitulé « Mieux légiférer »<sup>68</sup>, par lequel ils s'engagent à veiller « à la qualité de la législation, à savoir à sa clarté, à sa simplicité et à son efficacité ». Le contexte, en effet, est marqué à la fois par la prolifération de normes juridiques de plus en plus complexes et par la dégradation de la qualité de ces normes, comportant le risque d'une insécurité juridique faisant de l'inflation législative un mal bien connu.

Les conséquences de cette augmentation régulière des dispositions législatives, une perte de confiance dans la loi et l'impression d'une moindre application. Quand celle-ci intervient en matière pénale, s'additionne une augmentation de la population pénale (condamnée et condamnée-détenue). Du reste, il ne s'agit pas tant de l'augmentation du nombre de lois, qui reste stable, soit 62 lois (hors conventions) par an en moyenne entre 1959 et 2006, mais de celle de leur volume. Selon Monsieur Bertrand Mathieu, « le recueil des lois, publié par l'Assemblée nationale, était composé de 418 pages en 1960, de 862 pages en 1975, de 1 263 pages en 1985 et d'environ 1 800 pages en 2000<sup>69</sup> ». S'ensuit une demande croissante de lois, qui alimente à son tour l'inflation législative<sup>70</sup>. Pour l'heure, les données qui vont être présentées, qu'il s'agisse de celles de l'étude globale (I), de l'affaire Palmade (II) ou encore des

---

<sup>67</sup> Légifrance est le site Web officiel du Gouvernement français pour la publication des textes légaux et la diffusion d'une partie des décisions juridiques de droit français (décisions jugées comme faisant jurisprudence). Édité par le secrétariat général du gouvernement français, il a été instauré par le décret du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet.

<sup>68</sup> Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Commission européenne, *Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »* du 16 décembre 2003, JOUE C.321 du 31 décembre 2003 ; Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Commission européenne, *Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »* du 13 avril 2016, entré en vigueur le même jour, JOUE L. du 12 mai 2016.

<sup>69</sup> Sénat, *La qualité de la loi*, Note de synthèse du service des études juridiques, n° 3, 1er octobre 2007, (s.a.) ; MATHIEU (B.), *La loi, D.*, 2<sup>e</sup> éd., Connaissance du droit, 10 novembre 2004, 142 p.

<sup>70</sup> Sénat, *La qualité de la loi*, *op. cit.* ; « L'inflation législative n'est donc pas l'augmentation du nombre des lois nouvelles, mais celle de leur taille » HISPALIS (G.), « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs*, n° 114, septembre 2005/3, p. 101 à 115.

lois (III), toutes tendent à démontrer que « la course à la répression est probablement l'orientation politique la plus transpartisane<sup>71</sup>. »

## **I. Etude globale**

En faisant le choix de prendre en compte l'ensemble de l'activité législative exécutée au Sénat et à l'Assemblée nationale, les données présentées allaient inéluctablement être assez différentes de celles proposées par Monsieur Jacquin puisque, pour rappel, ce dernier s'était uniquement attaché aux lois. Cependant, les données résultant du processus développé ci-dessous demeurent, bien qu'incertaines du point de vue de leurs conséquences finales sur le droit, révélatrices des dynamiques de travail présentes au sein des chambres. Afin que leur compréhension soit la plus intelligible possible, un état des lieux général est mis en avant (A) avant d'étudier plus en détails les modifications selon leur portée (B) et le type d'infraction visée (C).

### A. Etat des lieux au 1<sup>er</sup> juillet 2023

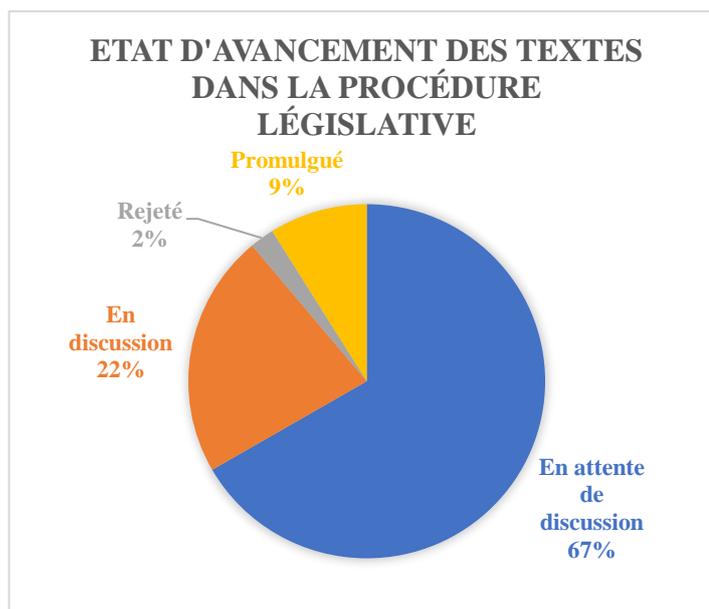
Comme énoncé précédemment, la présente étude se singularise par rapport à celle de Monsieur Jacquin car elle prend également en compte les PPL et les PJJ, qu'ils soient uniquement déposés ou en cours de discussion. Au demeurant, la majorité des textes des PPL qui ne sont que déposés à l'Assemblée nationale (A) alors que la minorité des textes promulgués sont issus de travaux gouvernementaux déposés au Sénat (B).

---

<sup>71</sup> Cf. note n° 3, p. 7.

### 1. Une majorité de textes uniquement déposés

Comme énoncé précédemment, quarante-cinq textes ont été recensés sur les six premiers mois de cette année. Sur ces quarante-cinq textes, trente ont été uniquement déposés, dix sont en cours de discussion, un texte a été retiré après discussion et quatre ont été promulgués ; soit la répartition ci-contre :



Sur l'ensemble des textes recensés, la majorité sont en attente de discussion et ne seront probablement jamais discutés car déposés en réaction à un fait-divers. Un tel comportement pourrait être constitutif d'une volonté d'affirmation au sein de la sphère politique. Toutefois, ce point sera évoqué plus en détails dans la suite du raisonnement<sup>72</sup>.

Au cours de l'étude, trois événements médiatiques semblent avoir impactés la sphère législative : les manifestations contre la réforme des retraites, l'affaire Palmade et les violences commises à l'encontre de plusieurs élus (notamment les maires). La réponse à ces événements représente douze textes déposés sur les trente recensés, soit près de la moitié. Par ailleurs, ces douze textes représentent à eux seuls environ 44,5% des modifications totales (quatre-vingt-six modifications). Attention toutefois, les douze textes réactions aux faits énoncés ne sont probablement pas les seuls. Ces chiffres sont donc vus à la baisse et pourraient être rectifiés par une analyse plus poussée.

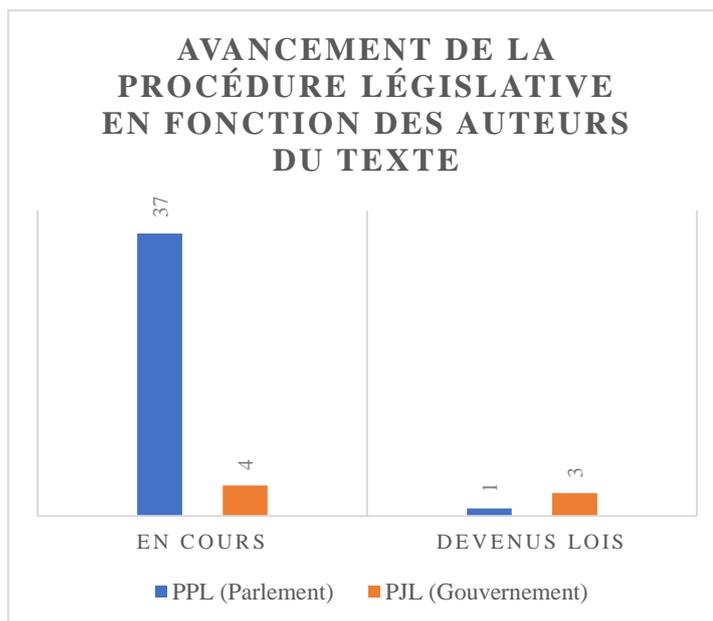
<sup>72</sup> Cf. Chap. 2, III. Les lois : tenants et aboutissements, p. 49.

## 2. Un questionnement relatif à la minorité de textes promulgués issus de travaux gouvernementaux

Au 30 juin 2023, sur les quarante-et-un textes déposés/en cours de discussion, trente-sept ont été déposés par le Parlement et quatre par le Gouvernement. A contrario, sur les quatre textes de lois promulgués trois étaient déposés par le Gouvernement.

Dès lors, il semblerait qu'une minorité des textes déposés deviennent des lois. Cependant,

comme une partie d'entre eux le seraient pour permettre au groupe politique (auteur) de renforcer sa place au sein de la chambre dont il fait partie, il n'est pas étonnant d'observer un taux de dépôt de textes d'initiatives parlementaires plus élevé que de textes d'origine gouvernementale.



Néanmoins, en comparaison avec le nombre de textes promulgués sur la durée de l'étude, la quasi-totalité sont issus de travaux gouvernementaux alors qu'un seul est issu d'une initiative parlementaire. De cette manière, un tel constat pourrait être révélateur de la mise en place d'un schéma gouvernemental favorisant la promulgation des PJJ<sup>73</sup>. Cependant, il serait nécessaire de poursuivre l'étude sur une durée plus longue, de même que sur plusieurs législatures. Dans un premier temps, cela permettrait d'être certain que la promulgation demeure une minorité en comparaison avec le nombre de textes initiaux déposés. Ensuite, la poursuite de ces recherches pourrait également permettre de calculer une durée moyenne de discussion des textes. Du reste, il convenait de savoir quelles infractions étaient impactées par ces créations, qu'elles soient recensées dans les lois ou dans les textes initiaux.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

## B. Les modifications selon la portée du texte

Selon les quatre mécanismes légistiques dégagés précédemment, il apparaît que la « création » d'infraction ou de circonstance aggravante soit la plus prisee par les membres des chambres ainsi que du gouvernement (1). Ainsi, bien que le législateur s'obstine à modifier/créer des infractions, il se trouve que celui-ci s'attarde également sur la procédure pénale dans le sens d'un renforcement de ses conditions d'application (2).

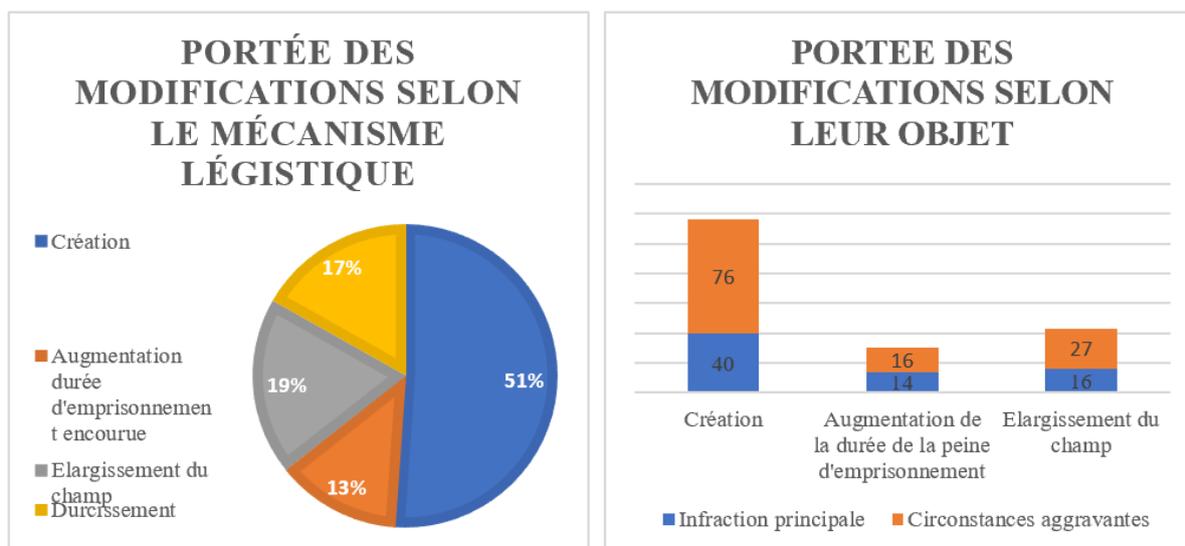
### 1. *La « création » : mécanisme législatif privilégié des parlementaires*

« Depuis juin 2020, la population carcérale repart très fortement à la hausse en France, après une baisse exceptionnelle lors de la première vague du Covid-19. Mais le rebond de la population carcérale depuis juin 2020 est tout aussi exceptionnel. Un an après le point bas de juin 2020, le nombre de détenus avait déjà augmenté de plus de huit mille cinq cents détenus (66 591 détenus au 1er juin 2021). Au 1er juin 2022, la population carcérale dépasse le seuil des soixante et onze mille cinq cents détenus (+14 000 en 2 ans). [...] Chaque mois depuis ce point bas de juin 2020, la population augmente en moyenne de près de cinq cent soixante-dix personnes incarcérées supplémentaires, soit l'équivalent d'un grand Centre Pénitentiaire rempli par mois. En 24 mois seulement, les prisons françaises ont donc déjà rempli toutes les places qui avaient été libérées lors de la première vague de l'épidémie<sup>74</sup>. »

Un tel accroissement serait, comme évoqué en introduction, en parti dû à une prolifération du nombre de textes incriminateurs. Du reste, bien que les textes étudiés ne soient pas directement à l'origine des chiffres qui viennent d'être exposés (les fondements des incarcérations étant contenus dans des lois promulguées avant la présente étude), ils témoignent tout de même d'une dynamique d'incrimination existante depuis plusieurs années. Les données qui vont être présentées éclaireront sur la pratique législative à l'origine de l'augmentation de la population carcérale (personnes détenues) et, plus généralement, de la population pénale (personnes écrouées).

---

<sup>74</sup> Observatoire des disparités dans la justice pénale, « Comment évolue la population carcérale en France ? », dernière mise à jour en juillet 2022, (s.a.) : <https://www.observatoire-disparites-justice-penale.fr/> (consulté en août 2023).



Il ressort de ces deux graphiques que sur un total de deux cent vingt-sept modifications (tous textes confondus), un peu plus de la moitié (schéma de gauche) sont des « créations » dont soixante-seize sont des circonstances aggravantes. Autrement dit, il semble que, sur les six premiers mois de 2023, les parlementaires ont plus facilement recours à la création de nouveaux comportements infractionnels ou de circonstances aggravantes. Cette tendance sera confirmée par l'étude des lois<sup>75</sup>. Ensuite, le graphique de droite révèle comment les modifications (création, augmentation de la durée de la peine d'emprisonnement et l'élargissement du champ) sont réparties entre les infractions principales et les circonstances aggravantes. En d'autres termes, il permet de comprendre quelle écriture législative (parmi les quatre forme de modification précitées) est privilégiée par les parlementaires.

De plus, en moyenne, un texte contient cinq modifications. Néanmoins, parmi les quarante-cinq textes, trente-sept textes comportent moins de dix modifications par texte et seulement huit textes qui contiennent entre dix et vingt modifications par texte. Cela signifie que la grande majorité des textes comportent « un faible taux » de modifications contrairement aux huit textes restant qui doublent, voire quadruple<sup>76</sup> leur nombre de modifications. Ensuite, exclusion faite de la Lopmi<sup>77</sup>, les sept autres textes comportant un taux élevé de modifications sont, d'une part, uniquement déposés et, d'autre part, le sont en réaction à des faits divers qui sont : les violences envers les élus, l'affaire Palmade ou encore le mouvement #Payetonutérus

<sup>75</sup> Cf. note n° 72, p. 29.

<sup>76</sup> La PPL visant à démocratiser les fonctions électives et renforcer la protection des élus locaux n° 767, déposée au Sénat par M. Éric Kerrouche, M. Didier Marie, Mme Sylvie Robert, M. Hervé Gillé et Mme Marie-Arlette Carloti, le 23 juin 2023.

<sup>77</sup> Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (1), publiée au JORF n°0021 du 25 janvier 2023.

créé en 2014. Cette constatation confirme donc ce qui était avancé précédemment dans le raisonnement, que les événements médiatiques ont fortement influencés la sphère législative tant dans le dépôt de PPL que dans les modifications qui sont portées par elles. Avec ces initiatives massives et sévères, il semble que les parlementaires espèrent obtenir les faveurs de l'opinion publique en répondant à ses attentes répressives.

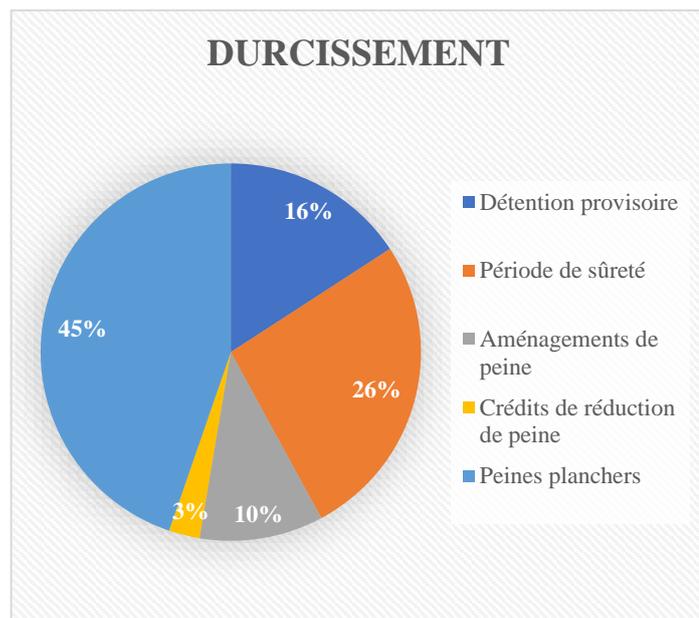
Cependant, il convient de souligner que cette liste est, comme explicité en amont, non exhaustive car d'autres textes peuvent également être des « textes-réaction » mais passent plus inaperçu car ils présentent moins de dix modifications par texte. Ensuite, si ces propositions interpellent grandement du point de vue de leurs conséquences sur l'inflation pénale, il n'existe aucune certitude qu'ils rentrent en discussion et aient un impact concret sur droit pénal. Une fois encore, une étude à plus long terme serait nécessaire pour démontrer s'ils sont amenés ou non à influencer le système pénal et par conséquent pénitentiaire. En dépit d'étude actuelle démontrant ces effets, leur dépôt interrogent toutefois sur les prétentions du législateur de répondre à un besoin sociétal du « tout répressif ».

En s'appuyant sur la méthodologie, la portée des textes était représentée par de la création, de l'augmentation de la durée d'emprisonnement et de l'élargissement du champ de l'infraction mais également sur le durcissement.

## 2. La procédure pénale également durcie par les parlementaires

Les 17% de modifications relatives au durcissement sont réparties comme suit :

Ce graphique interroge au regard du pourcentage assez élevé des modifications en faveur du rétablissement des peines planchers<sup>78</sup>. En effet, sur les vingt-huit modifications recensées dans cette catégorie, 45% (soit un total de dix-



<sup>78</sup> Les peines planchers ont été introduites par la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs (1), publiée au JORF n°185 du 11 août 2007. Elles consistaient à fixer des

sept modifications) souhaitent rétablir le régime des peines planchers. Outre le fait qu'elles ne soient contenues que dans cinq PPL (dont quatre déposées et une retirée après discussion<sup>79</sup>) ces modifications sont toutes motivées par la protection de victimes spécifiques<sup>80</sup> ou pour lutter contre la récidive en matière d'homicide routier. Ces modifications démontrent que le législateur ne se contente pas de créer ou durcir des infractions punies d'emprisonnement. Il porte également une attention particulière au modelage de la procédure pénale dans un but répressif.

A titre d'exemple, la PPL visant à instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382<sup>81</sup> propose plusieurs « durcissement ». La première suggère, à l'article 4, une nouvelle rédaction de l'article 221-6-1 du code pénal qui inclurait un II. rédigé comme suit :

« II. – Pour les délits commis en état d'au moins deux circonstances mentionnées aux 1° à 7° du présent article, la peine d'emprisonnement ne peut être inférieure aux seuils suivants :

1° Deux ans si le délit est puni de dix ans d'emprisonnement ;

2° Cinq ans si le délit est commis en état de récidive légale.

Pour les crimes commis en état d'au moins une des deux circonstances mentionnées aux 8° et 9° du présent article, la peine d'emprisonnement ne peut être inférieure à sept ans. »

Ces trois durcissements sont motivés par une volonté de « renforcer la responsabilité pénale des délinquants routiers qui causent des homicides [...] (en ajoutant) un alinéa à l'article

---

peines minimales en cas de récidive. Ces peines ont été abrogées par la LOI n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales (1), publiée au JORF n°0189 du 17 août 2014 au motif qu'elles rendaient difficile l'application du principe d'individualisation de la peine par le juge pénal.

<sup>79</sup> PPL visant à mieux prévenir la récidive n°740 2° rectifié, déposée à l'Assemblée nationale par Mme Naïma Moutchou, M. Laurent Marcangeli et les membres du groupe Horizons et apparentés, le 17 janvier 2023.

