

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025 portant réécriture du code de procédure pénale (partie législative)

NOR : JUSD2530057P

Monsieur le Président de la République,

L'article 2 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 habilite le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à la réécriture, à droit constant, de la partie législative du code de procédure pénale afin d'en clarifier la rédaction et le plan.

Tel est l'objet de la présente ordonnance, qui répond à une impérieuse nécessité (1) et dont les dispositions doivent être succinctement examinées (2), avant une présentation synthétique du contenu du nouveau code de procédure pénale qui y est annexé (3).

I. – *Nécessité de procéder à la réécriture du code de procédure pénale*

Ainsi que l'indique le rapport du comité des Etats généraux de la justice remis au Président de la République le 8 juillet 2022, l'ensemble des interlocuteurs entendus dans le cadre de cette vaste consultation, enquêteurs, magistrats et avocats, a souligné l'inadéquation du code de procédure pénale, devenu « illisible » et « peu praticable » selon leurs propres termes, du fait des multiples réformes intervenues depuis sa création il y a presque 60 ans.

Le rapport du groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale décrit les conséquences de cette situation en termes d'insécurité juridique, de complexité procédurale et d'insatisfaction des acteurs. Face à des textes qualifiés de « confus et enchevêtrés », il préconise « de réécrire le code de procédure pénale pour une plus grande lisibilité, cohérence et stabilité et de s'inscrire dans une logique de long terme compte-tenu des délais probables de réécriture ». Cette recodification à droit constant constitue ainsi un chantier pluriannuel absolument indispensable.

Les critiques qui peuvent être apportées à la structure du code de procédure pénale sont en effet multiples, et la plus importante est certainement celle qui constate l'incohérence du plan, qui résulte notamment, mais pas uniquement, de l'empilement des dispositions insérées, années après années, dans le livre IV relatif aux « quelques procédures particulières ».

Cette incohérence est manifeste en ce qui concerne par exemple les règles applicables lors de l'enquête ou de l'instruction, les règles relatives aux déroulements des enquêtes étant notamment dispersées dans aux moins six parties différentes du code (sur le dépôt de plainte, sur l'enquête de flagrance, sur l'enquête préliminaire, sur les dispositions communes à l'enquête et l'instruction, sur les dispositions dérogatoires du livre IV, sur des dispositions transversales figurant en fin de code).

Par ailleurs, le code ne respecte nullement la chronologie de la procédure pénale. En particulier, les réponses pénales autres que le jugement (alternatives, composition pénale) sont traitées dans la partie du livre I consacrée au ministère public, avant celles concernant le déroulement des investigations figurant dans les livres II et IV, alors qu'elles s'appliquent nécessairement après celles-ci et qu'elles constituent, en termes statistiques, les réponses les plus fréquemment apportées à la suite de la commission d'une infraction.

D'autres exemples ont été donnés :

- le juge des libertés et de la détention, qui, depuis la loi du 15 juin 2000, joue un rôle fondamental, n'apparaît dans aucun intitulé ;
- des dispositions générales, mais néanmoins essentielles, comme celles sur la computation des délais (art. 801), la procédure pénale numérique (art. 801-1) ou les nullités (art. 802) sont renvoyées à la fin du code ;
- de nombreux articles sont excessivement longs et peu lisibles (art. 41-1 et 41-2 sur les alternatives aux poursuites et la composition pénale), et traitent parfois de questions très différentes dont chacune mériterait d'être évoquée dans une disposition propre (art. 41 sur les attributions du procureur, art. 81 sur l'instruction) ;
- il existe de très nombreux défauts de coordination (renvoi à des articles déplacés, ou à des alinéas qui ne sont plus correctement numérotés) ;

- l’articulation pourtant essentielle entre certaines dispositions, comme entre la question du suspect entendu en audition libre ou entendu en garde à vue, ou entre le statut de témoin assisté et celui de personne mise en examen, n’apparaît pas clairement ;
- il existe enfin de très nombreuses redondances résultant de l’éclatement des dispositions. On peut citer celles sur l’enquête de flagrance et celles relatives à l’enquête préliminaire, les premières consistant en effet en des dérogations apportées aux secondes dans le cas où l’infraction, objet de l’enquête, est constatée en flagrance, mais le code les répète pourtant à de nombreuses reprises, alors qu’il serait plus simple de les unifier.

