L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF POUR AVIS

Commission DES LOIS

SÉNAT

Projet de loi de finances 2027
Mission « Justice », hors programmes « Administration pénitentiaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse »

Le projet de loi de finances pour 2027 prévoit **une hausse des crédits de la mission « Justice » qui concernent la conduite et l'activité de la justice judiciaire**. Il permettra ainsi d'atteindre les objectifs établis par la loi *d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027*. La Chancellerie pourra **recruter 287 magistrats et 334 greffiers** et, partant, achever la politique de recrutement ambitieuse qui lui a été confiée.

Les rapporteures pour avis ont toutefois constaté que les différents programmes qui appartiennent au champ de leur avis nécessiteront vraisemblablement des adaptations dans les prochains mois. Outre le fait que les difficultés identifiées lors des états généraux de la justice n'ont pas toutes été résolues, **le législateur formule des exigences croissantes à l'égard du ministère de la justice**, qui pèsent sur les moyens dont il dispose.

Les crédits alloués et les ressources affectées à l'aide juridictionnelle pourraient ainsi s'avérer insuffisants au financement des **mesures d'extension du champ de l'aide juridictionnelle** en matière d'assistance éducative et de violences sexuelles adoptées en juillet dernier.

Enfin, les rapporteures pour avis accordent une attention particulière aux **actions conduites dans le cadre du *« choc numérique »*, qui peinent à convaincre les agents du ministère en dépit de leur caractère prometteur**. Elles souhaitent, aussi, que le soutien apporté par le ministère aux associations d'aide aux victimes et à la justice restaurative soit clarifié.

Sous ces réserves et après avoir entendu le garde des sceaux, Gérald Darmanin, la commission a, sur la proposition de ses rapporteures, Elsa Schalck et Dominique Vérien, émis un **avis favorable à l'adoption des crédits** des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature ».



I. Une hausse bienvenue des crédits de la mission « Justice »

A. La justice judiciaire continue de bénéficier d'une hausse de ses moyens, conforme à l'ambition portée par la loi d'orientation et de programmation pour la justice

1. La progression des crédits de la mission « Justice » permet à la Chancellerie de poursuivre son ambitieuse politique de recrutement

À l'exception du programme « Conseil supérieur de la magistrature », l'ensemble des programmes qui appartiennent au champ de cet avis présentent une hausse appréciable de leurs crédits, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).

Évolution des crédits en AE et CP entre la loi de finances initiale pour 2026 et le projet de loi de finances pour 2027

	LFI 2026		PLF 2027		Évolution 2026-2027	
Programme	AE	CP	AE	CP	**AE**	**CP**
Justice judiciaire	4 676 346 716	4 742 409 588	4 761 866 801	4 813 406 204	**+1,83 %**	**+1,50 %**
Accès au droit et à la justice	806 477 202	806 651 453	832 771 821	832 851 612	**+3,26 %**	**+3,25 %**
Conduite et pilotage de la politique de la justice	781 839 515	755 917 817	886 358 448	815 872 013	**+13,37 %**	**+7,89 %**
Conseil supérieur de la magistrature	5 462 042	6 433 848	5 441 208	6 382 776	**-0,38 %**	**-0,79 %**
Total	**6 157 078 137**	**6 204 730 458**	**6 308 411 382**	**6 346 366 570**	**+3,45 %**	**+2,49%**

Source : commission des lois, d'après la documentation budgétaire

La hausse des moyens alloués à la Chancellerie lui permet de **poursuivre un schéma d'emplois favorable**. Les juridictions bénéficieront ainsi de la création de **287 postes de magistrat et 334 postes de greffier**. Les objectifs établis par la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice à **1 500 magistrats et 1 800 greffiers supplémentaires** seront donc bien atteints.

Les rapporteures pour avis se satisfont à cet égard de l'**attractivité renouvelée du concours de greffier**, vraisemblablement due aux diverses mesures catégorielles adoptées depuis les états généraux de la justice, qu'il s'agisse de la revalorisation générale de la profession ou de la création du corps des cadres greffiers. **Le ministère a ainsi dénombré 11 515 candidats aux concours nationaux de greffier en 2026, contre 6 674 en 2024, ce qui représente une hausse de 72,5 % du nombre des inscrits**.

