

...le projet de loi de finances pour 2026

MISSION « JUSTICE »

Antoine LEFÈVRE, Sénateur de l'Aisne, rapporteur spécial

1. UN ACCROISSEMENT DES MOYENS DE LA JUSTICE PROCHE DE LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION

A. UNE NOUVELLE FOIS, DES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE ONT RENDU PLUS DIFFICILE LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE EN 2025

Comme en 2024, l'exécution budgétaire de la mission « Justice » a été marquée par la prise d'un **décret d'annulation** le 25 avril dernier (139,1 millions d'euros en crédits de paiement, dont la moitié sur le programme 166 « Justice judiciaire »). Les annulations ont porté sur une partie de la réserve de précaution, qui a toutefois été reconstituée par des **blocages supplémentaires de crédits**.

En outre, le ministère a dû faire face aux conséquences de l'introduction, puis de l'abandon de la réforme sur les jours de carence dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, les crédits correspondants n'ayant pas été rétablis malgré l'abandon de la mesure au cours des débats.

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2026 PRÉSERVE LES CRÉDITS DE LA MISSION, RENFORCÉS PAR LA CRÉATION DE NOUVELLES RESSOURCES

La mission « Justice » représente, dans le projet de loi de finances pour 2026, **12,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 13,1 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Évolution des crédits de la mission « Justice » par programme

(en millions d'euros et en pourcentage)

	LFI 2025	PLF 2026 constant	Évolution de 2025 à 2026			PLF 2026 courant	
			en %	en valeur	en % hors inflation		
166 - Justice judiciaire	AE	4 659,8	4 701,5	+ 0,9 %	+ 41,7	- 0,4 %	4 699,7
	CP	4 642,3	4 766,1	+ 2,7 %	+ 123,8	+ 1,3 %	4 764,3
107 - Administration pénitentiaire	AE	4 874,6	5 202,4	+ 6,7 %	+ 327,8	+ 5,4 %	5 202,0
	CP	5 327,4	5 549,2	+ 4,2 %	+ 221,9	+ 2,8 %	5 548,9
182 - Protection judiciaire de la jeunesse	AE	1 170,4	1 167,4	- 0,3 %	- 3,0	- 1,5 %	1 167,4
	CP	1 150,7	1 159,6	+ 0,8 %	+ 8,9	- 0,5 %	1 159,6
101 - Accès au droit et à la justice	AE	802,4	808,5	+ 0,8 %	+ 6,1	- 0,5 %	808,5
	CP	802,4	808,5	+ 0,8 %	+ 6,1	- 0,5 %	808,5
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	AE	689,7	795,8	+ 15,4 %	+ 106,1	+ 13,9 %	794,7
	CP	753,8	768,2	+ 1,9 %	+ 14,5	+ 0,6 %	767,1
355 - Conseil supérieur de la magistrature [P335]	AE	5,2	5,5	+ 5,8 %	+ 0,3	+ 4,5 %	5,5
	CP	6,3	6,5	+ 3,4 %	+ 0,2	+ 2,0 %	6,5
Total	AE	12 202,1	12 681,1	+ 3,9 %	+ 479,0	+ 2,6 %	12 677,8
	CP	12 682,9	13 058,1	+ 3,0 %	+ 375,3	+ 1,6 %	13 054,9

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Les programmes « métiers » demeurent, de loin, les premiers programmes de la mission, les programmes 166 « Justice judiciaire » et 107 « Administration pénitentiaire » regroupant à eux seuls 79,0 % des crédits de la mission.

En 2026, le projet de loi de finances prévoit que **les crédits**, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » et à périmètre constant, s'établiraient à un niveau de 10 629 millions d'euros, **en hausse de 166 millions d'euros en crédits de paiement ou 1,6 %**, soit un niveau légèrement supérieur à l'inflation anticipée (1,3 %).

Ce niveau est légèrement inférieur à celui prévu par **loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027**, soit 10 691 millions d'euros. Toutefois, le projet de loi de finances permettra au ministère de disposer, en 2026, de **ressources supplémentaires** pour l'exercice de ses missions, issues notamment de l'amélioration du recouvrement des amendes pénales par les commissaires de justice et de la création d'une contribution à l'introduction d'une nouvelle instance en matière civile.