<sup>80</sup> A titre d'exemple, la PPL visant à instaurer des peines planchers pour les crimes et délits commis contre les représentants de la force publique, les professionnels de santé et du secteur médico-social, le personnel d'éducation et d'orientation ainsi que l'ensemble des travailleurs investis d'une mission d'utilité publique n° 969, déposée à l'Assemblée nationale par M. Yannick Neuder et plusieurs de ses collègues, le 21 mars 2023, souhaitent instaurer des peines planchers pour les crimes et les délits commis à l'encontre de quatre catégories de victimes : Article 1<sup>er</sup>. « un militaire de la gendarmerie nationale, un fonctionnaire de la police nationale, un sapeur-pompier, un sapeur-pompier professionnel ou volontaire, un policier municipal, un agent des douanes, un juge, ainsi que toutes les personnes dépositaires de l'autorité publique » ; Article 2. « les professionnels de santé et du secteur médico-social, de droit public ou privé » ; Article 3. « les membres du personnel d'éducation et d'orientation des établissements d'enseignement public ou privé » ; Article 4. « les travailleurs investis d'une mission d'utilité publique ».

<sup>81</sup> PPL visant à instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382, déposée à l'Assemblée nationale par M. Pierre Morel-À-L'Huissier et plusieurs de ses collègues, le 15 juin 2023.

221-6-1 du code pénal afin d'insérer une peine minimale de prison ferme en cas d'homicide routier avec deux ou plusieurs circonstances aggravantes ou en cas de récidive. » Ensuite, « (l)es articles 10 et 11<sup>82</sup> ont pour objet de supprimer le dispositif d'aménagement des peines pour les auteurs d'un délit d'homicide involontaire par conducteur ». De ce fait, en dehors des questionnements soulevés par le fond desdites propositions, la forme pose également un problème en ce qu'elle contribue à complexifier l'application de la loi pénale par les juges et la procédure pénale alors que le PJJ d'orientation et de programmation pour le justice 2023-2027 souhaite simplifier cette dernière en la réécrivant à droit constant<sup>83</sup>.

Après avoir analysé la portée des modifications et explicité que celle-ci était principalement influencée par des créations de circonstances aggravantes et un rétablissement des peines planchers, ne restait plus qu'à observer le type d'infraction visée par ces modifications.

### C. Les modifications selon le type d'infraction visée

De même que l'examen de la portée, celle du type d'infraction visée se découpe en deux étapes : la première concernant les « thèmes » infractionnels (1) et la seconde les « catégories » infractionnelles (2).

#### 1. *Les thèmes infractionnels*

Comme énoncé en méthodologie, du recul a été pris par rapport au tableau gouvernemental<sup>84</sup>. En premier lieu, il convenait donc d'étudier quel(s) thème(s) infractionnel(s) étai(en)t privilégié(s) par les parlementaires durant les six premiers mois de 2023.

---

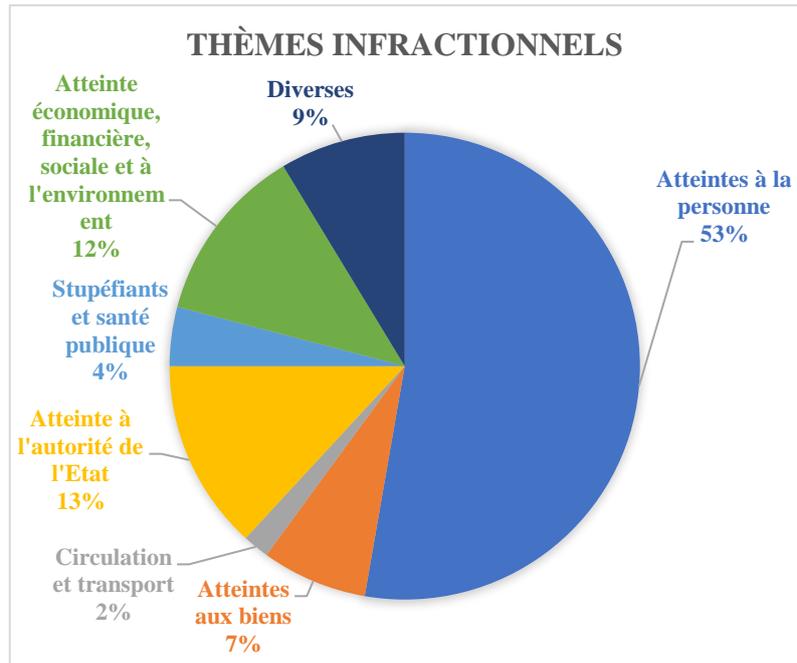
<sup>82</sup> Article 10. Après l'article 723-15 du code de procédure pénale, il est inséré un article 723-15-1 A ainsi rédigé : « Art. 723-15-1 A. – **Les dispositions de l'article 723-15 ne sont pas applicables aux personnes devant exécuter une peine d'emprisonnement prononcée en application des articles 221-6-1 ou 222-20-1 du code pénal**, sauf décision contraire spécialement motivée, le juge tenant compte des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci. »

Article 11. Les articles 132-25 et 132-27 du code pénal sont complétés par un alinéa ainsi rédigé : « **Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux personnes devant exécuter une peine d'emprisonnement prononcée en application des articles 221-6-1 ou 222-20-1**, sauf décision contraire spécialement motivée, le juge tenant compte des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci. »

<sup>83</sup> Article 2, alinéa 1<sup>er</sup> : « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par voie d'ordonnance à la réécriture de la partie législative du code de procédure pénale afin d'en clarifier la rédaction et le plan, ainsi qu'à la modification de toute autre disposition relevant du domaine de la loi rendue nécessaire par cette réécriture. »

<sup>84</sup> Cf. Chap. 1<sup>er</sup>, II., B. Selon le type d'infractions visées, p. 20 à 24.

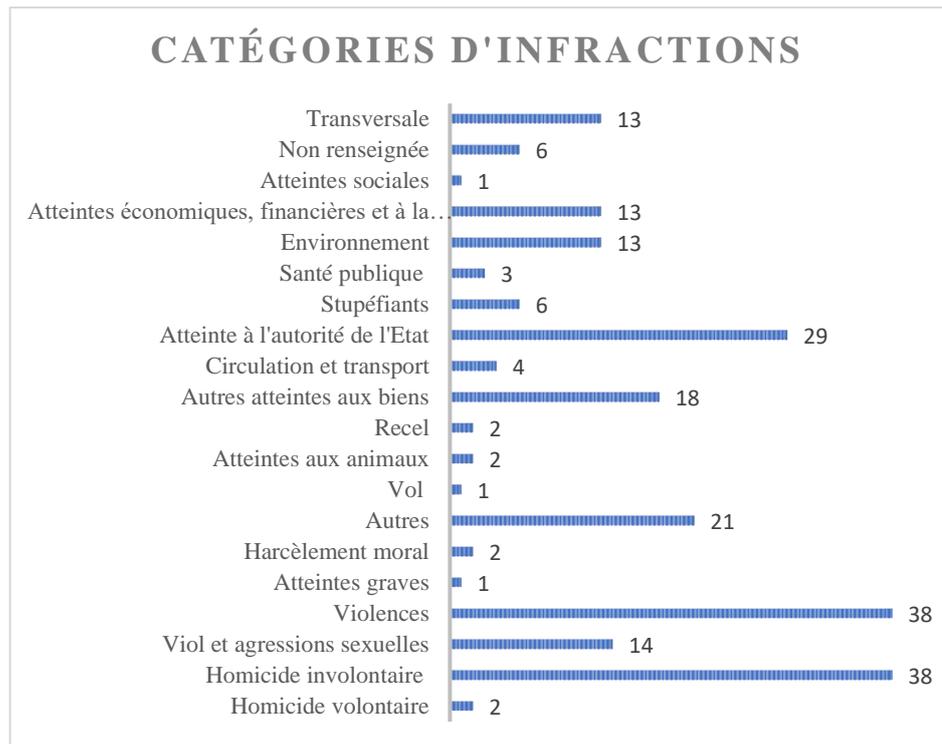
Au regard de ce diagramme, il semble que le thème le plus « prisé » par les membres des deux chambres et du gouvernement soit celui des « atteintes à la personne ». Effectivement, les atteintes à la personne représentent un total de cent seize modifications. L'autre moitié des modifications se répartie entre les six autres thèmes infractionnels.



En comparaison avec le tableau gouvernemental, au 31 décembre 2022, les atteintes à la personne (toutes infractions confondues) représentaient 48,37% des condamnations totales. A côté de cela, les atteintes aux biens (toutes infractions confondues) représentaient 25,3% des condamnations totales pour 7% dans le graphique. Ainsi, il semble que les infractions les plus impactées par les modifications (les atteintes à la personne) sont les mêmes que celles mises en avant par le gouvernemental. Dès lors, la volonté des parlementaires de modifier les infractions qui fondent le plus de répressions peut s'interpréter de deux manières : 1. La constante répression des atteintes à la personne témoigne d'un défaut juridique d'applicabilité de la loi pénale ; 2. De telles modifications ne reflètent pas une nécessité particulière de législation mais d'un attrait des parlementaires pour ce thème. Une dynamique similaire s'observe également dans l'analyse des catégories infractionnelles.

## 2. Les catégories d'infractions

En détaillant les « atteintes aux personnes », il semble que les modifications (trente-huit au total), portent essentiellement sur les violences, l'homicide involontaire ainsi que le viol et agressions sexuelles.



A contrario, l'homicide volontaire, qui représente environ 9% des condamnations au 31 janvier 2022, n'est modifié qu'à deux reprises soit à peine 1% des modifications totales. Dans cette hypothèse, il semble que soit les textes fondant sa répression sont « efficaces », soit qu'il n'y ait que peu de commissions pour cette infraction qui, par conséquent, ne nécessite pas la création de nouveaux fondements. Dans les deux cas, soit le remaniement des articles 221-1 et suivants du code pénal ne semble pas essentiel, soit les parlementaires sont désintéressés de la question.

Ensuite, l'analyse des modifications démontre qu'elles sont contenues dans seulement trois textes avec un minimum de huit modifications et un maximum de douze modifications. Ces premiers chiffres démontrent une volonté des parlementaires de réagir aux faits divers pour satisfaire les attentes répressives, prétendues ou non, de la population civile, ce qui sera confirmé par l'étude des textes « réactionnels » et plus précisément ceux se fondant sur « l'affaire Palmade ».

## II. Etude de cas

« Au cours du mois de février, l'affaire (Palmade) a été mentionnée près de 30 000 fois dans les médias, surtout audiovisuels, selon des données de la plateforme de veille média

Tagaday pour « Libération »<sup>85</sup>. » Les événements ont été exploités, parfois à l'excès, par les médias (Internet, radio, télévision, presse écrite) (A). Cette profusion médiatique s'est accompagnée d'une surabondance de PPL (B) parfois injustifiée au regard du droit pénal positif (C).

#### A. « L'affaire Palmade » : un accident suscitant des réactions excessives

Digne d'un scandale à l'américaine, ce qui est aujourd'hui couramment appelé « l'affaire Palmade » regroupe toutes les problématiques qui captivent : célébrité, drogues, sexe et faits-divers. Tout au long du mois de février, et probablement jusqu'au « prochain épisode ». Ce que certains qualifient de « lynchage médiatique<sup>86</sup> » (1) s'est accompagnée d'une réponse législative précipitée de la part des parlementaires des deux chambres (2).

##### 1. *Un débordement médiatique*

Pour rappel, le vendredi 10 février, sur une route départementale du sud de la Seine-et-Marne, l'acteur et humoriste Français Pierre Palmade, accompagné de deux passagers, conduisait une voiture qui a percuté, vers 19 heures, un autre véhicule qui venait d'en face près de Villiers-en-Bière. A bord du véhicule percuté, un homme de 38 ans, son fils de six ans et sa belle-sœur de 27 ans enceinte de 6 mois et demi. Les trois personnes présentes dans la voiture percutée sont gravement blessées, comme l'acteur. Les deux passagers à bord de la voiture à l'origine de l'accident, eux, prennent la fuite. Malheureusement, la passagère perdra son bébé après l'accident.

Placé en garde à vue pour homicide et blessures involontaires, le conducteur reconnaîtra avoir consommé de la cocaïne le soir des événements. Quant aux deux passagers, ils confirmeront, également lors de leur garde à vue, s'être enfuis avant l'arrivée des secours. Le 17 février, Pierre Palmade est mis en examen, pour homicide et blessures involontaires avec circonstances aggravantes, et placé sous assignation à résidence sous surveillance électronique au sein d'un service d'addictologie d'un hôpital après une demande de mise en liberté formulée

---

<sup>85</sup> FRANQUE (A.) et CLAIR (A.), « Sensationnalisme. Affaire Palmade dans les médias, l'overdose », Libération, 4 mars 2023 : [https://www.liberation.fr/economie/medias/affaire-palmade-dans-les-medias-loverdose-20230304\\_IPSI2UZVGZE6LKMHDK3W53TL7A/](https://www.liberation.fr/economie/medias/affaire-palmade-dans-les-medias-loverdose-20230304_IPSI2UZVGZE6LKMHDK3W53TL7A/) (consulté en août 2023).

<sup>86</sup> Midi Libre, « Accident de Pierre Palmade : un « lynchage » médiatique dénoncé par le comédien Gil Alma », 23 février 2023, (s.a.) : <https://www.midilibre.fr/2023/02/23/accident-de-pierre-palmade-un-lynchage-mediatique-denonce-par-le-comedien-gil-alma-11018327.php> (consulté en août 2023) ; FOURNY (M.), « Pour Laurent Ruquier, l'affaire Palmade a été médiatisée de façon « abjecte » », Le Point, 10 avril 2023 : [https://www.lepoint.fr/societe/pour-laurent-ruquier-l-affaire-palmade-a-ete-mediatisee-de-facon-abjecte-10-04-2023-2515604\\_23.php](https://www.lepoint.fr/societe/pour-laurent-ruquier-l-affaire-palmade-a-ete-mediatisee-de-facon-abjecte-10-04-2023-2515604_23.php) (consulté en août 2023).

par le prévenu. Le ministère de la République ayant déjà requis la détention provisoire, fit appel du placement devant la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris le 24 février.

Le 14 mars, cette dernière confirme le maintien en liberté sous contrôle judiciaire aux motifs que « l'état de santé de Pierre Palmade [n'est] pas incompatible avec un maintien en détention » mais considère que « l'évolution de cet état de santé amoindri(t) les risques qui avaient fondé la décision de placement en détention provisoire »<sup>87</sup>. Il est désormais placé sous contrôle judiciaire avec une interdiction de quitter l'hôpital du Kremlin-Bicêtre<sup>88</sup>. Début mai, son contrôle judiciaire était allégé. Il était sorti de l'hôpital bordelais où il avait été transféré mais avait toujours l'interdiction de quitter la région (Gironde), de prendre le volant, d'entrer en contact avec les victimes, le tout accompagné d'une obligation de soins pour ses addictions aux stupéfiants. Cependant, le retentissement médiatique de l'affaire ne s'est pas estompé pour autant ; le prévenu ayant été aperçu en boîte de nuit à Bordeaux à la fin du mois de juin<sup>89</sup>.

Ainsi, malgré le caractère dramatique des événements, il ne semblait pas opportun que les faits prennent une dimension aussi importante sur la scène médiatique. En effet, loin d'égaliser la médiatisation de la guerre en Ukraine, sur le courant du mois de février, les faits susmentionnés auraient, d'une part, fortement concurrencé les débats et manifestations relatifs à la réforme des retraites et, d'autre part, complètement évincés le meurtre d'une enseignante à Saint-Jean-de-Luz, par un de ses élèves, le mercredi 22 février<sup>90</sup>. Dès lors, une telle répartition questionne lorsque, sur l'échelle des peines, le meurtre est réprimé plus sévèrement que l'homicide et les blessures involontaires.

Pour l'instant, l'humoriste est toujours mis en examen et n'a pas de nouveau suscité les passions. Finalement, ce qui semble être un énième fait d'actualité a entraîné des conséquences bien plus importantes que ce qui aurait pu être imaginé.

---

<sup>87</sup> France info, « Faits-divers. Affaire Pierre Palmade : la justice confirme le placement sous contrôle judiciaire de l'humoriste », 14 mars 2023, (s.a.) : [https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/pierre-palmade/affaire-pierre-palmade-la-justice-confirme-le-placement-sous-controle-judiciaire-de-l-humoriste\\_5710448.html](https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/pierre-palmade/affaire-pierre-palmade-la-justice-confirme-le-placement-sous-controle-judiciaire-de-l-humoriste_5710448.html) (consulté en août 2023).

<sup>88</sup> France info, « Faits-divers. Pierre Palmade : le comédien n'ira pas en prison », 14 mars 2023, (s.a.) : [https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/pierre-palmade/pierre-palmade-le-comedien-n-ira-pas-en-prison\\_5710865.html](https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/pierre-palmade/pierre-palmade-le-comedien-n-ira-pas-en-prison_5710865.html) (consulté en août 2023).

<sup>89</sup> Elsa P., « Faits-divers. Pierre Palmade en boîte de nuit à Bordeaux : les détails de sa virée nocturne dévoilés », La depeche.fr, 29 juin 2023 : <https://www.ladepeche.fr/2023/06/29/pierre-palmade-en-boite-de-nuit-a-bordeaux-les-detaills-de-sa-viree-nocturne-devoiles-11309163.php> (consulté en août 2023).

<sup>90</sup> Annexe 14.

## 2. Une réponse législative précipitée

Les journalistes et la population civile ne sont pas les seuls à s'être saisis de l'affaire. Les politiques publiques ont également partagé leur ressentis sur les faits, à commencer par les parlementaires. Au total, cinq PPL<sup>91</sup> ont été déposées entre le 06 mars et le 15 juin 2023 soit un peu plus de 20% des textes déposés (vingt-quatre textes au total) en à peine quatre mois. Pour exemple, la PPL instaurant l'infraction d'homicide routier et modifiant les peines pour diverses infractions routières n° 1373 déposée par le groupe Renaissance.

Cette PPL souhaite réécrire l'article 221-6-1 du code pénal en supprimant huit alinéas pour les remettre dans un nouvel article 221-6-1-1 en aggravant les peines et en les complétant d'une nouvelle circonstance aggravante « usage de téléphone portable ». Cependant, cette réécriture au sein du nouvel article 221-6-1-1 du code pénal implique aussi le remplacement des termes « conducteur d'un véhicule terrestre à moteur » par le terme « homicide routier ». Cette modification n'a qu'une valeur symbolique contrairement à la création de l'article modifiant l'échelle des peines. Quand l'infraction est réalisée avec une circonstance aggravante, elle serait réprimée non plus de sept ans mais de dix ans d'emprisonnement. Si elle est réalisée avec au moins deux circonstances aggravantes les peines augmenteraient de cinq ans passant de dix à quinze ans d'emprisonnement.

Quant au gouvernement, il a lui aussi réagit à l'affaire. Dans une annonce réalisée au cours d'un Comité interministériel de la sécurité routière le 17 juillet dernier, la Première ministre Elisabeth Borne a annoncé la « suspension automatique du permis de conduire en cas de conduite sous l'emprise de stupéfiants. » Elle ajouta également que les termes « homicide involontaire » seraient remplacés par les termes « homicide routier »<sup>92</sup> afin d'ériger cette

---

<sup>91</sup> Dans l'ordre chronologique : PPL tendant à renforcer la protection pénale de la femme enceinte n° 395, déposée au Sénat par M. Jean-Pierre DECOOL, le 06 mars 2023 ; PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n°1050, Cf. note n° 61 p. 23 ; PPL instaurant l'infraction d'homicide routier et modifiant les peines pour diverses infractions routières n° 1373, déposée à l'Assemblée nationale par Mme Anne Brugnera et plusieurs de ses collègues du groupe Renaissance, le 15 juin 2023 ; PPL créant l'homicide routier et renforcer les sanctions contre la violence routière n° 1375, déposée à l'Assemblée nationale par M. Eric Pauget et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, le 15 juin 2023 ; PPL visant à Instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382, déposée à l'Assemblée nationale par M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Cf. note n° 81 p. 34.

<sup>92</sup> France info, « Sécurité routière : Elisabeth Borne annonce la suspension "automatique" du permis de conduire en cas de conduite sous l'emprise de stupéfiants », (s.a.), 17 juillet 2023 : [https://www.francetvinfo.fr/societe/securite-routiere/securite-routiere-elisabeth-borne-annonce-la-suspension-automatique-du-permis-de-conduire-en-cas-de-conduite-sous-l-emprise-de-stupefiants\\_5955650.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/securite-routiere/securite-routiere-elisabeth-borne-annonce-la-suspension-automatique-du-permis-de-conduire-en-cas-de-conduite-sous-l-emprise-de-stupefiants_5955650.html) (consulté en août 2023).

infraction, normalement circonstance aggravante de l'article 221-6 du code pénal, en infraction autonome<sup>93</sup>.

Toutefois, la pertinence de ce dépôt interroge eu égard au taux de condamnations pour homicide involontaire sur les routes. Une étude menée en 2015 énonce que quarante-cinq personnes étaient condamnées à de la prison ferme sur ce fondement. Quarante-cinq personnes incarcérées pour sept cent cinquante-sept condamnations, soit seulement à peine 6% des condamnations à de l'emprisonnement ferme. Rapporté au nombre de condamnation à de la prison ferme en matière de délit routier (vingt-et-un mille quatre cents au total) cela représente moins de 0,2% des condamnations<sup>94</sup>. Finalement, malgré un taux d'incarcérations extrêmement faible au regard du nombre total de personnes condamnées détenues, l'étude des cinq PPL est symptomatique de cette course à la répression transpartisane.