La fonction numérique du ministère profitera de l'internalisation de 50 emplois, ce qui permettra au ministère, selon les représentants du secrétariat général entendus par les rapporteures, de *« faire face aux enjeux de souveraineté et de sécurité numérique, mais également d'**accentuer les capacités de pilotage des projets numériques** »* et donc de lui permettre de *« maîtriser les délais, les coûts et la qualité des réalisations, et [d']assurer une meilleure appropriation des besoins métiers »*.

Les rapporteures pour avis constatent au surplus que l'amélioration de la situation budgétaire du ministère de la justice tient aussi au **succès du plan d'action inter-directionnel de maîtrise des frais de justice**.

Les frais d'enquêtes judiciaires ont connu, après plusieurs années de hausse marquée, une première stabilisation en 2025, qui devrait se maintenir en 2026. Cela résulte d'actions diverses, qu'il s'agisse du déploiement réussi de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (Pnij), ou de la baisse des coûts attachés au gardiennage des véhicules et à l'interprétariat.

2. Un nouveau cadre budgétaire pluriannuel propre à la justice serait souhaitable

Les rapporteures pour avis se satisfont des efforts budgétaires consentis au bénéfice de la mission « Justice » ces dernières années. **Les crédits alloués au ministère de la justice ont en effet été portés de 6,9 à 11 milliards d'euros** (hors compte d'affectation spéciale « Pensions ») **entre la loi de finances initiale pour 2018 et le présent projet de loi de finances**, ce qui représente une hausse de 59 %.

Il leur apparaît toutefois que **l'entreprise de rattrapage engagée à l'issue des états généraux de la justice demeure inachevée** et qu'il importerait, dans ce cadre, de concevoir une nouvelle programmation budgétaire propre au ministère.

Elles regrettent, à cet égard, **les pesanteurs qui ont caractérisé le développement de l'outil d'évaluation de la charge de travail des magistrats**, sur lequel devraient se fonder les prochaines projections de la politique de recrutement de la Chancellerie. À l'élaboration de référentiels sur l'activité des juridictions en 2024 a en effet succédé la réalisation d'une étude de temps en 2025, dont les résultats restent encore à transmettre à l'observatoire de l'évaluation de la charge de travail des magistrats.

Les rapporteures remarquent enfin que **de nombreux textes adoptés ou actuellement examinés par le Parlement créent des exigences nouvelles à l'endroit de la Chancellerie** dont les conséquences budgétaires mériteraient d'être anticipées.

L'assouplissement de l'organisation des audiences de cour d'assises et de cour criminelle départementale prévu par la loi *sur la justice criminelle et le respect des victimes* du 23 juillet 2026 induira par exemple inévitablement la mobilisation de moyens judiciaires, de même que **l'adoption du projet de loi *relatif à la protection des enfants* et de la proposition de loi dite « intégrale » engendrerait des conséquences significatives sur la mission « Justice »**, qui nécessiteraient vraisemblablement son adaptation dans les prochains mois.

Il en va particulièrement ainsi des dispositions qui ont étendu le champ de l'aide juridictionnelle, auxquelles les rapporteures ont souhaité consacrer des développements spécifiques.

B. La croissance bienvenue des ressources affectées au financement de l'aide juridictionnelle pourrait toutefois s'avérer insuffisante

1. Le projet de loi de finances consacre deux droits de timbre qui contribuent au financement de l'aide juridictionnelle

L'article 27 du projet de loi de finances consacre deux droits de timbre dont le produit sera versé à l'union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (Unca). Il procède ainsi à :

- **la pérennisation du droit de timbre en appel**, qui s'élève à 225 euros et devait arriver à échéance en fin d'année 2026. Son produit est estimé à 17,2 millions d'euros ;
- **la substitution d'un droit de timbre à la contribution pour la justice économique**, qui est expérimentée depuis le 1er janvier 2025 dans les douze tribunaux des activités économiques. Son montant serait de 100 euros pour les requêtes présidentielles et les procédures simplifiées, et de 200 euros pour les assignations au fond et les oppositions à ordonnances d'injonction de payer. Son produit est évalué à 25,9 millions d'euros.