Enfin, les effectifs augmentent de 1 600 équivalents temps plein (ETP), dont + 855 ETP pour l'administration pénitentiaire et + 660 ETP pour les services judiciaires.

Les mesures du projet de loi de finances relatives à la justice

L'**article 29** prévoit que, pour le recouvrement des amendes et sanctions pénales, le comptable public pourra solliciter les commissaires de justice à tout moment de son action, et non uniquement avant la mise en œuvre de toute procédure coercitive.

L'**article 30** rétablit la contribution pour l'aide juridictionnelle, droit de timbre déjà en vigueur entre 2011 et 2014, qui sera dû pour toute introduction d'une instance en matière civile et prud'homale et dont le produit sera affecté au financement de l'aide juridictionnelle.

L'**article 46** pose le principe de la mise des frais d'enquête pénale à la charge de la personne condamnée, sauf décision contraire du juge.

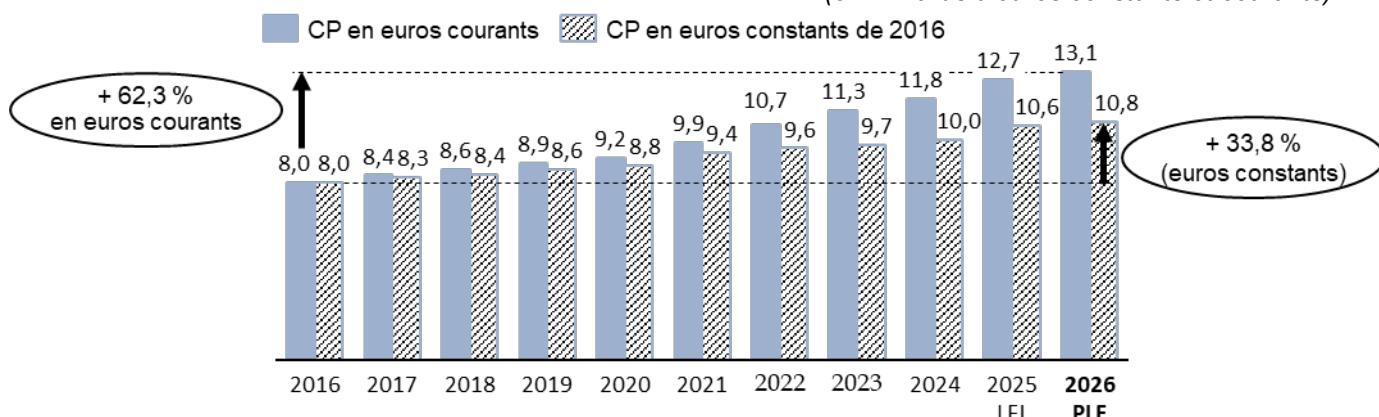
L'**article 78**, rattaché à la mission, réduit le périmètre d'application de l'obligation de recours à certains expertises judiciaires.

Source : commission des finances

Au total, **on peut donc considérer que la loi de programmation de la justice est dans l'ensemble respectée** pour ce qui concerne les crédits.

Évolution à moyen terme des crédits de paiement de la mission « Justice »

(en milliards d'euros constants et courants)



Crédits de paiement (CP) consommés (2016 à 2024) ou prévus (2025 et 2026).

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Sur le moyen terme, les moyens de la mission « Justice » ont connu une augmentation d'un tiers en euros constants depuis dix ans.

S'agissant du **fonds de financement des dossiers impécunieux** (FFDI), toutefois, qui finance la rémunération des liquidateurs lorsque les actifs des entreprises sont insuffisants, **l'apport de l'État est limité à 1 million d'euros** contre 54 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2025 au motif, selon le Gouvernement, que le FFDI disposerait d'une trésorerie suffisante en 2026. Le rapporteur spécial souligne que **le FDDI doit disposer des fonds nécessaires à l'accomplissement de ses missions** en évitant les retards de paiement. Il reviendra donc à l'État de fournir les crédits nécessaires le moment venu.