## B. Des chiffres significatifs

Cette étude de cas confirme les résultats avancés dans l'étude globale à savoir un recours prépondérant à la création de circonstances aggravantes (1) visant principalement les « atteintes à la personne » (2).

### *1. La portée des cinq PPL déposées axée sur la création de circonstances aggravantes et le durcissement de l'application de la loi pénale*

Sur les cinq textes proposés après les événements, aucun n'est encore entré en discussion<sup>95</sup>. Toutefois, après les annonce de la Première ministre cela pourrait changer à la rentrée de septembre avec la création d'un « homicide routier ».

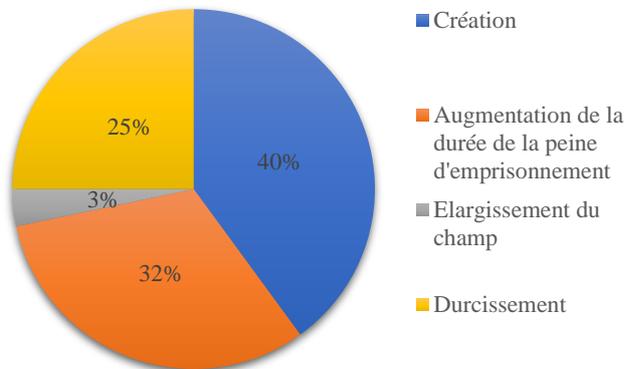
---

<sup>93</sup> Une infraction autonome est une infraction pénale qui n'est pas subordonnée à l'existence ou à la répression d'une autre infraction. Elle est définie et sanctionnée par la loi de manière indépendante. Une infraction autonome peut être une contravention, un délit ou un crime, selon la gravité de la sanction prévue. Une infraction autonome peut être simple ou complexe, selon qu'elle est constituée par un seul acte ou par plusieurs actes de nature différente. Par exemple, le harcèlement téléphonique est une infraction autonome simple qui consiste à appeler ou envoyer des messages répétés avec l'intention de nuire Le terrorisme est une infraction autonome complexe qui regroupe plusieurs actes visant à troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

<sup>94</sup> ABADIE (C.) et FAUCILLON (E.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale*, *op. cit.*, p. 138.

<sup>95</sup> Annexe 15.

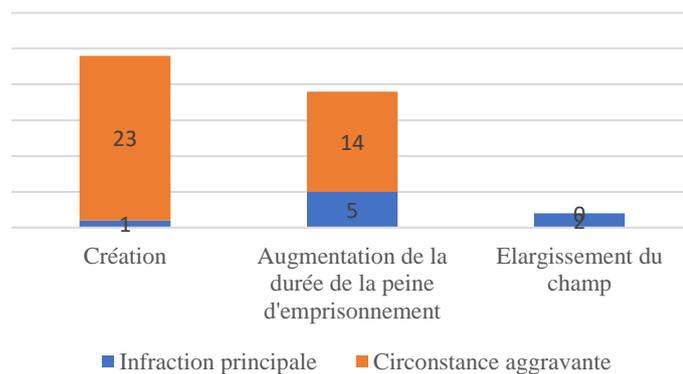
### PORTEE DES MODIFICATIONS SELON LEUR PROCEDE LEGISTIQUE



A eux seuls, ces textes comportent soixante modifications<sup>96</sup>. Pour la répartition, près d'un tiers des modifications portent sur l'augmentation de la durée d'emprisonnement et presque la moitié sont des créations. Cet exemple est donc particulièrement révélateur de la dynamique exposée dans l'étude générale des textes puisque la création se retrouve, une nouvelle fois, comme étant le mécanisme privilégié des parlementaires.

De plus, tous font partie des textes comportant un « taux élevé » de modifications puisque le minimum se situe à dix et le maximum à seize. En outre, leur moyenne de modifications par texte est de douze modifications, alors que pour l'ensemble des textes, la moyenne est d'environ cinq modifications par texte.

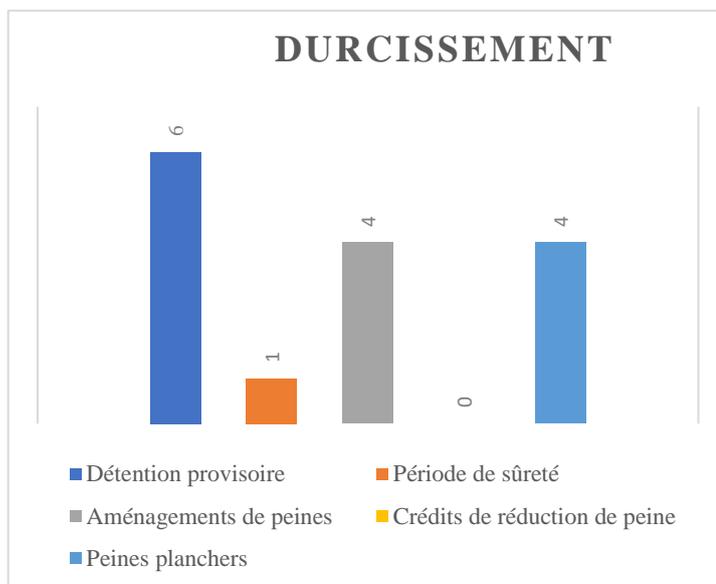
### PORTEE DES MODIFICATIONS SELON LEUR OBJET



En s'attardant sur ce graphique, il ressort également que 82% des modifications interviennent par le biais des circonstances aggravantes (soit un total de 37 modifications) dont 51% sont des créations (soit un total de 24 modifications). Par ailleurs, sur les soixante-seize créations de circonstances aggravantes recensées sur l'ensemble de l'étude, vingt-trois sont issues de textes sanctionnant l'homicide routier (soit environ 30%). De tels chiffres sont inquiétants car ils mettent en valeur le fait que les parlementaires proposent des textes plus répressifs lorsqu'ils le font en réaction à des faits divers.

<sup>96</sup> Annexe 16.

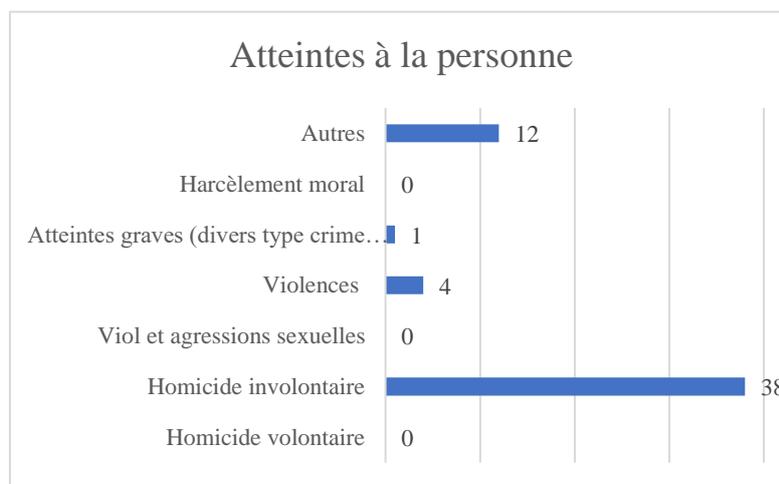
Du point de vue de l'application de la loi pénale, ces textes sont également inquiétants. En effet, ce ne sont pas moins de quinze modifications qui sont recensées pour le durcissement. De plus, sur l'ensemble des durcissements relatifs à la détention provisoire (étude globale), tous sont contenus dans trois textes incriminant l'homicide routier. Quant à l'ensemble des durcissements d'aménagement de peine, les quatre modifications sont contenues dans un texte unique, la PPL n° 1382. Enfin, sur les peines planchers, environ 24% des modifications sont contenues dans seulement textes relatifs à l'homicide routier.



Finalement, la réaction des parlementaires, et principalement des députés, interpelle tant par son caractère immédiat dans le dépôt des textes que dans la sévérité à modifier tous les pans du droit pénal (fondements et application). Ces constats vont se confirmer par l'étude des infractions.

## 2. Des infractions visées massivement regroupées autour de l'homicide involontaire aggravé

Sur les soixante modifications envisagées par les PPL, ce sont cinquante-cinq qui correspondent au thème « atteintes à la personne »<sup>97</sup>. Elles se répartissent comme suit :



<sup>97</sup> Annexe 17.

De plus, sur les cinquante-cinq modifications, trente-huit sont relatives aux homicides involontaires dont neuf relèvent de la création de circonstance(s) aggravante(s) et quatorze relèvent de l'augmentation de la durée d'emprisonnement de circonstances aggravantes. Ici, une fois encore, le mécanisme légistique de création de circonstance(s) aggravante(s) est mis en avant. En outre, sur vingt-cinq des modifications relatives à l'homicide involontaire sont portées par des circonstances aggravantes. Sur les douze « autres », onze portent sur l'interruption illégale de grossesse et la dernière énumère des cas lors desquels la détention provisoire peut être prononcée. En définitive, sachant que la partie du code pénal réprimant les atteintes à la personne est particulièrement dense, de telles créations questionnent quant à leur probité. N'existe-t-il pas déjà des textes réprimant les faits ou est-il nécessaire de légiférer sur la question ?

C. Une réponse pénale existante : exemple pratique avec la création d'une infraction d'interruption involontaire de grossesse

Parmi les cinq textes déposés, un texte prévoit la création d'une infraction principale : la PPL tendant à renforcer la protection pénale de la femme enceinte n° 395, déposée au Sénat le 6 mars 2023 par M. Jean-Pierre Decool, sénateur appartenant au groupe Les Indépendants – République et Territoires. La PPL, composée de quatre articles, souhaite créer le délit « d'interruption illégale de grossesse par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou par le règlement. » Cette nouvelle infraction principale serait punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Si sa rédaction est familière c'est parce qu'elle est similaire à celle prévue pour divers articles du code pénal réprimant l'homicide involontaire (1), l'interruption illégale de grossesse (2) ou encore les violences involontaires (3).

1. *La forme calquée sur le régime de l'homicide involontaire*

C'est l'article 2 du texte qui propose la création de l'infraction énoncée par le rétablissement<sup>98</sup> de l'article 223-12 du code pénal. Cette nouvelle infraction serait assortie d'une circonstance aggravante punie de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende

---

<sup>98</sup> Le « rétablissement » est effectué uniquement numériquement ainsi qu'à l'adresse anciennement prévue du code pénal et non dans son contenu puisque l'ancien article 223-12 était rédigé comme suit : « Le fait de fournir à la femme les moyens matériels de pratiquer une interruption de grossesse sur elle-même est puni de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende. Ces peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 500 000 F d'amende si l'infraction est commise de manière habituelle. »

lorsque l'auteur a violé « une obligation de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou par le règlement » de façon « manifestement délibérée ».

Toujours à l'article 2, la proposition prévoirait la création d'un second article dans le code pénal, au numéro 223-12-1 qui se situerait juste après le rétablissement. Cet article se décompose en trois parties. D'abord, un premier alinéa organiserait une circonstance aggravante du premier alinéa de l'article 223-12. En d'autres termes, un auteur reconnu pénalement responsable en vertu du premier alinéa de l'article 223-12 peut être puni de, non pas deux ans mais trois ans, s'il est constaté qu'il était au volant d'un véhicule terrestre à moteur au moment des faits. Deuxièmement, l'article 223-12-1 énonce que la peine d'emprisonnement peut être portée à cinq ans si ledit conducteur a commis l'infraction dans une des six circonstances aggravantes mentionnées. Enfin, la peine d'emprisonnement pourrait être portée à sept ans d'emprisonnement « lorsque l'interruption de la grossesse a été commise avec deux ou plus des circonstances mentionnées aux 1° à 6° du présent article. »

En ce qui concerne le régime d'application, si l'article 223-12 est général, l'article 223-12-1 prévoit, quant à lui, un régime spécifique pour les auteurs conducteurs d'un véhicule terrestre à moteur. La particularité de ce régime réside en deux points : 1. La caractérisation des faits ; 2. L'échelle des peines. D'abord pour la caractérisation des faits, d'une part, celle-ci ne peut être réalisée que si l'auteur se trouve être le conducteur du véhicule terrestre à moteur ayant servi à la réalisation de l'infraction et, d'autre part, les faits doivent avoir été commis avec circonstance(s) aggravante(s) listes de six circonstances aggravantes.

Pour les peines, le premier alinéa de l'article 223-12-1 puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende la commission des faits, à l'instar de la circonstance aggravante prévue au second alinéa de l'article 223-12. La « singularité » de cette PPL résiderait dans ses six circonstances aggravantes<sup>99</sup> punies de cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende. Ajouté à cela, un énième régime de peines lorsque la commission est assortie de deux circonstances aggravantes ou plus mentionnées aux 1° à 6° du présent article. En somme, cet article 2 ne contient pas deux créations d'infractions principales mais une création d'infraction principale (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 223-12 du code pénal) ainsi que neuf créations de circonstances aggravantes (alinéa 2<sup>nd</sup> de l'article 223-12 et article 223-12-1 du code pénal).

---

<sup>99</sup> Les circonstances aggravantes mentionnées à l'art. 223-12-1 de la PPL ne sont pas novatrices en ce qu'elles sont identiques à celles de l'art. 221-6-1 du CP.

En regardant de plus près la rédaction des deux articles, il semble qu'ils soient créés selon le même format que les articles 221-6 (régime général) et 221-6-1 (régime spécial pour le conducteur d'un véhicule terrestre à moteur) du code pénal. Finalement, sur les quatre articles seulement deux contiennent des modifications (le premier comportant une modification unique d'augmentation de la durée d'emprisonnement pour l'interruption illégale de grossesse prévue à l'article 223-10 du code pénal<sup>100</sup>). La forme de telles dispositions, outre la complexité liée à leur compréhension, les rendraient délicates à appliquer en pratique en raison de la pluralité d'éléments constitutifs à caractériser ; mais ce n'est pas la seule chose qui étonne dans ce texte.

## *2. Le fond inspiré par l'interruption illégale de grossesse*

Du point de vue de l'interruption illégale de grossesse réprimée à l'article 223-10 du code pénal, l'article 1<sup>er</sup> de la PPL prévoirait une augmentation de durée de prison passant ainsi de cinq ans à « quinze ans de réclusion criminelle ». Le délit deviendrait donc un crime puni d'une peine d'emprisonnement identique à celle réprimant les actes de tortures et de barbarie<sup>101</sup>, le viol<sup>102</sup> ou encore la traite des êtres humains aggravée<sup>103</sup>. Ainsi, en parallèle de cette augmentation particulièrement sévère et discutable de la durée d'emprisonnement pour ce délit, le sénateur souhaite, comme énoncé précédemment, durcir le régime avec le délit « d'interruption illégale de grossesse par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou par le règlement »

A l'image de l'homicide et des violences, cohabiteraient dorénavant deux régimes pour l'interruption illégale de grossesse, un régime intentionnel de réalisation de l'infraction et un régime non intentionnel. En d'autres termes, la nature de l'infraction, sa substance, serait empruntée à l'article 223-10 du code pénal alors que sa forme serait similaire à celle de l'homicide involontaire permettant, de ce fait, au ministère public de s'exonérer du critère d'intentionnalité de l'auteur de mettre fin à la grossesse de la victime sans son consentement. En exonérant le ministère public de la caractérisation de cet élément constitutif, la PPL souhaite faciliter la répression de ce comportement et justifierait cette possibilité sur le fondement de l'alinéa 3 de l'article 121-3 du code pénal<sup>104</sup>. Par conséquent, puisque la forme et le fond avaient

---

<sup>100</sup> Art. 223-10 du CP : « L'interruption de la grossesse sans le consentement de l'intéressée est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. »

<sup>101</sup> Art. 222-1 du CP.

<sup>102</sup> Art. 222-23 du CP.

<sup>103</sup> Art. 225-4-1 et s. du CP.

<sup>104</sup> Art. 121-3 al. 3 du CP : « Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il

été calqués sur des infractions en vigueur, il convenait de se demander si les peines ne l'étaient pas également.

### 3. *Des peines alignées sur celles des violences involontaires*

En affinant les recherches, il se trouve que les peines étaient aussi inspirées du droit pénal actuel ; à savoir des articles 222-19 et 222-19-1 du code pénal réprimant les violences involontaires<sup>105</sup>. La rédaction des articles 222-19 et 222-19-1 est la même que celle pour l'homicide involontaire et la proposition de loi ; avec en premier lieu un régime général et en second lieu un régime spécial pour le conducteur d'un véhicule terrestre à moteur. Cependant, les peines de la proposition sont identiques à celles des violences involontaires, contrairement à celles prévues aux 221-6 et 221-6-1 du code pénal. Les peines des articles réprimant l'homicide involontaire étant plus sévères que celles punissant les violences involontaires et par conséquent l'interruption involontaire de grossesse.

Toutefois, la similitude entre violences involontaires et interruption involontaire de grossesse s'arrête à la peine de prison (seule qui nous intéresse dans le cadre de cette étude). En effet, pour être appliqués, les articles 222-19 et s. nécessitent la caractérisation d'une incapacité totale de travail de plus de trois mois. Élément qui n'est pas repris dans la présente proposition. Une fois encore, il semble que le sénateur ait fait le choix de ne retenir que des éléments constitutifs des infractions susmentionnées dans le dessin de favoriser une répression commode et sévère de l'interruption involontaire de grossesse (par le conducteur d'un véhicule terrestre à moteur).

### 4. *Qu'en retenir ?*

En résumé, le droit en vigueur prévoit déjà un large panel d'infractions. Certes, l'interruption illégale de grossesse ne semble pas pouvoir être retenue par le parquet en l'absence manifeste de volonté du prévenu de réaliser l'infraction. L'enjeu réside donc autour de la possibilité de poursuivre l'humoriste pour homicide involontaire sur l'enfant à naître de la jeune femme. Deux hypothèses sont actuellement envisageables.

---

est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. »

<sup>105</sup> L'homicide et blessures involontaires sont un « Ensemble des infractions d'atteintes non intentionnelles à la vie et à l'intégrité physiques des personnes. Le régime des atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique résulte pour l'essentiel de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à modifier la définition des délits non intentionnels. » ; D. – Fiches d'orientation – Homicide et blessures involontaires – Septembre 2022.

La première, de jurisprudence constante, consiste à refuser l'application des articles fondant la répression de l'homicide involontaire au cas de l'enfant à naître. Effectivement, la Chambre criminelle de la Cour de cassation refuse d'étendre le délit d'homicide involontaire à cette situation<sup>106</sup> au motif que la loi pénale est d'interprétation stricte<sup>107</sup>. Pour que ce délit soit caractérisé, il est nécessaire que la victime (personne physique) détienne la personnalité juridique. Cependant, un fœtus n'est considéré comme une personne physique que s'il naît vivant et viable. De cette manière, aucune action ne pourrait être engagée sur le fondement des articles 221-6 et suivants en cas de décès du fœtus *in utero*<sup>108</sup>. Un revirement de jurisprudence aurait pour conséquences de remettre en cause le principe juridique fondamental : le droit à l'autodétermination de la mère, corollaire du droit à la libre disposition de son corps.

Dans la seconde hypothèse, le décès du fœtus résulterait des séquelles de l'accident. Le fœtus serait alors né vivant mais non viable. Ainsi, selon la Chambre criminelle de la Cour de cassation, celui qui a causé la mort d'un enfant ayant vécu une heure après sa naissance, lequel est décédé des suites des lésions subies au moment de l'accident est coupable d'homicide involontaire<sup>109</sup>. Enfin, en ce qui concerne les violences involontaires, elles ne pourraient pas, non plus, fonder une action en justice pour réprimer le décès du fœtus puisque celui-ci ne revêt pas la qualification d « autrui ».

En conclusion, c'est l'expertise médicale qui fournira la solution. Si le fœtus est décédé *in utero* alors les articles 221-6 et suivants du code pénal ne pourront pas s'appliquer. En revanche, s'il est démontré que le fœtus a respiré et est décédé des suites de l'accident alors la qualification pénale pourra être retenue. Et, étant donné que l'humoriste fut testé positif aux stupéfiants après la survenance des faits, il pourrait encourir une peine de sept ans d'emprisonnement, voire dix ans si deux circonstances, ou plus, sont caractérisées par le parquet. En attendant, il est important de rappeler que le prévenu est présumé innocent. Aucune conclusion hâtive ne devant être tirée de ce raisonnement.

Enfin, pour ce qui est de la PPL précédemment étudiée, les modifications sont particulièrement critiquables tant au regard du droit pénal actuel, que de la rédaction des articles ou encore du point de vue du quantum des peines. En effet, il ressort du développement, outre

---

<sup>106</sup> Le régime juridique de l'enfant à naître relève des textes particuliers sur l'embryon et le fœtus.

<sup>107</sup> GALLOIS (J.), « Refus d'extension de l'homicide involontaire au cas de l'enfant à naître : la jurisprudence persiste », *Dalloz Actualité*, 27 février 2015.

