N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de **loi** *de* **finances**, *considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour* **2027**,

Par Mme Christine LAVARDE,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 18
JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Antoine LEFÈVRE

(1) Cette commission est composée de : M. Thierry Cozic*, président ;* Mme Christine Lavarde*, rapporteur général ;* MM. Jean-François Husson, Michel Canévet, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Pascal Savoldelli, Raphaël Daubet, Jean-Baptiste Lemoyne, Grégory Blanc, Emmanuel Capus, Christopher Szczurek, Albéric de Montgolfier, Mme Nathalie Goulet, M. Bruno Belin*, vice-présidents ;* Mme Marie-Carole Ciuntu, M. Vincent Delahaye, Mmes Frédérique Espagnac, Sophie Primas*, secrétaires ;* MM. Rodolphe Alexandre, Gabriel Amard, Pierre Barros, Arnaud Bazin, Pierre Boileau, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mmes Maryse Carrère, Marie-Claire Carrère-Gée, Karine Daniel, M. Bernard Delcros, Mme Edwige Diaz, MM. Thomas Dossus, Daniel Fargeot, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Édouard Fritch, Daniel Gibbs, Jacques Grosperrin, Jean-Raymond Hugonet, Antoine Lefèvre, Victorin Lurel, Alain Marc, Jean-Marie Mizzon, Alexandre Ouizille, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Stéphane Sautarel, Simon Uzenat, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

S O M M A I R E

Pages

L'ESSENTIEL..... 7

PREMIÈRE PARTIE
LES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE » EN 2027

I. RETOUR SUR L'EXERCICE 2026..... 20

A. LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE A ÉTÉ ÉPARGNÉ PAR LES ANNULATIONS DE CRÉDITS, MAIS LES GELS DE CRÉDITS ONT AFFECTÉ LA GESTION, EN PARTICULIER DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....20

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION OUVRE DES CRÉDITS EN RAISON DE LA PROGRESSION DES FRAIS DE JUSTICE ET DE LA POPULATION CARCÉRALE.....22

II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2027 : UNE HAUSSE DES CRÉDITS LIMITÉE, MAIS SIGNIFICATIVE, DANS UN BUDGET DE L'ÉTAT SOUS CONTRAINTE 23

A. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT EST COMPLÉTÉE PAR DE NOUVELLES TAXES AFFECTÉES 23
1. Longtemps financées par les seuls crédits budgétaires, les missions du ministère de la justice commencent à l'être également par des taxes affectées 24
2. Les programmes « métiers » demeurent, de loin, les premiers programmes de la mission....26
3. Le projet de loi de finances prévoit 1 301 nouveaux emplois.....28
4. La programmation pluriannuelle prévoit une poursuite de la hausse des crédits, sauf pour ceux consacrés à l'investissement.....29

B. TOUTEFOIS, UNE PÉRIODE D'EXÉCUTION DES CRÉDITS SOUS LE RÉGIME DES « SERVICES VOTÉS » POURRAIT METTRE EN DIFFICULTÉ CERTAINES ACTIVITÉS ESSENTIELLES DU MINISTÈRE 30

DEUXIÈME PARTIE
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LES OBJECTIFS CHIFFRÉS DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION 2023-2027 DEVRAIENT ÊTRE ATTEINTS..... 33

A. DEPUIS DIX ANS, LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE A BÉNÉFICIÉ D'UNE IMPORTANTE AUGMENTATION DES CRÉDITS, DANS LE CADRE DES LOIS DE PROGRAMMATION SUCCESSIVES 33

B. L'ANNÉE 2027 DEVRAIT PERMETTRE D'ATTEINDRE DANS L'ENSEMBLE LES OBJECTIFS DE CRÉATION D'EMPLOIS DE LA LOPJ 34
1. Les créations de postes de magistrats et de greffiers dans le projet de loi de finances pour 2027.....35
2. Les effectifs de l'administration pénitentiaire 36
3. Le renforcement des moyens humains de la protection judiciaire de la jeunesse.....38
4. L'administration centrale.....39

C. CE RENFORCEMENT DES MOYENS N'EST PAS ENCORE SUFFISAMMENT VISIBLE DANS LA MANIÈRE DONT EST RENDU LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE 41
1. Les hausses de crédits doivent être relativisées au regard de la situation de « paupérisation » persistante qui caractérise la justice en France, par rapport aux autres pays européens 41
2. Les indicateurs de la justice font état d'une amélioration insuffisante des délais, qui se traduit dans la perception de la justice qu'en ont les citoyens 42
3. Vers un nécessaire renforcement du contrôle interne et de la coopération avec les autres ministères 44

II. L'IMMOBILIER DU MINISTÈRE : PILOTER UNE PROGRAMMATION DE LONG TERME DE LA CONSTRUCTION ET DE L'ENTRETIEN 46

A. LES DÉPENSES D'IMMOBILIER JUDICIAIRE SONT RATIONNÉES, AU DÉTRIMENT DE L'ENTRETIEN PRÉVENTIF 46

B. LE PARC PÉNITENTIAIRE EST PRIS DANS UN ÉCART GRANDISSANT ENTRE LE FLUX DES DÉTENUS ENTRANTS ET UNE CAPACITÉ LIMITÉE À ACCROÎTRE LE NOMBRE DE PLACES 48
1. La suroccupation des prisons atteint un taux critique et entrave la capacité de l'administration pénitentiaire à accomplir sa mission 48
2. La construction reste très insuffisante, malgré le « plan 15 000 » 51
3. Les efforts indéniables d'innovation et de pilotage réalisés par le ministère doivent permettre de définir une véritable stratégie pluriannuelle de développement de l'immobilier pénitentiaire 53

C. LES ÉTABLISSEMENTS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE FONT L'OBJET D'UNE PROFONDE TRANSFORMATION AFIN DE MIEUX REMPLIR LEUR MISSION 55

III. LES EFFORTS SUR LES FONCTIONS SUPPORT PEUVENT ÊTRE DES SOURCES AUSSI BIEN D'ÉCONOMIES QUE DE GAIN D'EFFICACITÉ POUR LA JUSTICE 57

A. L'INFORMATIQUE MINISTÉRIELLE DOIT CONFIRMER SON LANCEMENT DANS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE 57
1. La réussite des grands projets informatiques est indispensable pour améliorer l'efficacité de la justice 57
2. Le « choc numérique » annoncé se reflète dans les crédits budgétaires demandés pour 2027 60

B. FRAIS DE JUSTICE : LA STABILISATION DES FRAIS DE JUSTICE SUPPOSE LA MISE EN ŒUVRE DE NOUVEAUX LEVIERS D'ÉCONOMIE 62

C. LE MODÈLE DE FINANCEMENT DE L'AGRASC DOIT ÊTRE REPENSÉ POUR ACCROÎTRE SON ACTIVITÉ ET SA CONTRIBUTION AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES 65

IV. L'AIDE JURIDICTIONNELLE : LES NOUVELLES RESSOURCES NE SUFFIRONT PAS À FREINER UNE DÉPENSE POUSSÉE PAR LES NOUVELLES LOIS 68

A. LES NOUVELLES RESSOURCES AFFECTÉES À L'AIDE JURIDICTIONNELLE SONT BIENVENUES 69

1. La mise en place de la contribution pour l'aide juridique en 2026 peut servir de modèle 69

2. La contribution pour la justice économique est pérennisée et simplifiée 71

3. Le droit fixe en appel est pérennisé et affecté au financement de l'aide juridictionnelle 72

4. Ces contributions devraient apporter un produit plus sûr que celui des amendes pénales ... 73

B. CES CONTRIBUTIONS NE NEUTRALISERONT TOUTEFOIS QUE TEMPORAIREMENT LA HAUSSE TENDANCIELLE DU COÛT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE 73

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE 79

EXAMEN EN COMMISSION 81

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 87

LA LOI EN CONSTRUCTION 89

L'ESSENTIEL

Réunie le 12 novembre 2026, la commission des finances a examiné les crédits de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2027.

La mission « Justice » comprend l'ensemble des moyens budgétaires du ministère de la justice : justice judiciaire, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, services administratifs et Conseil supérieur de la magistrature.

La mission dispose, dans le projet de loi de finances pour 2027, de 12,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 13,4 milliards d'euros en crédits de paiement. Hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », les crédits du ministère sont de **11,0 milliards d'euros en crédits de paiement**, contre 10,5 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2026, en hausse de 425,7 millions d'euros, soit **+ 4,0 % en euros courants ou + 2,2 % en volume**. Cette augmentation est notable au regard de la contrainte budgétaire qui s'applique à la plupart des ministères.

Malgré ces crédits, qui correspondent à la **trajectoire prévue par les lois de programmation successives**, la fonction judiciaire reste sous-dotée en France, par rapport aux autres pays européens. Les délais de traitement restent élevés dans les **tribunaux judiciaires** et **l'administration pénitentiaire** doit faire face à la hausse rapide du nombre des détenus, que la **construction de nouvelles places** ne parvient pas à suivre.

L'amélioration du service public de la justice passe aussi par la poursuite des efforts concernant les fonctions support, notamment **l'informatique ministérielle**, en développant les interconnexions pour limiter les tâches répétitives.

Enfin, le projet de loi de finances affecte de nouvelles ressources au financement de l'**aide juridictionnelle**, mais le coût de celle-ci, comme c'est également le cas des **frais de justice**, est poussé par l'évolution du contentieux comme par l'effet des lois qui accroissent le rôle de l'avocat et le nombre des actes d'enquête.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2027 : UNE HAUSSE DES CRÉDITS LIMITÉE, MAIS SIGNIFICATIVE DANS UN BUDGET DE L'ÉTAT SOUS CONTRAINTE

A. LONGTEMPS FINANCÉES PAR LES SEULS CRÉDITS BUDGÉTAIRES, LES MISSIONS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE COMMENCENT À L'ÊTRE ÉGALEMENT PAR DES TAXES AFFECTÉES

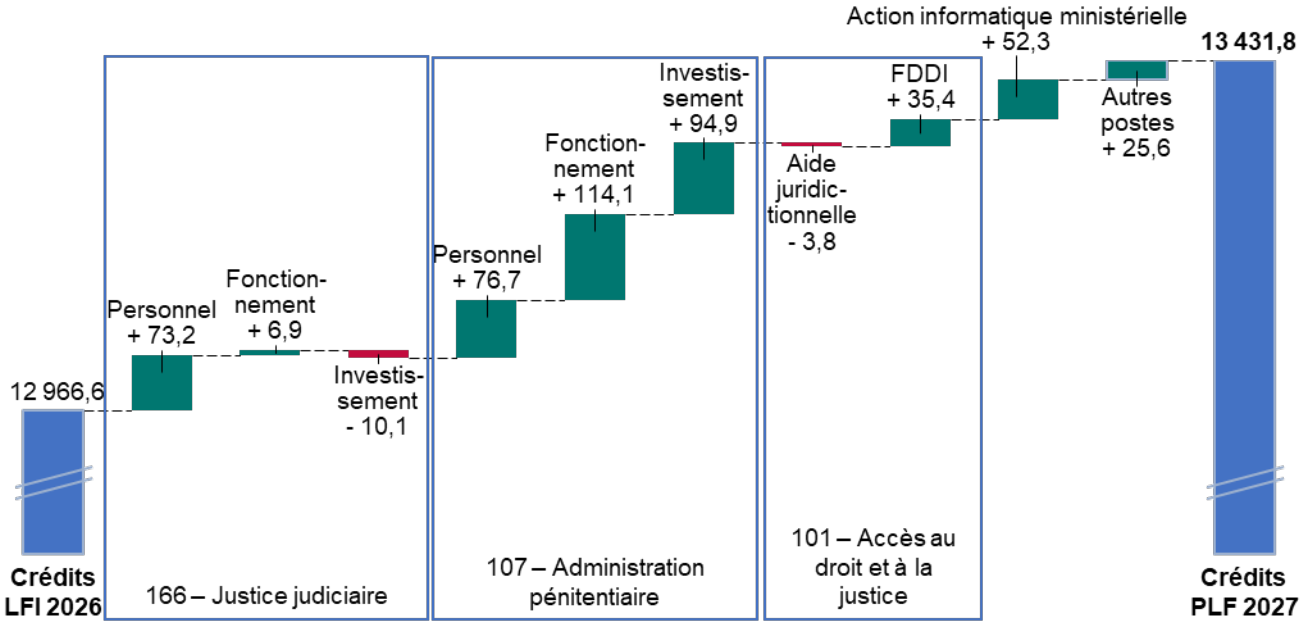
Les **dépenses de personnel** progressent en raison des recrutements, les mesures catégorielles et générales étant très limitées. La hausse des **crédits d'investissement** est concentrée sur l'administration pénitentiaire, ainsi que celle des **crédits de fonctionnement.**

La légère diminution des crédits de l'**aide juridictionnelle** (- 3,8 millions d'euros) résulte non d'une diminution du coût de cette politique, mais de **l'affectation de taxes à son financement**. La loi de finances pour 2026 a en effet instauré une contribution pour l'aide juridique, affectée au financement de l'aide juridictionnelle. Le présent projet de loi de finances pérennise ou transforme deux autres contributions de nature proche, également affectées au même usage. Le montant des ressources affectées complétant les crédits budgétaires de la mission augmente donc de manière significative, à 124,4 millions d'euros.

Enfin, **l'action informatique ministérielle** fait l'objet d'un effort particulier en 2027.

Principaux facteurs d'évolution des crédits de la mission « Justice » entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en millions d'euros)



FDDI : fonds de financement des dossiers impécunieux.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES PRÉVOIT 1 301 NOUVEAUX EMPLOIS

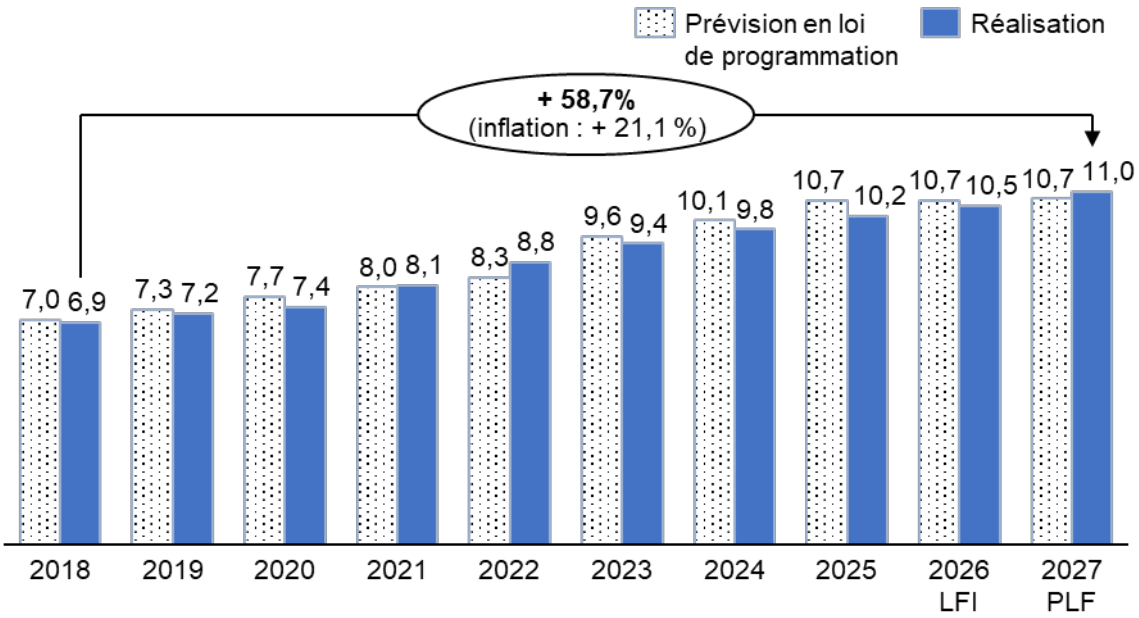
Les **emplois** augmentent en 2027 de **1 301 équivalents temps plein** (ETP), principalement pour la justice judiciaire (+ 621 ETP) et l'administration pénitentiaire (+ 580 ETP), dans le cadre du renforcement des juridictions et de l'ouverture de nouvelles places de prison.

C. LES OBJECTIFS CHIFFRÉS DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION 2023-2027 DEVRAIENT ÊTRE ATTEINTS

L'augmentation des crédits a été assurée, dans l'ensemble, **conformément aux lois de programmation successives**. Si l'exécution a, la plupart des années, été légèrement inférieure à l'objectif fixé, cet écart est résorbé dans le présent projet de loi de finances.

Programmation et réalisation des crédits de la mission « Justice »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances. Crédits de paiements en euros courants, hors contribution au CAS « Pensions »

S'agissant des **créations d'emplois**, la LOPJ avait fixé un objectif d'augmentation des emplois de 10 000 équivalents temps plein (ETP), dont notamment 1 500 magistrats et 1 800 greffiers supplémentaires. Selon les indications données par le ministère, ces objectifs devraient également être atteints d'ici à la fin 2027.

L'évolution des emplois ne se traduit toutefois que très progressivement sur le terrain

Si le nombre des effectifs localisés, c'est-à-dire théoriques, a augmenté de 1 500 entre 2022 et 2026 dans les juridictions et les services administratifs régionaux (SAR), le nombre des effectifs réellement présents n'a progressé que de + 408 ETP, entraînant une augmentation du taux de vacance de 7,0 % à 11,2 %.

II. CE RENFORCEMENT DES MOYENS N'EST PAS ENCORE SUFFISAMMENT VISIBLE DANS LA MANIÈRE DONT EST RENDU LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

Les hausses de crédits doivent être relativisées au regard de la **situation de « paupérisation »** persistante qui caractérise la justice en France, qui est nettement sous-dotée en moyens par rapport aux autres pays européens.

11,6 en France / 23,4 dans l'UE

La France comptait, en 2024, 11,6 juges pour 100 000 habitants, alors que la médiane de l'Union européenne (UE) est de 23,4 juges.