La réécriture formelle de l’intégralité du code de procédure pénale a été ainsi reconnue et demandée par les praticiens eux-mêmes comme constituant ainsi une impérieuse nécessité.

D’une manière générale, on peut observer qu’aucun praticien, et spécialement les enquêteurs et les magistrats, ne peut aujourd’hui respecter les règles de la procédure, et éviter des nullités, grâce à la lecture du seul code de procédure pénale : seule la connaissance des outils pédagogiques fournis par les services des ministères, qui constituent de véritables « traductions » d’un code proprement « illisible », permettent en réalité de comprendre les règles applicables.

Telles sont les raisons qui ont conduit le Parlement à adopter un article d’habilitation et le Gouvernement à élaborer la présente ordonnance.

II. – Présentation de l’ordonnance

La présente ordonnance comporte 62 articles et est divisée en quatre chapitres, respectivement consacrés aux dispositions générales (chapitre 1^{er}), aux mesures de coordination rendues nécessaires dans les textes législatifs ou réglementaires (chapitre 2), aux transferts de codes à codes et abrogations en résultant (chapitre 3) et, enfin, aux dispositions transitoires, d’entrée en vigueur et d’exécution de l’ordonnance (chapitre 4).

Chapitre 1^{er}. – Dispositions générales :

L’**article 1^{er}** abroge toutes les dispositions législatives de l’actuel code de procédure pénale et les remplace, à droit constant, par des nouvelles dispositions qui sont annexées à l’ordonnance.

L’**article 2** est un article « balai » qui prévoit le remplacement de toutes les références au code de procédure pénale existant actuellement dans les textes législatifs et réglementaires, hors les cas prévus par les chapitres 2 et 3.

L’**article 3** procède à des coordinations sémantiques générales dans les textes législatifs et réglementaires. Les coordinations plus précises qui ne pouvaient pas être assurées par l’article 2 et l’article 3 sont effectuées par le chapitre 2 de l’ordonnance.

Chapitre 2. – Dispositions de coordination :

L’**article 4** annonce les modifications faites par les articles suivants dans les différents codes et lois en vigueur, en indiquant que ces articles modifieront des références à des articles du code de procédure pénale.

Les articles 5 à 48 procèdent à des remplacements de références aux articles du code de procédure pénale dans 43 codes.

L’**article 49** procède à ces substitutions de références dans des lois non codifiées.

Chapitre 3. – Remplacements et abrogations :

Les dispositions du code de procédure pénale réécrit doivent regrouper l’intégralité des règles de procédure pénale qui soit présentent un caractère général, soit concernent des infractions particulières prévues par le code pénal.

Ce périmètre cohérent, qui n’est pas toujours celui du code actuel, a conduit à insérer dans le nouveau code des dispositions qui figuraient dans d’autres codes, comme par exemple le code pénal, ou à transférer des dispositions figurant dans le code actuel mais qui ne relèvent pas de la procédure pénale, dans des codes où ces dispositions avaient leur place.

Les articles 50 à 56 procèdent ainsi, dans le code des assurances, le code de l’éducation, le code de justice militaire, le code de la justice pénale des mineurs, le code pénal et le code de la sécurité intérieure, ainsi que dans la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, aux ajouts, suppressions et autres modifications qui sont nécessités par ces transferts.

Chapitre 4. – Dispositions transitoires et finales :

L’**article 57** fixe la date d’entrée en vigueur de l’ordonnance au 1^{er} janvier 2029. Un tel délai est nécessaire afin à fois de permettre la mise à jour des applicatifs métiers et des logiciels de travail du ministère de la justice et du ministère de l’intérieur, et d’assurer dans les meilleures conditions possibles la formation des praticiens au nouveau code de procédure pénale. Cette formation devra notamment donner lieu à la diffusion de nombreux outils pédagogiques, telles que des tables d’équivalence (ancien code/nouveau code et nouveau code/ancien code) interactives, pratiques et accessibles, et à la rédaction d’une circulaire générale de présentation du nouveau code.