<sup>108</sup> Cass. crim., 30 juin 1999, n° 97-82.35, arrêt Golfier ; Cass., Ass. Plèn., 29 juin 2001, n° 99-85.973.

<sup>109</sup> Cass., Crim., 2 décembre 2003, 03-82.344.

l'absence de nécessité de création une infraction d'interruption involontaire de grossesse, cette réalisation serait dangereuse en ce qu'elle ouvrirait la porte à l'octroi de la personnalité juridique au fœtus et donc risquerait de mettre en danger le droit à l'avortement. Ainsi la déclaration de la Première ministre sur les volontés du gouvernement d'être « intraitable » et de « sanctionner plus sévèrement les conduites addictives » en matière de violences routières<sup>110</sup> ne semblent pas justifier une profusion législative en la matière, tant d'un point de vue des dépôt que des promulgations.

### **III. Les lois : tenants et aboutissements**

Au cours de l'étude quatre lois ont été promulguées. Si elles ne représentent qu'une faible part des textes étudiés, leur impact est cependant le plus conséquent car ces dernières sont les seules à impacter directement le droit positif. Eu égard à la caractère particulier, il convenait de rechercher l'origines (A) de ces dispositions préoccupantes (B) qui exclues totalement la possibilité de dépenaliser/légaliser certains comportements infractionnels (C).

#### **A. Les origines de la suractivité législative**

Les lois semblent être la conséquence de divers facteurs. Le premier, consisterait à penser qu'elles répondent aux attentes sécuritaires des Français (1). Or, il se trouve qu'elles sont davantage le résultat d'un politiques internes que d'un réel besoin de répression (2).

##### *1. Une réponse à besoin répressif de la population civile*

Comme énoncé à plusieurs reprises, la surpopulation carcérale ne s'expliquerait pas par une augmentation démographique mais par une hausse du sentiment d'insécurité chez les citoyens qui se retrouverait aussi chez les magistrats qui, pour un taux stable de condamnations, incarcèrent plus et plus longtemps. Dans ses explications sur la qualité de la loi, Jean Carbonnier énonçait également qu' « en même temps, il y a aussi l'idée que la règle proclamée rassure le public, elle émane une charge positive. La stratégie est aussi de tenir calmes les lobbies politiques<sup>111</sup>. » Depuis plusieurs décennies, le législateur aurait délaissé les principes fondamentaux de la loi au profit d'une satisfaction civile. Les lois ne seraient donc plus promulguées pour répondre à des besoins juridiques mais pour rassurer ses sujets.

---

<sup>110</sup> Cf. note n° 92, p. 40.

<sup>111</sup> DE VITA (A.), « Entretien avec Jean Carbonnier : passion et légèreté dans le sentiment du droit », dans : VERDIER (R.), *Jean Carbonnier. L'homme et l'œuvre, PU de Paris Nanterre*, 15 février 2012, p. 646-676.

De cette manière, les PPL seraient donc une forme de réponse symbolique aux appréhensions soulevées par la population civile du comble d'un prétendu « vide juridique » en cette matière. Elle préviendrait également le passage à l'acte. De ce point de vue, l'efficacité psychologique est garantie. Carbonnier ajoutait qu'« en outre, la force symbolique ne doit pas être sous-estimée. L'applicabilité prévaut sur l'application effective. En vérité l'ineffectivité peut maintenir en tout cas une efficacité sur le plan psychologique. Manifestement, le phénomène est plus évident pour la loi pénale, la crainte de subir les sanctions prévues dissuade, ou elle peut dissuader, de commettre des infractions. Autrement dit, l'ineffectivité n'équivaut pas toujours à l'inefficacité de la norme<sup>112</sup>. » En d'autres termes, le législateur paraît préférer mettre en avant les effets psychologiques de la loi au détriment de son efficacité.

Du reste, l'effet dissuasif de la loi n'a jamais été formellement démontré. En effet, selon Sonja Snacken, criminologue et présidente du Conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe en 2009, « (l)es études empiriques sur la prévention générale semblent suggérer que l'effet dissuasif des peines sur la criminalité est très limité. Tout d'abord, il ne peut y avoir d'effet que dans des formes de criminalité rationnelles, et bon nombre de crimes même très graves ne le sont pas. Ensuite, il apparaît que dans la criminalité rationnelle, c'est plutôt le « rappel à la norme » d'une part, et la « peur du gendarme » d'autre part, qui font effet<sup>113</sup>. »

Par ailleurs, l'OIP écrivait en 2011 qu'« (à) écouter certains discours politiques, l'insécurité est érigée en tête des fléaux dont souffrirait la population. ». Ainsi, les lois seraient-elles l'aboutissement de l'idée reçue selon laquelle les citoyens, et plus particulièrement des victimes et de leur famille, demandent plus de répression ? Cependant, il semblerait que les citoyens Français soient davantage préoccupés par des problématiques sociales de chômage et d'emploi ou encore de santé et de pouvoir d'achat que des questionnements relatifs à la sécurité. Quant aux victimes et à leur famille, des études victimologiques démontrent que « leurs principales attentes relèvent d'un « besoin de se sentir reconnu et respecté en tant que victime » et pas tant de « l'allongement des peines ou de l'abolition de la libération conditionnelle ». <sup>114</sup> » En d'autres termes, l'argument des politiques selon lequel la sécurité passerait par la dissuasion, elle-même gouvernée par des peines lourdes, est abusive et infondée.

---

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> DINDO (S.), « Politique pénale : quand les idées reçues dictent leurs lois », *Dedans Dehors*, n° 74-75, décembre 2011, p. 39.

<sup>114</sup> DINDO (S.), « Politique pénale : quand les idées reçues dictent leurs lois », *op. cit.*, p. 24 à 26.

Malheureusement, les lois continuent d'alourdir le droit pénal car, comme énoncé précédemment pour « l'homicide routier », il n'existe pas d'insécurité juridique induite par un « vide juridique ». Dans un bon nombre de cas, le droit en vigueur est suffisant pour fonder la répression. Par ailleurs, souhaiter créer des peines lourdes ou alourdir fortement des peines existantes, à l'instar de l'article 1<sup>er</sup> de la PLL n° 395, ne serait ni justifié par un manque législatif ni par un besoin social réel de répression puisque le nombre de condamnations n'a pas évolué ces dernières années. En définitive, si l'absence de garantie de promulgation des propositions est opportune, le nombre conséquent et le contenu demeure une source d'inquiétude.

## 2. *Des jeux politiques internes*

Le Doyen Carbonnier affirmait que « (l)a passion de faire les lois, pour l'euphorie, l'ivresse d'être législateur. Légiférer satisfait le désir de pouvoir et de puissance. Ce n'est pas seulement l'attraction pour l'exercice du commandement. Le législateur a une soif perverse d'éternité. Le mot loi évoque des normes universelles et permanentes, éternelles. Tout cela est exaltant, enivrant<sup>115</sup>. » Selon Carbonnier, l'une des explications relatives à la profusion de textes ces six derniers mois serait fondée sur un enivrement des parlementaires pour le pouvoir législatif. Le désir de « laisser une trace » prendrait le pas sur leur mission première : ériger un droit clair, accessible, intelligible et avoir une portée normative.

En 1991 déjà, le Conseil d'Etat, consacrant son rapport public annuel au thème de la sécurité juridique, avait attiré l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion sur la complexité des lois et la prolifération législative. Il avait alors dénoncé « la loi bavarde » ainsi qu' « un droit mou, un droit flou, un droit à l'état gazeux »<sup>116</sup>. Quinze ans plus tard, la haute juridiction administrative a choisi de revenir sur ce sujet et a consacré son rapport public annuel 2006 à la sécurité juridique et à la complexité du droit. Le Conseil d'Etat relevait ainsi que la complexité croissante des normes menaçait l'Etat de droit et que ses effets étaient néfastes tant pour le législateur, qui se trouve « contraint », « submergé » et « contourné », que pour la société, l'utilisateur étant généralement « égaré », les opérateurs économiques confrontés à une réelle insécurité et les juges « perplexes » face à l'application de ce droit<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Cf. note n° 111, p. 49.

<sup>116</sup> Sénat, *La qualité de la loi*, Note de synthèse du service des études juridiques, n° 3, 1<sup>er</sup> octobre 2007, (s.a.).

<sup>117</sup> *Ibid.* ; Grass (E.), « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *Revue du droit public*, n° 1-2003. L'accroissement des normes législatives est fréquemment associé au terme « inflation » depuis un « article fondateur » du doyen René Savatier, intitulé « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », *Dalloz* 1977 chron., page 43.

En pratique, plus de quarante réformes de droit pénal et de procédure pénale ont été votées en dix-huit ans, selon François Molins, le procureur général de la Cour de cassation. Il a dénoncé, lors de l'audience solennelle de rentrée du 10 janvier, « une inflation législative et une “fait-diversification” du droit pénal avec des lois suscitées par l'émotion et dont la qualité, notamment en matière de cohérence du droit et de lisibilité de la norme, laisse parfois à désirer. »<sup>118</sup> Malgré la persistance de ces critiques, la « qualité » de la loi ne paraît pas s'être améliorée et l'inflation législative, notamment en matière pénale, a des conséquences redoutables en ce qu'elle est l'une des causes de la surpopulation carcérale en France.

En parallèle de cet enjeu personnel de s'inscrire dans l'Histoire, s'additionne également une volonté collective (propre à chaque groupe), d'affirmation politique. Ce dessein pouvant se traduire par la pratique de la cosignature, d'un dépôt conséquent de propositions ou encore des textes déposés démontrant une opposition manifeste face à ceux de la majorité<sup>119</sup>. Pour ce qui est de la pratique de la cosignature, la PPL n° 1382 déposée par le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires démontre cet enjeu car, si ce groupe n'a déposé qu'un texte lors de ces six mois, ce dernier est co-signé par des députés de quatre autres groupes parlementaires, à savoir : Les Républicains, NUPES (tous groupes confondus), Démocrates (MoDem et Indépendants) et un membre non-inscrit, faisant de lui le texte le plus co-signé des quarante-cinq traités. Dès lors, cette PPL, est à la fois la manifestation de l'intention politique de faire entendre sa voix mais également, additionnés aux trois autres<sup>120</sup>, le reflet de la tendance réactionnelle de la part du législatif<sup>121</sup>.

Ensuite, le nombre de PPL déposées témoignent d'une volonté de construire une idéologie par tous moyens. Sur les trente-et-un textes déposés à l'Assemblée nationale, treize sont d'origine LR, cinq ont été déposés par le RN et cinq par le groupe Renaissance. Les huit autres sont répartis entre les différents groupes de la chambre et le gouvernement. Le dépôt de texte par groupe allant d'un à treize. Le gouvernement, quant à lui, a déposé un total de sept

---

<sup>118</sup> Cf. note n° 2, p. 7.

<sup>119</sup> Annexe 18 et 18 bis.

<sup>120</sup> Soit les PPL n° 1050 créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières, déposée le 4 avril 2023 ; n° 969 visant à instaurer des peines planchers pour les crimes et délits commis contre les représentants de la force publique, les professionnels de santé et du secteur médico-social, le personnel d'éducation et d'orientation ainsi que l'ensemble des travailleurs investis d'une mission d'utilité publique, déposée le 21 mars 2023 ; et n° 933 visant à mieux protéger les forces de l'ordre en définissant des peines minimales de privation de liberté, déposée le 7 mars 2023. La PPL visant à mieux lutter contre la récidive n° 740 2° rect. est exclue car elle fût, d'une part, déposée avant lesdits événements et, d'autre part, car l'exposé des motifs ne renvoient pas à un fait divers.

<sup>121</sup> Ces quatre textes ont été déposés en réaction soit aux débordements survenus lors des manifestations contre la réforme des retraites en mars dernier soit à l'affaire Palmade.

PJL dont quatre depuis janvier 2023. Enfin, le groupe Démocrate n'a déposé aucune proposition mais est cosignataire de sept textes dont seulement un est en cours de discussion<sup>122</sup>. A l'inverse, le groupe Les Républicains est à l'origine d'environ 30% des textes, aucun n'étant ni entré en discussion ni cosigné. Il conviendrait de poursuivre l'étude pour saisir tous les enjeux que ces mécanismes représentent.

Enfin, il est important de mentionner que les enjeux politiques diffèrent selon que le groupe politique s'inscrit, ou non, dans la majorité. Actuellement, il semble exister un rapport de force entre les groupes Renaissance, Rassemblement National et Les Républicains. Un schéma peut être observé en matière de protection des forces de l'ordre et de lutte contre le trafic de stupéfiants, chacun des groupes ayant déposés au moins un texte relatif à ces problématiques. Ainsi, l'enjeu paraît donc de déposer soit le maximum de textes soit de déposer des textes répondant à ceux de la majorité, ou les deux, dans le dessein d'évincer les propositions de la majorité et, par conséquent, de voir ses propositions débattues. En conclusion, les lois ont des origines multiples avec un critère de nécessité qui demeure minoritaire. Cette appréhension s'est vue confirmée par l'analyse des quatre lois promulguées au cours de l'étude.

#### B. Etude des 4 lois promulguées sur la durée de l'étude : un constat alarmant

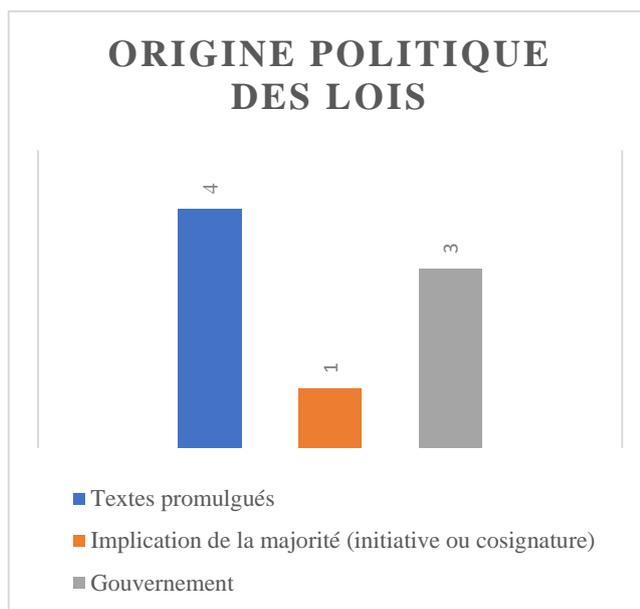
Si les lois ne représentent que quatre textes sur quarante-cinq, soit à peine 10% des modifications, elles constituent néanmoins une dynamique particulière, politique (1) et juridique (2) en ce qu'elles impactent directement le droit existant.

---

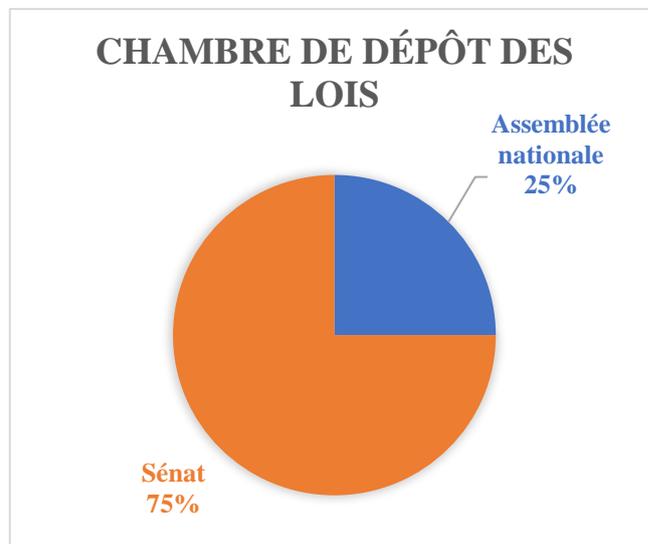
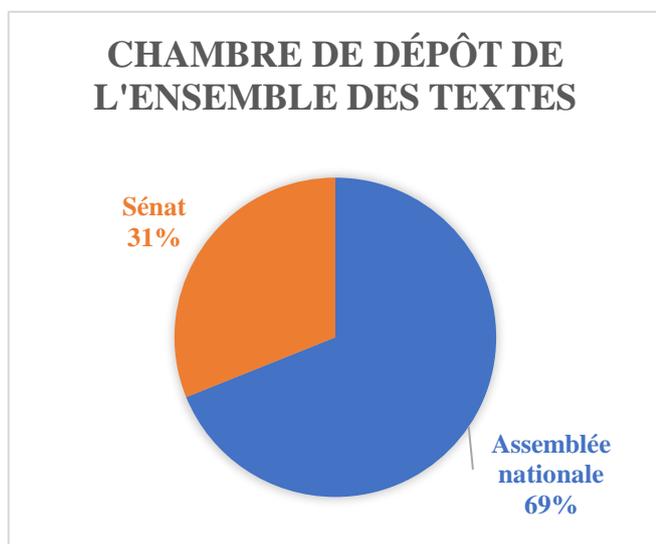
<sup>122</sup> PPL visant à réformer l'accueil des gens du voyage n° 721, déposée à l'Assemblée nationale par M. Xavier Albertini, le 17 janvier 2023.

## 1. Influences politiques

Sur les quatre textes de lois promulgués sur la période étudiée trois d'entre eux étaient des PPL<sup>123</sup>, seul celui porté par M. Arthur Delaporte (député NUPES) et M. Stéphane Vojetta (député Renaissance) était une PPL<sup>124</sup>. Cette répartition questionne sur la possibilité pour un texte d'être promulgué s'il n'est pas issu d'une PPL déposée ou cosignée par la majorité et ensuite, plus largement, de l'être si s'il n'est tout simplement pas issu d'un projet gouvernemental ou soutenu par ce dernier. Une nouvelle fois, une étude plus approfondie et vaste temporellement, serait nécessaire pour corroborer ou infirmer cette analyse.



Ensuite, un questionnement est apparu sur les chambres de dépôt des textes. A savoir, s'il y avait, ou non, un schéma qui se dégagait des dernières promulgations.



<sup>123</sup> Lopmi ; Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (1), publiée au JORF n°0060 du 11 mars 2023 ; Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions (1), publiée au JORF n°0116 du 20 mai 2023.

<sup>124</sup> PPL visant à lutter contre les arnaques et les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux n° 790, déposée le 31 janvier 2023 – devenue la Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux (1), publiée au JORF n°0133 du 10 juin 2023.

En comparant les deux diagrammes, il semblerait qu'une « coutume législative » se soit développée afin de favoriser la promulgation d'un texte. Si la majorité des textes (69% présentés sur le graphique de gauche ci-dessus) sont déposés à l'Assemblée nationale, les lois, quant à elles, ont presque toutes été déposées au Sénat. Dès lors, il apparaît qu'aujourd'hui les PJJ sont plus aisément déposés au Sénat qu'à l'Assemblée nationale afin de garantir leur publication au JOFR. Cela semble se confirmer après étude des autres PJJ. A l'exception du PJJ Programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et diverses dispositions intéressant la défense déposées à l'Assemblée nationale le 04 avril dernier, les trois autres PJJ prévoyant de créer ou durcir des infractions punies d'une peine d'emprisonnement<sup>125</sup> ont tous été déposés au Sénat.

Plus largement encore, lors de ces six mois, PJJ organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire n° 570 et le PJJ d'orientation et de programmation de la justice 2023-2027, tous deux déposés le 03, mai ainsi que le PJJ relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes n°762, déposé le 02 novembre 2022 et en discussion en 2023, l'ont tous été au Sénat. Au total, sur les sept PJJ analysés, six étaient déposés au Sénat dont trois ont été promulgués et les quatre autres sont en cours de discussion.

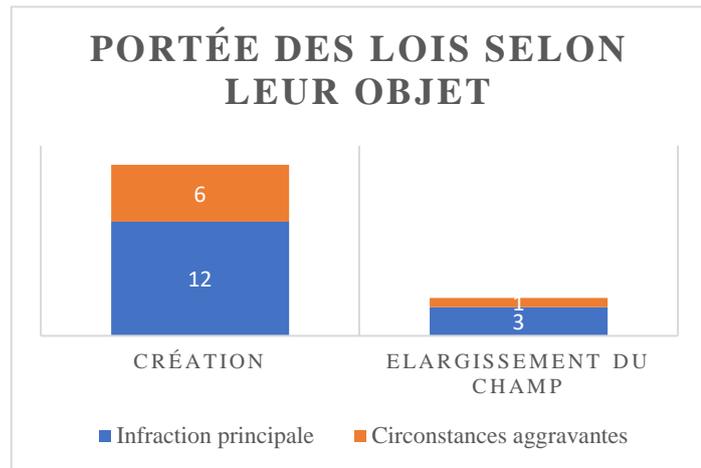
De la sorte, il ne serait pas opportun de tirer des conclusions hâtives de ce schéma car il est réalisé sur une période extrêmement courte. Pour que ces résultats soient probants, il serait intéressant de réaliser une étude similaire sous de précédents législatures et mandatures dans le dessin de savoir si ce mécanisme est vraiment novateur ou si des processus similaires ont pu être élaborés précédemment. Par ailleurs, une étude approfondie permettrait de connaître quels sont les tenants et aboutissements de cette pratique notamment si elle exerce une réelle influence sur la promulgation de PPL, et si, celle-ci n'est pas portée ou soutenue par le Gouvernement et/ou la majorité. En outre, les lois soulèvent aussi des enjeux juridiques.