C. CES HAUSSES DE CRÉDITS NE PERMETTENT DE COMBLER QU'UNE PARTIE DU MANQUE DE MOYENS DE LA JUSTICE EN FRANCE

Les hausses de crédits ne permettent en aucun cas aux tribunaux et aux établissements pénitentiaires d'accumuler des ressources indues. Elles sont au contraire la conséquence de la **paupérisation de la justice** soulignée de multiples fois, y compris dans des rapports internationaux.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) note que le budget exécuté du système judiciaire français était de 77,2 euros par habitant en 2002, ce qui est inférieur à la moyenne des pays européens en pourcentage du PIB. Le nombre de juges professionnels est passé de 10,7 à 11,3 pour 100 000 habitants entre 2012 et 2022, mais il reste éloigné de la médiane européenne qui est de 17,6. En conséquence, les délais de traitement sont supérieurs à la moyenne des pays européens, sauf pour les affaires administratives de troisième instance.

D. LA CULTURE DE L'ÉVALUATION DOIT ÊTRE DÉVELOPPÉE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Si le ministère de la justice renforce son effort en matière d'évaluation et de statistiques, **la culture de la donnée et de l'évaluation y est manifestement moins développée que dans d'autres administrations**. La multiplicité et l'hétérogénéité des applicatifs utilisés au ministère de la justice ne facilitent pas l'exploitation des données qu'ils contiennent, malgré des efforts de rapprochement de fichiers.

La connaissance de l'activité est pourtant essentielle à l'activité même de la justice. Le rapporteur spécial a constaté, lors d'un travail de contrôle relatif aux frais de justice¹, que les données sont insuffisantes pour objectiver les coûts. En particulier, **les mesures du projet de loi de finances relatives à la justice devraient être assorties d'une méthodologie d'évaluation afin que le Parlement soit en mesure d'en observer les résultats.**

2. L'ACCROISSEMENT DES CRÉDITS DEVRA PRODUIRE DES RÉSULTATS VISIBLES DANS LA JUSTICE RENDUE AUX CITOYENS

Les hausses de crédit et les recrutements réalisés depuis plusieurs années se poursuivent en 2026. Le temps de formation explique que les résultats ne soient encore guère visibles dans les délais de traitement des dossiers, mais **il ne serait pas compréhensible que, dans les années à venir, les citoyens ne constatent pas une amélioration dans la manière dont la justice est rendue.**

¹ [Maîtriser les frais de justice pour mieux rendre la justice](#), rapport d'information n° 3 (2025-2026), fait par Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances, déposé le 1^{er} octobre 2025.

A. L'EMPLOI ET LES DÉPENSES DE PERSONNEL : UN EFFORT IMPORTANT

Le projet de loi de finances pour 2026 s'inscrit dans la continuité de la trajectoire budgétaire dynamique définie par la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, qui fixe à **10 000 équivalents temps plein (ETP)** le nombre de **créations nettes d'emplois** du ministère de la justice entre 2023 et 2027, dont 1 500 magistrats et 1 800 greffiers supplémentaires.

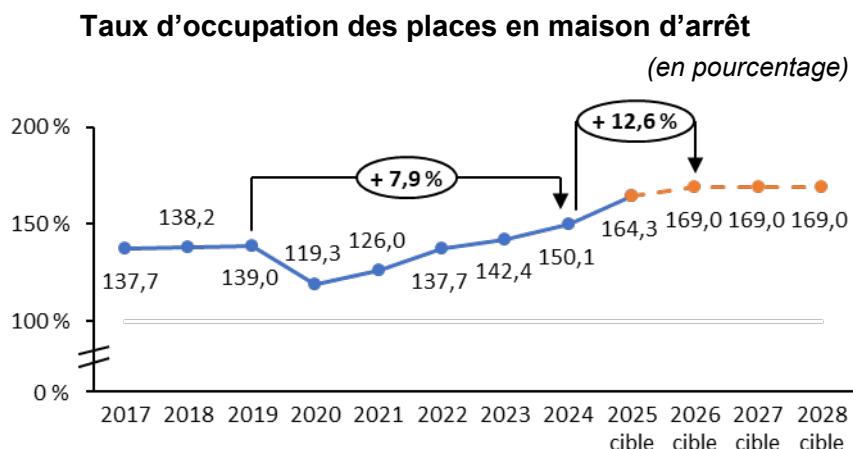
Les nombreux départs en retraite accroissent la tension sur les recrutements afin d'atteindre ces objectifs, tandis que le financement des pensions représente une proportion croissante des coûts de la mission.