Comme c’est l’usage, l’**article 58** énumère les dispositions délégalisées, qui ne sont pas reprises dans la partie législative du nouveau code, en précisant que leur abrogation ne prendra effet qu’à compter de la date d’entrée en vigueur des dispositions réglementaires correspondantes du code de procédure pénale. Cet article ne devrait cependant pas produire d’effets juridiques car il est prévu que la partie réglementaire du nouveau code soit publiée avant le 1^{er} janvier 2029, afin que les parties législatives et réglementaires entrent en vigueur en même temps.

Les **articles 59 et 60** reprennent des dispositions transitoires figurant dans le code actuel, mais qui n'ont pas vocation à être codifiées.

L'**article 61** étend l'application de l'ordonnance dans les collectivités du Pacifique.

Le **dernier article** charge le Premier ministre et les ministres concernés de l'application de l'ordonnance.

III. – *Présentation du nouveau code de procédure pénale*

3.1. Présentation générale du nouveau code et de ses principes rédactionnels :

Le nouveau code de procédure pénale, dont les dispositions font l'objet d'une numérotation décimale, comporte une structure à quatre niveaux, distinguant parties, livres, titres et chapitres,

Cette structuration est nécessitée par l'importance de la matière et l'intérêt qu'il y a à traiter aux niveaux des chapitres des notions fondamentales de la procédure. Elle facilitera par ailleurs les évolutions ultérieures du code.

Le nouveau code de procédure pénale comprend 4190 articles qui suivent un plan thématique-chronologique comportant un titre préliminaire et les 8 parties suivantes :

1. Dispositions générales
2. Acteurs de la procédure
3. Investigations et mesures de sûreté présentencielles
4. Réponses pénales
5. Procédures d'exécution et d'application des peines
6. Procédures particulières
7. Contrôles exercés par la Cour de cassation et voies de recours extraordinaires
8. Dispositions relatives à l'outre-mer

Sont « chronologiques » les parties 3 sur les investigations et les mesures de sûreté, 4 sur les réponses pénales, dont les réponses autres que le jugement et les jugements, et 5 sur l'exécution et l'application des peines, qui suivent le déroulement des procédures pénales.

Sont « thématiques » le titre préliminaire et les parties 1 sur les dispositions générales, 2 sur les acteurs, 6 sur les procédures particulières, 7 sur le contrôle par la Cour de cassation et 8 sur l'outre-mer, qui comportent des dispositions transversales s'appliquant aux différentes phases de la procédure.

S'agissant des procédures particulières, il convient de souligner que le code actuel comporte également un livre IV ainsi intitulé. Il contient de très nombreuses dispositions regroupant des règles dérogatoires applicables à certaines catégories d'infractions, comme les infractions de nature sexuelle ou commises contre les mineurs, ou la délinquance et la criminalité organisées, en matière, selon les cas, de compétence de juridictions spécialisées, de déroulement des enquêtes ou des informations, de jugement ou d'exécution des peines. L'une des plus importantes améliorations que permet la réécriture du code de procédure pénale consiste à intégrer ces dispositions dans les parties 1 à 5 du nouveau code, afin de faciliter leur compréhension par les praticiens, et à ne conserver dans sa 6^e partie que les procédures dont la spécificité exigeait qu'elles soient traitées dans des livres dédiés.

Au sein de ces différentes parties, ont été retenus des articles beaucoup plus courts que dans l'actuel code, afin de respecter la règle de codistique « une idée / un article ». Ce principe de rédaction a conduit à scinder de nombreux articles, comme par exemple celui sur la composition pénale qui comporte dans le code actuel plus de quarante alinéas : cette procédure est ainsi présentée dans le nouveau code de façon lisible et aérée, au sein d'un chapitre spécifique comportant 26 articles.