---

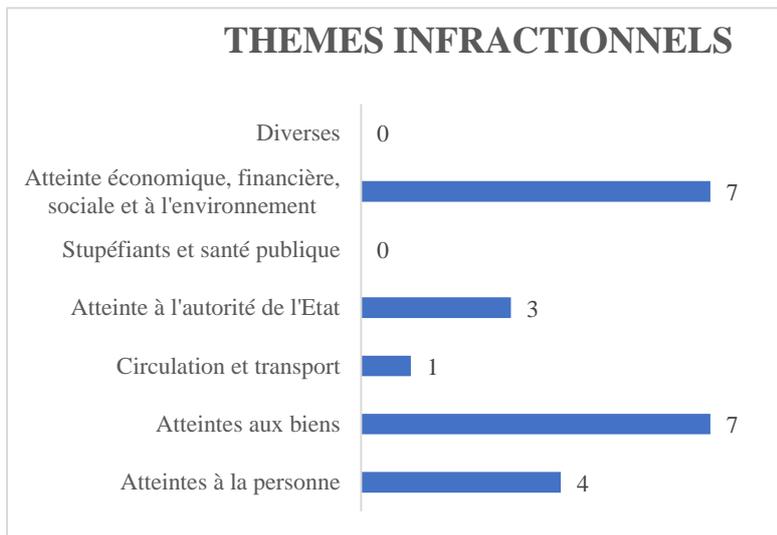
<sup>125</sup> PJJ visant à sécuriser et réguler l'espace numérique n° 593, déposé le 10 mai 2023 ; PJJ visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces n°531, déposé le 13 avril 2023 ; PJJ pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration n° 304, déposé le 1<sup>er</sup> février 2023.

## 2. Enjeux juridiques

A l’instar des données mises en avant dans l’étude globale, le mécanisme légistique dominant dans les lois est la création<sup>126</sup>. Au total, dix-huit créations ont été recensées. Cependant, contrairement aux textes déposés ou en cours de discussion, ces quatre lois sont majoritairement de la création d’infractions principales et non de circonstances aggravantes.



A noté, qu’aucun élargissement du champ (infraction principale ou circonstance aggravante) ni de durcissement n’ont été répertoriés durant l’étude. La mise en avant de la création dans chacune des études confirme donc qu’il s’agit du mécanisme légistique le plus utilisé par les parlementaires et le gouvernement. Cette donnée était également mise en avant par Monsieur Jacquin dans son article qui comptabilisait une majorité de création parmi l’ensemble des infraction votées entre mai 2017 et février 2022<sup>127</sup>.



Ensuite, contrairement aux résultats de l’étude globale, les thèmes que les lois ont les plus modifiés sont les « atteintes économiques, financières, sociales et à l’environnement » et les « atteintes aux biens », les « atteintes à la personne » demeurant en troisième position<sup>128</sup>. Néanmoins, eu

égard aux statistiques gouvernementales, présentées dans le tableau fondant la catégorisation des infractions, les atteintes aux biens (vols et autres atteintes aux biens dans ledit tableau), représentent environ 25% des condamnations au 31 décembre 2022.

<sup>126</sup> Annexe 19.

<sup>127</sup> Annexe 20.

<sup>128</sup> Annexe 21.

Cependant, bien que ce chiffre interpelle, le taux de condamnations sur ce fondement est stable depuis 2020. Au même titre que les « atteintes aux personnes », il ne semble pas exister de réelle exigence à légiférer en la matière. Par ailleurs, la moyenne de modifications par loi est d'environ 6 modifications par textes, ce qui est légèrement plus élevé que la moyenne globale qui était de cinq modifications par texte. De plus, l'une d'entre elle, la Lopmi, comporte dix modifications dont neuf créations (cinq d'infractions principales et quatre de circonstances aggravantes), faisant d'elle l'un des huit textes comportant entre dix et vingt modifications. Ainsi, les dix-huit créations interrogent quant à leur pertinence.

Puisque créer résulte d'un besoin de combler un manque ce dernier est-il, une nouvelle fois, motivé par une nécessité avérée ou simplement par une ambition politique ? Sachant que ces créations ne le sont presque jamais à la demande des professionnels, les textes interpellent d'autant plus. Dans son article, Monsieur Jacquin retranscrivait l'avis de Monsieur Jean-Jacques Urvoas, ancien président (Parti socialiste) de la commission des lois de l'Assemblée nationale, pendant près de quatre ans sous le quinquennat du président de la République François Hollande. Il déplorait la « propension à créer des infractions, d'autant plus navrante qu'il s'agit rarement à la demande des professionnels ».<sup>129</sup>

Dès lors, qu'il s'agisse de « combler les trous dans la raquette » ou de servir ses ambitions politiques, la plupart des lois ne paraissent aujourd'hui ni éminemment nécessaires ni aisément applicables, sans mentionner leur défaut d'accessibilité et d'intelligibilité par les citoyens.

### C. Une volonté de dépenalisation/légalisation minoritaire

Malgré cette logique de surpénalisation des comportements, certains textes déposés ne contiennent pas d'infractions punies d'une peine d'emprisonnement. La prison va intervenir au moment des débats parlementaires. C'est le cas du PJJ relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes n°762<sup>130</sup>. Le texte initial ne contenait pas de peine d'emprisonnement, celle-ci était intervenue après la première lecture à

---

<sup>129</sup> Cf. note n° 2, p. 7.

<sup>130</sup> PJJ relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes n°762, déposé au Sénat par le gouvernement, le 2 novembre 2022.

l'Assemblée nationale. Un nouvel article 13 était créé avec cinq augmentation de la durée d'emprisonnement. Après la lecture en commission mixte paritaire, l'article 13 était devenu l'article 26 et les dispositions étaient maintenues telles quelles.

Toutefois, le Conseil constitutionnel est venu censurer ces dispositions au dispositif 104. « Introduit en première lecture, cet article ne présente pas de lien, même indirect, avec les dispositions de l'article 9 du projet de loi initial, relatif au réexamen périodique de certaines installations nucléaires, ni avec celles de son article 10, relatif à leurs conditions d'arrêt. Il ne présente pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre grief et sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires<sup>131</sup>. »

En somme, ce PJJ pose la question de l'existence d'un équilibre entre sanction et dépenalisation au sein des chambres. La censure du Conseil constitutionnel est la preuve qu'il est possible de se passer d'une peine d'emprisonnement afin de garantir le respect de la loi et pourrait encourager la mise en œuvre d'un mouvement de dépenalisation/légalisation de certains comportements infractionnels. Malheureusement, une telle pratique serait, actuellement, difficile à appliquer car elle irait à l'encontre des « attentes répressives citoyennes » (pour peu qu'elles soient avérées) pour faire face à ce sentiment d'insécurité grandissant.

Néanmoins, cette démarche ne semble pas totalement étouffée puisque, sur la durée de l'étude, la PPL autorisant la légalisation de la consommation récréative de cannabis et encadrant sa production et sa vente n° 653, déposée au Sénat par M. Gilbert-Luc Devinaz et plusieurs de ses collègues (sénateurs SER), le 30 mai 2023, allait en ce sens. En effet, les six articles de ce texte proposent une nouvelle approche en matière de lutte contre le trafic de substances psychoactives/stupéfiants, de même qu'en matière de prévention à l'usage de ces substances ainsi qu'en permettant une meilleure prise en charge des addictions. Si telle initiative, particulièrement novatrice, venait à être discutée, cette dernière pourrait poser les fondements d'un changement de paradigme au sein du système répressif français en déconstruisant l'idée selon laquelle la peine d'emprisonnement est la peine de « référence ».

---

<sup>131</sup> CC, Décision n° 2023-851 DC, 21 juin 2023.

Ce second chapitre met en avant le fait que la création soit le mécanisme légistique privilégié par les parlementaires et le gouvernement quelle que soit la nature du texte étudié. Autre élément, les « atteintes à la personne » demeure le thème infractionnel le plus impacté par les modifications. Enfin, le point le plus éminent concerne la motivation originelle des textes de lois et la quasi-inexistence d'initiatives dépénalisant/légalisant des comportements infractionnels. Il convient de rappeler que cette étude n'a été effectuée que sur six mois. Par conséquent, les chiffres peuvent être biaisés car ils ne se focalisent que sur une courte durée. Il serait intéressant d'étudier les précédentes législatures et de nuancer avec le nombre de sièges pour chaque groupe afin de comprendre si les dynamiques d'incrimination (création ou aggravation d'une peine d'emprisonnement) souhaitent répondre à un besoin sociétal (réel ou supposé) ou bien découlent d'une simple volonté de s'affirmer sur la scène politique. « Une répression tous azimuts, à l'opposé de la réflexion aussi nécessaire qu'urgente sur la place de la prison dans notre société. »

## Conclusion

---

En additionnant les cent vingt infractions recensées par Monsieur Jacquin, aux vingt-deux modifications apportées par les quatre lois étudiées, les cinq ans et demi de mandat du président de la République Emmanuel Macron comptabilisent un total de cent quarante-deux infractions créées ou durcies. Ce ne sont pas les inquiétantes conséquences induites par ces chiffres qui résoudront le problème de surpopulation dont souffre les prisons françaises depuis plus de trente ans.

La population carcérale n'est pas la seule à avoir augmentée. Ces nouvelles infractions, en plus de faciliter le recours à l'emprisonnement, amplifient également les possibilités de placement sous écrou par l'extension du filet pénal. La « prétendue » réponse apaisantes des politiques publiques aux manquements législatifs infère des risques majeurs tant sur les principes fondateurs de la loi que sur ses sujets. De plus, cet argument est d'autant plus biaisé qu'il semble motivé par des intérêts partisans et personnels d'affirmation au sein de la sphère politique.

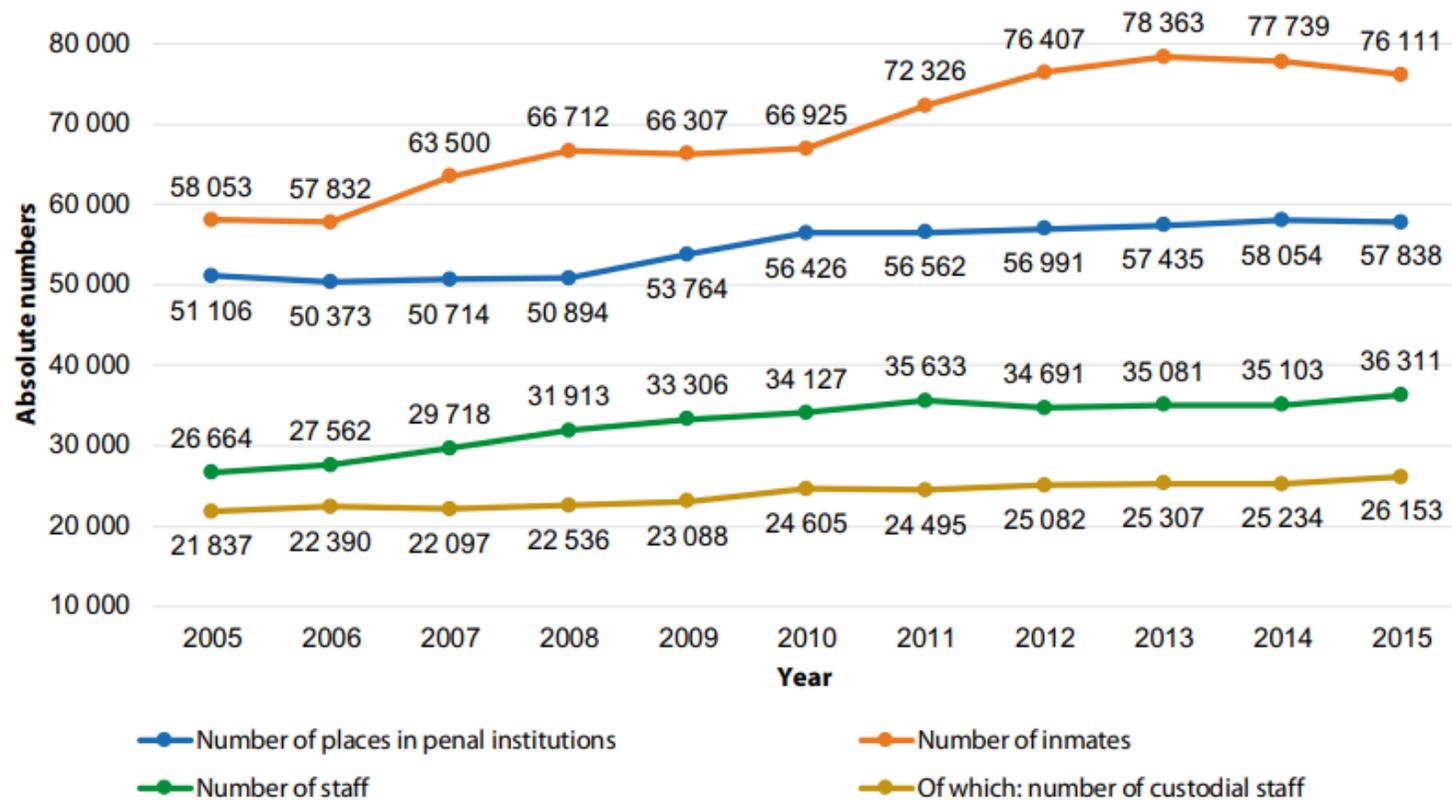
De surcroît, la diminution du seuil de tolérance des Français à la délinquance serait le résultat d'une ineffectivité de la norme et d'une perte de confiance des citoyens dans la norme. Ainsi, ce n'est pas l'existence d'une nécessité à légiférer qui est remise en cause, notamment lorsqu'il s'agit de problématiques innovantes comme en matière de nouvelles technologies, mais le détournement excessif de la loi au profit d'ambitions dénaturant ses principes fondateurs.

C'est ce constat qui fait dire à certains que « plus on construit, plus on incarcère », quand d'autres répliquent que « plus on incarcère, plus on construit ». Les deux interprétations ont leur part de vérité mais ne doivent cependant pas être réduites à ce syllogisme. Un début de solution consisterait à encourager la dépénalisation. Phénomène qui pourrait être développé en parallèle d'une refonte de l'échelle des peines afin de briser le stéréotype selon lequel la peine de prison est la peine de référence en France.

# **Annexes**

## Annexe 1

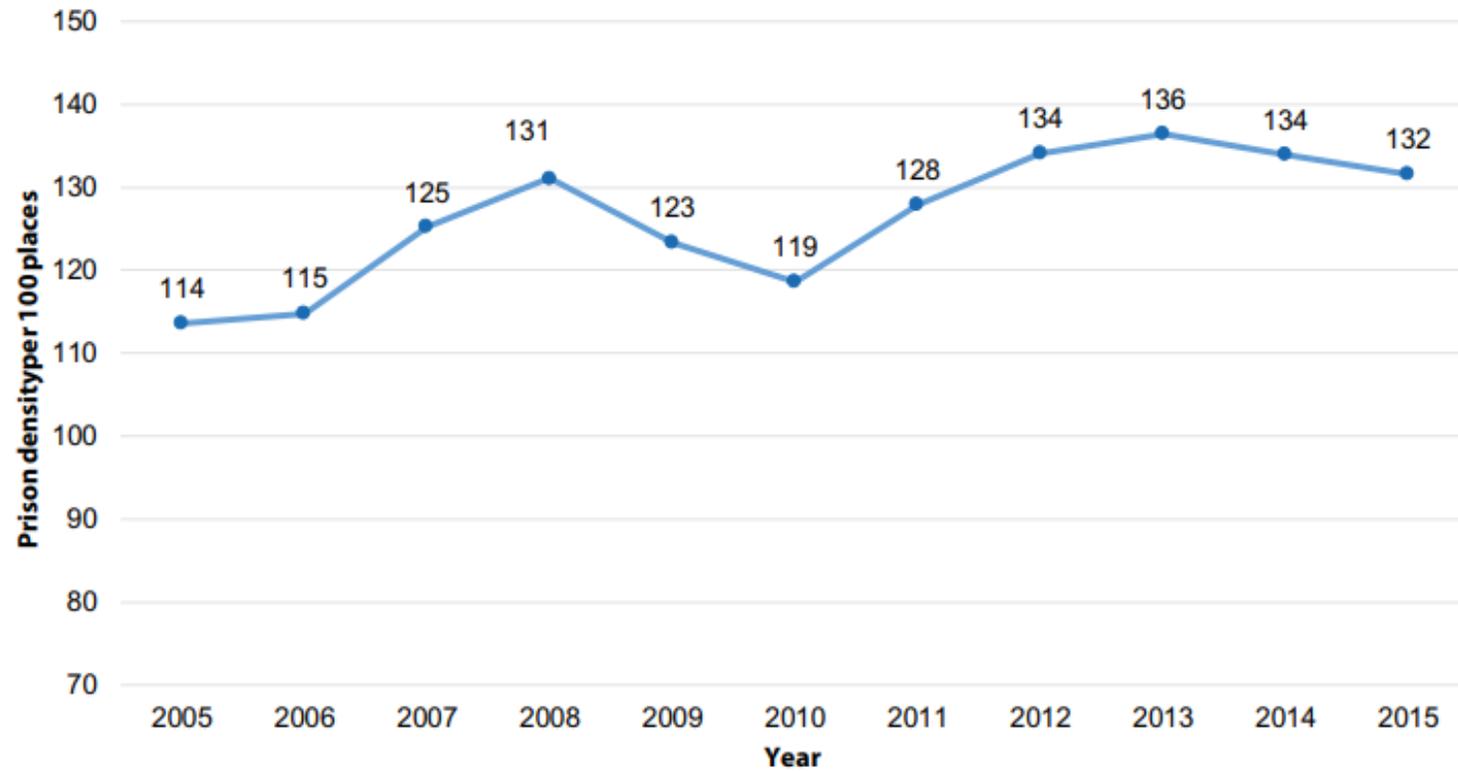
**Figure 3.116. France (4): Total capacity of penal institution and number of inmates**



Source: AEBI (M. F.), BERGER-KOLOPP (L.), BURKHARDT (C.) and TIAGO (M. M.), *Prison in Europe 2005-2015 – Volume 1 : Country profiles*, Council of Europe, Strasbourg, 2019, p. 136.