Le produit de ces droits de timbre, ajouté à celui de la contribution pour l'aide juridique instaurée par la loi de finances initiale pour 2026 (53,3 millions d'euros), abondera les caisses de l'Unca de **96,4 millions d'euros**.

Les rapporteures pour avis regrettent toutefois que la contribution pour la justice économique soit ainsi transformée et généralisée avant d'avoir pu être évaluée par le Parlement.

2. Les crédits et ressources affectés à l'aide juridictionnelle n'équilibreront vraisemblablement pas la hausse prochaine de cette dépense

Les dépenses d'aide juridictionnelle connaîtront vraisemblablement ces prochaines années, outre leur progression tendancielle, une hausse sensible qui résulte de l'adoption par le Parlement des lois :

- *visant à assurer le droit de chaque enfant à être assisté d'un avocat dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et de protection de l'enfant*, du 13 juillet 2026, qui **systématise la désignation d'un avocat auprès des enfants qui font l'objet d'une mesure d'assistance éducative** ;
- *sur la justice criminelle*, du 23 juillet 2026, qui **ouvre le bénéfice de l'aide juridictionnelle dès le dépôt de plainte pour les victimes de violences sexuelles ou intrafamiliales**.

La première provoquerait en année pleine une augmentation de 205 millions d'euros du coût de l'aide juridictionnelle et la seconde, de 35 millions d'euros, ce qui porterait le total à **240 millions d'euros** et traduirait donc **une évolution de 33,7 % des dépenses d'aide juridictionnelle du pays** (712,3 millions d'euros en 2026).

> **240 millions d'euros**
>
> C'est le coût en année pleine de l'extension de l'assistance de l'avocat en assistance éducative et dès le dépôt de plainte pour les victimes de violences sexuelles.
>
> *Source : ministère de la justice*

La directrice des victimes et des usagers a affirmé devant les rapporteures qu'en 2027, les crédits alloués à l'aide juridictionnelle (708,5 millions d'euros) et les ressources affectées à l'Unca (96,4 millions d'euros) devraient permettre d'honorer les demandes d'aide juridictionnelle.

Elle justifie cette appréciation compte tenu de la baisse en tendance des dépenses d'aide juridictionnelle en 2026, qui est imputée à l'absence de grands procès, et du séquençage du versement de l'aide juridictionnelle dans les procédures d'assistance éducative, qui limiterait à 126 millions d'euros le coût de cette mesure pour la seule année 2027.

Or, les rapporteures pour avis estiment qu'**une incertitude persiste quant au financement, dans la durée, de ces nouvelles dispositions**, que les réponses apportées par le garde des sceaux pendant son audition n'ont pas dissipée. Le total des ressources dédiées, qui atteint donc 804,9 millions d'euros, pourrait en effet s'avérer insuffisant, sauf à ce que la baisse en tendance des dépenses d'aide juridictionnelle observée en 2026 ne s'accentue en 2027 et ne compense, avec les nouvelles ressources, les effets induits par les récentes réformes.

II. La poursuite des efforts de la Chancellerie pour remédier aux difficultés que connaissent les juridictions

A. La persistance des attentes des agents du ministère dans les domaines du numérique et de l'immobilier

1. L'impérieux besoin d'un *« électrochoc »* numérique

Les rapporteures, conscientes depuis plusieurs années du **retard manifeste accumulé par la Chancellerie en matière numérique**, s'attachent à assurer le suivi de cette politique à chaque exercice budgétaire.

Les progrès constatés à ce sujet l'an dernier ont à certains égards été poursuivis. Le ministère a continué d'améliorer la fiabilité des trames de *Cassiopée*, de même qu'il a étendu le déploiement de *Portalis* et de la *procédure pénale numérique* (PPN).