Source : Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Les conséquences s'en ressentent sur les délais de traitement des dossiers, qui sont très nettement supérieurs en France, sauf pour la justice administrative. Le délai de traitement est 1,8 fois plus long en première instance devant les tribunaux civils et commerciaux en France, et 3,8 fois plus long en seconde instance en matière criminelle.

---

49 % seulement des personnes résidant en France ont confiance dans la justice, contre 60 % pour l'éducation nationale, 68 % pour l'administration fiscale, 74 % pour la police et 80 % pour la gendarmerie.

III. L'IMMOBILIER DU MINISTÈRE : PILOTER UNE PROGRAMMATION DE LONG TERME DE LA CONSTRUCTION ET DE L'ENTRETIEN

A. LES DÉPENSES D'IMMOBILIER JUDICIAIRE SONT RATIONNÉES, AU DÉTRIMENT DE L'ENTRETIEN PRÉVENTIF

Les dépenses d'immobilier judiciaire sont marquées par le **poids des constructions nouvelles** et des **partenariats publics privés (PPP)**, qui ont représenté plus de 60 % des dépenses d'immobilier judiciaire en 2025. Les dépenses liées aux PPP suivent une dynamique de long terme peu pilotable, avec des restes à payer s'élevant à 762,5 millions d'euros.

Toutefois **la programmation immobilière a dû être adaptée depuis 2024** en raison non seulement des contraintes budgétaires, mais aussi de l'augmentation des effectifs qui conduit à saturer certains immeubles, ou des difficultés et aléas rencontrés sur chaque opération.

La contrainte budgétaire conduit à **limiter l'entretien des immeubles existants**. Le ratio des dépenses d'entretien lourd rapportées à la surface utile brute (SUB), qui était de 45 € / m2 en 2021 et 2022, n'est plus que de 30,80 € / m2 en 2026 et 2027. Or l'insuffisance de l'entretien préventif fait peser des risques, à terme, sur le patrimoine immobilier judiciaire.

B. LE PARC PÉNITENTIAIRE EST PRIS DANS UN ÉCART GRANDISSANT ENTRE LE FLUX DES DÉTENUS ENTRANTS ET UNE CAPACITÉ LIMITÉE À ACCROÎTRE LE NOMBRE DE PLACES

1. La suroccupation des prisons atteint un taux critique et entrave la capacité de l'administration pénitentiaire à accomplir sa mission

Entre le 1er octobre 2025 et le 1er octobre 2026, le **nombre des personnes détenues** a augmenté de **6 075**, alors que **951 places opérationnelles nouvelles ont été créées dans le même temps**. Le nombre des matelas au sol, lui, est passé de 5 895 à 8 959.

Sur le long terme, **l'écart entre le parc de places de prison disponibles et le besoin s'accroît à une vitesse alarmante**.

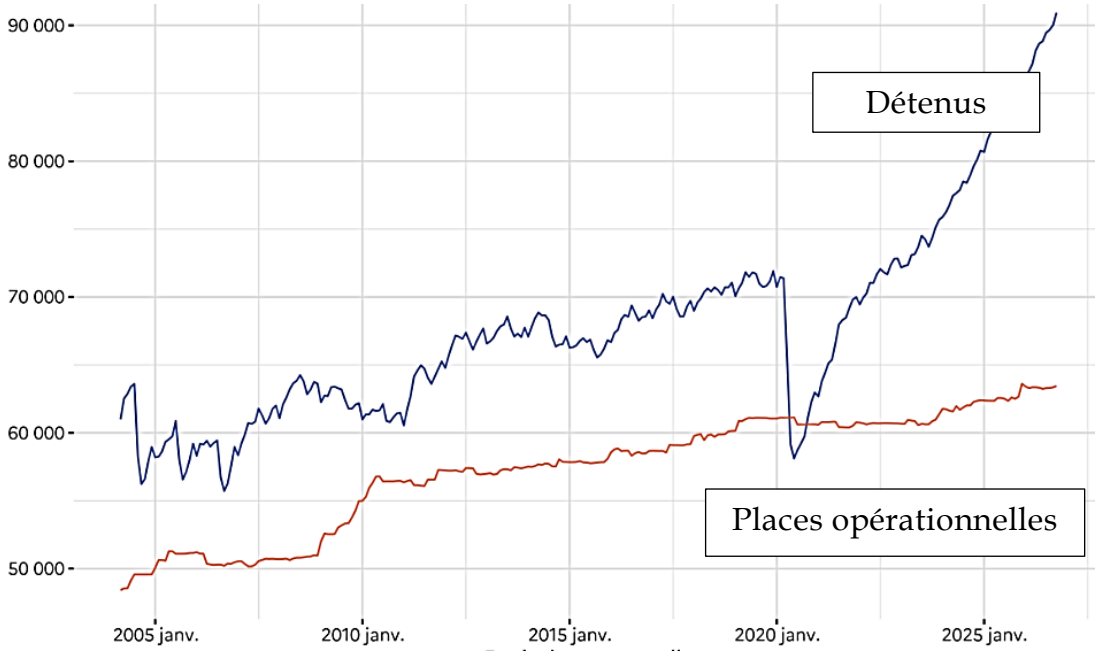
178,9 %

Densité carcérale moyenne dans les maisons et quartiers de maisons d'arrêt au 23 octobre 2026. Cette densité dépasse 200 % dans de nombreux établissements.

Source : statistiques du ministère de la justice

Évolution mensuelle des personnes détenues et des places opérationnelles depuis 2005

(en nombre de détenus et de places opérationnelles)



Source : ministère de la justice, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée[1]

2. La construction reste très insuffisante, malgré le « plan 15 000 »

La loi d'orientation et de programmation 2023-2027 a prévu la poursuite d'un plan tendant à construire 15 000 nouvelles places de prison, objectif qui a même été étendu à 18 000 places au cours de la discussion de la loi. Cet objectif s'entendait sur la période 2018-2027.

Le résultat ne devrait pas être atteint**, puisque moins de 7 000 places nettes ont été livrées sur la période. La majeure partie de l'achèvement du plan est désormais renvoyée aux années 2028 et ultérieures.**

Les crédits programmés permettent surtout la poursuite et l'achèvement des projets en cours, mais **la définition d'une nouvelle programmation paraît indispensable** afin de rendre de nouveau crédible l'objectif d'un meilleur fonctionnement des établissements pénitentiaires.

---

1 *Ministère de la justice, **Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, octobre 2026**, « La mesure de l'incarcération ».*

3. Les efforts indéniables d'innovation et de pilotage réalisés par le ministère doivent permettre de définir une véritable stratégie pluriannuelle de développement de l'immobilier pénitentiaire

Le ministère, depuis la fin 2025, a engagé des évolutions significatives dans le pilotage des projets comme dans la priorisation des opérations.

D'une part, des **constructions modulaires** sont en cours de réalisation sur des sites existants, ce qui évite les retards liés à la recherche de foncier et réduit les durées de construction.

D'autre part, à l'autre extrémité du spectre de dangerosité des détenus, des **quartiers de lutte contre la criminalité organisée** (QLCO) ont été aménagés afin de mettre un terme aux activités criminelles menées par les narcotrafiquants depuis le lieu même de leur détention.

Il reste toutefois à transformer ces nouvelles priorités en une véritable stratégie pluriannuelle de développement de l'immobilier pénitentiaire**.**

---

4. Les établissements de la protection judiciaire de la jeunesse font l'objet d'une profonde transformation afin de mieux remplir leur mission

Les **dépenses d'immobilier propriétaire** du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) connaîtraient un léger reflux en 2027, mais **ont augmenté d'un quart environ depuis 2024**, à cause de la croissance des dépenses d'entretien lourd et, dans une moindre mesure, de celles liées à des travaux structurants.

La principale évolution concernant la PJJ est la transformation des centres éducatifs fermés (CEF) et des unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) en établissements unifiés sous la dénomination d'unité judiciaire à priorité éducative (UJPE).

IV. LES EFFORTS SUR LES FONCTIONS SUPPORT PEUVENT ÊTRE LA SOURCE AUSSI BIEN D'ÉCONOMIES QUE DE GAIN D'EFFICACITÉ POUR LA JUSTICE

A. L'INFORMATIQUE MINISTÉRIELLE DOIT CONFIRMER SON LANCEMENT DANS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

Le ministère de la justice conduit de front plusieurs projets informatiques stratégiques dont les retards ont, jusqu'ici, pénalisé l'activité des juridictions.

Plusieurs de ces projets commencent toutefois à présenter des résultats tangibles. Le projet de procédure pénale numérique (PPN), conduit en lien avec le ministère de l'intérieur, se déploie progressivement et permet d'économiser de nombreuses heures de travail. Le système Portalis de gestion des procédures civiles a été déployé dans les conseils de prud'hommes. En revanche l'avenir du projet « Numérique en détention » paraît incertain après la suspension du portail destiné aux détenus.

Un signe encourageant est le développement des interconnexions entre les applications**, à l'intérieur du ministère de la justice comme avec le ministère de l'intérieur et la direction générale des finances publiques.**

Le budget pour 2027 reflète enfin le « **choc numérique** » annoncé par le garde des Sceaux, avec une **augmentation de 40 millions d'euros des crédits** de l'action informatique ministérielle, ainsi que la réinternalisation de 50 emplois numériques.

B. LA PROGRESSION DES FRAIS DE JUSTICE SE POURSUIT

Le coût prévisionnel des frais de justice est en 2027 de **787,0 millions d'euros**. Sur le moyen terme, **la hausse des frais de justice est considérable**.

58,8 %
Augmentation du coût des frais de justice depuis 2017 (inflation sur la période : + 23,1 %).

Source : documents budgétaires

Cette augmentation est poussée par des facteurs sur lesquels les agents du ministère n'ont pas toujours de marges de manœuvre, tels que l'évolution du nombre des procédures judiciaires, notamment pour des contentieux qui génèrent de nombreux actes donnant lieu à frais de justice, et les évolutions législatives, par exemple la « loi intégrale » en cours de discussion.

V. L'AIDE JURIDICTIONNELLE : LES NOUVELLES RESSOURCES NE SUFFIRONT PAS À FREINER UNE DÉPENSE POUSSÉE PAR LES NOUVELLES LOIS

L'aide juridictionnelle s'adresse principalement aux personnes dont les ressources sont insuffisantes pour garantir leurs droits en justice. **Son coût augmente de manière marquée**, même si l'affectation de nouvelles ressources permet, temporairement, de stabiliser son coût pour le budget de l'État.

Elle bénéficie, depuis 2026, de l'affectation du produit de la contribution de 50 euros due, sauf exonérations, pour toute instance en matière civile et prud'hommale et, à compter de 2027, de celui du droit de timbre en appel et de la contribution pour la justice économique.

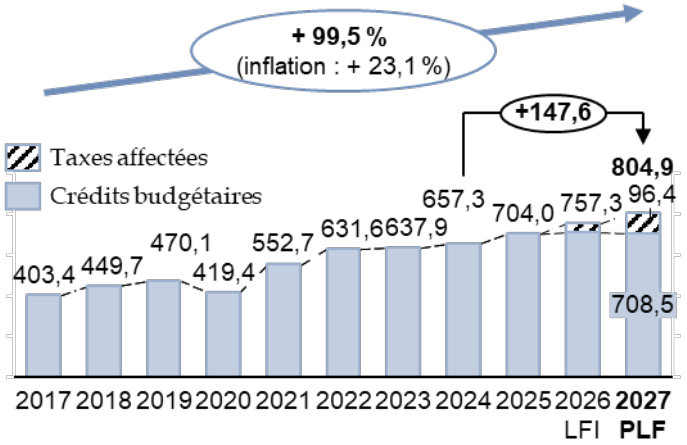
Les contributions désormais affectées au financement de l'aide juridictionnelle devraient avoir un rendement global de l'ordre de 139 millions d'euros en année pleine**, soit un montant comparable au** surcroît du coût de l'aide juridictionnelle entre 2024 et 2027**.**

Or, malgré certaines mesures prises par le ministère, **rien n'indique que le coût de l'aide juridictionnelle devrait se stabiliser**.

Il est soumis à l'augmentation du nombre des affaires et à l'extension de son périmètre à la suite de l'adoption de plusieurs lois récentes ou en cours d'examen : assistance d'un avocat en matière d'assistance éducative sans condition de ressources, effets de la loi du 23 juillet 2026 sur la justice criminelle et le respect des victimes et de la future « loi intégrale ».

Évolution du financement de l'aide juridictionnelle depuis 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des réponses aux questionnaires du rapporteur spécial et des documents budgétaires

Le financement de l'aide juridictionnelle continuera de constituer un enjeu majeur pour le budget de la mission « Justice » dans les années à venir.

Réunie le 12 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, 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 », « Crédits non répartis », « Cohésion des territoires », « Culture », « Sécurités », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », ainsi que les comptes spéciaux et articles qui s'y rattachent.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial n'avait reçu aucune réponse.

À la date d'examen de la mission en commission, le 12 novembre 2026, il avait reçu 95,3 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE
LES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE » EN 2027

La mission « Justice » comprend l'ensemble des moyens budgétaires du ministère de la justice. Elle est composée de **six programmes**, dont trois recoupent des directions « métier » du ministère de la justice, portant des missions régaliennes :

- le programme 166 « Justice judiciaire », pour les crédits relatifs aux juridictions judiciaires (direction des services judiciaires) ;

- le programme 107 « Administration pénitentiaire », relatif au service public pénitentiaire (direction générale de l'administration pénitentiaire) ;

- le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse », chargé de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs (direction de la protection judiciaire de la jeunesse).

Deux programmes portent des fonctions transversales et sont donc confiés au secrétariat général du ministère :

- le programme 101 « Accès au droit et à la justice », qui dispose principalement des crédits relatifs à l'aide juridictionnelle ;

- le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice », qui porte notamment les moyens de l'administration centrale et de l'informatique ministérielle.

Enfin, **le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature »** (CSM), placé sous la responsabilité du Premier président de la Cour de cassation, porte les crédits nécessaires à l'activité du CSM.

Pour mémoire, les crédits relatifs à la justice administrative relèvent de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

I. RETOUR SUR L'EXERCICE 2026

A. LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE A ÉTÉ ÉPARGNÉ PAR LES ANNULATIONS DE CRÉDITS, MAIS LES GELS DE CRÉDITS ONT AFFECTÉ LA GESTION, EN PARTICULIER DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Contrairement aux années 2024 et 2025, **la mission « Justice » a été préservée des annulations de crédit par voie réglementaire**, aussi bien dans le décret d'avance et le décret d'annulation du 11 juin 2026[1] que dans le décret d'annulation du 10 septembre[2] et dans le décret d'avance du 14 octobre[3], qui ont concerné les crédits d'un grand nombre de missions du budget général.

Les programmes de la mission ont en revanche fait l'objet de **mesures de gel et de dégel de crédits** en cours d'exercice.

En premier lieu, une **réserve de précaution initiale** a été mise en place, à hauteur de 0,5 % environ des crédits de titre 2 et de 5,5 % des crédits hors titre 2, soit un montant total de 320,1 millions d'euros.

Le Gouvernement a toutefois pris, peu après la promulgation de la loi de finances, une **mesure générale de dégel** d'une partie de la réserve de précaution, qui a réduit celle de la mission « Justice » à un niveau de 219,8 millions d'euros.

En lien avec les décrets du 11 juin, bien que la mission n'ait pas fait l'objet d'ouvertures ou d'annulations de crédit par voie réglementaire, elle a été concernée par la **mesure de surgel général** qui a, là encore, affecté une grande partie de missions du budget général. Cette mesure a notamment porté sur de nouveaux investissements immobiliers.

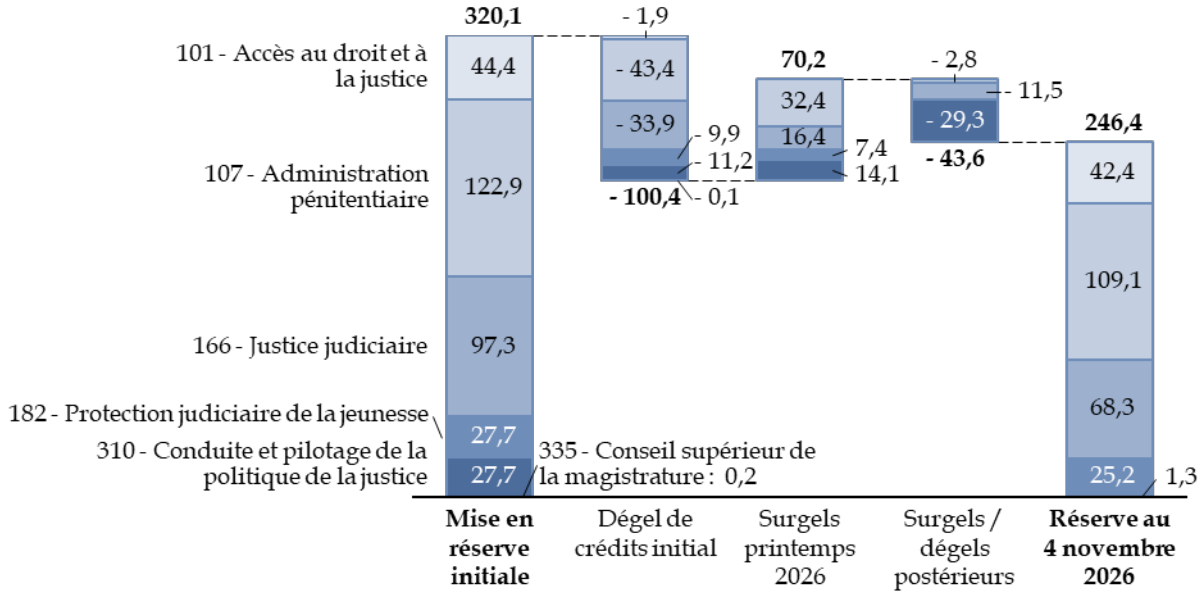
Des **dégels de crédits ponctuels** ont eu lieu par la suite, ramenant au total la réserve de précaution à un niveau de 246,4 millions d'euros au 4 novembre 2026, soit 1,9 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale.