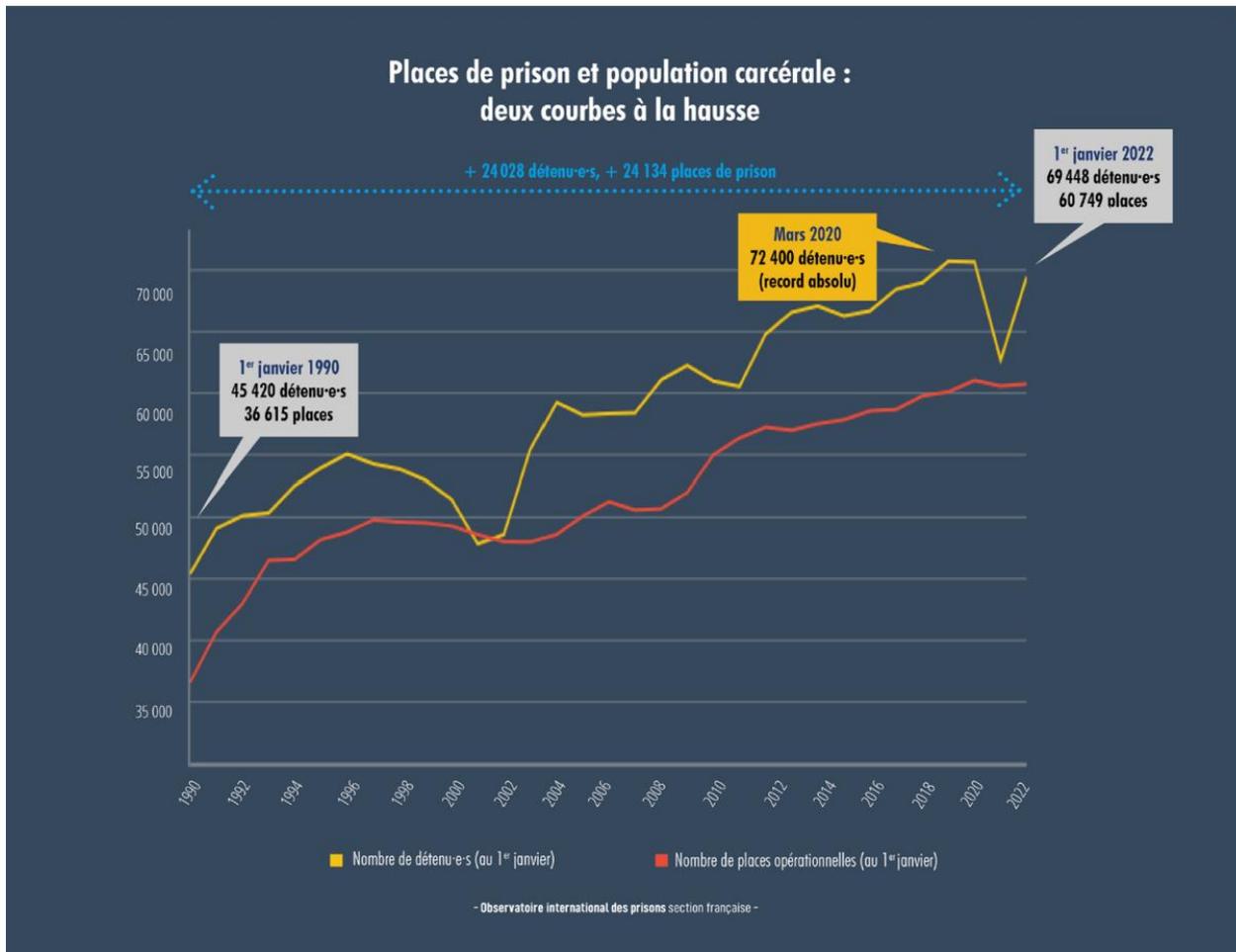
## Annexe 2

**Figure 3.115. France (3): Prison density per 100 places (Overcrowding)**



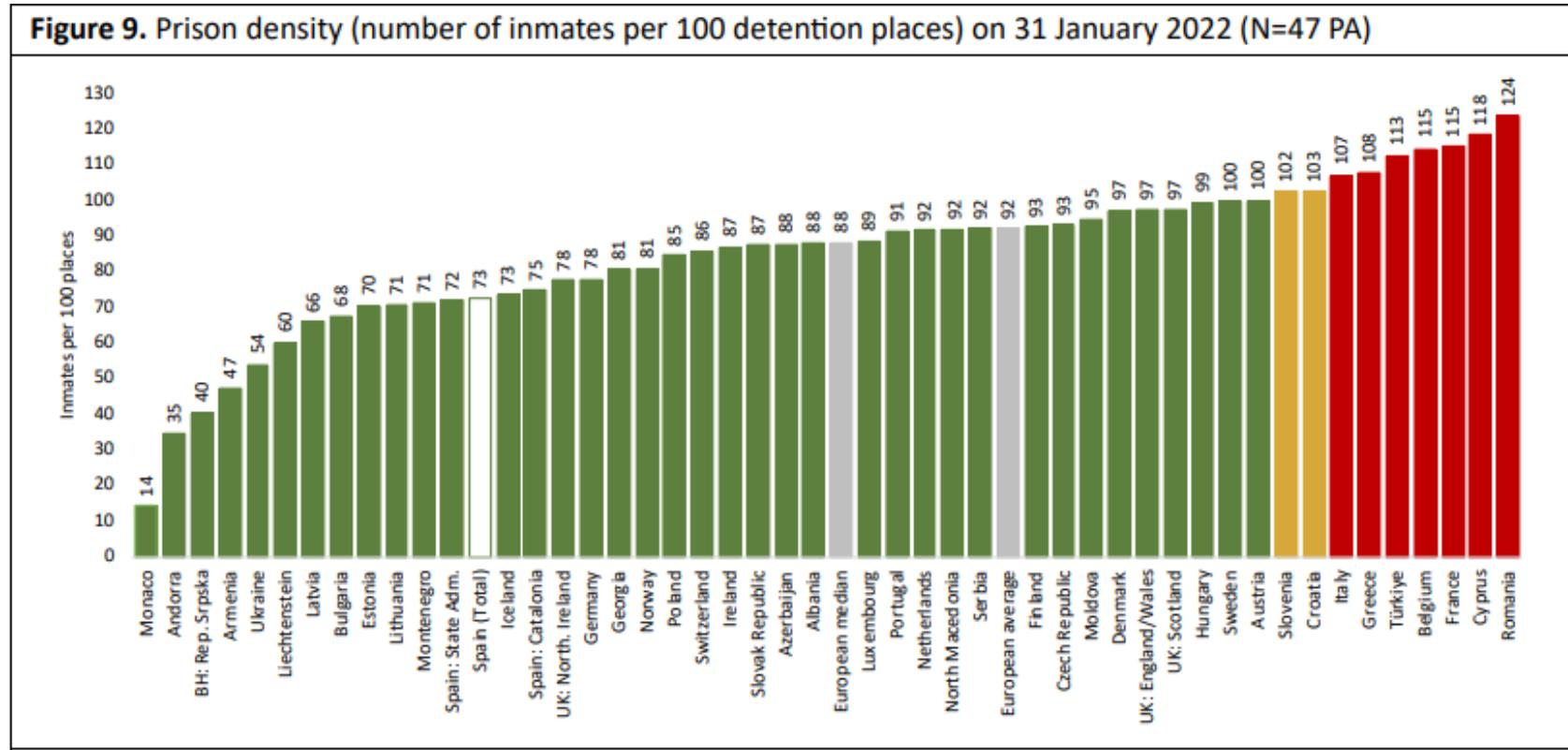
Source: AEBI (M. F.), BERGER-KOLOPP (L.), BURKHARDT (C.) and TIAGO (M. M.), *Prison in Europe 2005-2015 – Volume 1 : Country profiles*, Council of Europe, Strasbourg, 2019, p. 135.

## Annexe 3



Source : OIP, « Dignité en prison – Quelle situation deux ans après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l’Homme ? », Rapport, juin 2022, p. 23.

## Annexe 4



Source: AEBI (M. F.), COCCO (E.) and (MOLNAR (L.), Prisons and Prisoners in Europe 2022 : Key Findings of the SPACE I survey, Council of Europe & University of Lausanne, June 2023, p. 15.

## Annexe 5

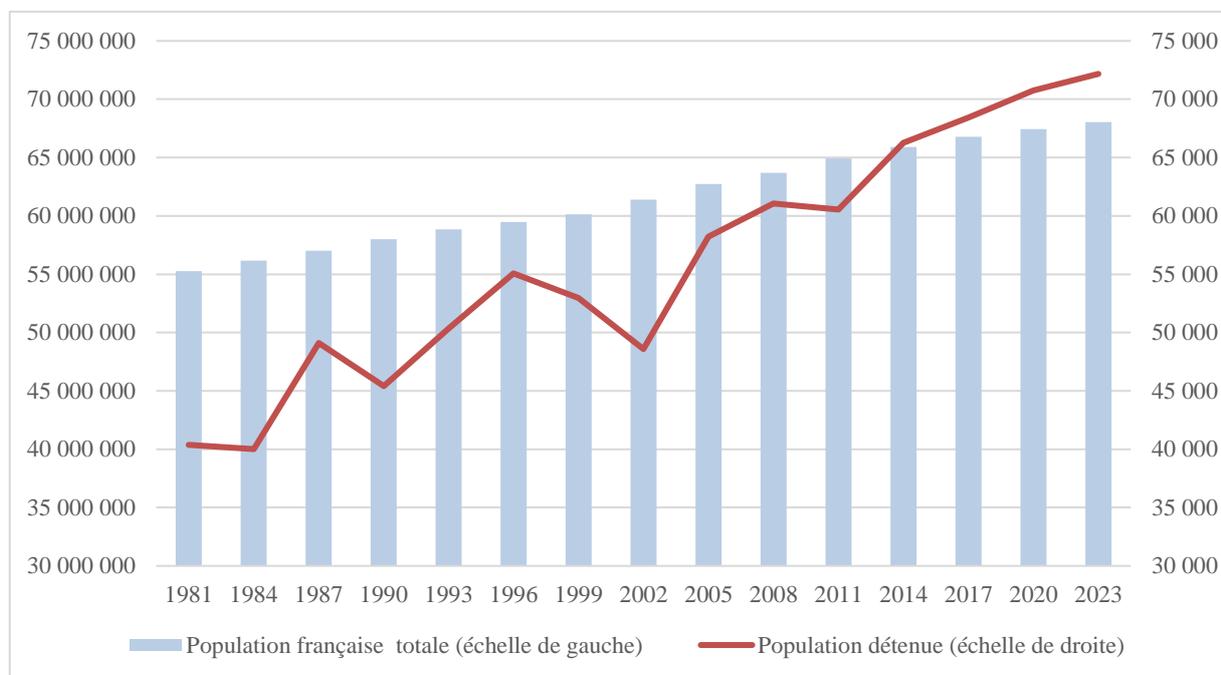
### CAPACITES OPERATIONNELLES DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES 1990-2023

Année (au 1 <sup>er</sup> janvier)	Nombre de détenus	Capacité opérationnelle	Densité carcérale
1990	45 420	36 615	124,0
1992	50 115	42 981	116,6
1994	52 551	46 579	112,8
1996	55 062	48 791	112,9
1998	53 845	49 619	108,5
2000	51 441	49 294	104,4
2002	48 594	48 020	101,2
2004	59 246	48 605	121,9
2006	58 344	51 252	113,8
2008	61 076	50 693	120,5
2010	60 978	54 988	110,9
2012	64 787	57 236	113,2
2014	67 075	57 516	116,6
2016	66 678	58 561	113,9
2018	68 974	59 765	115,4
2020	70 739	61 037	115,9
2022	69 448	60 749	114,3
2023	72 173	60 670	118,7

Source : Ministère de la Justice, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022.

## Annexe 6

### ÉVOLUTION DE LA POPULATION CARCÉRALE FRANÇAISE PAR RAPPORT À LA POPULATION GÉNÉRALE (1980-2022)



Source : Ministère de la Justice, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022 et INSEE, Bilan démographique 2022.

Note : La population INSEE prise en considération inclut les personnes âgées de moins de 13 ans ne pouvant pas être incarcérées.

## Annexe 7

### ÉVOLUTION DES TAUX D'INCARCÉRATION POUR 100 000 HABITANTS EN EUROPE

Pays	Nombre total de détenus au 1 <sup>er</sup> janvier 2022	Taux d'incarcération pour 100 000 habitants au 1 <sup>er</sup> janvier 2012	Taux d'incarcération pour 100 000 habitants au 1 <sup>er</sup> janvier 2022	Évolution du taux d'incarcération entre 2012 et 2022 (en %)
Allemagne	56 294	86,2	67,1	-22,2
Angleterre et Pays de Galles	79 092	152,6	132,3	-13,3
Autriche	8 474	104,1	93,5	-10,3
Belgique	10 960	111,1	93,9	-15,5
Espagne	55 095	1148,7	117,9	-20,7
Finlande	2 776	59,2	50,0	-15,5
<b>France</b>	<b>69 964</b>	<b>117,1</b>	<b>106,7</b>	<b>-8,9</b>
Italie	54 372	1111,6	90,2	-19,1
Norvège	3 081	71,2	55,9	-21,5
Pays-Bas	9 256	67,7	53,8	-20,5
Pologne	71 874	221,1	190,4	-13,9
Suède	7 776	67,8	76,1	12,2
Turquie	303 945	161,0	355,2	120,7
<b>Moyenne</b>			<b>117,2</b>	
<b>Médiane</b>			<b>104,1</b>	

Source : Rapport final du projet SPACE 1 pour l'année 2022, tableaux 3 et 4.

## Annexe 8

**Tableau 32 : Personnes écrouées condamnées et détenues : structure par infraction principale au 1er janvier de chaque année depuis 2016**

Sources : Ministère de la Justice / DAP / EX3 / Statistique trimestrielle des personnes écrouées en France.

A partir de 2022 : Ministère de la Justice / DAP/ EX3 / Infocentre pénitentiaire, alimenté par les données GIDE et GENESIS [Traitement EX3]

Au 1er janvier	Vols (1)		Autre atteinte aux biens (2)		Homicide et atteinte volontaire ayant entraîné la mort		Violence contre les personnes		Autre atteinte à la personne (3)		Atteinte à la législation sur les substances illicites (4)		Viol et agression sexuelle		Atteinte à l'autorité de l'Etat		Circulation, autre que homicide et blessure involontaires		Autre (5)		Ensemble des écroués condamnés détenus
	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	
2016	12 543	25,9%	3 922	8,1%	4 713	9,7%	6 310	13,0%	1 783	3,7%	8 287	17,1%	5 463	11,3%	2 158	4,4%	2 719	5,6%	622	1,3%	<b>48 520</b>
2017	12 121	24,8%	3 806	7,8%	4 765	9,7%	6 507	13,3%	1 855	3,8%	8 704	17,8%	5 533	11,3%	2 202	4,5%	2 852	5,8%	589	1,2%	<b>48 934</b>
2018	11 569	23,5%	3 731	7,6%	4 844	9,9%	6 742	13,7%	2 003	4,1%	8 866	18,0%	5 443	11,1%	2 284	4,6%	3 119	6,3%	558	1,1%	<b>49 159</b>
2019	10 962	22,0%	3 745	7,5%	4 992	10,0%	7 011	14,1%	2 160	4,3%	9 171	18,4%	5 417	10,9%	2 361	4,7%	3 329	6,7%	568	1,1%	<b>49 716</b>
2020	10 386	20,9%	3 664	7,4%	4 927	9,9%	7 745	15,6%	2 369	4,8%	9 042	18,2%	5 336	10,7%	2 328	4,7%	3 336	6,7%	555	1,1%	<b>49 688</b>
2021	8 598	20,3%	2 938	6,9%	4 794	11,3%	7 275	17,2%	2 138	5,0%	6 724	15,9%	5 067	12,0%	1 945	4,6%	2 486	5,9%	429	1,0%	<b>42 394</b>
2022	9 167	19,0%	3 254	6,8%	4 932	10,2%	8 726	18,1%	2 633	5,5%	8 235	17,1%	5 496	11,4%	2 231	4,6%	2 933	6,1%	544	1,1%	<b>48 151</b>

(1) Tous types de vols confondus : vol criminel, vol aggravé et vol simple

(2) Dont escroquerie, filouterie, etc.

(3) Dont homicide et atteinte involontaires

(4) Dont stupéfiants et substances vénémeuses

(5) Autre : Proxénétisme, atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, autres infractions

Champ : France entière

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – Bureau de la donnée, « Séries statistiques des personnes placées sous main de justice. 1980 – 2022 », Ministère de la justice, mis à jour le 30 mai 2023, p. 38, (consulté en juillet 2023).

## Annexe 9

**Tableau 26 : Personnes détenues condamnées : structure par quantum de peine (affaire en cours) au 1er janvier de chaque année**

Source : Ministère de la Justice / DAP / EX3 / Infocentre pénitentiaire, alimenté par les données GIDE et GENESIS [Traitement EX3]

Au 1er janvier	Quantum manquant	Moins de 1 an		1 à moins de 3 ans		3 à moins de 5 ans		5 ans et plus		Ensemble des personnes condamnées* détenues
		Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	
2015 **	-	14 316	28,8%	13 734	27,6%	7 728	15,5%	13 943	28,0%	<b>49 721</b>
2016	-	14 520	29,9%	13 762	28,4%	6 573	13,5%	13 665	28,2%	<b>48 520</b>
2017	-	15 074	30,8%	13 868	28,3%	6 297	12,9%	13 695	28,0%	<b>48 934</b>
2018	-	15 337	31,2%	13 841	28,2%	6 113	12,4%	13 868	28,2%	<b>49 159</b>
2019	-	15 644	31,5%	13 932	28,0%	6 108	12,3%	14 032	28,2%	<b>49 716</b>
2020	371	15 809	31,8%	13 910	28,0%	5 725	11,5%	13 873	27,9%	<b>49 688</b>
2021	361	12 279	29,0%	11 775	27,8%	4 721	11,0%	13 258	31,3%	<b>42 394</b>
2022	337	14 959	31,1%	14 166	29,4%	5 158	10,7%	13 531	28,1%	<b>48 151</b>

Champ : France entière

\* hors condamnés-prévenus à partir de 2020

\*\* données de rétropolation

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – Bureau de la donnée, « Séries statistiques des personnes placées sous main de justice. 1980 – 2022 », Ministère de la justice, mis à jour le 30 mai 2023, p. 32, (consulté en juillet 2023).

## Annexe 10

### Avancement de la procédure législative pour les 45 textes recensés

Avancement de la procédure législative						
Date de dépôt	Nom	Déposé	Discuté	Retiré (après discussion)	Promulgué	Somme des textes
23/06/2023	PPL visant à démocratiser les fonctions électives et renforcer la protection des élus locaux n° 767	1	0	0	0	
20/06/2023	PPL visant à Sanctionner plus durement les violences commises à l'encontre d'une personne investie d'un mandat électif public n° 1431	1	0	0	0	
20/06/2023	PPL visant à Renforcer les condamnations à l'encontre des conducteurs participant aux rodéos urbains n° 1409	1	0	0	0	
15/06/2023	PPL visant à qualifier de profanation le vol, le recel ou la dégradation de plaques funéraires de soldats morts pour la France n° 1377	1	0	0	0	
15/06/2023	PPL visant à Instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382	1	0	0	0	
15/06/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre la violence routière n° 1375	1	0	0	0	
15/06/2023	PPL Instaurant l'infraction d'homicide routier et modifiant les peines pour diverses infractions routières n° 1373	1	0	0	0	
01/06/2023	PPL pour reprendre le contrôle de la politique d'immigration, d'intégration et d'asile n° 677	1	0	0	0	
26/05/2023	PPL renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires n° 648	1	0	0	0	
10/05/2023	PPL visant à sécuriser et réguler l'espace numérique n° 593	0	1	0	0	
10/05/2023	PPL visant à mettre fin à l'occupation illicite des locaux universitaires n° 1222	1	0	0	0	
25/04/2023	PPL tendant à la création d'un délit de maltraitance par négligence des animaux domestiques, apprivoisés ou tenus en captivité n°1148	1	0	0	0	
25/04/2023	PPL visant à lutter efficacement contre le trafic de stupéfiants n° 1147	1	0	0	0	
25/04/2023	PPL visant l'interdiction totale de la vente, de la détention et de la consommation du protoxyde d'azote pour les particuliers n°1132	1	0	0	0	
24/04/2023	PPL visant à réagir plus efficacement contre les campements illégaux de nomades n° 547	1	0	0	0	
13/04/2023	PPL visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces n°531	0	1	0	0	
04/04/2023	PPL visant à mieux lutter contre la vente illicite de tabac n° 1062	1	0	0	0	
04/04/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n°1050	1	0	0	0	
04/04/2023	PPL Programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et diverses dispositions intéressant la défense	0	1	0	0	
21/03/2023	PPL visant à limiter les nuisances causées par l'usage abusif du droit de grève dans les transports en	1	0	0	0	
21/03/2023	PPL visant à reconnaître et sanctionner les violences obstétricales et gynécologiques et à lutter contre ces violences faites aux femmes n°982	1	0	0	0	
21/03/2023	PPL visant à instaurer des peines planchers pour les crimes et délits commis contre les représentants de la force publique, les professionnels de santé et du secteur médico-social, le personnel d'éducation et d'orientation ainsi que l'ensemble des travailleurs investis d'une mission d'utilité publique n° 969	1	0	0	0	
07/03/2023	PPL visant à mieux protéger les forces de l'ordre en définissant des peines minimales de privation de liberté n° 933	1	0	0	0	
06/03/2023	PPL tendant à renforcer la protection pénale de la femme enceinte n° 395	1	0	0	0	
14/02/2023	PPL visant à abolir la chasse à courre n° 850	1	0	0	0	
14/02/2023	PPL visant à lutter contre le dumping social pour les marins navigant sur le Transmanche n°839	1	0	0	0	
01/02/2023	PPL visant à améliorer la sécurité de la pratique de la chasse n° 306 rect.	1	0	0	0	
01/02/2023	PPL pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration n° 304	0	1	0	0	
31/01/2023	PPL visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche n° 798	0	1	0	0	
31/01/2023	PPL visant à renforcer la sécurité des activités nautiques n° 795	1	0	0	0	
31/01/2023	Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux	0	0	0	1	
17/01/2023	PPL tendant à créer un délit d'entrave à un acte de chasse n° 734	1	0	0	0	
17/01/2023	PPL visant à lutter contre les feux d'artifice sauvages et contre l'utilisation des articles pyrotechniques à l'encontre des forces de l'ordre n° 727	1	0	0	0	
17/01/2023	PPL visant à sanctionner d'avantage la consommation de stupéfiants et de produits provoquant des comportements hallucinatoires n°726	1	0	0	0	
17/01/2023	PPL visant à réformer l'accueil des gens du voyage n° 721	0	1	0	0	
17/01/2023	PPL visant à durcir les sanctions pour des violences commises envers des élus n° 714	1	0	0	0	
17/01/2023	PPL visant à rétablir le délit de séjour irrégulier en France n° 704	0	1	0	0	
17/01/2023	PPL visant à lutter plus efficacement contre les campements illégaux de gens du voyage, n°698	0	1	0	0	
17/01/2023	PPL visant à mieux lutter contre la récidive n° 740 2e	0	0	1	0	
12/01/2023	PPL visant à renforcer l'ordre public gynécologique et obstétrical bien traitant n° 238	1	0	0	0	
22/12/2022	LOI n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions	0	0	0	1	
05/12/2022	PPL portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique n° 177	0	1	0	0	
18/10/2022	PPL Protéger les logements contre l'occupation illicite	0	1	0	0	
26/09/2022	LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (1)	0	0	0	1	
07/09/2022	LOI n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur	0	0	0	1	
Sous-total						
<b>Total</b>		<b>30</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>45</b>