En ce qui concerne la rédaction même des articles, les renvois à d'autres articles ont été limités au maximum et, lorsqu'ils étaient indispensables, ont été rédigés de façon compréhensible pour le lecteur (en mentionnant notamment l'objet de l'article auquel il était renvoyé).

Ces règles de rédaction répondent pleinement à la nécessité de disposer d'un code cohérent et durable, capable d'absorber les multiples réformes que la progression de l'intégration européenne et les évolutions technologiques et criminalistiques ne manqueront pas de susciter dans les décennies à venir, ceci sans en menacer la clarté ni l'équilibre.

3.2. Présentation générale des différentes parties du code :

Titre préliminaire

Le titre préliminaire contient quatre articles présentant, de façon plus synthétique et mieux ordonnée que dans le code actuel, les principes généraux de la procédure pénale énoncés dans son article préliminaire et, pour l'exécution des peines, dans son article 707.

L'article L. 1 présente les principes communs à toute procédure, l'article L. 2 présente les principes spécifiques aux victimes, l'article L.3 présente les principes spécifiques aux personnes suspectées ou poursuivies, et l'article L. 4 présente les principes spécifiques aux condamnés et à l'exécution des peines.

Ces dispositions énoncent ainsi les principes cardinaux guidant toute la procédure : respect du contradictoire, impartialité des autorités judiciaires, proportionnalité des actes coercitifs, information et protection des victimes, respect de la présomption d'innocence des personnes suspectées ou poursuivies, individualisation de la peine et exécution effective de celle-ci.

1^{re} partie. – Dispositions générales

Cette partie rassemble des dispositions transversales, de nature technique ou fortement symbolique, qui irriguent toute la procédure pénale, et elle est divisée en sept livres.

Le premier livre rassemble au sein de cinq titres les dispositions générales garantissant la présomption d'innocence et les droits de la défense (titre I^{er}), le respect des libertés et de la dignité des personnes (titre II), l'impartialité des autorités judiciaires (titre III), l'accès à la justice restaurative (titre V), tout rappelant la possibilité de déposer des questions prioritaires de constitutionnalité (titre IV).

Le deuxième livre présente dans son titre I^{er} les règles de l'action publique, renommée action pénale, par homologie avec son auxiliaire, l'action civile, qui fait l'objet de son titre II.

Le troisième livre récapitule plusieurs règles procédurales essentielles, relatives à l'administration de la preuve (titre I^{er}), ainsi qu'aux nullités et aux délais de procédure (titre II).

Le quatrième livre, totalement nouveau, rassemble pour la première fois toutes les dispositions relatives aux droits des victimes, en distinguant, au sein de ses cinq titres, le droit de déposer plainte, le droit à l'information, l'assistance, l'accompagnement et la protection, le droit de se constituer partie civile, le droit à la réparation du préjudice, et les droits spécifiques à certaines victimes.

Le cinquième livre, qui constitue également une innovation, est consacré aux droits et obligations des particuliers ou des personnes exerçant des fonctions publiques. Il regroupe notamment dans son titre III des dispositions propres aux témoins, de leur obligation de comparaître, de prêter serment et de déposer, tout en ayant la possibilité de bénéficier de mesures de protection.

Le sixième livre rassemble des dispositions techniques mais transversales, permettant la mise en œuvre des procédures, relatives notamment à leur traitement numérique et au recours à la télécommunication et aux enregistrements audiovisuels ou sonores.

Le septième et dernier livre présente dans ses deux titres les catégories de personnes ainsi que les catégories d'infractions soumises, au cours des différentes phases de la procédure pénale, à des règles spécifiques qui seront exposées dans les parties suivantes du code.

2^e partie. – Acteurs de la procédure pénale :

La 2^e partie présente les dispositions proprement statutaires ou organisationnelles régissant les différents intervenants de la procédure pénale.

Elle s'ouvre sur deux livres majeurs, consacrées respectivement aux autorités judiciaires et à la police judiciaire, qui constituent les acteurs essentiels de la procédure pénale.