Le numérique demeure toutefois une préoccupation majeure, voire un « irritant » manifeste des agents du ministère, qui altère leurs conditions de travail et en conséquence la qualité de la justice rendue.

> *Les magistrats continuent de travailler avec des outils souvent anciens, insuffisamment ergonomiques et parfois peu fiables.*
>
> *Source : représentants de l'union syndicale des magistrats*

Les agents du ministère sont donc d'autant plus **attentifs aux conséquences concrètes du *« choc numérique »* promis par le garde des sceaux**, qu'ils attendent en la matière un ***« électrochoc »***, selon les termes des représentants des syndicats de greffiers entendus par les rapporteures.

Le *« choc numérique »* comprend quatre principaux axes, qui ont bénéficié de 30 millions d'euros d'AE en 2026 et devraient recueillir 40 millions d'euros supplémentaires en 2027, dont *« la ventilation détaillée […] reste à préciser »* :

- Le « zéro papier »

La Chancellerie entend accélérer la numérisation des procédures pénales pour réduire les délais de traitement et remédier aux difficultés de transmission de l'information. Le ministère a ainsi engagé :

- le *« recrutement massif de vacataires »* (2 000 mois de vacation) pour numériser les procédures encore sous format papier ;
- le **développement d'un moteur de recherche multi-sources** (RMS) qui permettra de recueillir à partir d'un seul applicatif les informations contenues dans plusieurs logiciels du parquet ;
- le déploiement d'une solution de stockage sécurisée (SPS) et de l'archivage électronique.

- Le recours à l'intelligence artificielle

Les représentants du secrétariat général entendus par les rapporteures leur ont indiqué que *« plusieurs outils sont développés »* dans ce cadre et ont notamment mentionné :

- l'agent conversationnel *Mon Assistant Justice*, ouvert à plus de 11 000 agents du ministère ;
- l'expérimentation de *Transcript*, un outil de retranscription pour les entretiens réalisés par les services pénitentiaires et la protection judiciaire de la jeunesse ;
- un outil de traduction qui s'insérerait dans la Pnij ;
- des assistants de synthèse propres aux magistrats, *Mon Assistant Pénal* et *Mon Assistant Civil*, qui disposent pour l'heure de 200 utilisateurs ;
- **deux partenariats conclus avec l'entreprise Mistral**, conçus, l'un pour faciliter la détection des procédures pénales urgentes et l'autre pour aider au traitement des contentieux civils de masse.

- Le déploiement de *Mon Espace Justice*

Le portail destiné aux justiciables deviendra *Mon Espace Justice* et proposera de nouvelles démarches et possibilités de suivi en ligne. Il sera ainsi désormais loisible aux justiciables de **déposer sur cette plateforme la grande majorité des requêtes civiles qui n'exigent pas le ministère d'avocat**, de même que les décisions rendues en matière civile pourront leur être transmises par cette voie. Certaines étapes de la procédure pénale leur seront également notifiées par ce biais.

- Les réalisations rapides

Le dernier volet du « choc numérique » consiste en **l'amélioration de l'équipement informatique et numérique des juridictions**, qu'il s'agisse de l'augmentation de la couverture en Wi-Fi des tribunaux ou de l'équipement des salles d'audience et des centres d'appel des permanences du parquet.

Les rapporteures saluent bien entendu les efforts redoublés de la Chancellerie dans le domaine du numérique. Elles demeurent toutefois **soucieuses de ce que les annonces fréquentes du ministère soient bien accompagnées de réalisations concrètes** et répondent aux inquiétudes du personnel du ministère. Leurs représentants ont en effet indiqué aux rapporteures que *« la numérisation n'est pas toujours synonyme de simplification »*.

2. La question immobilière demeure posée

Les rapporteures pour avis regrettent que **l'immobilier judiciaire demeure la variable d'ajustement** du budget de la mission « Justice ». La plupart des opérations ont en effet été ajournées en réaction à la dégradation de la situation budgétaire de la France.