# Annexe 11

## Portée de 45 textes recensés

Date de dépôt	Nom	Portée du texte déposé											Somme des modifications
		Création		Augmentation de la durée de la peine d'emprisonnement		Élargissement du champ		Durcissement					
		Infraction principale	Circumstances aggravantes	Infraction principale	Autres infractions et circonstances aggravantes	Infraction principale	Autres infractions aggravantes	Attention préalable	Période de sûreté	Aménagement de la peine	Credits de réduction de peine	Peines planchers	
23/06/2023	PPL visant à démocratiser les fonctions électives et renforcer la protection des élus locaux n° 767	0	1	0	0	2	9	0	8	0	0	0	20
20/06/2023	PPL visant à Sanctionner plus durement les violences commises à l'encontre d'une personne investie d'un mandat électif public n° 1431	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2
20/06/2023	PPL visant à Renforcer les condamnations à l'encontre des conducteurs participant aux rodéos urbains n° 1409	0	0	1	0	0	6	0	0	0	1	0	8
15/06/2023	PPL visant à qualifier de profanation le vol, le recel ou la dégradation de plaques funéraires de soldats morts pour la France n° 1377	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
15/06/2023	PPL visant à Instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382	0	3	0	2	0	0	1	0	4	0	3	13
15/06/2023	PPL créant l'homicide routier et renforcer les sanctions contre la violence routière n° 1375	0	4	2	5	0	0	4	1	0	0	0	16
15/06/2023	PPL instaurant l'infraction d'homicide routier et modifiant les peines pour diverses infractions routières n° 1373	0	3	0	7	0	0	0	0	0	0	0	10
01/06/2023	PPL pour reprendre le contrôle de la politique d'immigration, d'intégration et d'asile n° 677	2	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
26/05/2023	PPL renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires n° 648	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
10/05/2023	PPL visant à sécuriser et réguler l'espace numérique n° 593	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
10/05/2023	PPL visant à mettre fin à l'occupation illicite des locaux universitaires n° 1222	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
25/04/2023	PPL tendant à la création d'un délit de maltraitance par négligence des animaux domestiques, apprivoisés ou tenus en captivité n°1148	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
25/04/2023	PPL visant à lutter efficacement contre le trafic de stupefiants n° 1147	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
25/04/2023	PPL visant l'interdiction totale de la vente, de la détention et de la consommation du protoxyde d'azote pour les particuliers n°1132	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
24/04/2023	PPL visant à réagir plus efficacement contre les campements illégaux de nomades n° 547	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
13/04/2023	PPL visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces n°531	0	0	1	1	4	0	0	0	0	0	0	6
04/04/2023	PPL visant à mieux lutter contre la vente illicite de tabac n° 1062	0	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	5
04/04/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n°1050	0	4	2	0	2	0	1	0	0	0	1	10
04/04/2023	PPL Programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et diverses dispositions intéressant la défense	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
21/03/2023	PPL visant à limiter les nuisances causées par l'usage abusif du droit de grève dans les transports en commun n°997	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
21/03/2023	PPL visant à reconnaître et sanctionner les violences obstétricales et gynécologiques et à lutter contre ces violences faites aux femmes n°982	0	2	0	0	0	4	0	0	0	0	0	6
21/03/2023	PPL visant à instaurer des peines planchers pour les crimes et délits commis contre les représentants de la force publique, les professionnels de santé et du secteur médico-social, le personnel d'éducation et d'orientation ainsi que l'ensemble des travailleurs investis d'une mission d'utilité publique n°	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8
07/03/2023	PPL visant à mieux protéger les forces de l'ordre en définissant des peines minimales de privation de liberté n°	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
06/03/2023	PPL tendant à renforcer la protection pénale de la femme enceinte n° 295	1	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	11
14/02/2023	PPL visant à abolir la chasse à courre n° 850	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
14/02/2023	PPL visant à lutter contre le dumping social pour les marins navigant sur le Transmanche n°839	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
01/02/2023	PPL visant à améliorer la sécurité de la pratique de la chasse n° 306 rect.	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
01/02/2023	PPL pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration n° 304	2	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
31/01/2023	PPL visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche n° 798	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
31/01/2023	PPL visant à renforcer la sécurité des activités nautiques n° Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
31/01/2023	PPL visant à améliorer la sécurité de la pratique de la chasse n° 306 rect.	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
17/01/2023	PPL tendant à créer un délit d'entrave à un acte de chasse n° 734	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

17/01/2023	PPL visant à lutter contre les feux d'artifice sauvages et contre l'utilisation des articles pyrotechniques à l'encontre des forces de l'ordre n° 727	0	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	5
17/01/2023	PPL visant à sanctionner d'avantage la consommation de stupéfiants et de produits provoquant des comportements hallucinatoires n°726	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
17/01/2023	PPL visant à réformer l'accueil des gens du voyage n° 721	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
17/01/2023	PPL visant à durcir les sanctions pour des violences commises envers des élus n° 714	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
17/01/2023	PPL visant à rétablir le délit de séjour irrégulier en France n° 704	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
17/01/2023	PPL visant à lutter plus efficacement contre les campements illégaux de gens du voyage, n°698	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
17/01/2023	PPL visant à mieux lutter contre la récidive n° 740 2e rectifié	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
12/01/2023	PPL visant à renforcer un suivi gynécologique et obstétrical bienveillant n° 238	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15
22/12/2022	LOI n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	5
05/12/2022	PPL portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique n° 177	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
18/10/2022	PPL Protéger les logements contre l'occupation illicite n° 360	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	4
26/09/2022	LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables [1]	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
07/09/2022	LOI n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur	5	4	0	0	0	1	0	0	0	0	0	10
Sous-total		40	76	14	16	16	27	6	10	4	1	17	227
Total		116			30		43			38			

# Annexe 12

## Type d'infractions visées pour les 45 textes recensés

Date de dépôt	Nom	Type d'infraction visée																				Somme		
		Atteintes à la personne								Atteintes aux biens				Circulation et transport	Atteinte à l'autorité de l'Etat	Stupéfiants et santé publique		Atteinte économique, financière, sociale et à l'environnement					Diverses	
		Homicide volontaire	Homicide involontaire	Viol et agressions sexuelles	Violences	Atteintes graves	Harcèlement moral	Autres	Vol	Atteintes aux animaux	Recel	Autres atteintes aux biens	Stupéfiants			Santé publique	Environnement	Atteintes économiques, financières et à la consommation	Atteintes sociales	Non renseignée	Transversale			
23/06/2023	PPL visant à démocratiser les fonctions électives et renforcer la protection des élus locaux n° 767	2	0	0	14	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	20	
20/06/2023	PPL visant à Sanctionner plus durement les violences commises à l'encontre d'une personne investie d'un mandat électif public n° 1431	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
20/06/2023	PPL visant à Renforcer les condamnations à l'encontre des conducteurs participant aux rodéos urbains n° 1409	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	8	
15/06/2023	PPL visant à qualifier de profanation le vol, le recel ou la dégradation de plaques funéraires de soldats morts pour la France n° 1377	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
15/06/2023	PPL visant à instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382	0	10	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	13	
15/06/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre la violence routière n° 1375	0	12	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	16	
15/06/2023	PPL instaurant l'infraction d'homicide routier et modifiant les peines pour diverses infractions routières n° 1373	0	8	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	
01/06/2023	PPL pour reprendre le contrôle de la politique d'immigration, d'intégration et d'asile n° 677	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	7	
26/05/2023	PPL renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires n° 648	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
10/05/2023	PPL visant à sécuriser et réguler l'espace numérique n° 593	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3	
10/05/2023	PPL visant à mettre fin à l'occupation illicite des locaux universitaires n° 1222	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
25/04/2023	PPL tendant à la création d'un délit de maltraitance par négligence des animaux domestiques, apprivoisés ou tenus en captivité n°1148	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
25/04/2023	PPL visant à lutter efficacement contre le trafic de stupéfiants n° 1147	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	
25/04/2023	PPL visant l'interdiction totale de la vente, de la détention et de la consommation du protoxyde d'azote pour les particuliers n°1132	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	
24/04/2023	PPL visant à réagir plus efficacement contre les campements illégaux de nomades n° 547	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
13/04/2023	PPL visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces n°521	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	6	
04/04/2023	PPL visant à mieux lutter contre la vente illicite de tabac n° 1062	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	5	
04/04/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n°1050	0	8	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	
04/04/2023	PPL Programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et diverses dispositions intéressant la défense	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
21/03/2023	PPL visant à limiter les nuisances causées par l'usage abusif du droit de grève dans les transports en commun n°997	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
21/03/2023	PPL visant à reconnaître et sanctionner les violences obstétricales et gynécologiques et à lutter contre ces violences faites aux femmes n°982	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	6	
21/03/2023	PPL visant à instaurer des peines planchers pour les crimes et délits commis contre les représentants de la force publique, les professionnels de santé et du secteur médico-social, le personnel d'éducation et d'orientation ainsi que l'ensemble des travailleurs investis d'une mission d'utilité publique n° 969	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8	
07/03/2023	PPL visant à mieux protéger les forces de l'ordre en définissant des peines minimales de privation de liberté n° 933	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	
06/03/2023	PPL tendant à renforcer la protection pénale de la femme enceinte n° 935	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	
14/02/2023	PPL visant à abolir la chasse à courre n° 850	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	
14/02/2023	PPL visant à lutter contre le dumping social pour les marins navigant sur le Transmanche n°839	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
01/02/2023	PPL visant à améliorer la sécurité de la pratique de la chasse n° 906 rect.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	0	0	9	

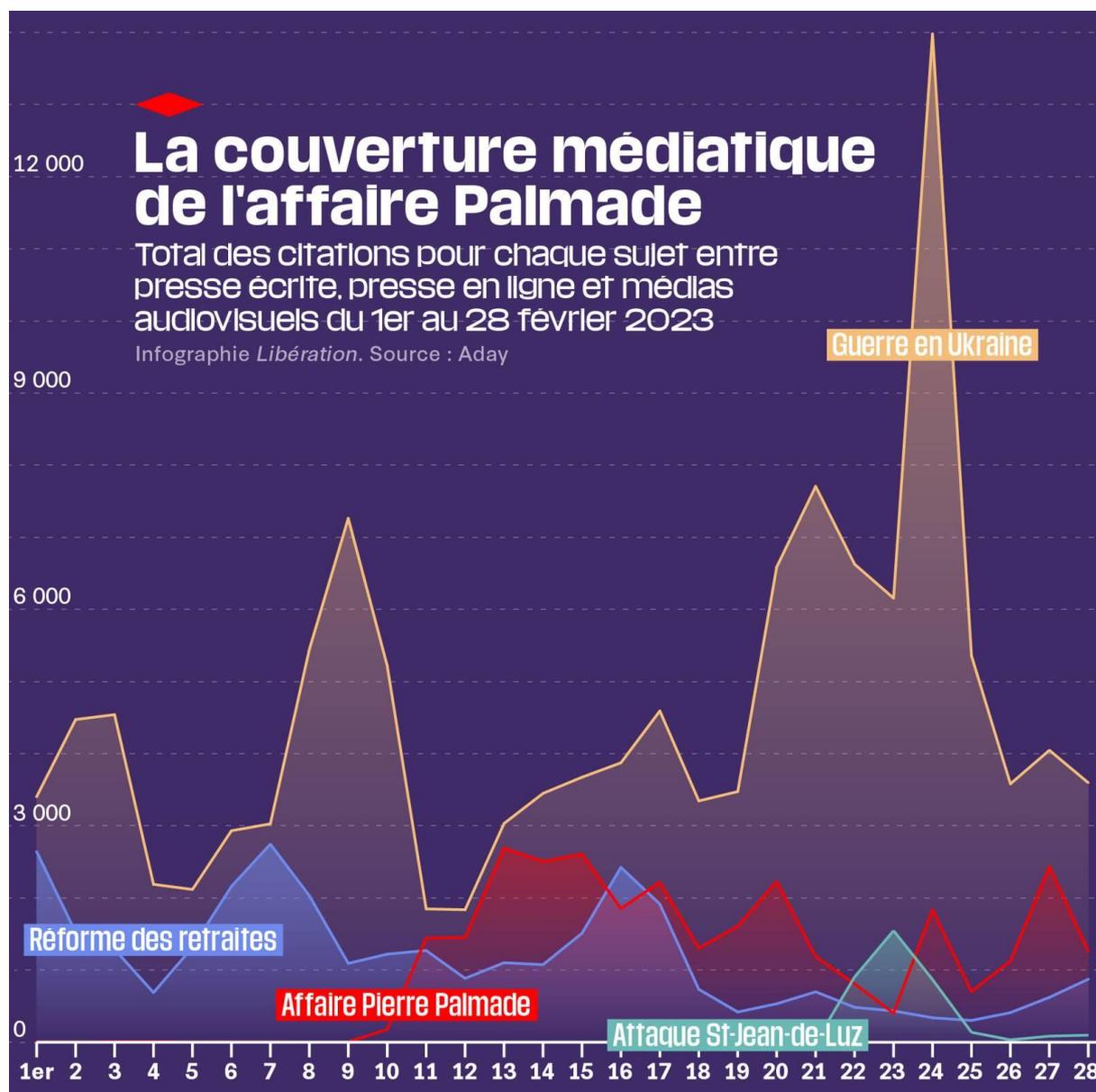
01/02/2023	PIL pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration n° 304	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	2	0	0	0	0	0	0	0	6
31/01/2023	PPL visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche n° 798	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
31/01/2023	PPL visant à renforcer la sécurité des activités nautiques n° 795	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
31/01/2023	Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	5
17/01/2023	PPL tendant à créer un délit d'entrave à un acte de chasse n° 734	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
17/01/2023	PPL visant à lutter contre les feux d'artifice sauvages et contre l'utilisation des articles pyrotechniques à l'encontre des forces de l'ordre n° 727	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	5
17/01/2023	PPL visant à sanctionner d'avantage la consommation de stupéfiants et de produits provoquant des comportements hallucinatoires n°728	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
17/01/2023	PPL visant à réformer l'accueil des gens du voyage n° 721	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
17/01/2023	PPL visant à durcir les sanctions pour des violences commises envers des élus n° 714	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
17/01/2023	PPL visant à rétablir le délit de séjour irrégulier en France n° 704	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
17/01/2023	PPL visant à lutter plus efficacement contre les campements illégaux de gens du voyage, n°698	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
17/01/2023	PPL visant à mieux lutter contre la récidive n° 740 2e rectificatif	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
12/01/2023	PPL visant à renforcer un suivi gynécologique et obstétrical bientraitant n° 238	0	0	12	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15
22/12/2022	LOI n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	5
05/12/2022	PPL portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique n° 177	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4
18/10/2022	PPL Protéger les logements contre l'occupation illicite n° 360	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
26/09/2022	LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (1)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
07/09/2022	LOI n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Sous-total		2	38	14	38	1	2	21	1	2	2	18	4	29	6	3	13	13	1	6	13	227
Total		116							23				4	29	9		27			19		

## Annexe 13

	Date	Homicide volontaire	Viol et agression sexuelle	Violences	Autre atteinte à la personne	Vol	Autre atteinte aux biens	Circulation et transport	Atteinte à l'autorité de l'Etat	Infraction aux stupéfiants et à la santé publique	Atteinte économique, financière, sociale et à l'environnement	Non renseigné	Total
Stats STMF 30/09/2022 : <a href="http://www.justice.gouv.fr/art_pix/STAT_STMF_2022_09.xlsx">http://www.justice.gouv.fr/art_pix/STAT_STMF_2022_09.xlsx</a>	12/31/2020	4 802	5 204	8 146	2 138	9 406	2 773	2 183	2 456	5 032	1 212	343	43 695
		10,99%	11,91%	18,64%	4,89%	21,53%	6,35%	5,00%	5,62%	11,52%	2,77%	0,78%	100,00%
	3/30/2021	4 833	5 272	8 404	2 288	9 786	2 904	2 368	2 486	5 681	1 270	352	45 644
		10,59%	11,55%	18,41%	5,01%	21,44%	6,36%	5,19%	5,45%	12,45%	2,78%	0,77%	100,00%
	6/30/2021	4 917	5 398	9 007	2 466	9 840	3 031	2 564	2 687	6 164	1 340	353	47 767
		10,29%	11,30%	18,86%	5,16%	20,60%	6,35%	5,37%	5,63%	12,90%	2,81%	0,74%	100,00%
Stats STMF 31/12/2022 : <a href="http://www.justice.gouv.fr/art_pix/STAT_STMF_2022_12.xlsx">http://www.justice.gouv.fr/art_pix/STAT_STMF_2022_12.xlsx</a>	12/31/2021	4 541	5 619	10 329	2 703	10 167	3 025	2 475	2 714	6 390	1 558	338	49 859
		9,11%	11,27%	20,72%	5,42%	20,39%	6,07%	4,96%	5,44%	12,82%	3,12%	0,68%	100,00%
	3/31/2022	4 590	5 710	10 507	2 764	10 175	3 073	2 565	2 707	6 599	1 635	426	50 751
		9,04%	11,25%	20,70%	5,45%	20,05%	6,06%	5,05%	5,33%	13,00%	3,22%	0,84%	100,00%
	6/30/2022	4 645	5 842	10 896	2 807	10 163	3 101	2 642	2 750	6 731	1 662	428	51 667
		8,99%	11,31%	21,09%	5,43%	19,67%	6,00%	5,11%	5,32%	13,03%	3,22%	0,83%	100,00%
Stats STMF 31/12/2022 : <a href="http://www.justice.gouv.fr/art_pix/STAT_STMF_2022_12.xlsx">http://www.justice.gouv.fr/art_pix/STAT_STMF_2022_12.xlsx</a>	9/30/2022	4 612	5 842	11 260	2 816	10 175	3 136	2 622	2 772	6 679	1 662	402	51 978
		8,87%	11,24%	21,66%	5,42%	19,58%	6,03%	5,04%	5,33%	12,85%	3,20%	0,77%	100,00%
	12/31/2022	4 691	6 027	11 199	2 824	10 010	3 209	2 649	2 816	6 806	1 630	385	52 246
		8,98%	11,54%	21,44%	5,41%	19,16%	6,14%	5,07%	5,39%	13,03%	3,12%	0,74%	100,00%

Source : Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Fichier statistique Genesis

## Annexe 14



Source : FRANQUE (A.) et CLAIR (A.), « Sensationnalisme. Affaire Palmade dans les médias, l'overdose », *Libération*, 4 mars 2023 : [https://www.liberation.fr/economie/medias/affaire-palmade-dans-les-medias-loverdose-20230304\\_IPSI2UZVGZE6LKMHDK3W53TL7A/](https://www.liberation.fr/economie/medias/affaire-palmade-dans-les-medias-loverdose-20230304_IPSI2UZVGZE6LKMHDK3W53TL7A/) (consulté en août 2023).