---

[1] *Décret n° 2026-489 du 11 juin 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et décret n° 2026-490 du même jour portant annulation de crédits.*
[2] *Décret n° 2026-857 du 10 septembre 2026 portant annulation de crédits.*
[3] *Décret n° 2026-956 du 14 octobre 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.*

Mesures de gel et de dégel de crédits de paiement sur la mission « Justice » en 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des informations transmises par le Gouvernement et des données du système d'information Chorus

Les mesures de gel de crédits, si elles s'inscrivent dans une tentative légitime de limiter la dégradation des comptes publics, **ne sont pas sans effet sur l'activité du ministère.**

La direction générale de l'administration pénitentiaire souligne ainsi la contrainte posée par l'accroissement considérable, bien au-delà des prévisions, de la population carcérale (voir *infra*), ainsi que l'augmentation durable des prix. Elle indique qu'un surgel de 369,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 32,4 millions d'euros en crédits de paiement en cours de gestion, principalement sur la brique « immobilier propriétaire », a notamment impacté les opérations immobilières conduites par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). Un dégel partiel en autorisations d'engagement, en juin et juillet 2026, a permis au contraire d'initier le plan d'urgence de construction de structures modulaires en quartiers de semi-liberté.

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION OUVRE DES CRÉDITS EN RAISON DE LA PROGRESSION DES FRAIS DE JUSTICE ET DE LA POPULATION CARCÉRALE

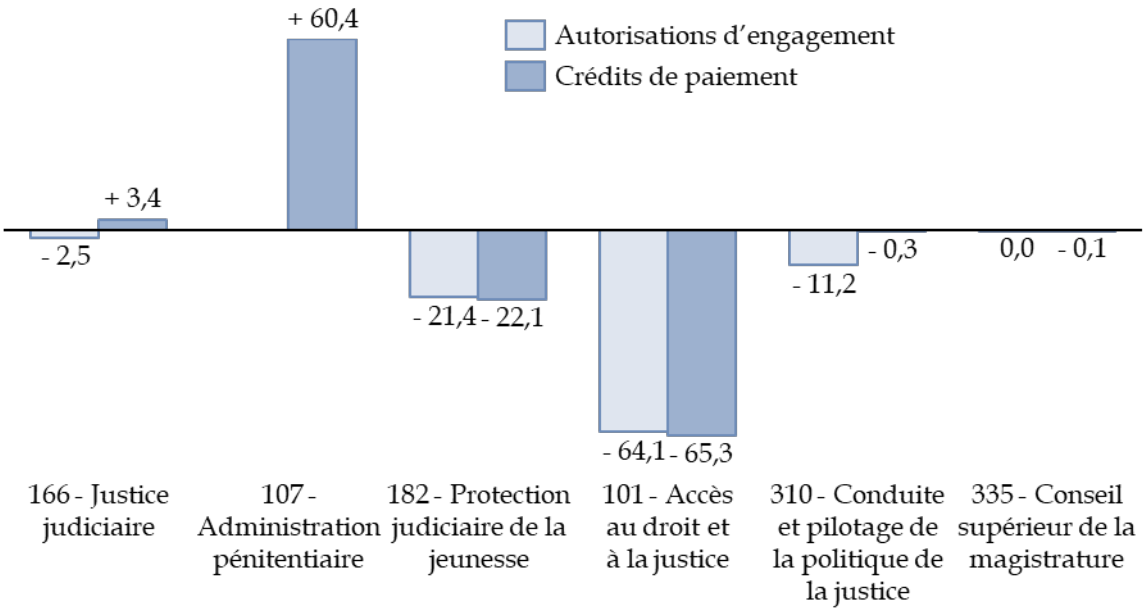
Le projet de loi de finances de fin de gestion, déposé le 4 novembre 2026, a des effets relativement limités pour la mission « Justice ».

De manière peu habituelle, toutefois, **deux programmes font l'objet d'ouvertures de crédits de paiement**, hors titre 2, à hauteur de 3,4 millions d'euros sur le programme 166 « Justice judiciaire », à cause de la dynamique du coût des frais de justice, et de 60,4 millions d'euros sur le programme 107 « Administration pénitentiaire » en raison de la progression de la population carcérale.

Les autres programmes font l'objet d'annulations de crédits, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, portant principalement sur la réserve de précaution. Sur le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice », les annulations résultent aussi d'un report de renouvellement de baux.

Ouvertures et annulations de crédits prévues par le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances de fin de gestion

II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2027 : UNE HAUSSE DES CRÉDITS LIMITÉE, MAIS SIGNIFICATIVE, DANS UN BUDGET DE L'ÉTAT SOUS CONTRAINTE

A. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT EST COMPLÉTÉE PAR DE NOUVELLES TAXES AFFECTÉES

La mission « Justice » dispose, dans le projet de loi de finances pour 2027, de crédits de **12,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **13,4 milliards d'euros en crédits de paiement**, en hausse, à périmètre constant, de 135,0 millions d'euros (+ 1,1 %) en autorisations d'engagement et de 468,4 millions d'euros (+ 3,6 %) en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2026.

Évolution des crédits de la mission « Justice »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		LFI 2026	LFI 2026 au format PLF 2027	Évolution de 2026 à 2027 à périmètre constant en %	en valeur	en % hors inflation	PLF 2027
166 - Justice judiciaire	AE	4 676,3	4 652,0	+ 2,4 %	+ 109,8	+ 0,6 %	4 761,9
	CP	4 742,4	4 727,1	+ 1,8 %	+ 86,3	0,0 %	4 813,4
107 - Administration pénitentiaire	AE	5 163,0	5 160,2	- 2,5 %	- 129,3	- 4,2 %	5 030,9
	CP	5 505,5	5 502,7	+ 5,2 %	+ 287,6	+ 3,4 %	5 790,2
182 - Protection judiciaire de la jeunesse	AE	1 156,4	1 156,4	+ 3,3 %	+ 38,7	+ 1,5 %	1 195,0
	CP	1 149,7	1 149,7	+ 2,1 %	+ 23,7	+ 0,3 %	1 173,4
101 - Accès au droit et à la justice	AE	806,5	806,5	+ 3,3 %	+ 26,3	+ 1,4 %	832,8
	CP	806,7	806,7	+ 3,2 %	+ 26,2	+ 1,4 %	832,9
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	AE	781,8	796,8	+ 11,2 %	+ 89,6	+ 9,3 %	886,4
	CP	755,9	770,9	+ 5,8 %	+ 44,7	+ 3,9 %	815,6
335 - Conseil supérieur de la magistrature	AE	5,5	5,5	- 0,4 %	- 0,0	- 2,1 %	5,4
	CP	6,4	6,4	- 0,8 %	- 0,1	- 2,5 %	6,4
Total	**AE**	**12 589,5**	**12 577,3**	**+ 1,1 %**	**+ 135,0**	**- 0,7 %**	**12 712,3**
	CP	**12 966,6**	**12 963,4**	**+ 3,6 %**	**+ 468,4**	**+ 1,8 %**	**13 431,8**

Source : projet annuel de performances de la mission « Justice » annexé au PLF 2027. Calculs LFI 2026 au format du PLF 2027 réalisé à partir des transferts de périmètre indiqués dans le PAP. Taux d'inflation retenu : 1,8 % (hypothèse du PLF 2027).

Les crédits ainsi soumis à l'autorisation parlementaire incluent les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». **Hors ces contributions**, sur lesquelles le ministère de la justice ne dispose d'aucune marge de manœuvre, les crédits du ministère sont de **11,0 milliards d'euros en crédits de paiement**, contre 10,5 milliards d'euros en loi de finances initiale

pour 2026[1], en hausse de 425,7 millions d'euros[2], soit **+ 4,0 % en euros courants ou + 2,2 % en volume**[3].

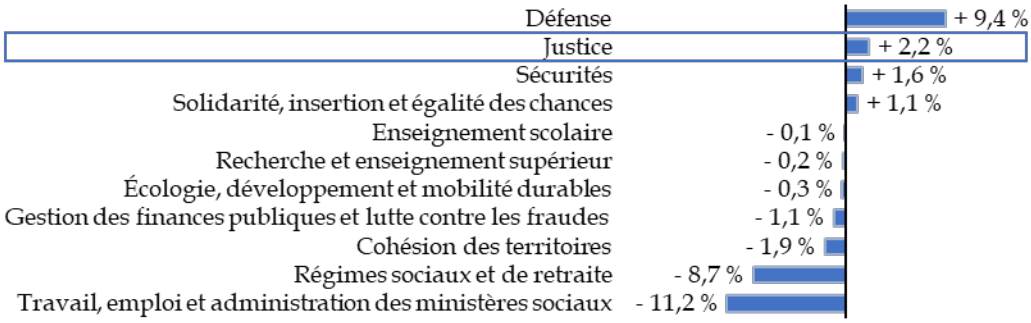
Cette augmentation est notable au regard de la **contrainte budgétaire** qui s'applique à la plupart des ministères.

1. Longtemps financées par les seuls crédits budgétaires, les missions du ministère de la justice commencent à l'être également par des taxes affectées

La **mission « Justice »** est ainsi, parmi celles qui sont dotées de plus de 5 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances, hors contributions au CAS « Pensions », celle qui reçoit **la deuxième plus importante augmentation de crédits en proportion**, loin derrière la mission « Défense ». L'évolution des crédits montre une priorité donnée aux missions régaliennes.

Évolution des crédits des ministères en euros constants entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en pourcentage, en volume)



Crédits hors contributions au CAS Pensions, évolution entre la loi de finances pour 2026 (au format 2027) et le projet de loi de finances pour 2027. Missions dont les crédits sont supérieurs à 5 milliards d'euros. Évolution corrigée de l'inflation prévue pour 2027.

Source : calculs commission des finances, à partir des éléments donnés par le Gouvernement

---

[1] *Crédits de la loi de finances pour 2026 au format du projet de loi de finances pour 2027, c'est-à-dire en ajoutant l'effet des mesures de périmètre, qui sont d'un montant très limité au niveau de la mission (- 2,6 millions d'euros en crédits de paiement).*

[2] *Calcul commission des finances, à partir des crédits et des contributions au CAS « Pensions » inscrits dans le projet annuel de performances de la mission « Justice ».*

[3] *L'hypothèse d'inflation du projet de loi de finances est de 1,8 % en 2027.*

Il n'en reste pas moins que cette mission, bien qu'elle porte l'une des missions régaliennes les plus anciennes de l'État, ne reçoit que **3,2 % des crédits des ministères**[1].

Or **certaines missions bénéficient de ressources autres que les crédits budgétaires** pour mettre en œuvre leurs politiques : taxes affectées à des opérateurs, dépenses fiscales encourageant les contribuables. Jusqu'en 2025, ce n'était pratiquement pas le cas pour la politique de la justice, qui bénéficiait de trois ressources affectées pour un montant total de 54,4 millions d'euros, tandis que le montant des fonds de concours et des dépenses fiscales était résiduel.

La loi de finances pour 2026 a instauré une contribution pour l'aide juridique, affectée à l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA) pour le financement de l'aide juridictionnelle[2]. Le présent projet de loi de finances pérennise ou transforme deux autres contributions de nature proche, également affectées à l'UNCA pour le même usage[3]. **Le montant des ressources affectées complétant les crédits budgétaires augmente donc de manière significative,** à 124,4 millions d'euros, **tout en demeurant très minoritaire à l'échelle de la mission**. Les crédits budgétaires représentent en effet toujours 99,0 % des crédits complets[4] de la mission « Justice ».

Ces ressources complémentaires n'en restent pas moins appréciables, car elles contribuent à titre principal au financement d'une dépense qui connaît une hausse rapide, à savoir l'aide juridictionnelle.

Le périmètre de la mission est presque constant, avec des mesures de transfert nettes de 2,6 millions d'euros en crédits de paiement vers d'autres missions. Il fait toutefois l'objet d'aménagements internes dans le cadre, notamment, de la réorganisation de la filière numérique auprès du secrétariat général et de la création d'une direction des victimes et des usagers : 17,1 millions d'euros et 181,5 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sont transférés des programmes 166 « Justice judiciaire » et 107 « Administration pénitentiaire » vers le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

---

[1] *Crédits du budget général mesurés sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE) défini par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, c'est-à-dire hors contributions au compte d'affectation « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements.*

[2] *Article 1635 bis Q du code général des impôts, rétabli par l'article 128 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*

[3] *Voir* infra *les développements consacrés à l'aide juridictionnelle.*

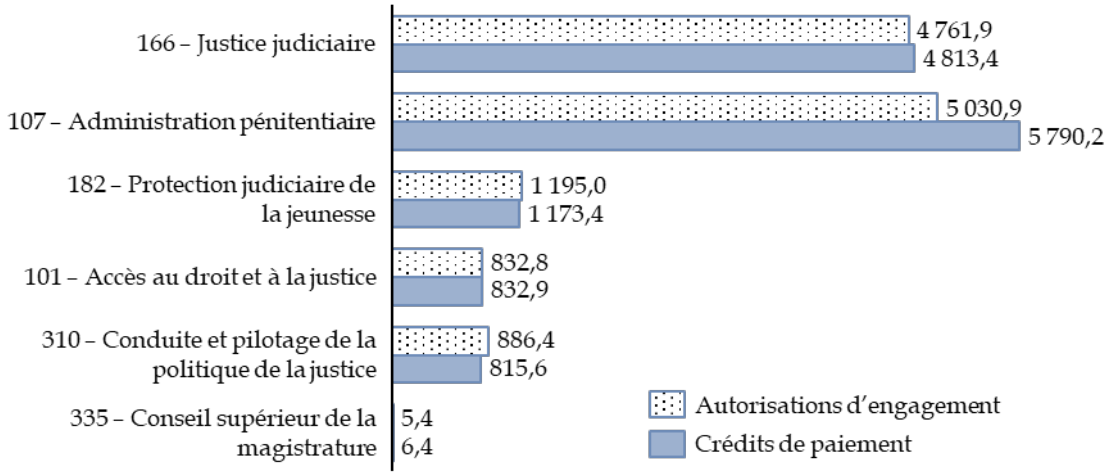
[4] *En incluant dans ces crédits complets les crédits de paiement ouverts sur la mission « Justice » (13 431,8 millions d'euros), les taxes affectées (124,4 millions d'euros), les dépenses fiscales (10,0 millions d'euros) et les fonds de concours (6,9 millions d'euros).*

2. Les programmes « métiers » demeurent, de loin, les premiers programmes de la mission

Les programmes 166 « Justice judiciaire », 107 « Administration pénitentiaire » et 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » regroupent 86,4 % des autorisations d'engagement et 87,7 % des crédits de paiement de la mission.

Répartition par programme des crédits de la mission « Justice » en 2027

(en millions d'euros)

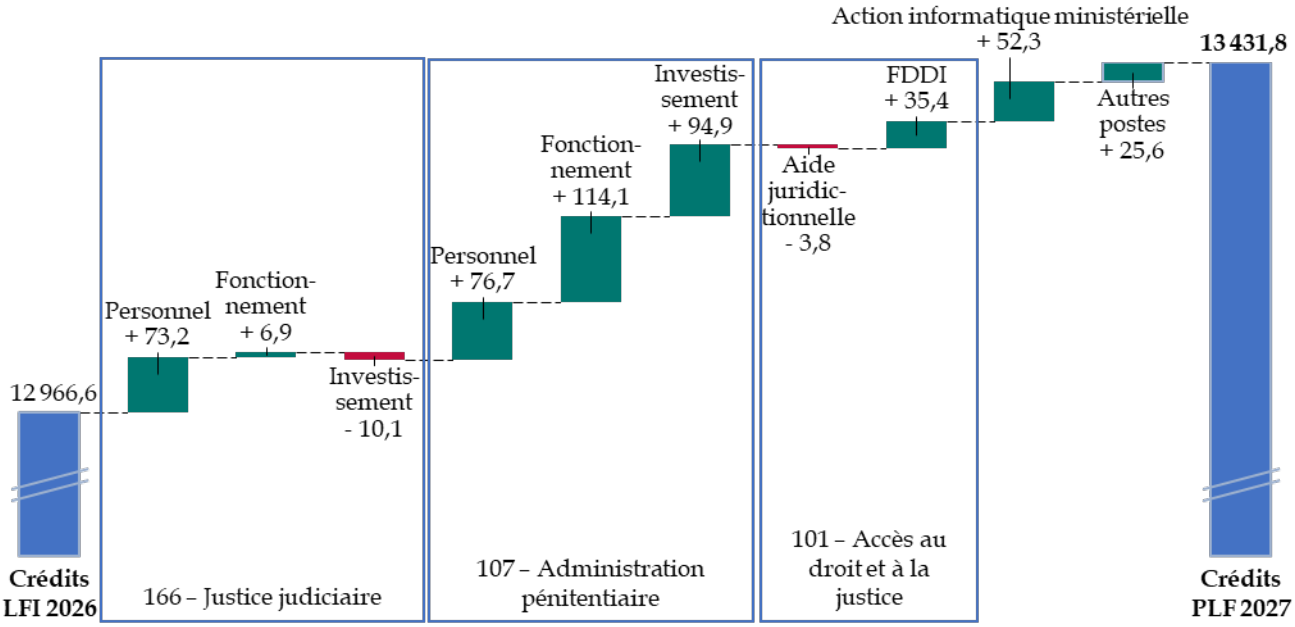


Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances

L'augmentation des crédits porte sur les **dépenses de personnel** à hauteur de + 194,4 millions d'euros, en raison notamment des recrutements, les mesures catégorielles et générales étant très limitées. Les **crédits d'investissement** augmentent de 104,5 millions d'euros sur l'ensemble de la mission, hausse concentrée sur le programme 107 « Administration pénitentiaire ».