Les autorités judiciaires sont présentées selon un ordre chronologique d'intervention dans la procédure : parquet, juridictions du premier degré, puis du second degré et Cour de cassation. Le livre I^{er} présente également les greffiers et les autres personnes assistant les magistrats (assistants spécialisés et attachés de justice).

Les terminologies sont adaptées, le tribunal correctionnel devenant le tribunal délictuel, et le tribunal de police devenant le tribunal contraventionnel.

Le livre II sur la police judiciaire distingue, de façon beaucoup plus claire et ordonnée que dans le code actuel, les dispositions générales, celles concernant la police nationale et gendarmerie nationale, celles concernant le maire et les polices municipales et celles concernant les personnes chargées de certaines fonctions de police judiciaire.

Ces deux livres sont suivis par une présentation novatrice des autres intervenants de la procédure pénale : les avocats (livre III), les autorités européennes (livre IV), et les autres acteurs (livre V), comme les commissaires de justice, les experts, les interprètes, les enquêteurs de personnalité et contrôleurs judiciaires et les personnels de l'administration pénitentiaire.

3^e partie. – Investigations et mesures de sûreté pré-sentencielles :

La partie trois opère un profond travail de réorganisation et de rationalisation des dispositions relatives aux enquêtes : pour la première fois, les différents cadres d'investigations sont traités en isolant clairement ce qui est commun à tous et propre à chacun d'eux.

Le livre I^{er} rappelle les principes procéduraux fondamentaux : caractère écrit et secret des investigations, suivi par le recensement des dérogations au secret et des dispositifs de partage encadré de l'information.

Le livre II traite des procédures de recherches et de contrôle, qui peuvent être mises en œuvre avant même la suspicion d'une infraction : recherches des causes d'un décès, de blessures, d'une disparition d'une part, contrôles d'identité d'autre part.

Ce livre est suivi par les dispositions propres aux enquêtes de police judiciaire (livre III), puis par le livre propre à l'information judiciaire (livre IV), et enfin par la présentation des très nombreuses dispositions communes à l'enquête et à l'information (livre V). Ce livre constitue l'une des innovations principales du nouveau code qui facilitera grandement l'appréhension des règles applicables par les praticiens.

Le livre VI est relatif aux mesures de sûreté pré-sentencielles, permettant de trouver au même endroit l'ensemble des règles relatives au contrôle judiciaire, à la détention provisoire et à l'assignation à résidence avec surveillance électronique, y compris celles qui sont spécifiques à certaines infractions et figurent actuellement dans d'autres parties du code.

Le livre VII regroupe toutes les dispositions relatives au contrôle des investigations et des mesures de sûreté par la cour d'appel.

4^e partie. – Réponses pénales :

La 4^e partie présente les réponses pénales selon un ordre chronologique.

Dans un premier livre sont traitées les orientations des procédures par le parquet, phase essentielle mais qui ne fait pas l'objet d'une partie dédiée dans le code actuel, alors qu'il s'agit aujourd'hui de l'une des tâches les plus importantes du ministère public.

Dans un deuxième livre, sont présentées les réponses pénales autres que le jugement qui sont désormais les plus fréquentes en termes statistiques.

Les jugements « traditionnels » sont ensuite traités par ordre décroissant de gravité, comme le fait le code actuel : jugement des crimes, des délits et des contraventions (livres III, IV et V).

5^e partie. – Exécution et l'application des peines :

La cinquième partie met de l'ordre dans l'une des matières les plus complexes de la procédure actuelle, l'exécution et l'application des peines.

Elle rappelle les principes communs guidant l'exécution des sentences pénales et la procédure devant les juridictions d'application des peines (livre I^{er}), avant de présenter de manière thématique les peines privatives de liberté (livre II), puis les peines et mesures restrictives de liberté (livre III) et enfin les peines simplement pécuniaires et de confiscation (livre IV).

Le livre V traitant du casier judiciaire national automatisé, du relèvement et de la réhabilitation judiciaire vient clôturer cette partie.