Les augmentations d'effectifs se concentrent sur les programmes 166 « Justice judiciaire » et 107 « Administration pénitentiaire ». **Aucune mesure catégorielle nouvelle n'est prévue**, mais les importantes mesures prises les années précédentes produiront tout son effet sur les dépenses de personnel en 2026.

B. L'IMMOBILIER DU MINISTÈRE EST TOUJOURS SOUS TENSION

Les dépenses d'immobilier privilégient la poursuite des opérations existantes dans les **tribunaux**. L'installation du nouveau parquet national anti-criminalité organisée (PNACO) doit se faire dans l'enveloppe globale prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

Les **établissements pénitentiaires**, en particulier les maisons d'arrêt, font face à une suroccupation toujours plus préoccupante.



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires (taux d'occupation des places en maison d'arrêt et quartiers maison d'arrêt)

Le **plan de construction de 15 000 places**, qui ne permettrait pas d'infléchir la courbe mais seulement de contenir la progression, n'a été atteint qu'à 36,1 % de sa cible jusqu'à présent. Dans le même temps, le Gouvernement lance de nouvelles initiatives, telles que la construction de prisons modulaires et la création de quartiers de haute sécurité.

Le rapporteur spécial juge positives ces initiatives pragmatiques, mais souligne qu'il est temps de redonner une lisibilité à la politique immobilière en matière pénitentiaire.

C. DES FONCTIONS SUPPORT À RENFORCER, CONDITION DE L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE

1. L'informatique ministérielle doit être modernisée pour améliorer l'efficacité de la justice

Les grands projets numériques du ministère connaissent des retards systématiques, parfois très importants. Des progrès sont également nécessaires en particulier pour mieux interconnecter les systèmes afin de réduire les tâches fastidieuses de saisie multiple de données.

L'interconnexion entre le logiciel Cassiopée et le fichier de traitement des antécédents judiciaires devrait supprimer plus de 123 000 heures de travail pour l'envoi de 1,2 million de fiches.

La visioconférence devrait également être développée de manière à limiter le recours aux extractions judiciaires, source de temps de travail des personnels et de risques pour leur sécurité.

Enfin, l'arrivée de **l'intelligence artificielle** constitue une possible voie, encore difficile à appréhender, d'amélioration du fonctionnement de la justice. Les conséquences sur les missions de certaines catégories de personnel et d'auxiliaires de justice pourraient être majeures à terme.

2. Les frais de justice : compléter les mesures du projet de loi de finances par un meilleur suivi interne

Le coût des frais de justice serait en 2026 de 759,7 millions d'euros, en hausse de 17,0 millions d'euros par rapport à 2025, et de 53,1 % par rapport à 2017.

La mise en œuvre du principe de mise à la charge des personnes condamnées des frais de justice, prévue par l'article 48 du projet de loi de finances, ne pourra se faire que si un identifiant de dossier judiciaire est introduit dans les systèmes d'information afin de permettre le recensement et le recouvrement de ces frais.

3. La PNIJ et l'Agrasc : des sources d'économies et de revenus pour le ministère de la justice

La **plateforme nationale des interceptions judiciaires** (PNIJ) s'est progressivement substituée au recours à des prestataires privés pour les interceptions judiciaires, permettant une économie nette de l'ordre de 200 millions d'euros entre 2010 et 2024.