Principaux facteurs d'évolution des crédits de la mission « Justice » entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en millions d'euros)



FDDI : fonds de financement des dossiers impécunieux.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La hausse des **crédits de fonctionnement** de la mission (+ 142,9 millions d'euros) repose, elle aussi, largement sur l'administration pénitentiaire et plus particulièrement sur la hausse des crédits des établissements en gestion déléguée (602 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2027, contre 511 millions d'euros dans celui pour 2026). Le projet annuel de performances mentionne la passation d'avenants pour prendre en compte, notamment, les conséquences de la création de quartiers de lutte contre la criminalité organisée (QLCO).

La légère diminution des crédits de l'**aide juridictionnelle** (- 3,8 millions d'euros) résulte non d'une diminution du coût de cette politique, mais de l'affectation de taxes à son financement (voir *infra*).

Le **fonds de financement des dossiers impécunieux**, qui n'avait été abondé que de 1 million d'euros en loi de finances pour 2026 en raison de l'importance de sa trésorerie, recevrait une subvention de 36,4 millions d'euros en 2027 afin de lui permettre de garantir la rémunération des liquidateurs judiciaires lorsque la réalisation des actifs ne produit pas des ressources suffisantes.

Enfin, **l'action informatique ministérielle** fait l'objet d'un effort particulier en 2027 (+ 52,3 millions d'euros[1] imputés sur le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice », voir *infra*).

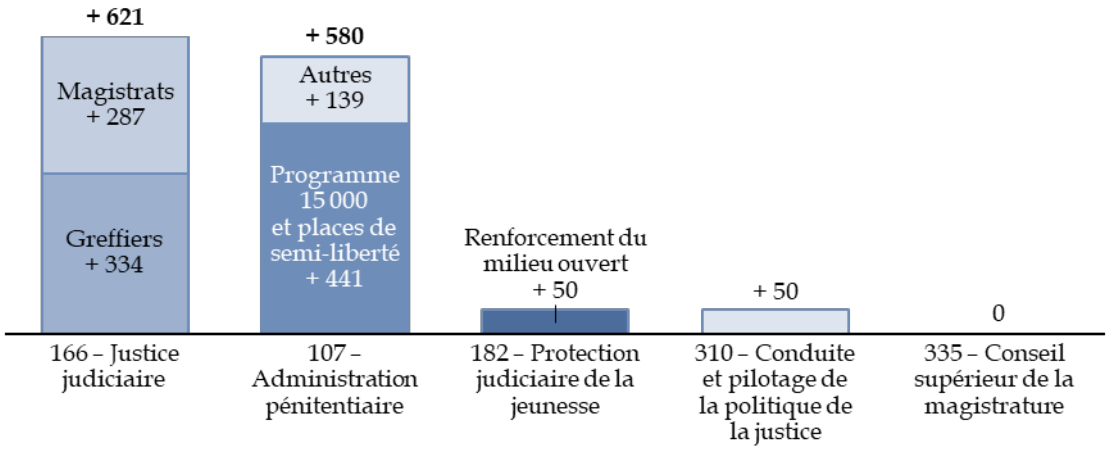
3. Le projet de loi de finances prévoit 1 301 nouveaux emplois

S'agissant des **effectifs**, le projet de loi de finances prévoit un plafond d'emploi de 100 500 équivalents temps plein travaillés (ETPT), en hausse de 1 456 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

En termes d'emplois, l'augmentation serait de 1 301 équivalents temps plein (ETP)[2] et porterait principalement sur la justice judiciaire (+ 621 ETP) et l'administration pénitentiaire (+ 580 ETP), dans le cadre du renforcement des juridictions et de l'ouverture de nouvelles places de prison, mais aussi sur les postes en milieu ouvert de la protection judiciaire de la jeunesse (+ 50 ETP) et le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » avec le renforcement des compétences numériques du ministère.

Évolution des emplois de la mission « Justice » en 2027

(en équivalents temps plein)



Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

Les dépenses de personnel représentent 8,0 milliards d'euros sur les 13,4 milliards d'euros de crédits budgétaires ouverts pour la mission « Justice », dont 2,5 milliards d'euros de contributions employeurs aux pensions de retraites des fonctionnaires (soit 18 % des crédits ouverts),

[1] *Ce montant correspond au montant des briques budgétaires « Act*

[2] *À titre d'exemple, une personne recrutée à mi-temps au 1er octobre, donc en poste pendant un quart de l'année, représente 0,5 ETP (un demi-poste supplémentaire en fin d'année) et 0,125 ETPT (un huitième de temps de travail annuel).*

c'est-à-dire la contribution des programmes de la mission au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

4. La programmation pluriannuelle prévoit une poursuite de la hausse des crédits, sauf pour ceux consacrés à l'investissement

Pour les années à venir, le projet annuel de performances inclut une présentation pluriannuelle des crédits qui laisse prévoir, dans les années à venir, une croissance beaucoup plus limitée des crédits, puisqu'elle serait, en crédits de paiement, de + 1,77 % entre 2027 et 2028, puis de 0,53 % entre 2028 et 2029.

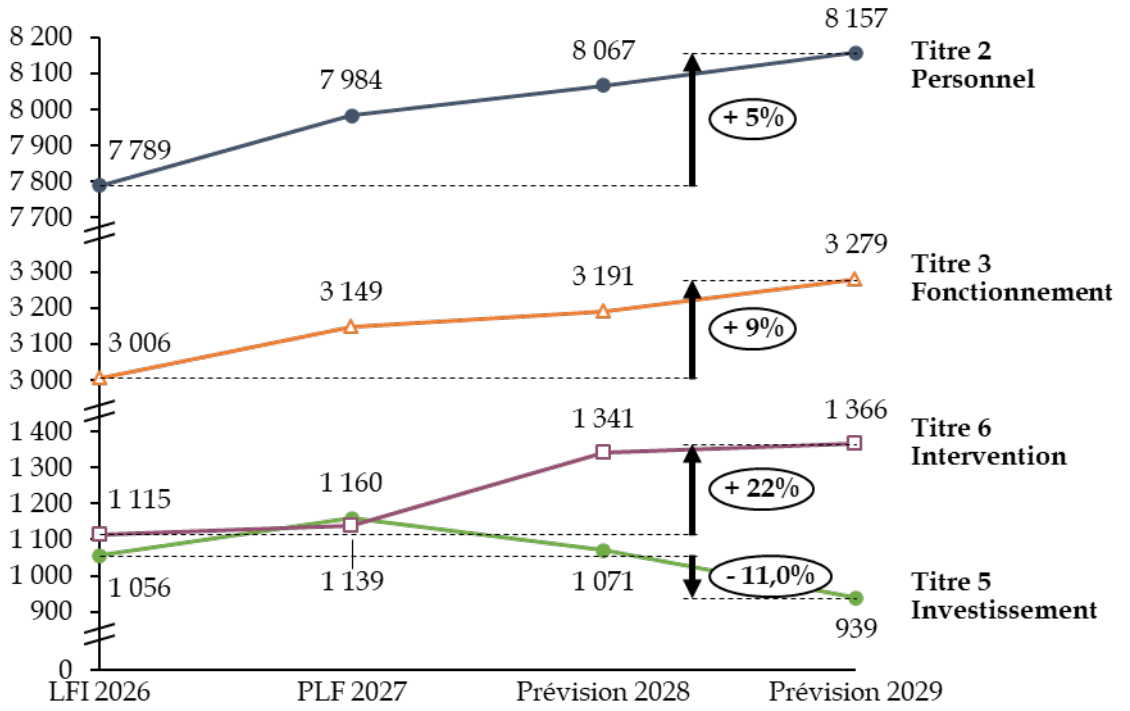
L'évolution serait contrastée selon la nature des dépenses : alors que les crédits de paiement d'investissement diminueraient de 11,0 % entre 2026 et 2029, les autres catégories de dépenses augmenteraient sur la même période.

Les dépenses d'intervention de la mission dépasseraient de plus en plus ses dépenses d'investissement, principalement à cause de celles qui relèvent du programme 101 « Accès au droit et à la justice », qui contiennent principalement l'aide juridictionnelle et dépasseraient 1 milliard d'euros, contre moins de 800 millions d'euros en 2026.

S'agissant de **l'investissement**, toutefois, la programmation semble reposer sur l'hypothèse du lancement d'un nouveau cycle d'investissement : en effet, la baisse des crédits de paiement (qui porte sur des opérations souvent engagées depuis plusieurs années) s'accompagnerait en 2029 d'une forte augmentation des autorisations d'engagement, qui seraient multipliées, cette année-là, par 2,3 pour les juridictions judiciaires et par 3,2 pour l'administration pénitentiaire.

Évolution pluriannuelle et par titre des crédits de 2026 à 2029

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir de la section « Récapitulation des crédits par programme et titre pour 2026, 2027, 2028 et 2029 » du projet annuel de performances de la mission « Justice »

B. TOUTEFOIS, UNE PÉRIODE D'EXÉCUTION DES CRÉDITS SOUS LE RÉGIME DES « SERVICES VOTÉS » POURRAIT METTRE EN DIFFICULTÉ CERTAINES ACTIVITÉS ESSENTIELLES DU MINISTÈRE

Depuis deux ans, l'exécution budgétaire commence sous le régime des « **services votés** », c'est-à-dire que, dans l'attente de l'adoption de la loi de finances initiale, un montant de crédits égal au maximum à celui de la loi de finances de l'année précédente est ouvert par un décret faisant suite à une loi spéciale.

Or **ces crédits ne peuvent être utilisés que sous des conditions strictes**, signifiées par voie de circulaire[1]. En particulier, concernant les dépenses d'investissement, seuls continuent à être financés les projets déjà en cours de réalisation ou faisant l'objet d'un besoin urgent et avéré. Les départs d'agents ne peuvent être remplacés qu'à hauteur des besoins strictement nécessaires pour assurer la continuité des services publics. Enfin, toutes les dépenses discrétionnaires pouvant être suspendues doivent l'être pendant la période de services votés.

[1] *Premier ministre, Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du décret de services votés à compter du 1er janvier 2026 : mise en place d'une régulation budgétaire renforcée, 30 décembre 2025.*

Cette période s'est terminée le 20 février 2026 avec la publication de la loi de finances initiale[1].

Plusieurs directions du ministère de la justice ont signalé au rapporteur spécial les **difficultés qui résulteraient**, le cas échéant, **d'une nouvelle application des services votés en 2027**. Ces difficultés deviendraient considérables si la période de services votés devait se prolonger, en raison des élections, pendant une durée de neuf mois ou plus, comme l'a signalé l'Inspection générale des finances pour l'ensemble de l'administration d'État[2].

Les recrutements nets prévus par le projet de loi de finances **ne seraient pas sanctuarisés**, bien qu'ils soient prévus par la loi d'orientation et de programmation[3], et ne pourraient donc pas être mis en œuvre pendant cette période.

S'agissant des **investissements des établissements de la justice judiciaire**, une période de services votés ne permettrait pas d'engager des projets de gros entretien et de renouvellement, avec le risque d'induire des coûts plus élevés ultérieurement. Les **projets informatiques**, dont la réalisation est indispensable pour permettre aux juridictions de suivre l'évolution de la charge de travail (voir *infra*), prendraient de nouveaux retards.

La direction générale de l'administration pénitentiaire souligne pour sa part que, **dans des établissements pénitentiaires déjà soumis à une très forte tension en raison de la surpopulation carcérale** (voir *infra*), **c'est la continuité même du service public pénitentiaire qui pourrait être menacée**.

Au total, il apparaît qu'**une absence d'adoption de la loi de finances en fin d'année 2026**, ou en tout cas dans les premières semaines de 2027, **risquerait de dégrader encore plus un service public de la justice**, d'une manière que les Français, usagers de ce service public, pourraient difficilement comprendre. Ce fonctionnement est en effet déjà insatisfaisant sur de nombreux points que présente le rapporteur spécial dans la suite de ce rapport, malgré l'apport important de la loi d'orientation et de programmation et les efforts réels de l'administration du ministère.

---

[1] *Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026, publiée au Journal officiel de la République française du 20 février 2026.*

[2] *Inspection générale des finances,* Effets d'une application prolongée de la loi spéciale en 2027, *juillet 2026.*

[3] *Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.*

DEUXIÈME PARTIE
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LES OBJECTIFS CHIFFRÉS DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION 2023-2027 DEVRAIENT ÊTRE ATTEINTS

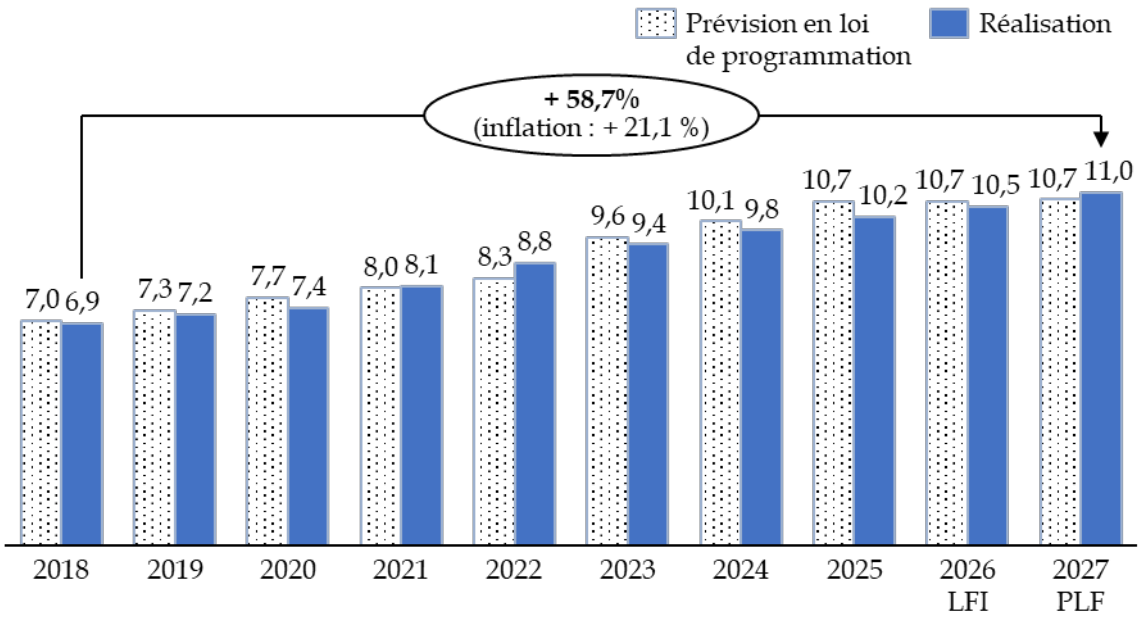
A. DEPUIS DIX ANS, LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE A BÉNÉFICIÉ D'UNE IMPORTANTE AUGMENTATION DES CRÉDITS, DANS LE CADRE DES LOIS DE PROGRAMMATION SUCCESSIVES

Depuis près de dix ans, la **loi de programmation 2018-2022** et de réforme pour la justice[1] et la **loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027** (LOPJ)[2] ont fixé des objectifs ambitieux en termes aussi bien d'**augmentation de crédits** que de **créations** d'emploi.

Il apparaît que **l'augmentation des crédits a été assurée**, dans l'ensemble, **conformément à ces lois de programmation**. Si l'exécution a, la plupart des années, été légèrement inférieure à l'objectif fixé, cet écart est résorbé dans le présent projet de loi de finances.

Programmation et réalisation des crédits de la mission « Justice »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances. Crédits de paiements en euros courants, hors contribution au CAS « Pensions »

[1] *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.*
[2] *Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.*

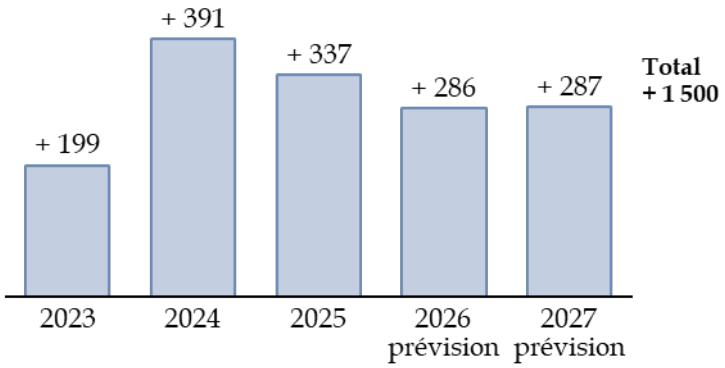
Au total, **l'accroissement des crédits aura été de + 58,7 % entre 2018 et 2027** à périmètre courant. Si l'on prend en compte les évolutions de périmètre qui ont concerné la mission « Justice », relativement mineures au cours de la période, l'évolution est de + 55,9 %[1].

B. L'ANNÉE 2027 DEVRAIT PERMETTRE D'ATTEINDRE DANS L'ENSEMBLE LES OBJECTIFS DE CRÉATION D'EMPLOIS DE LA LOPJ

S'agissant des **créations d'emploi**, la LOPJ avait fixé un objectif de création de 10 000 équivalents temps plein (ETP), dont 1 500 magistrats et 1 800 greffiers supplémentaires. Selon les indications données par les directions du ministère auditionnées par le rapporteur spécial, ces objectifs devraient également être atteints d'ici à la fin 2027.