Annexe 15  
 Avancement de la procédure législative des 5 textes réaction à  
 l'affaire Palmade

---

Avancement de la procédure législative						
Date de dépôt	Nom	Déposé	Discuté	Retiré (après discussion)	Promulgué	Somme des textes
15/06/2023	PPL visant à Instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382 (LIOT)	1	0	0	0	1
15/06/2023	PPL créant l'homicide routier et renforcer les sanctions contre la violence routière n° 1375 (LR)	1	0	0	0	1
15/06/2023	PPL instaurant l'infraction d'homicide routier et modifiant les peines pour diverses infractions routières n° 1373 (RE)	1	0	0	0	1
04/04/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n°1050 (LR)	1	0	0	0	1
06/03/2023	PPL tendant à renforcer la protection pénale de la femme enceinte n° 395 (indép. Rép. et Ter.)	1	0	0	0	1
Sous-total		5	0	0	0	5
<b>Total</b>		<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>

## Annexe 16

### Portée des 5 textes réaction à l'affaire Palmade

Date de dépôt	Nom	Portée du texte déposé											Somme des modifications
		Création		Augmentation de la durée de		Elargissement du champ		Durcissement					
		Infraction principale	Circonstances aggravantes	Infraction principale	Dans le cadre de circonstances aggravantes	De l'infraction principale	Des circonstances aggravantes	Détention provisoire	Période de sûreté	Aménagements de peines	Crédits de réduction de peine	Peines planchers	
15/06/2023	PPL visant à Instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382	0	3	0	2	0	0	1	0	4	0	3	13
15/06/2023	PPL créant l'homicide routier et renforcer les sanctions contre la violence routière n° 1375 (LR)	0	4	2	5	0	0	4	1	0	0	0	16
15/06/2023	PPL instaurant l'infraction d'homicide routier et modifiant les peines pour diverses infractions routières n° 1373 (RE)	0	3	0	7	0	0	0	0	0	0	0	10
04/04/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n°1050 (LR)	0	4	2	0	2	0	1	0	0	0	1	10
06/03/2023	PPL tendant à renforcer la protection pénale de la femme enceinte n° 395 (indép. Rép. et Ter.)	1	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Sous-total		1	23	5	14	2	0	6	1	4	0	4	60
<b>Total</b>		<b>24</b>		<b>19</b>		<b>2</b>		<b>15</b>					<b>60</b>

## Annexe 17

### Type d'infractions visées des 5 textes réaction à l'affaire Palmade

Date de dépôt	Nom	Type d'infraction visée																			Somme		
		Atteintes à la personne							Atteintes aux biens				Circulation et transport	Atteinte à l'autorité de l'Etat	Stupéfiants et santé publique		Atteinte économique, financière, sociale et à l'environnement			Diverses			
		Homicide volontaire	Homicide involontaire	Viol et agressions sexuelles	Violences	Atteintes graves	Harcèlement moral	Autres	Vol	Atteintes aux animaux	Recel	Autres atteintes aux biens			Stupéfiants	Santé publique	Environnement	Atteintes économiques, financières et à la consommation	Atteintes sociales	Non renseignée		Transversale	
15/06/2023	PPL visant à Instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382 (LIOT)	0	10	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	13
15/06/2023	PPL créant l'homicide routier et renforcer les sanctions contre la violence routière n° 1375 (LR)	0	12	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	16
15/06/2023	PPL instaurant l'infraction d'homicide routier et modifiant les peines pour diverses infractions routières n° 1373 (RE)	0	8	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
04/04/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n°1050 (LR)	0	8	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10
06/03/2023	PPL tendant à renforcer la protection pénale de la femme enceinte n° 395 (Indép. Rép. et Ter.)	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Sous-total		0	38	0	4	1	0	12	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	3	60
Total		55							0				0	0	2		0			3		60	

# Annexe 18

## Groupe politique principal signataire pour les 45 textes recensés

Date de dépôt	Nom	Groupe politique principal signataire																			
		Assemblée nationale										Sénat									
		RE (et apparentés)	RN	LFI	LR	Démocrate	NUPES (tous groupes confondus)	Horizons et apparentés	LIOT	Non inscrit	Gvt	LR	SER	UC	RDPI	CRCE	RDSE	Les indépendants, République et territoires	Ecologistes, solidarité et territoires	Non inscrit	Gvt
23/06/2023	PPL visant à démocratiser les fonctions électives et renforcer la protection des élus locaux n° 767											0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
20/06/2023	PPL visant à Sanctionner plus durement les violences commises à l'encontre d'une personne investie d'un mandat électif public n° 1431	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0										
20/06/2023	PPL visant à Renforcer les condamnations à l'encontre des conducteurs participant aux rodéos urbains n° 1409	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0										
15/06/2023	PPL visant à qualifier de profanation le vol, le recel ou la dégradation de plaques funéraires de soldats morts pour la France n° 1377	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0										
15/06/2023	PPL visant à Instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0										
15/06/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre la violence routière n° 1375	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0										
15/06/2023	PPL instaurant l'infraction d'homicide routier et modifiant les peines pour diverses infractions routières n° 1373	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
01/06/2023	PPL pour reprendre le contrôle de la politique d'immigration, d'intégration et d'asile n° 677											1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26/05/2023	PPL renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires n° 648											1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10/05/2023	PPL visant à sécuriser et réguler l'espace numérique n° 593											0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
10/05/2023	PPL visant à mettre fin à l'occupation illicite des locaux universitaires n° 648	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0										
25/04/2023	PPL tendant à la création d'un délit de maltraitance par négligence des animaux domestiques, apprivoisés ou tenus en captivité n° 1148	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0										
25/04/2023	PPL visant à lutter efficacement contre le trafic de stupéfiants n° 1147	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0										
25/04/2023	PPL visant l'interdiction totale de la vente, de la détention et de la consommation du protoxyde d'azote pour les particuliers n° 1132	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0										
24/04/2023	PPL visant à réagir plus efficacement contre les campements illégaux de nomades n° 547											0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
13/04/2023	PPL visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces n° 531											0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
04/04/2023	PPL visant à mieux lutter contre la vente illicite de tabac n° 1062	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0										
04/04/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n° 1050	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0										
04/04/2023	PPL Programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et diverses dispositions intéressant la défense	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1										
21/03/2023	PPL visant à limiter les nuisances causées par l'usage abusif du droit de grève dans les transports en commun n° 997	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0										
21/03/2023	PPL visant à reconnaître et sanctionner les violences obstétricales et gynécologiques et à lutter contre ces violences faites aux femmes n° 982	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0										



## Annexe 18 bis

### Groupe politique cosignataire pour les 45 textes recensés

Date de dépôt	Nom	Groupe politique co-signataire																				Somme des cosignatures	
		Assemblée nationale										Sénat											
		RE (et apparentés)	RN	LFI	LR	Démocrate	NUPES (tous groupes confondus)	Horizons et apparentés	LIOT	Non inscrit	GVT	LR	SER	UC	RDPI	CRCE	RDSE	LES indépendants, République et territoires	Ecologistes, solidarité et territoires	Non inscrit	GVT		
23/06/2023	PPL visant à démocratiser les fonctions électives et renforcer la protection des élus locaux n° 767																						0
20/06/2023	PPL visant à Sanctionner plus durement les violences commises à l'encontre d'une personne investie d'un mandat électif public n° 1431																						0
20/06/2023	PPL visant à Renforcer les condamnations à l'encontre des conducteurs participant aux rodéos																						0
15/06/2023	PPL visant à qualifier de profanation le vol, le recel ou la dégradation de plaques funéraires de soldats morts pour la France n° 1377																						0
15/06/2023	PPL visant à instaurer un délit et un crime d'homicide routier et à mieux accompagner les familles de victimes n° 1382	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0												4
15/06/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre la violence routière n° 1375	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0												1
15/06/2023	PPL instaurant l'infraction d'homicide routier et modifiant les peines pour diverses infractions	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0												3
01/06/2023	PPL pour reprendre le contrôle de la politique d'immigration, d'intégration et d'asile n° 677																						0
26/05/2023	PPL renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires n° 648											0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
10/05/2023	PPL visant à sécuriser et réguler l'espace numérique n° 593																						0
10/05/2023	PPL visant à mettre fin à l'occupation illicite des locaux universitaires n° 1222																						0
25/04/2023	PPL tendant à la création d'un délit de maltraitance par négligence des animaux domestiques, apprivoisés ou tenus en captivité n°1148	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0												1
25/04/2023	PPL visant à lutter efficacement contre le trafic de stupéfiants n° 1147																						0
25/04/2023	PPL visant l'interdiction totale de la vente, de la détention et de la consommation du protoxyde d'azote pour les particuliers n°1132																						0
24/04/2023	PPL visant à réagir plus efficacement contre les campements illégaux de nomades n° 547																						0
13/04/2023	PPL visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces n°531																						0
04/04/2023	PPL visant à mieux lutter contre la vente illicite de tabac n° 1062																						0
04/04/2023	PPL créant l'homicide routier et renforçant les sanctions contre les violences routières n°1050	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0												1
04/04/2023	PPL Programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et diverses dispositions intéressant la défense																						0
21/03/2023	PPL visant à limiter les nuisances causées par l'usage abusif du droit de grève dans les transports																						0
21/03/2023	PPL visant à reconnaître et sanctionner les violences obstétricales et gynécologiques et à lutter contre ces violences faites aux femmes n°992																						0



## Annexe 19

### Portée des 4 lois promulguées

Date de dépôt	Nom	Portée du texte déposé											Somme des modifications
		Création		Augmentation de la durée de		Elargissement du champ		Durcissement					
		Infraction principale	Circonstances aggravantes	Infraction principale	Dans le cadre de circonstances aggravantes	De l'infraction principale	Des circonstances aggravantes	Détention provisoire	Période de sûreté	Aménagements de peines	Crédits de réduction de peine	Peines planchers	
31/01/2023	Loi (ex PPL) n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
22/12/2022	LOI (ex PJJ) n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	5
26/09/2022	LOI (ex PJJ) n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (1)	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
07/09/2022	LOI (PJJ) n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur	5	4	0	0	0	1	0	0	0	0	0	10
Sous-total		12	6	0	0	3	1	0	0	0	0	0	22
<b>Total</b>		<b>18</b>		<b>0</b>		<b>4</b>		<b>0</b>					<b>22</b>

## Annexe 20

---

### Nombre d'infractions votées entre mai 2017 et février 2022, par grand thème

■ Création      ■ Durcissement

#### Divers/société\*



#### Sécurité



#### Environnement



#### Infraction sexuelle



#### Séparatisme



#### Financement politique



#### Crise sanitaire



\* Violences conjugales, diffusion de fausses informations, cruauté envers un animal...

Source : JACQUIN (J.B.), « 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](https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/03/16/un-quinquennat-de-nouvelles-infractions-penales-au-risque-de-la-confusion_6117683_3224.html) (consulté en avril 2023).

## Annexe 21

### Type d'infractions visées pour les 4 lois promulguées

Date de dépôt	Nom	Type d'infraction visée																				Somme	
		Atteintes à la personne							Atteintes aux biens					Circulation et transport	Atteinte à l'autorité de l'Etat	Stupéfiants et santé publique		Atteinte économique, financière, sociale et à l'environnement			Diverses		
		Homicide volontaire	Homicide involontaire	Viol et agressions sexuelles	Violences	Atteintes graves	Harcèlement moral	Autres	Vol	Atteintes aux animaux	Recel	Autres atteintes aux biens	Stupéfiants			Santé publique	Environnement	Atteintes économiques, financières et à la consommation	Atteintes sociales	Non renseignée	Transversale		
31/01/2023	Loi (ex PPL) n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	5	
22/12/2022	LOI (ex P.J.L) n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	5	
26/09/2022	LOI (ex P.J.L) n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (1)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	
07/09/2022	LOI (P.J.L) n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	10	
Sous-total		0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	7	1	3	0	0	2	5	0	0	0	22	
<b>Total</b>		<b>4</b>							<b>7</b>					<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>		<b>7</b>			<b>0</b>		<b>22</b>

## Bibliographie

---

### I. Dictionnaire et encyclopédie

D. – Fiches d'orientation – Circonstances aggravantes – Août 2022.

D. – Fiches d'orientation – Homicide et blessures involontaires – Septembre 2022.

Institut de statistique de l'UNESCO – Glossaire FR – Patrimoine Culturel – Cadre de l'UNESCO pour les statistiques culturelles – 2009.

### II. Ouvrage général

MATHIEU (B.), *La loi, D.*, 2<sup>e</sup> éd., Connaissance du droit, 10 novembre 2004, 142 p.

### III. Articles de doctrine

ASSIER-ANDRIEU (L.), « Carbonnier Jean, *Droit et passion du droit sous la Ve République*, coll. « Forum », 1996. », *Droit et société*, n° 40, 1998, p. 651-658.

DE VITA (A.), « Entretien avec Jean Carbonnier : passion et légèreté dans le sentiment du droit », dans : VERDIER (R.), *Jean Carbonnier. L'homme et l'œuvre*, PU de Paris Nanterre, 15 février 2012, p. 646-676.

DINDO (S.), « Politique pénale : quand les idées reçues dictent leurs lois », *Dedans Dehors*, n° 74-75, décembre 2011, p. 24-26.

GALLOIS (J.), « Refus d'extension de l'homicide involontaire au cas de l'enfant à naître : la jurisprudence persiste », *Dalloz Actualité*, 27 février 2015.

HISPALIS (G.), « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs*, n° 114, septembre 2005/3, p. 101 à 115.

MISSOFFE (P.), « Pas au bout de nos peines », *Dedans Dehors*, OIP, n°118, avril 2023, p. 4.

SIMONNOT (D.) et CERE (J.-P.), « Comment désengorger les prisons ? », *Cahiers français*, La Documentation française, n° 426, mars-avril 2022.

### IV. Rapports, notes et commentaires

ABADIE (C.) et FAUCILLON (E.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale*, Commission des lois, Assemblée nationale, 19 juillet 2023, 168p.

AEBI (M. F.), BERGER-KOLOPP (L.), BURKHARDT (C.) and TIAGO (M. M.), *Prison in Europe 2005-2015 – Volume 1 : Country profiles*, Council of Europe, Strasbourg, 2019, p. 136.

AEBI (M. F.), COCCO (E.) and (MOLNAR (L.), *Prisons and Prisoners in Europe 2022 : Key Findings of the SPACE I survey*, Council of Europe & University of Lausanne, June 2023, p. 15.

Assemblée nationale, Commission des lois, *Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice (n° 1346) (M. Jean Terlier, rapporteur général, MM. Erwan Balanant et Philippe Pradal, rapporteurs) et sur le projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire (n° 1345) (M. Didier Paris, rapporteur), et discussion générale*, Compte rendu, 14 juin 2023, n° 63, p. 5.

OIP, *Dignité en prison – Quelle situation deux ans après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme ?*, Rapport, juin 2022, p. 23.

Sénat, *La qualité de la loi*, Note de synthèse du service des études juridiques, n° 3, 1<sup>er</sup> octobre 2007, (s.a.).

## V. Ressources électroniques

Elsa P., « Faits-divers. Pierre Palmade en boîte de nuit à Bordeaux : les détails de sa virée nocturne dévoilés », La depeche.fr, 29 juin 2023 : <https://www.ladepeche.fr/2023/06/29/pierre-palmade-en-boite-de-nuit-a-bordeaux-les-details-de-sa-viree-nocturne-devoiles-11309163.php> (consulté en août 2023).

France info, « Faits-divers. Affaire Pierre Palmade : la justice confirme le placement sous contrôle judiciaire de l'humoriste », 14 mars 2023, (s.a.) : [https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/pierre-palmade/affaire-pierre-palmade-la-justice-confirme-le-placement-sous-contrôle-judiciaire-de-l-humoriste\\_5710448.html](https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/pierre-palmade/affaire-pierre-palmade-la-justice-confirme-le-placement-sous-contrôle-judiciaire-de-l-humoriste_5710448.html) (consulté en août 2023).

France info, « Faits-divers. Pierre Palmade : le comédien n'ira pas en prison », 14 mars 2023, (s.a.) : [https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/pierre-palmade/pierre-palmade-le-comedien-n-ira-pas-en-prison\\_5710865.html](https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/pierre-palmade/pierre-palmade-le-comedien-n-ira-pas-en-prison_5710865.html) (consulté en août 2023).

France info, « Sécurité routière : Elisabeth Borne annonce la suspension "automatique" du permis de conduire en cas de conduite sous l'emprise de stupéfiants », (s.a.), 17 juillet 2023 : [https://www.francetvinfo.fr/societe/securite-routiere/securite-routiere-elisabeth-borne-annonce-la-suspension-automatique-du-permis-de-conduire-en-cas-de-conduite-sous-l-emprise-de-stupefiants\\_5955650.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/securite-routiere/securite-routiere-elisabeth-borne-annonce-la-suspension-automatique-du-permis-de-conduire-en-cas-de-conduite-sous-l-emprise-de-stupefiants_5955650.html) (consulté en août 2023).

FRANQUE (A.) et CLAIR (A.), « Sensationnalisme. Affaire Palmade dans les médias, l'overdose », Libération, 4 mars 2023 :

[https://www.liberation.fr/economie/medias/affaire-palmade-dans-les-medias-loverdose-20230304\\_IPSI2UZVGZE6LKMHDK3W53TL7A/](https://www.liberation.fr/economie/medias/affaire-palmade-dans-les-medias-loverdose-20230304_IPSI2UZVGZE6LKMHDK3W53TL7A/) (consulté en août 2023).

FOURNY (M.), « Pour Laurent Ruquier, l'affaire Palmade a été médiatisée de façon « abjecte » », *Le Point*, 10 avril 2023 : [https://www.lepoint.fr/societe/pour-laurent-ruquier-l-affaire-palmade-a-ete-mediatisee-de-facon-abjecte-10-04-2023-2515604\\_23.php](https://www.lepoint.fr/societe/pour-laurent-ruquier-l-affaire-palmade-a-ete-mediatisee-de-facon-abjecte-10-04-2023-2515604_23.php) (consulté en août 2023).

Gouvernement, « Poursuivre le plan de création de 15 000 places nouvelles en prison », 3 mai 2023 : <https://www.gouvernement.fr/politiques-prioritaires/renforcer-l-ordre-republicain-et-encourager-l-engagement/poursuivre-le-plan-de-creation-de-15-000-places-nouvelles-en-prison> (consulté en juillet 2023).

JACQUIN (J.B.), « 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](https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/03/16/un-quinquennat-de-nouvelles-infractions-penales-au-risque-de-la-confusion_6117683_3224.html) (consulté en avril 2023).

Midi Libre, « Accident de Pierre Palmade : un « lynchage » médiatique dénoncé par le comédien Gil Alma », 23 février 2023, (s.a.) : <https://www.midilibre.fr/2023/02/23/accident-de-pierre-palmade-un-lynchage-mediatique-denonce-par-le-comedien-gil-alma-11018327.php> (consulté en août 2023).

Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, « Infraction principale », (s.a. et s. d.) : <https://www.interieur.gouv.fr/fr/Interstats/Sources-et-methodes-statistiques/Glossaire/Infraction-principale> (consulté en août 2023).

Ministère de l'intérieur et des Outre-mer, « Peine principale », (s.a. et s. d.) : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Interstats/Sources-et-methodes-statistiques/Glossaire/Peine-principale> (consulté en août 2023).

Observatoire des disparités dans la justice pénale, « Comment évolue la population carcérale en France ? », dernière mise à jour en juillet 2022, (s.a.) : <https://www.observatoire-disparites-justice-penale.fr/> (consulté en août 2023).

OIP, Présentation de l'OIP, (s. d.) : <https://oip.org/qui-sommes-nous/presentation-de-loip/> (consulté en juin 2023).

OIP, *Plus on construit, plus on enferme – Rompre le cercle vicieux*, Dossier de presse, juillet 2023 : <https://oip.org/wp-content/uploads/2023/07/dp-construction-2023-vf.pdf> (consulté en juillet 2023).

OIP, « Projet de loi justice : des amendements examinés pour réguler la population carcérale », Communiqué de presse, 3 juillet 2023 : <https://oip.org/communique/projet-de-loi-justice-des-amendements-pour-reguler-la-population-carcerale-examines/> (consulté en juillet 2023).

Service-public.fr, « Infraction pénale : peines complémentaires », vérifié le 18 février 2021 - Direction de l'information légale et administrative (Première ministre), Ministère chargé de la justice : <https://www.service-public.fr/> (consulté en août 2023).

## Table des matières

---

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>4</b>
<b>TABLE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>6</b>
<b>PROPOS LIMINAIRES</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>8</b>
<b>CHAPITRE 1<sup>ER</sup> : ESSAI DE RÉDACTION D’UNE MÉTHODOLOGIE</b> .....	<b>12</b>
<b>I. DÉTERMINATION DU SUJET ET DE SES LIMITES</b> .....	<b>12</b>
A. <i>L’objet de l’étude</i> .....	<b>13</b>
B. <i>La durée de l’étude</i> .....	<b>15</b>
<b>II. ANALYSE DE FORME ET DE FOND DES TEXTES</b> .....	<b>16</b>
A. <i>Selon leur portée</i> .....	<b>16</b>
1. Définition des différentes modifications.....	<b>16</b>
2. Principales difficultés rencontrées .....	<b>17</b>
B. <i>Selon le type d’infractions visées</i> .....	<b>20</b>
1. Les fondements de la catégorisation selon le type d’infractions visées.....	<b>21</b>
2. Les thème/catégorie particulier(e)s.....	<b>21</b>
<b>III. MÉTHODE DE CALCUL</b> .....	<b>24</b>
<b>CHAPITRE 2 : ETUDE ANALYTIQUE : 6 MOIS DE PROGRAMME LÉGISLATIF EN MATIÈRE PÉNALE</b> .....	<b>27</b>
<b>I. ETUDE GLOBALE</b> .....	<b>28</b>
A. <i>Etat des lieu au 1<sup>er</sup> juillet 2023</i> .....	<b>28</b>
1. Une majorité de textes uniquement déposés .....	<b>29</b>
2. Un questionnement relatif à la minorité de textes promulgués issus de travaux gouvernementaux .....	<b>30</b>
B. <i>Les modifications selon la portée du texte</i> .....	<b>31</b>
1. La « création » : mécanisme législatif privilégié des parlementaires .....	<b>31</b>
2. La procédure pénale également durcie par les parlementaires .....	<b>33</b>
C. <i>Les modifications selon le type d’infraction visée</i> .....	<b>35</b>
1. Les thèmes infractionnels .....	<b>35</b>

2. Les catégories d'infractions .....	36
<b>II. ETUDE DE CAS .....</b>	<b>37</b>
A. « <i>L'affaire Palmade</i> » : un accident suscitant des réactions excessives .....	38
1. Un débordement médiatique .....	38
2. Une réponse législative précipitée .....	40
B. <i>Des chiffres significatifs</i> .....	41
1. La portée des cinq PPL déposées axée sur la création de circonstances aggravantes et le durcissement de l'application de la loi pénale.....	41
2. Des infractions visées massivement regroupées autour de l'homicide involontaire aggravé .....	43
C. <i>Une réponse pénale existante : exemple pratique avec la création d'une infraction d'interruption involontaire de grossesse</i> .....	44
1. La forme calquée sur le régime de l'homicide involontaire .....	44
2. Le fond inspiré par l'interruption illégale de grossesse .....	46
3. Des peines alignées sur celles des violences involontaires.....	47
4. Qu'en retenir ? .....	47
<b>III. LES LOIS : TENANTS ET ABOUTISSEMENTS .....</b>	<b>49</b>
A. <i>Les origines de la suractivité législative</i> .....	49
1. Une réponse à besoin répressif de la population civile.....	49
2. Des jeux politiques internes .....	51
B. <i>Etude des 4 lois promulguées sur la durée de l'étude : un constat alarmant</i> .....	53
1. Influences politiques .....	54
2. Enjeux juridiques.....	56
C. <i>Une volonté de dépenalisation/légalisation minoritaire</i> .....	57
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>60</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>88</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>92</b>