Il apparaît du reste que l'initiative du garde des sceaux, qui avait sollicité l'an dernier les collectivités territoriales concernées par un projet de l'immobilier judiciaire pour qu'elles contribuent à leur financement et permettent donc de les réaliser, peine à porter ses fruits.

Le directeur général de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (Apij) a ainsi indiqué aux rapporteures que *« le dispositif ne s'est pas encore avéré conclusif »*. Seul a été cité l'exemple de l'opération relative à la **cité judiciaire de Nancy**, **qui pourrait être relancée suite à son redimensionnement** (81 millions d'euros au lieu de 110 millions) **et à la participation des collectivités territoriales à son financement**, à hauteur de 10 % de son montant. Les représentants du secrétariat général du ministère entendus par les rapporteures ont en outre indiqué que plusieurs autres collectivités, telles que Mâcon, Chartres et Valence, avaient manifesté leur intérêt, soit pour cofinancer les opérations, soit pour procéder à la décote du prix du foncier.

Les rapporteures ont toutefois **salué le maintien de l'extension du palais de justice de Bobigny, l'intégration à la programmation du projet de réhabilitation du palais de justice de Meaux et la réception des chantiers qui devaient être livrés pendant le présent exercice budgétaire**.

Ainsi en va-t-il du **nouveau palais de justice de Lille**, réceptionné en septembre 2026, qui ouvrira en mars 2027 aux justiciables une fois les derniers travaux d'aménagement achevés ou du **premier chantier de réhabilitation du palais de justice de l'île de la Cité à Paris**, qui a été livré le 31 août 2026 et où se sont tenues de premières audiences de cour d'assises le 14 septembre dernier.

B. La réorganisation du ministère pourrait favoriser la conduite de ces politiques

Lors de son audition devant la commission des lois à l'occasion du précédent examen budgétaire, le garde des sceaux avait annoncé l'engagement d'une réorganisation structurelle de la Chancellerie. Cinq missions de préfiguration et d'appui consacrées à cette démarche ont été engagées au début de l'année 2026, lesquelles portèrent sur :

- la création d'une direction des victimes et des usagers (DVU) en lieu et place du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (Sadjav) ;
- la transformation de la direction des services judiciaires (DSJ) en direction générale des services judiciaires (DGSJ), pour moderniser la gestion du personnel judiciaire ;
- la réforme de l'école nationale de la magistrature (ENM), pour favoriser davantage encore l'évolution du recrutement et de la formation des magistrats ;
- la réorganisation des fonctions numériques du ministère, pour faciliter la résorption de sa dette numérique ;
- la réorganisation des fonctions immobilières de la Chancellerie, dont le pilotage pourrait être amélioré.

S'il est encore trop tôt pour fournir une appréciation de cette réorganisation du ministère, les rapporteures l'accueillent favorablement, dans la mesure où elle est susceptible d'améliorer le pilotage des politiques les plus stratégiques de la Chancellerie.

Elles ont enfin souhaité insister sur **la nécessité, pour la DVU récemment instituée, de clarifier le soutien que le ministère apporte aux associations d'aide aux victimes et à la justice restaurative**. Ces associations, qui constituent un relais décisif de l'activité juridictionnelle et connaissent un accroissement conséquent de leur activité, ne bénéficient en effet pas d'une projection claire quant à l'évolution de leurs moyens. Elles attendent également que le ministère formule de véritables engagements en matière de **justice restaurative**.

Réunie le 25 novembre 2026, la commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice ».

La mission « Justice » sera examinée en séance publique le 4 décembre 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Le projet annuel de performance relatif à la mission « Justice » annexé au projet de loi de finances pour 2026.



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



Elsa SCHALCK
Rapporteure pour avis
Bas-Rhin
Les Républicains



Dominique VÉRIEN
Rapporteure pour avis
Yonne
Union Centriste et Indépendants

secretaires.lois@senat.fr 01.42.34.23.37 www.senat.fr