Recrutements nets de magistrats sur la période 2023-2027

(en équivalents temps plein)



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Cette évolution des emplois ne se traduit, toutefois, que très progressivement sur le terrain. Si le nombre des effectifs localisés, c'est-à-dire théoriques[2], a augmenté de 1 500 entre 2022 et 2026 dans les juridictions et les services administratifs régionaux (SAR), le nombre des effectifs réellement présents n'a progressé que de + 408 ETP, entraînant une augmentation du taux de vacance de 7,0 % à 11,2 %. Cette vacance devrait être partiellement

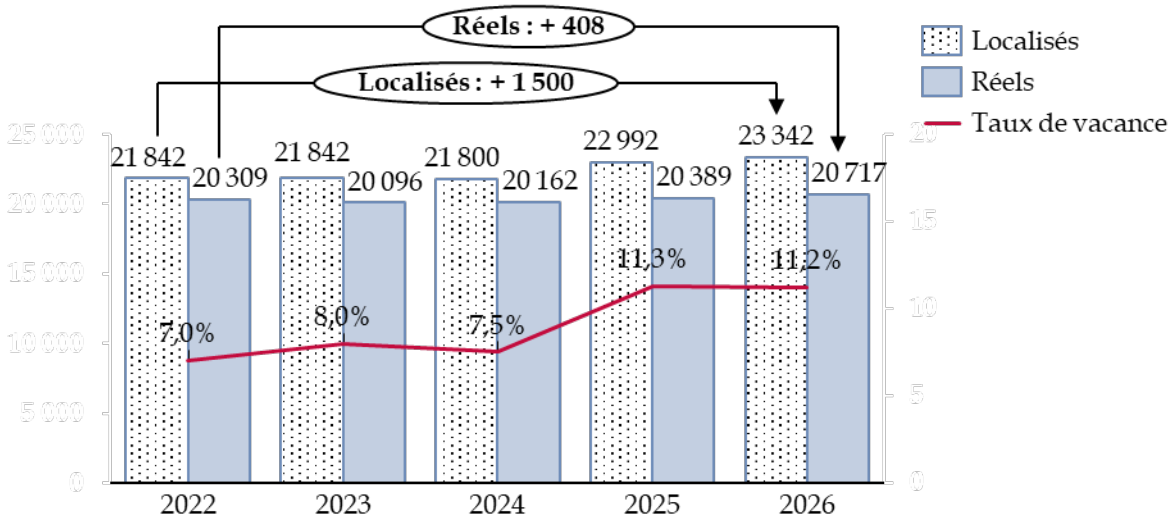
[1] *Calculs commission des finances, à partir de données fournies par le Gouvernement.*

[2] *Selon les explications données au rapporteur spécial,* « la localisation détermine, en nombre de postes et par corps, la répartition idéale, au vu de l'évaluation de la charge de travail, des effectifs théoriques estimés nécessaires au bon fonctionnement des juridictions et SAR pour une année considérée. Ce cadre théorique de gestion n'est décliné que pour les juridictions, les SAR et l'École nationale des greffes. »

comblée avec l'arrivée dans les juridictions et les SAR de 988 fonctionnaires, actuellement en stage de formation.

Évolution des emplois localisés et effectifs réels dans les juridictions et les SAR

(en équivalents temps plein)



SAR : services administratifs régionaux.

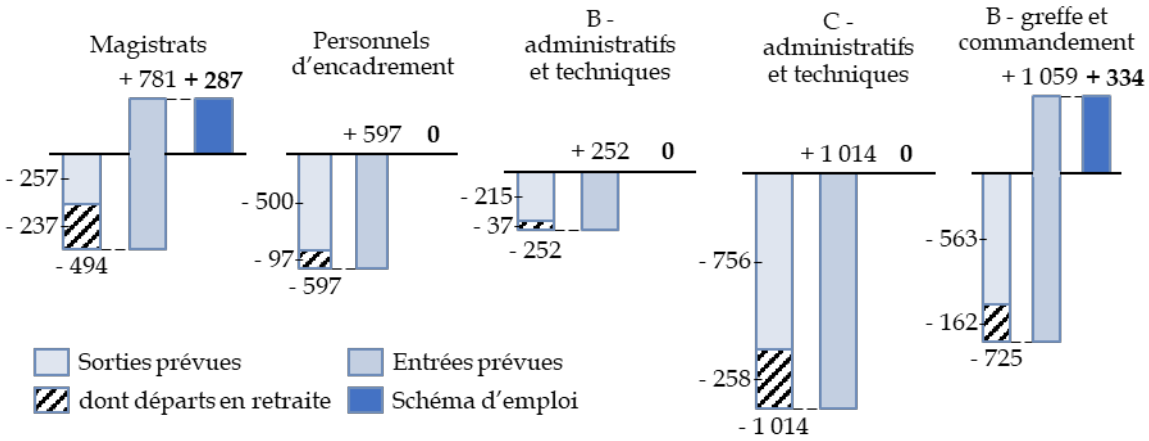
Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

1. Les créations de postes de magistrats et de greffiers dans le projet de loi de finances pour 2027

Sur le programme 166 « Justice judiciaire », le nombre des emplois devrait augmenter de 621 ETP. Cette hausse est limitée à deux catégories d'emploi, les magistrats de l'ordre judiciaire (+ 287 ETP) et les greffiers (+ 334 ETP). Pour les autres catégories d'emploi, il est prévu d'équilibrer les sorties par des recrutements de même niveau.

Entrées et sorties par catégorie d'emplois sur le programme 166 « Justice judiciaire »

(en équivalents temps plein)



Lecture : en 2027, sont prévues, pour les magistrats relevant du programme 166, 494 sorties (dont 237 départs en retraite) et 781 entrées, soit un schéma d'emploi positif de + 287 ETP.

Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

La **masse salariale** est de 2 364,0 millions d'euros, en hausse de 61,5 millions d'euros (+ 2,7 %).

Le montant des mesures catégorielles n'est que de 2,8 millions d'euros et celui des mesures générales de 1,1 million d'euros. Il convient toutefois de souligner que des **mesures importantes de revalorisation des carrières** ont été prises au cours des années passées, comme la réforme de la structure du corps judiciaire, qui a modifié l'échelonnement indiciaire des magistrats de l'ordre judiciaire afin de le rapprocher de celui des magistrats de l'ordre administratif, ou la requalification de personnels de catégorie C en greffiers et la création du corps de cadres greffiers (création d'un corps de greffiers de catégorie A).

2. Les effectifs de l'administration pénitentiaire

L'administration pénitentiaire est très largement déconcentrée : sur des effectifs de 46 290 équivalents temps plein (ETP) prévus à la fin 2027, seuls 444, soit moins de 1 %, sont situés dans l'administration centrale, les autres étant répartis dans les services régionaux. Le rapport entre effectifs gérants et effectifs gérés est de 2,0 % seulement[1].

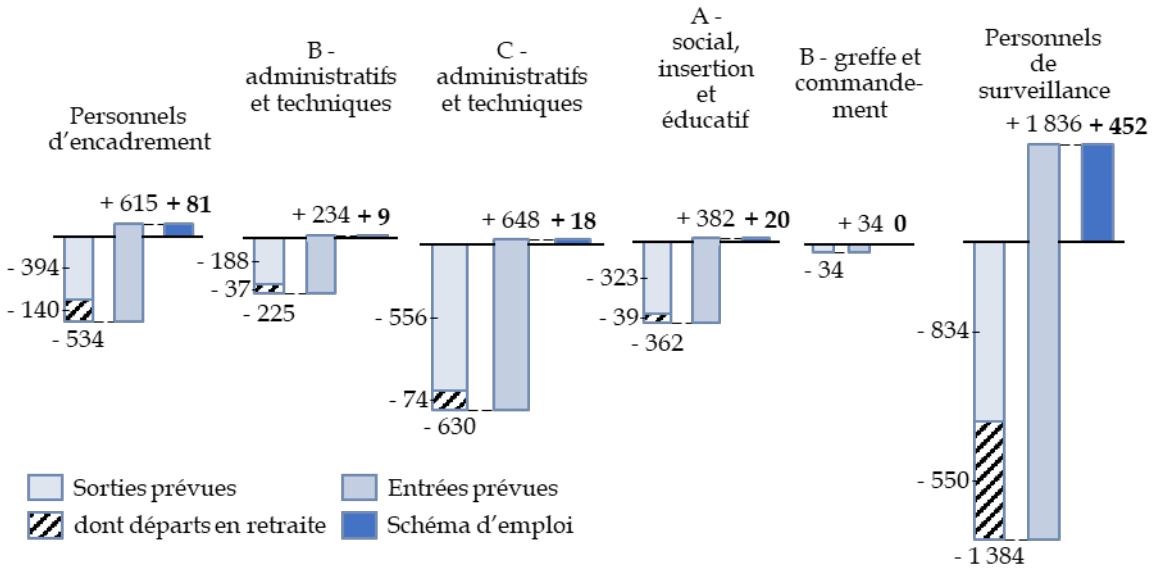
L'administration pénitentiaire, sur le programme 107 « Administration pénitentiaire », bénéficie d'une **augmentation de ses effectifs de 580 ETP**, dont 452 concernant les personnels de surveillance.

[1] *Ce taux est de 3,8 % pour la justice judiciaire et 3,3 % pour la protection judiciaire de la jeunesse.*

Ce renforcement est particulièrement nécessaire pour cette catégorie de personnel, qui est placée en première ligne face à l'aggravation de la situation des prisons : alors que 1,33 surveillant est recruté pour chaque surveillant sortant, ce rapport n'est que de 1,03 à 1,15 pour les autres catégories d'emploi.

Entrées et sorties par catégorie d'emplois sur le programme 107 « Administration pénitentiaire »

(en équivalents temps plein)



Lecture : en 2027, sont prévues, pour les personnels d'encadrement du programme 107, 534 sorties (dont 140 départs en retraite) et 615 entrées, soit un schéma d'emploi positif de + 81 ETP.

Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

La masse salariale est de 2 390,0 millions d'euros en 2027, en hausse de 73,1 millions d'euros par rapport à 2026, ce qui s'explique pour moitié par l'augmentation du schéma d'emploi.

Comme les juridictions judiciaires, **l'administration pénitentiaire a fait l'objet d'importantes mesures catégorielles au cours des années passées**, de sorte qu'elles sont réduites dans le présent projet de loi de finances (7,25 millions d'euros, concernant principalement la poursuite de la réforme de la filière de surveillance, auxquels s'ajoutent 1,0 million d'euros de mesures générales).

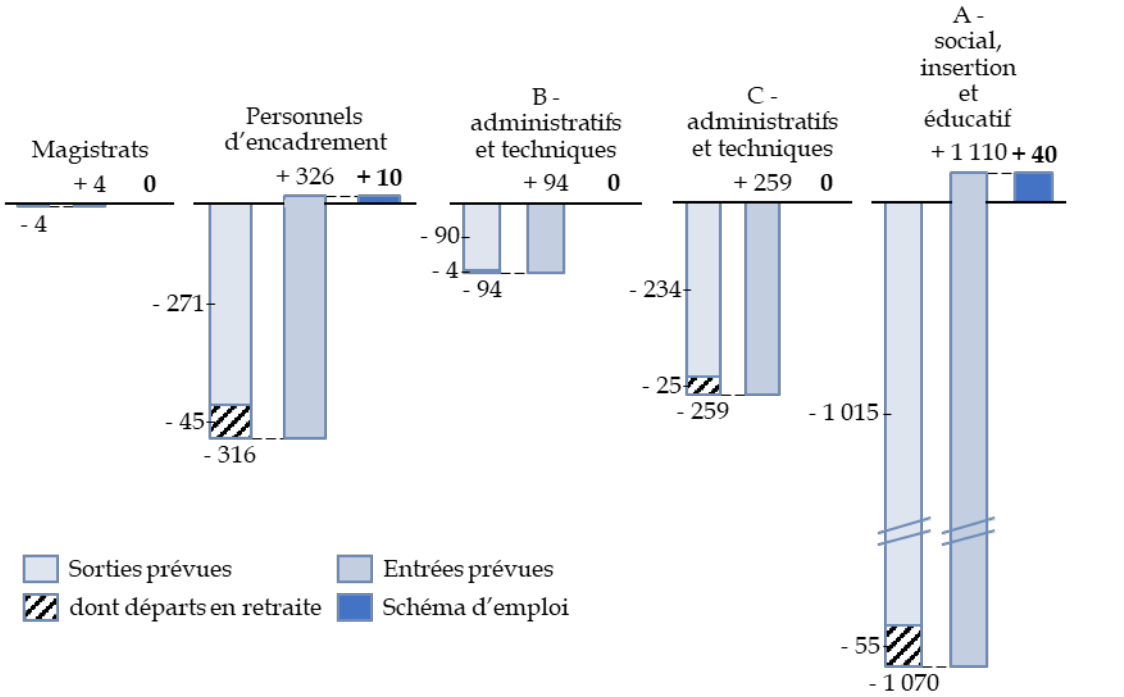
3. Le renforcement des moyens humains de la protection judiciaire de la jeunesse

Bien que des moyens ne lui aient pas été fléchés spécifiquement dans la loi d'orientation et de programmation, **la protection judiciaire de la jeunesse**, troisième direction « métier » du ministère de la justice, **a bénéficié d'augmentations du nombre d'emplois** au cours des dernières années : création de 92 emplois en 2023, 87 en 2024 et 45 en 2025, et un nouvel accroissement est prévu en 2026 (70 emplois) et en 2027 (50 emplois)[1].

Dans le présent projet de loi de finances, les postes nets créés sont dévolus au **milieu ouvert**, c'est-à-dire pour le suivi des jeunes sans hébergement. Le milieu ouvert représentait, au 30 juin 2026, 56,9 % des équivalents temps plein travaillés (ETPT) de la protection judiciaire de la jeunesse, contre 31,4 % pour les établissements de placement éducatif (EPE), 7,4 % pour les centres éducatifs fermés (CEF), 0,6 % pour les centres éducatifs renforcés (CER) et 3,6 % pour les établissements pour mineurs (EPM).

Entrées et sorties par catégorie d'emplois
sur le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse »

(en équivalents temps plein)



Lecture : en 2027, sont prévues, pour les personnels d'encadrement du programme 182, 316 sorties (dont 45 départs en retraite) et 326 entrées, soit un schéma d'emploi positif de + 10 ETP.

Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

[1] *Réponses au questionnaire du rapporteur spécial.*

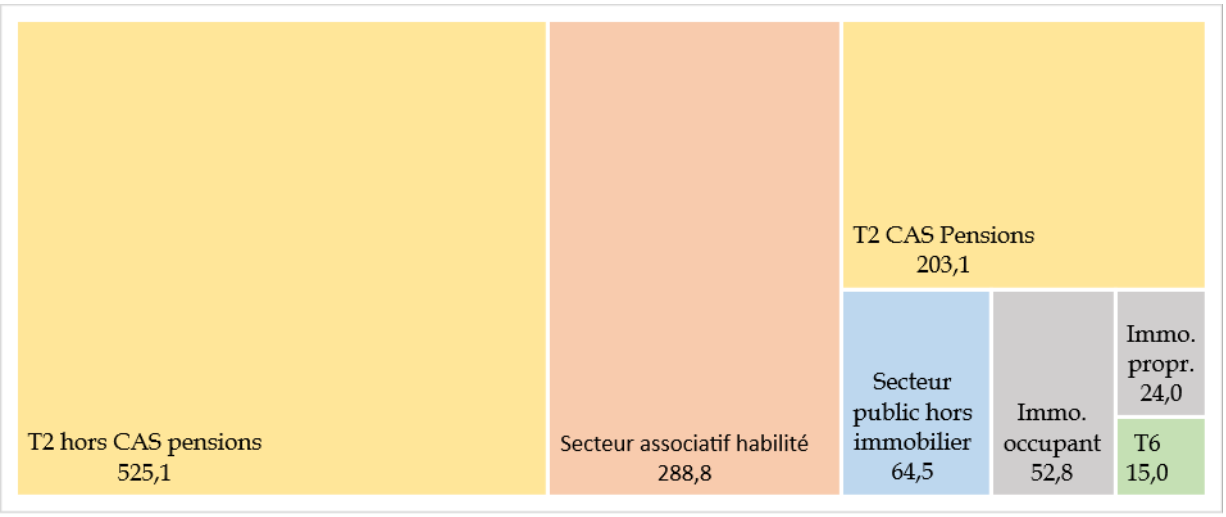
La direction, auditionnée par le rapporteur spécial, a toutefois indiqué que **le principal enjeu** était celui de **l'attractivité** des métiers, même si le nombre d'inscrits semble s'améliorer dans les derniers concours.

La proportion des contractuels, environ un quart, reste trop élevée, sans qu'il soit possible de l'éviter afin de remplacer les absences.

Une particularité de la protection judiciaire de la jeunesse est qu'une part importante de son activité est exercée par des **structures associatives**. Sur 555 établissements, au 1er juin 2026, 223 étaient en gestion directe et 332 relevaient du secteur associatif habilité (SAH). Les crédits destinés au SAH sont de 288,8 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2027, soit 24,6 % des crédits de paiement du programme 182.

Répartition des crédits du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse »

(en millions d'euros)



Immo. : immobilier – propr. : propriétaire.

Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

4. L'administration centrale

Les emplois du ministère sont concentrés majoritairement dans les services judiciaires (40,0 % des 99 702 équivalents temps plein travaillés (ETPT) prévus par le projet de loi de finances pour 2027), l'administration pénitentiaire (47,2 % des ETPT) et la protection judiciaire de la jeunesse (9,8 % des ETPT).