6^e partie. – Procédures particulières :

La sixième partie rassemble à la fois les procédures de coopération judiciaire européennes (livre I^{er}) et internationales (livre II), dont le volume a significativement augmenté au cours des vingt dernières années par l'effet de l'intégration européenne et le développement du crime international, et qui est vraisemblablement voué à s'enrichir dans les années à venir.

Son livre IV concentre les règles dérogatoires relatives aux mesures de sûreté applicables à des catégories de criminels particulièrement surveillés : les auteurs d'infractions sexuelles et d'actes de terrorisme.

7^e partie. – Contrôles exercés par la Cour de cassation et voies de recours extraordinaires :

La 7^e partie vient présenter les voies de recours et autres saisines de la Cour de cassation, dont l'intervention en dernier recours chapeaute naturellement l'édifice du code.

Elle traite ainsi de la saisine pour avis de la Cour de cassation (livre I^{er}), du pourvoi en cassation (livre II) et des demandes de révision et de réexamen (livre III)

8^e partie. – Dispositions relatives à l'outre-mer :

La 8^e partie est, comme le veut l'usage, consacrée aux mesures d'adaptations et/ou d'extension en outre-mer, les collectivités étant traitées selon leur proximité législative avec la métropole : dans un livre I^{er}, celles qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, ensuite celles qui relèvent de l'article 74 ou de régimes autonomes : les « trois Saints » en livre II (Saint Barthélemy, Saint Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Les collectivités du Pacifique font l'objet des livres suivants : la Nouvelle-Calédonie (livre III), la Polynésie française (livre IV) puis Wallis-et-Futuna (livre V).

Les adaptations concernant les terres australes et antarctiques françaises – qui ne sont actuellement pas codifiées – viennent clore cette partie (livre VI).

La nouvelle architecture du code de procédure pénale permet ainsi de concentrer de très nombreuses dispositions autrefois éparpillées dans le code et d'éviter des répétitions. Pour n'en donner que deux exemples, celles prévoyant des juridictions ou des parquets spécialisés disposant d'une compétence territoriale étendue, dispositions actuellement délayées sur près d'une centaine d'articles, ont été regroupées et fusionnées dans le nouveau code, ce qui a permis de supprimer une quarantaine d'articles. Il en va de même des dispositions relatives à la garde à vue et à l'audition libre, autrefois disséminées dans près de huit parties du code de procédure pénale et désormais rassemblées dans un titre dédié. Ce travail de factorisation constitue par lui-même une simplification pour les praticiens, qui comprendront mieux les règles applicables et qui éviteront de ce fait des erreurs procédurales susceptibles d'entraîner des nullités. Il s'ensuit qu'à l'échelon général du plan comme au niveau plus particulier des articles, le projet annexé satisfait aux demandes adressées par les Etats généraux de la Justice et dote enfin le pays d'un code durablement équilibré et robuste.

La réécriture du code de procédure pénale à laquelle procède la présente ordonnance constitue dès lors un progrès majeur, en termes d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, tant pour l'ensemble des praticiens de la procédure pénale que pour les justiciables.

Cette réécriture, même si elle est réalisée à droit constant, aboutit par ailleurs à un code capable d'accueillir de manière beaucoup plus systématique et raisonnée toute modification législative, de la plus ciblée à la plus transversale : rassemblées par thème et présentées selon un ordre chronologique, les étapes procédurales qui pourraient faire l'objet de modifications seront identifiées facilement et exhaustivement par le législateur, limitant en cela le risque d'erreurs de coordinations, d'oublis, ou de défauts de renvois. De même, la concentration des articles par thème limite le nombre de modifications à opérer. Enfin, elle met en évidence les incohérences ou les imprécisions actuelles et favorise ainsi les initiatives parlementaires ou gouvernementales pour les corriger, là où elles n'étaient auparavant connues que des spécialistes.

Le projet de loi de ratification, qui devra être déposé dans les six mois suivant la publication de l'ordonnance, pourra ainsi être l'occasion de prolonger cette réécriture en procédant à des modifications de fond de la procédure, qui permettront de la simplifier et de la rendre plus efficace.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.