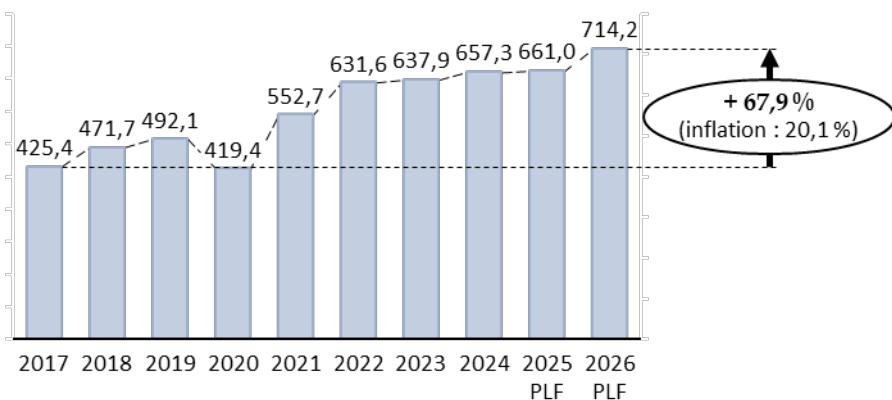
L'**Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués** (Agrasc) gère les biens saisis et confisqués sur l'ensemble du territoire national et procède à leur vente le cas échéant. Le produit des versements réalisés par l'Agrasc est ainsi passé de 154,9 millions d'euros en 2022 à 244,1 millions d'euros en 2024. L'Agence pourrait développer encore son action si les moyens lui en sont donnés.

PNIJ et Agrasc sont des exemples de « dépenses qui rapportent de l'argent » et leur développement doit être poursuivi.

4. L'aide juridictionnelle : des délais de traitement des demandes insatisfaisants malgré la forte hausse des crédits, bientôt renforcés par l'affectation d'une ressource nouvelle

Les **crédits de l'aide juridictionnelle**, accordée principalement aux personnes dont les ressources sont insuffisantes pour garantir leurs droits en justice, s'élèvent à 714,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2026, **en hausse importante de 53,2 millions d'euros** (+ 8,0 %) sur une année et de plus des deux tiers par rapport à 2017. En outre ces crédits seront complétés par la création, prévue par l'article 30 du projet de loi de finances, d'une **contribution pour l'aide juridique**, qui pourrait rapporter quelque 50 millions d'euros par an.

Évolution des dépenses d'aide juridictionnelle depuis 2017 (en millions d'euros)



Crédits 2017-2019 retraités.

Source : commission des finances, à partir des réponses au documents budgétaire

La hausse des crédits ne suffit toutefois pas à améliorer le fonctionnement de l'aide juridictionnelle : **le délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle a augmenté de près de moitié entre 2017 et 2024**, alors que le taux de recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle diminuait de plus de 50 %.

3. ARTICLE 78 : RÉDUCTION DU PÉRIMÈTRE D'APPLICATION DE L'OBLIGATION DE RECOURS À CERTAINES EXPERTISES JUDICIAIRES

L'**article 78** du projet de loi de finances, rattaché à la mission « Justice », **supprime l'obligation de recours à une enquête sociale rapide** dans le cas d'une procédure de reconnaissance préalable de culpabilité, si le procureur de la République n'entend pas proposer une peine d'emprisonnement ferme immédiatement mise à exécution. Il **supprime également l'obligation de recours à une expertise médicale**, avant tout jugement au fond, pour les personnes poursuivies pour un délit de nature sexuelle ou commis à l'encontre d'un mineur, tout en maintenant cette obligation en cas de poursuite pour un crime.

Il s'agit d'une **mesure de rationalisation et de simplification** qui permet de **laisser toute sa marge de manœuvre au magistrat** pour ordonner les mesures d'expertise nécessaires au cas d'espèce. Il devrait en résulter une économie limitée, mais réelle.

Le rapporteur spécial propose en conséquence d'**adopter cet article sans modification**.

Réunie le 19 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission. Elle a également décidé de proposer d'adopter l'article 78 sans modification.

Réunie à nouveau le 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France de 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation », « Sport, jeunesse et vie associative » ainsi que les comptes spéciaux et les articles qui s'y rattachent.



Antoine LEFÈVRE
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de l'Aisne

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 28