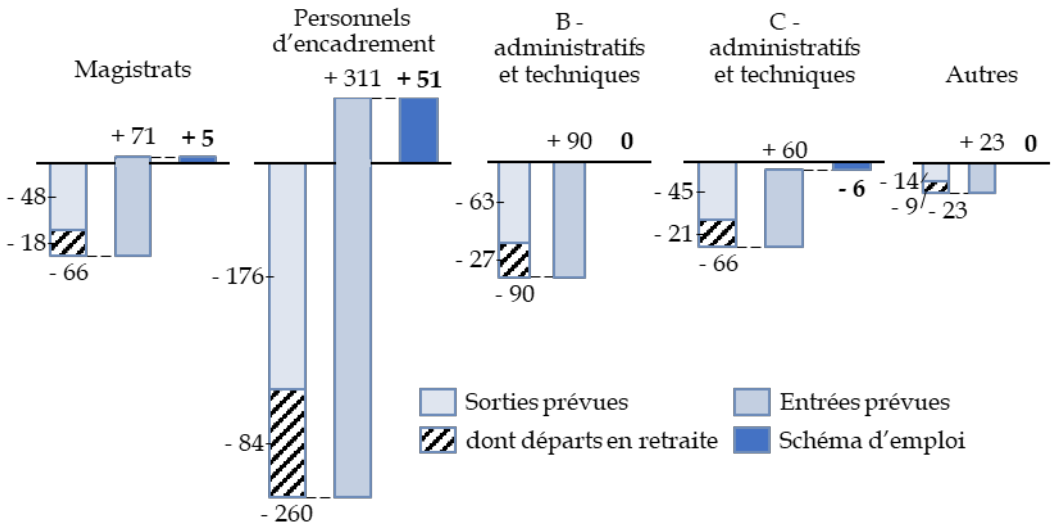
Les autres moyens en personnel du ministère sont rattachés aux programmes **310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice »** (3,0 %) et **335 « Conseil supérieur de la magistrature »** (0,03 %, soit 28 ETPT).

Le **programme 310** regroupe notamment les moyens humains de l'état-major du ministère, des directions chargées de l'élaboration des normes[1], des fonctions d'inspection, d'étude et d'évaluation, ainsi que du secrétariat général et de la direction du numérique.

Il bénéficie dans le projet de loi de finances d'une **augmentation des emplois** de **50 ETP**, principalement afin d'internaliser des compétences numériques dans le cadre du nécessaire renforcement de l'informatique ministérielle (voir *infra*).

Entrées et sorties par catégorie d'emplois
sur le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice »

(en équivalents temps plein)



Lecture : en 2027, sont prévues, pour les personnels d'encadrement du programme 310, 260 sorties (dont 84 départs en retraite) et 311 entrées, soit un schéma d'emploi positif de + 51 ETP.

Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

[1] *Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et direction des affaires criminelles et des grâces (DACG).*

C. CE RENFORCEMENT DES MOYENS N'EST PAS ENCORE SUFFISAMMENT VISIBLE DANS LA MANIÈRE DONT EST RENDU LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

1. Les hausses de crédits doivent être relativisées au regard de la situation de « paupérisation » persistante qui caractérise la justice en France, par rapport aux autres pays européens

Même dans un contexte de finances publiques sous contrainte, **les hausses de crédit** mises en œuvre en application de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice **ne sauraient être considérées comme un privilège**. Elles sont au contraire la conséquence de la **paupérisation**, voire de la « clochardisation »[1] **de la justice** qui a été soulignée de multiples fois.

Les rapports internationaux indiquent à quel point la justice est sous-dotée en France.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui conduit une enquête de référence périodique[2], constate que **la France comptait**, en 2024, **11,6 juges pour 100 000 habitants**, alors que la médiane de l'Union européenne est de **23,4 juges**. Leur salaire brut en début de carrière est supérieur de 80 % en moyenne au salaire annuel moyen dans l'Union européenne, mais de 30 % seulement en France.

Les conséquences du manque de magistrats et de moyens se ressentent sur les **délais de traitement des dossiers**, qui, selon la CEPEJ, sont très nettement supérieurs en France, sauf pour la justice administrative[3].

---

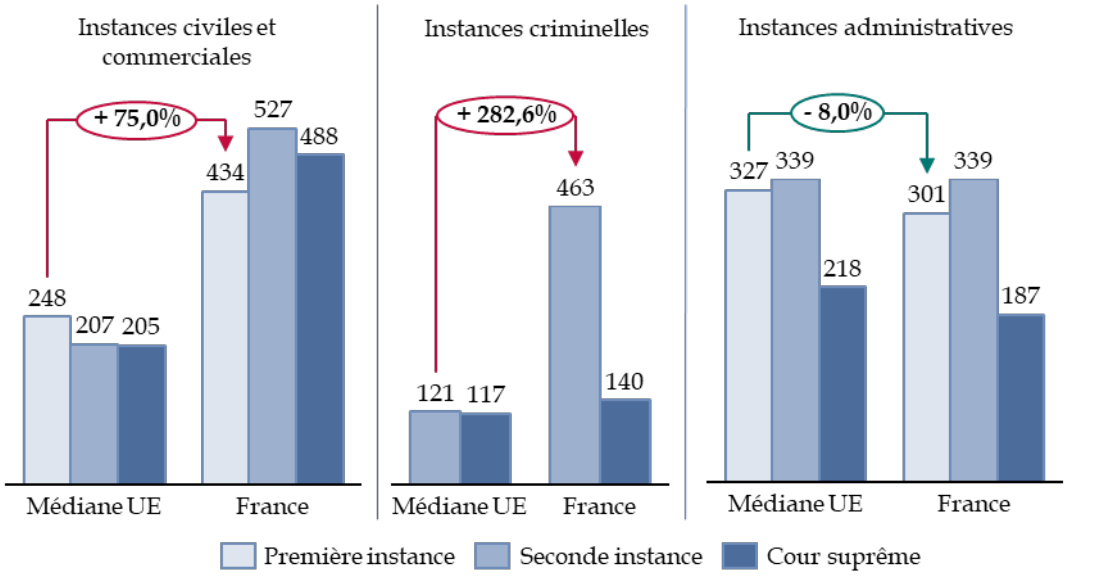
[1] « L'institution judiciaire dans bien des endroits, et je pèse mes mots, est en voie de clochardisation. Il faut le dire. » *(Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, en déplacement à Lille le 18 avril 2016).*

[2] *Étude de la CEPEJ pour le Tableau de bord de la justice de l'UE, fiche pays France, données 2024. Cette étude ne porte pas sur l'administration pénitentiaire.*

[3] *Pour mémoire, les juridictions administratives relèvent de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».*

Délais de traitement des dossiers en France et dans l'Union européenne

(en nombre de jours)



Note : données manquantes pour le délai de traitement des affaires criminelles en première instance en France.

Source : commission des finances, à partir de l'étude de la CEPEJ pour le Tableau de bord de la justice de l'UE, fiche pays France, données 2024

Il n'est donc pas étonnant que les Français aient le sentiment que la justice n'est pas rendue comme elle le devrait, ce que confirment les indicateurs internes.

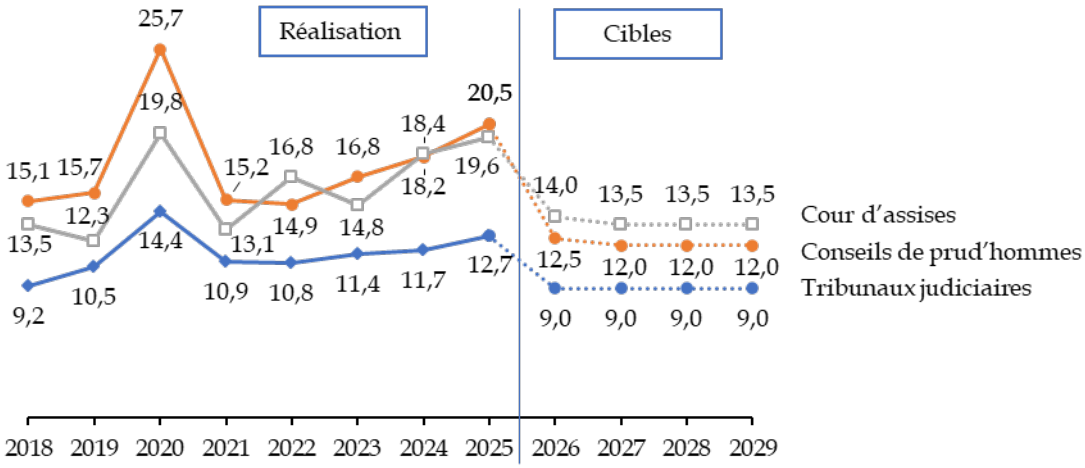
2. Les indicateurs de la justice font état d'une amélioration insuffisante des délais, qui se traduit dans la perception de la justice qu'en ont les citoyens

La comparaison entre le stock d'affaires en cours et le nombre d'affaires traitées dans l'année permet de calculer un **délai théorique d'écoulement du stock** des procédures, qui fait partie des indicateurs budgétaires du programme 166.

Si on ne considère pas l'année 2020, marquée par une longue chute d'activité à cause de la crise sanitaire, **les stocks n'ont presque jamais cessé de s'accumuler par rapport à une capacité de traitement toujours limitée**, causant un **accroissement** du délai théorique d'écoulement du stock **d'environ un tiers entre 2018 et 2025**, quelle que soit la juridiction. **Les cibles fixées année après année**, qui correspondraient à un délai inférieur ou égal à celui qui était connu en 2018, **ne sont jamais atteintes** et paraissent peu réalistes.

Évolution du délai théorique d'écoulement du stock de procédures

(en mois)



Source : commission des finances, à partir des rapports et projets annuels de performances

Les **tribunaux judiciaires** font face depuis trois ans à un afflux d'affaires nouvelles supérieur au niveau des affaires terminées. Les **conseils de prud'hommes** ont connu pour leur part un surcroît d'activité de 30 % entre 2022 et 2025, expliquant l'augmentation du stock.

L'accroissement du délai théorique du stock des **cours d'assises**, comparable à celui des conseils de prud'hommes sur la période 2018-2025, est d'autant plus frappant que les **cours criminelles départementales**, créées en 2019 et généralisées en 2023, ont repris une partie de leurs affaires. Celles-ci, non incluses dans l'indicateur, voient elles-mêmes leur activité croître, au point que leur stock d'affaires en cours atteint près de 2 900 affaires, niveau proche de celui des assises (3 075 affaires).

Selon les indications données dans le projet annuel de performances, toutefois, **le renforcement des effectifs commencerait à produire ses effets** sur certains contentieux, comme le contentieux général civil.

Le rapporteur spécial compte que les recrutements, permis par l'important effort budgétaire consenti par l'État à l'égard de l'administration de la justice, **aient un effet marqué sur les délais de résorption du stock d'affaires et sur les délais de jugement dans les années à venir**, au fur et à mesure que les nouveaux juges et greffiers formés arrivent dans les juridictions.

Il ressort en effet d'une enquête conduite en 2025[1] que **seuls 49 % des personnes résidant en France ont confiance dans la justice**, contre 60 % pour l'éducation nationale, 68 % pour l'administration fiscale, 74 % pour la police

[1] La justice en France en 2024. Perception, connaissances et expériences judiciaires, *Infostat Justice, 30 octobre 2025.*

et 80 % pour la gendarmerie. En outre ce niveau de confiance diminue pour les personnes qui ont eu une expérience judiciaire, directe ou *via* leur entourage. Les justiciables ne mettent pourtant que peu en cause les juges eux-mêmes, la plupart d'entre eux estimant que ceux-ci les ont correctement écoutés. Les principales demandes portent sur le raccourcissement des délais, la simplification des procédures et une meilleure information.

3. Vers un nécessaire renforcement du contrôle interne et de la coopération avec les autres ministères

L'augmentation des crédits au cours des dix dernières années doit être accompagnée d'un contrôle de leur utilisation. À cet égard, certains signes paraissent positifs au rapporteur spécial.

Un **comité d'audit** a ainsi été placé, fin 2025, auprès de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), comme le proposait le rapporteur spécial en 2023 afin d'améliorer le suivi des projets[1], ainsi que la Cour des comptes. Cet organe d'expertise doit être en mesure, dans les années à venir, d'évaluer la qualité des prévisions budgétaires et calendaires des projets immobiliers suivis par l'Agence pour le compte du ministère et d'identifier les principaux risques financiers, opérationnels, juridiques afin d'éclairer les décisions du conseil d'administration.

De même, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a été transformée en **direction générale de l'administration pénitentiaire** (DGAP) à compter du 1er février 2026, afin de renforcer le pilotage stratégique de cette administration et d'affirmer son positionnement face à d'autres grandes administrations de l'État, telles que les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales. Une Inspection générale de l'administration pénitentiaire (IGAP) a été créée auprès de cette direction générale afin d'assurer des missions d'inspection, d'étude et de conseil[2]. **La création d'une telle instance sera utile, voire indispensable** dans une administration dont les agents sont soumis au risque de corruption et d'atteinte à la probité.

De telles initiatives sont bienvenues. Elles doivent contribuer à diffuser le sentiment que **les spécificités de l'administration de la justice** – missions régaliennes de l'autorité judiciaire, sensibilité particulière des missions de l'administration pénitentiaire – **ne doivent pas conduire à l'exonérer d'une recherche de performance et de bon usage des deniers publics** qui s'impose à l'ensemble de l'administration.

---

[1] 15 000 places de détention supplémentaires et 20 nouveaux centres éducatifs fermés en 2027 : mission impossible ?, *rapport d'information n° 37 (2023-2024) présenté par Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 18 octobre 2023.*

[2] *Décret n° 2025-1274 du 22 décembre 2025 relatif à l'organisation et aux missions de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire.*

À cet égard, **la question de l'évaluation de la charge de travail des magistrats ne semble guère évoluer**, année après année et concertation après concertation. Déjà en 2018, la Cour des comptes constatait que « *depuis plus de vingt ans, des groupes de travail ont ainsi été mis en place à l'initiative de la DSJ*[1] *ou de certaines juridictions pour objectiver la charge de travail des magistrats* »[2]. Selon les éléments fournis au rapporteur spécial, des référentiels ont été établis en 2023 pour la première instance, en 2024 pour l'activité des cours d'appel. Une nouvelle étude a toutefois été lancée en 2025 et ses résultats sont soumis à concertation. Ces retards sont regrettables car **une objectivation des coûts est indispensable pour justifier les hausses de crédits demandées**.

[1] *Direction des services judiciaires.*

[2] *Cour des comptes,* Approche méthodologique des coûts de la justice*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2018.*

II. L'IMMOBILIER DU MINISTÈRE : PILOTER UNE PROGRAMMATION DE LONG TERME DE LA CONSTRUCTION ET DE L'ENTRETIEN

Le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 prévoyait que « *s'agissant des crédits pour les investissements immobiliers, une clause de revoyure sera prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025 afin d'apprécier le degré d'avancement de la programmation immobilière judiciaire et pénitentiaire et ses conditions économiques* », précisant que « *les crédits alloués aux investissements immobiliers du ministère ne pourront pas être utilisés à une autre fin* ».

L'état contraint des finances publiques n'a pas permis de mettre en œuvre cette clause de revoyure et force est de constater que, au cours des années, **les crédits immobiliers ont souvent servi de variable d'ajustement**, alors que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) tarde à se finaliser.

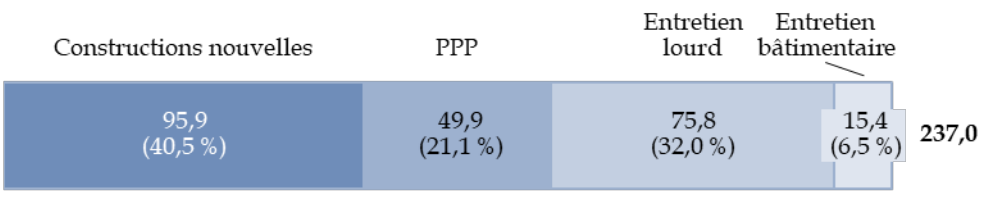
Dans l'activité du ministère, toutefois, le rapporteur constate des signes de meilleur pilotage des projets, comme la mise en place du comité d'audit auprès de l'APIJ, déjà mentionné. Une repriorisation des projets a été engagée et des méthodes plus pragmatiques ont été favorisées, comme la construction de prisons modulaires. **Il est temps de sortir d'une politique où l'entretien est la variable d'ajustement**, entraînant des coûts plus importants à terme, et de **s'engager dans une véritable programmation de long terme de l'immobilier judiciaire et pénitentiaire**, centrée sur les besoins des utilisateurs.

A. LES DÉPENSES D'IMMOBILIER JUDICIAIRE SONT RATIONNÉES, AU DÉTRIMENT DE L'ENTRETIEN PRÉVENTIF

Les dépenses d'immobilier judiciaire sont marquées par le poids des constructions nouvelles et des partenariats publics-privés, qui ont représenté plus de 60 % des dépenses d'immobilier judiciaire en 2025.

Répartition des dépenses d'immobilier judiciaire en 2025

(en millions d'euros)



PPP : partenariat public-privé.

Source : commission des finances, à partir des éléments transmis au rapporteur spécial

Les dépenses liées aux **partenariats publics-privés** (PPP) suivent une dynamique de long terme peu pilotable. Les restes à payer s'élèvent à 762,5 millions d'euros, dont 733 millions d'euros portent sur le seul tribunal de Paris, dont la livraison a eu lieu en 2017.

Les **dépenses d'immobilier** comprennent, d'une part, les dépenses d'immobilier propriétaire (titre 5), qui financent les investissements lourds, la construction et la rénovation des bâtiments judiciaires, et, d'autre part, les dépenses d'immobilier occupant (titre 3), qui couvrent les dépenses courantes liées à l'occupation des locaux.

Les **dépenses d'investissement immobilier** des services judiciaires sont prévues en 2027 à un niveau de 96,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 225,3 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'agit d'une **diminution** de 33,2 % en autorisations d'engagement et de 4,3 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

Le niveau très faible des autorisations d'engagement, par rapport aux crédits de paiement, reflète le **ralentissement du lancement de nouveaux projets**.

Selon les éléments apportés au rapporteur spécial, la programmation immobilière a dû être adaptée depuis 2024 en raison non seulement des contraintes budgétaires (régulation des crédits en cours d'année), mais aussi de l'augmentation des effectifs qui conduit à saturer certains immeubles, ou des difficultés et aléas rencontrés sur chaque opération : difficulté d'acquisition du foncier, dépollution des terrains, contraintes liées aux monuments historiques, etc.

Ainsi 26 opérations importantes ont-elles dû être suspendues ou différées, alors qu'elles étaient en phase d'étude de maîtrise d'œuvre, d'études préalables ou de consultation de maîtrise d'œuvre. Certains projets ont également été redimensionnés, comme celui de l'extension du palais de justice de Meaux, dont le montant prévisionnel a été ramené de 110 à 50 millions d'euros.

L'enveloppe prévue par le présent projet de loi de finances intègre notamment la poursuite des opérations d'extension des palais de justice de Bobigny et de Meaux, ainsi que la poursuite des opérations déjà en travaux.

Or **la contrainte budgétaire conduit à limiter l'entretien des immeubles existants**. Le ratio des dépenses d'entretien lourd rapportées à la surface utile brute (SUB), qui était de 45 € / m² en 2021 et 2022, n'est plus que de 30,80 € / m² en 2026 et 2027[1]. Cette diminution confirme les observations de la Cour des comptes qui, dans son rapport de février 2026 sur l'immobilier

[1] *Rapports et projets annuels de performances de la mission « Justice ».*

judiciaire[1], estime que l'effort est insuffisant pour l'entretien du patrimoine immobilier.

De fait, le ministère confirme que les crédits conduisent à privilégier les interventions les plus urgentes, mais que **l'insuffisance de l'entretien préventif fait peser des risques, à terme, sur le patrimoine immobilier judiciaire**.

B. LE PARC PÉNITENTIAIRE EST PRIS DANS UN ÉCART GRANDISSANT ENTRE LE FLUX DES DÉTENUS ENTRANTS ET UNE CAPACITÉ LIMITÉE À ACCROÎTRE LE NOMBRE DE PLACES

1. La suroccupation des prisons atteint un taux critique et entrave la capacité de l'administration pénitentiaire à accomplir sa mission

Selon les statistiques publiées chaque mois par le ministère de la justice[2], le **nombre de personnes détenues** était, au 1er octobre 2026, de 90 937, **soit une hausse de 6 075 détenus** par rapport au 1er octobre 2025, **alors que le nombre des places opérationnelles n'a, dans le même temps, augmenté que de 951**. Le nombre des matelas au sol, lui, a augmenté de plus de moitié, passant de 5 895 à 8 959.

Trois semaines plus tard, selon les chiffres communiqués au rapporteur spécial, le nombre des personnes détenues avait encore augmenté pour atteindre 91 503 et les dernières projections sont de plus de 92 500 en fin d'année.

La **densité carcérale**, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de personnes détenues et le nombre de places opérationnelles, est de 146,6 % pour l'ensemble des établissements, dont 178,9 % pour les maisons d'arrêt et quartiers de maisons d'arrêt.

Les statistiques détaillées que le ministère publie chaque mois confirment que malgré l'effort, pourtant important, de construction de nouveaux établissements, **l'écart entre le parc de places de prison disponibles et le besoin s'accroît à une vitesse alarmante**. Alors que l'écart entre le nombre de places et le nombre des détenus était de l'ordre de 10 000 avant la crise sanitaire – au cours de laquelle des mesures de régulation carcérale ont permis, très temporairement, de réduire spectaculairement la densité carcérale –, il a accéléré depuis 2022 pour atteindre environ 35 000 aujourd'hui.

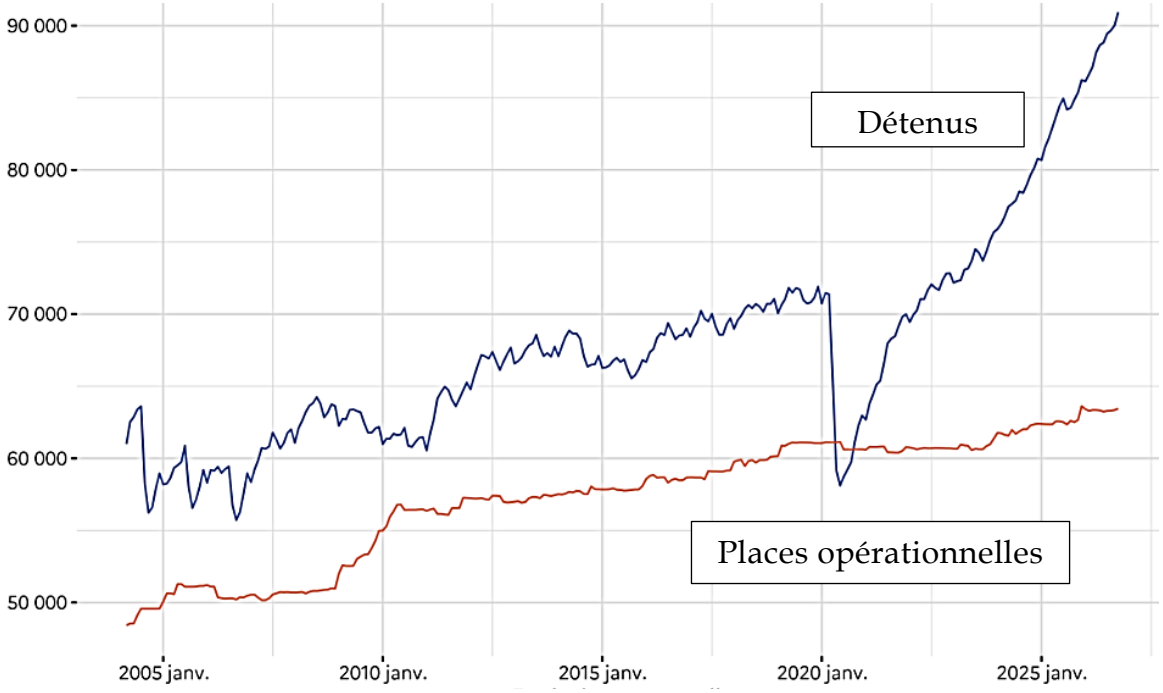
---

[1] *Cour des comptes,* La gestion de l'immobilier des services judiciaires, exercices 2017-2024, *Observations définitives, 8 janvier 2026.*

[2] *Ministère de la justice, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, octobre 2026, « La mesure de l'incarcération ».*

Évolution mensuelle des personnes détenues et des places opérationnelles depuis 2005

(en nombre de détenus et de places opérationnelles)



Source : ministère de la justice, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée[1]

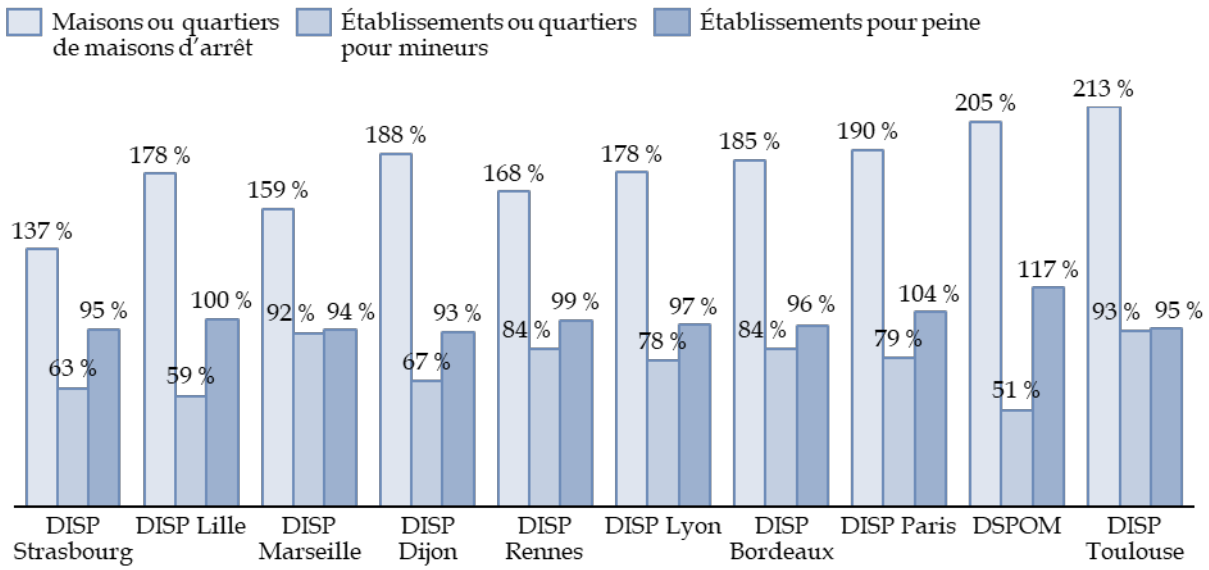
L'ampleur des évolutions à court terme est liée au fait que **la suroccupation concerne principalement les maisons d'arrêt et quartiers de maison d'arrêt**, c'est-à-dire les établissements où le temps de séjour des détenus est le plus court et où les flux d'entrants et de sortants sont les plus élevés.

Si toutes les régions sont concernées par la suroccupation, le problème est accru dans certaines d'entre elles et tout particulièrement dans certains établissements, qui ont des taux de suroccupation extrêmes : la densité carcérale est de 284,2 % dans le centre de détention de Majicavo (Mayotte), 270,9 % à la maison d'arrêt de Faaa Nuutania (Polynésie française) de 270,6 % à celle de La Roche-sur-Yon et de 259,4 % à celle de Carcassonne.

[1] *Ministère de la justice, Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, octobre 2026, « La mesure de l'incarcération ».*

Densité carcérale selon la catégorie d'établissement et la région

(en taux d'occupation des cellules)



DISP : direction interrégionale des services pénitentiaires. DSPOM : direction des services pénitentiaires d'outre-mer.

Source : commission des finances, à partir des statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, données au 1er octobre 2026

Ces problèmes sont bien connus. La commission des lois du Sénat soulignait en octobre 2025 que « *Alors que la part des citoyens qui estiment que la justice est « laxiste » atteint des niveaux préoccupants, la surpopulation carcérale est désormais hors de contrôle et atteste à l'inverse d'une sévérité croissante des lois pénales comme des juridictions chargées de les appliquer* »[1].

Le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) émet des alertes régulières, soulignant par exemple, dans un avis publié au Journal officiel le 27 avril 2026[2], que « *dans plusieurs établissements, les multiples conséquences de la surpopulation portent gravement atteinte à la dignité et aux droits des personnes détenues* », sans oublier l'impact préoccupant sur les personnels : « *Les membres du personnel pénitentiaire et soignant, en nombre insuffisant par rapport au nombre de personnes à prendre en charge, continuent d'exercer dans des conditions anormalement difficiles sans aucune perspective d'amélioration* ».

Les organigrammes des établissements sont en effet établis au regard de la capacité théorique d'accueil, de sorte que la charge est particulièrement élevée pour le personnel affecté dans les établissements les plus surpeuplés.

---

[1] *L'exécution à la peine - 20 propositions pour mieux exécuter et donner du sens aux sanctions pénales, rapport d'information n° 2 (2025-2026), présenté par les sénatrices Elsa Schalck, Laurence Harribey et Dominique Vérien au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 1er octobre 2025.*

[2] *Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Avis du 27 avril 2026 relatif à la surpopulation carcérale.*

Ces agents reçoivent en conséquence une « **prime de surencombrement** », d'un montant annuel de 100 euros pour les agents, réévaluée à 300 euros depuis le 1er octobre 2026[1]. Selon les informations obtenues par le rapporteur spécial, la dépense est estimée à 4,2 millions d'euros en 2026 après prise en compte de la revalorisation. Les personnels d'encadrement affectés dans ces établissements bénéficient également d'une prime, ainsi que les agents affectés dans les nouveaux quartiers de lutte contre la criminalité organisée (QLCO).

Une telle prime est bien évidemment nécessaire et justifiée afin de reconnaître l'intensification de la charge de travail et la pénibilité des conditions d'exercice des personnels dans les prisons en situation de surnombre, d'autant que les risques d'incivilité, voire de violences à leur égard y sont accrus.

Les conséquences de la suroccupation des prisons sont également budgétaires. Le coût d'une journée de détention augmente avec le nombre de détenus, en particulier pour l'alimentation, les dépenses de santé, les actions de réinsertion, les fluides ainsi que les aides aux détenus en situation d'indigence. La surpopulation, comme cela a été indiqué au rapporteur spécial, génère enfin des surcoûts tels que le versement de pénalités aux prestataires des marchés de gestion déléguée ou des partenariats public-privé, lorsque certains seuils d'occupation sont franchis, ou l'usure prématurée de bâtiments, équipements et installation anormalement sollicités.

En tout état de cause, le rythme de croissance du nombre des détenus dépasse systématiquement les prévisions faites en début d'année, ce qui rend toute budgétisation extrêmement difficile.

La solution n'est toutefois pas simple et ne tient pas seulement aux crédits budgétaires : c'est d'abord la difficulté à trouver du foncier disponible qui retarde la construction d'une seconde prison à Mayotte, comme dans de nombreux territoires hexagonaux.

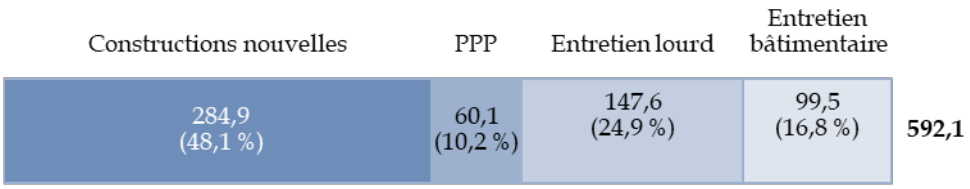
2. La construction reste très insuffisante, malgré le « plan 15 000 »

Les dépenses d'immobilier de l'administration pénitentiaire sont caractérisées par le poids très important des constructions nouvelles, qui ont représenté presque la moitié des crédits consommés en 2025.

[1] *Article 3 de l'arrêté du 30 mai 2016 relatif au complément forfaitaire à l'indemnité pour charges pénitentiaires.*

Répartition des dépenses d'immobilier pénitentiaire en 2025

(en millions d'euros)



PPP : partenariat public-privé.

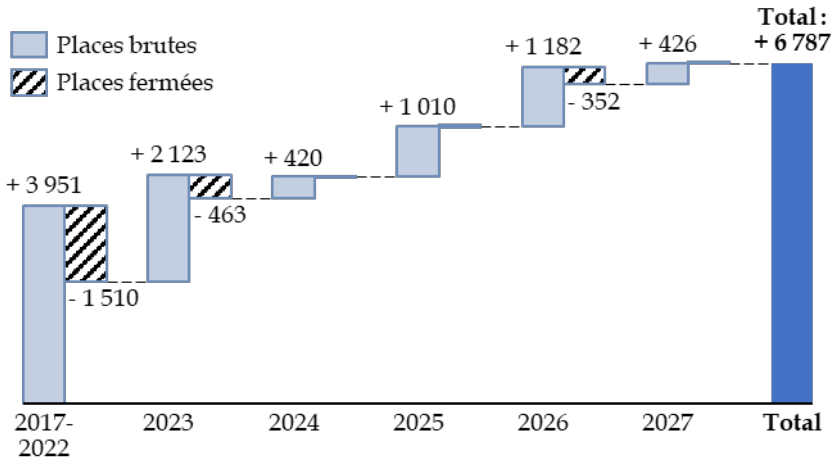
Source : commission des finances, à partir des éléments transmis au rapporteur spécial

La loi d'orientation et de programmation 2023-2027 a prévu la poursuite d'un plan tendant à construire 15 000 nouvelles places de prison, objectif qui a même été étendu à 18 000 places au cours de la discussion de la loi. Cet objectif s'entendait sur la période 2018-2027.

Le résultat n'a pas été atteint, puisque moins de 7 000 places nettes ont été livrées sur la période. La majeure partie de l'achèvement du plan est désormais renvoyée aux années 2028 et ultérieures.

Places brutes et nettes créées en établissement pénitentiaire entre 2017 et 2027

(en nombre de places)

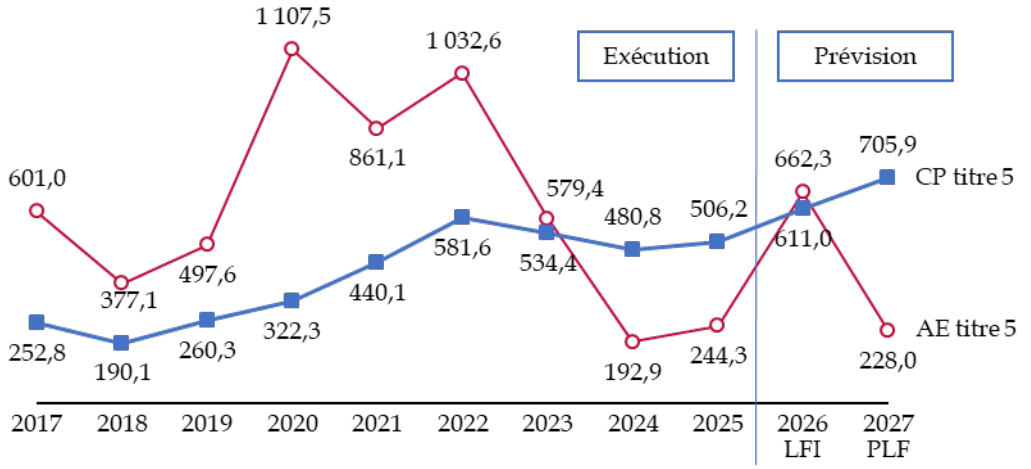


Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Or **le projet de loi de finances ne prévoit en 2027, pour le programme 107, qu'un tiers des autorisations d'engagement d'investissement de la loi de finances pour 2026**, soit 228,0 millions d'euros contre 662,3 millions d'euros. Ce niveau apparaît particulièrement bas et confirme la mise en attente des grands projets.

Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme 107

(en millions d'euros)



Montants exécutés jusqu'en 2025, prévus pour 2026 et 2027

Source : commission des finances, à partir des rapports et projets annuels de performances.

La trajectoire pluriannuelle prévoyant une baisse supplémentaire en 2028 (131,8 millions d'euros) et un certain redressement en 2029 (423,8 millions d'euros), tandis qu'un niveau de crédits de paiement très supérieur aux autorisations d'engagement serait maintenu pendant la période, il faut en conclure **que l'objectif actuellement programmé est surtout de permettre la poursuite et l'achèvement des projets en cours**. La diminution des autorisations d'engagement porte tout particulièrement sur les opérations menées par l'APIJ (93 millions d'euros d'autorisations d'engagement prévus pour 2027, contre 467,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement prévus en 2026).

Or **la définition d'une nouvelle programmation paraît indispensable** afin de rendre de nouveau crédible l'objectif d'un meilleur fonctionnement des établissements pénitentiaires.

3. Les efforts indéniables d'innovation et de pilotage réalisés par le ministère doivent permettre de définir une véritable stratégie pluriannuelle de développement de l'immobilier pénitentiaire

Les limites du plan 15 000 apparaissant depuis plusieurs années déjà, le ministère, depuis la fin 2025, a engagé des évolutions significatives dans le pilotage des projets comme dans la priorisation des opérations.

Le garde des Sceaux a ainsi mis l'accent sur le lancement de nouvelles initiatives tendant à **différencier le mode de traitement des détenus en fonction des risques qu'ils présentent**.

D'une part, des **constructions modulaires** sont installées sur des sites existants, ce qui évite les retards liés à la recherche de foncier et réduit les durées de construction. **Le rapporteur spécial**, qui a dans le passé constaté à quel point certaines prisons recherchaient le « geste architectural » au lieu de se limiter à mettre en œuvre le programme architectural qui convient à chaque type de prison, **porte un regard favorable sur le pragmatisme d'une telle orientation** qui, toutefois, convient surtout à des détenus proches de la libération (quartiers de semi-liberté ou QSL, quartiers de courte peine). Les trois premiers QSL doivent être livrés à la mi-2027, suivis de dix autres en 2027 et 2028, ce qui correspond à un délai très raccourci par rapport aux opérations traditionnelles, s'agissant d'une initiative lancée en 2025.

D'autre part, à l'autre extrémité du spectre de dangerosité des détenus, des **quartiers de lutte contre la criminalité organisée** (QLCO) ont été aménagés afin de mettre un terme aux activités criminelles menées par les narcotrafiquants depuis le lieu même de leur détention.

À ces innovations dans les objectifs correspondent des **efforts de pilotage** avec, comme mentionné *supra*, la mise en place d'un **comité d'audit auprès de l'APIJ**. L'Agence a également **renforcé ses méthodes de travail** en créant, en 2023, une direction opérationnelle « méthodes et process » qui a pour objectif une meilleure maîtrise des risques et des gains en robustesse et en efficience.

L'administration centrale apprécie la capacité de l'APIJ à apporter des réponses innovantes. Le rapporteur spécial reconnaît que l'externalisation de la conduite des projets dans une agence présente l'avantage d'une plus grande flexibilité, notamment en moyens humains pour une activité qui varie beaucoup selon les années, mais souligne que les résultats ne peuvent être au rendez-vous que par un pilotage attentif de la part de la tutelle et une prise en compte des besoins des utilisateurs.

Il reste toutefois à transformer ces nouvelles priorités en une véritable stratégie pluriannuelle de développement de l'immobilier pénitentiaire. Un projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) couvrant la période 2024-2028 a été élaboré courant 2025, salué par le Conseil de l'immobilier de l'État pour son ambition de couvrir l'ensemble du parc du ministère de la justice[1]. Toutefois sa version finalisée est toujours attendue, ce qui devrait arriver d'ici à la fin de 2026 selon le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » annexé au présent projet de loi de finances.

Une telle stratégie est nécessaire afin de sortir d'une approche opération par opération et d'identifier les objectifs d'ensemble concernant le parc immobilier du ministère, en partant d'un diagnostic de l'état du parc existant et des besoins des utilisateurs. **La réalisation d'une telle stratégie**

[1] *Conseil de l'immobilier de l'État,* Avis sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) du ministère de la Justice pour la période 2024-2028, *séance du 10 juillet 2025.*

demeure toutefois un défi pour une administration soumise à un **aléa aussi déterminant que l'évolution du nombre des détenus**, sur lequel elle n'a aucune prise.

C. LES ÉTABLISSEMENTS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE FONT L'OBJET D'UNE PROFONDE TRANSFORMATION AFIN DE MIEUX REMPLIR LEUR MISSION

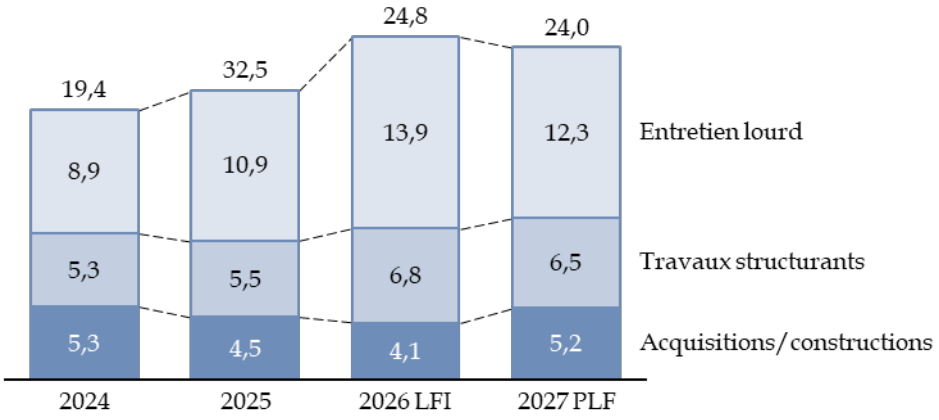
La **direction de la protection judiciaire de la jeunesse** (DPJJ) dispose, sur l'ensemble du territoire national, de bâtiments adaptés à la prise en charge éducative des mineurs délinquants. Ce parc est en grande partie composé de locaux qui avaient précédemment une autre fonction (anciennes maisons d'habitation ou maisons de maîtres) et souffrent de leur ancienneté, ainsi que d'une mauvaise adaptation à leur fonction actuelle.

Les dépenses d'entretien sont un poste de coût important pour ce parc, qui est exposé à de nombreuses dégradations. L'état général des bâtiments est peu satisfaisant et rend nécessaire une remise à niveau progressive[1].

Les **dépenses d'immobilier propriétaire** du secteur public connaîtraient un léger reflux en 2027, tout en restant à un niveau élevé puisqu'elles ont augmenté d'un quart environ depuis 2024, à cause de la croissance des dépenses d'entretien lourd et, dans une moindre mesure, de celles liées à des travaux structurants.

Dépenses du propriétaire de l'immobilier public du programme 182

(crédits de paiement en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

[1] *Projet annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de finances pour 2027, p. 163.*

Au 1er juillet 2026, le parc de la DPJJ relevant du secteur public comptait 2 346 places, dont 1 791 dans des unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) ou diversifié (UEHD), 23 en centre éducatif renforcé (CER) et 223 dans des centres éducatifs fermés (CEF).

La principale évolution concernant la DPJJ, en 2026 et 2027, est la **transformation des CEF et des UEHC** en établissements unifiés sous la dénomination d'**unité judiciaire à priorité éducative** (UJPE). Auditionnée par le rapporteur spécial, la DPJJ a indiqué que ces deux structures accueillaient une population comparable. La fusion a pour objet de créer des structures plus souples, dotées de professeurs techniques[1] et d'infirmiers. Un concours spécifique a ainsi été lancé pour recruter 40 professeurs techniques.

Le coût global des UJPE devrait être identique à celui des deux catégories de structures qu'elles remplacent.

Le cahier des charges est identique dans le secteur public et dans le secteur associatif habilité (SAH), pour lequel le calendrier de mise en œuvre devrait toutefois être un peu rallongé.

[1] *Le professeur technique de la protection judiciaire de la jeunesse est un enseignant spécialisé dans la formation professionnelle, l'insertion et l'inclusion. Il accompagne sur le chemin de l'emploi les jeunes pris en charge par les établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse (source : Centre d'information et de documentation jeunesse).*

III. LES EFFORTS SUR LES FONCTIONS SUPPORT PEUVENT ÊTRE DES SOURCES AUSSI BIEN D'ÉCONOMIES QUE DE GAIN D'EFFICACITÉ POUR LA JUSTICE

A. L'INFORMATIQUE MINISTÉRIELLE DOIT CONFIRMER SON LANCEMENT DANS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

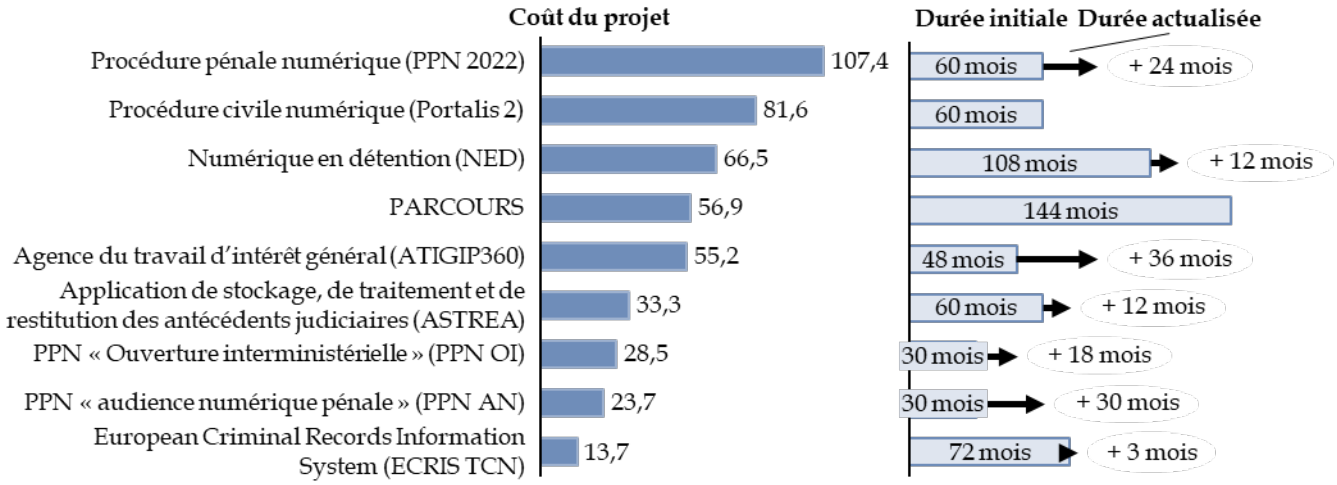
1. La réussite des grands projets informatiques est indispensable pour améliorer l'efficacité de la justice

Le ministère de la justice conduit de front plusieurs projets informatiques stratégiques dont les retards ont, jusqu'ici, pénalisé l'activité des juridictions.

Neuf projets sont considérés comme structurants et suivis à ce titre par la direction du numérique de l'État (Dinum). La durée de la plupart d'entre eux a été significativement prolongée depuis leur lancement. En outre, certains de ces projets, comme les projets de procédure pénale numérique (PPN), correspondent à la continuation de projets démarrés bien plus tôt.

Coût et durée initiale et actualisée des principaux projets numériques

(coût en millions d'euros et durée en mois)



Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

Les quatre projets dont le coût est le plus important correspondent aux trois directions « métier » du ministère. Selon le projet annuel de performances, les projets ATIGIP360, ASTREA, PPN « socle » et PPN OI sont en phase de finalisation et ne devraient consommer que des crédits de paiement en 2027.

a) Le projet de procédure pénale numérique (PPN) présente d'ores et déjà des résultats tangibles

Le projet de **procédure pénale numérique** (PPN) doit permettre de **traiter une affaire pénale dans son intégralité sous forme numérique**, depuis la réception de la plainte jusqu'à l'archivage de la procédure après traitement judiciaire. Si le rapporteur spécial notait en 2022 l'important retard subi par ce projet, notamment en raison d'un développement en silo[1], force est de constater que le projet a progressé par la suite.

L'implication des forces de sécurité intérieure étant essentielle à la réussite du projet, les ministères de la justice et de l'intérieur ont mis en place en 2023 une direction de programme unique. Plusieurs types de procédure ont été intégrés, notamment la filière correctionnelle dont le déploiement était pratiquement achevé sur l'ensemble du territoire depuis juin 2026.

Au 31 juillet 2026, près de **10,3 millions de procédures numériques** ont été créées depuis le début de la PPN en 2020.

La dématérialisation des procédures et l'accélération des délais de traitement permet aux greffiers et magistrats d'initier la suite de la procédure sans temps d'attente du dossier dans les armoires. L'automatisation du traitement des procédures de classement sans suite a permis un gain estimé à plus de 4 min par procédure, soit près de 150 000 heures en 2025.

Le stockage de la procédure dans une « armoire numérique » permet un accès instantané à toutes les parties concourantes à la procédure, d'où une économie en coût de papier estimée à 3 millions d'euros en 2025. L'économie en coût d'archivage pour les procédures réceptionnées en 2025 est, pour sa part, estimée à plus de 10 M€.

b) Portalis : une modernisation indispensable de la justice civile

L'application **Portalis** doit progressivement remplacer les applications anciennes utilisées pour la **gestion des procédures civiles**. Il s'adresse en priorité aux professionnels de la justice.

Le projet, dont le périmètre a été réduit en 2022, **semble enfin, comme PPN, commencer à porter ses fruits**. Le système a été déployé dans 100 % des conseils de prud'hommes depuis décembre 2025, et, à la fin septembre 2026, dans 94 % des tribunaux de proximité. Le déploiement dans les tribunaux judiciaires se fait par vagues successives.

Le ministère attend du projet **d'importants gains de temps** grâce à la gestion des archives et l'automatisation des statistiques, ainsi que des **économies de coûts de maintenance** sur les applicatifs civils actuels, à

[1] *Rapport d'information n° 402 (2021-2022), pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, sur le plan de transformation numérique de la justice, présenté par Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances, déposé le 26 janvier 2022.*

hauteur de 4,6 millions d'euros par an, et sur les frais d'affranchissement, à hauteur de plus de 6 M€ à compter de 2033.

c) Le numérique en détention : un projet à l'avenir incertain

Le projet « **Numérique en détention** » (NED) vise notamment à **dématérialiser les démarches et les échanges entre les personnes détenues, leurs proches et l'administration pénitentiaire**. Il comprend un portail grand public, qui permet par exemple aux proches d'organiser leur visite ou d'alimenter le pécule de la personne détenue, et un portail détenu, dans lequel celui-ci pourrait notamment faire des requêtes à l'administration pénitentiaire.

Le déploiement du portail détenu a été suspendu en mars 2025[1] mais il reste à l'état d'instruction, un rapport de l'Inspection générale de la justice ayant conclu, en juin 2026, à l'utilité forte du projet et des gains financiers et métiers qu'il peut apporter.

Le coût du projet, estimé à 103,6 millions d'euros à son lancement selon le projet annuel de performance, a été réactualisé à 66,5 millions d'euros après la suspension du portail détenu, mais sa durée prévisionnelle est passée de 108 à 120 mois.

d) Protection judiciaire de la jeunesse : la transformation du dossier éducatif se poursuit jusqu'en 2030

Le système d'information **PARCOURS**, qui fait son entrée cette année dans la liste des projets structurants du ministère, est consacré au **suivi de la prise en charge et du parcours des jeunes relevant de la protection judiciaire de la jeunesse** (PJJ).

Un lot 1 a été déployé en 2021. Le projet actuel comprend un lot 2, qui a reçu un avis conforme de la Dinum en 2025, ainsi que l'ouverture au secteur associatif habilité (SAH) et la mise en place d'interconnexions avec d'autres applications.

Le déploiement du lot 2 doit commencer au premier trimestre 2027 et permettre progressivement à l'ensemble des personnels éducatifs concernés d'accéder aux dossiers numériques des jeunes, en leur évitant ainsi de devoir collecter des informations déjà connues.

Le coût du projet, estimé à 56,9 millions d'euros, avait déjà été consommé à hauteur de 34,2 millions d'euros à la fin 2025. L'achèvement est encore éloigné, des dépenses de 11,8 millions d'euros étant prévues en 2028 et au cours des années ultérieures.

Ce projet répond à un besoin réel de continuité et de partage de l'information entre les professionnels, mais **sa durée particulièrement longue**,

---

[1] *Le Figaro, Tablettes numériques dans les prisons : Gérald Darmanin suspend ce programme à 125 millions d'euros, 8 mars 2025.*

estimée à douze années, souligne les **difficultés de transformation des systèmes informatiques judiciaires**.

2. Le « choc numérique » annoncé se reflète dans les crédits budgétaires demandés pour 2027

Le rapporteur spécial a pu constater des **signes encourageants** dans l'évolution des projets numériques du ministère. **L'interconnexion des projets** au sein du ministère, ainsi qu'avec d'autres ministères tels que celui de l'intérieur, est source de gains budgétaires et d'efficacité. Les exemples sont nombreux.

Ainsi l'interconnexion entre la **solution d'externalisation de la mise sous pli** IMPRIM'FIP et le **système d'information de l'aide juridictionnelle** (SIAJ) doit-elle permettre, en 2027, aux bureaux d'aide juridictionnelle d'automatiser la notification aux justiciables des décisions relatives à l'attribution de cette aide, en remplacement des envois papier. Le gain de temps annuel attendu pour les agents est de 14 794 heures et le gain financier est estimé à 266 301 euros.

Plus important encore, l'application cœur de métier des juridictions pénales, **Cassiopée**, a défini une interface permettant de transférer ses données vers des applications tierces.

L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) peut ainsi, depuis 2026, être avertie automatiquement d'une décision de confiscation de biens, ce qui a permis de mettre 11,5 millions d'euros d'avoirs criminels à la disposition des agents de l'Agence, sans intervention des juridictions.

D'autres interconnexions sont prévues entre Cassiopée et l'applicatif ASTREA du casier judiciaire, ainsi qu'avec l'application AMD de recouvrement des amendes, qui relève de la Direction générale des finances publiques (DGFiP). Il s'agit, dans ce dernier cas, d'éviter l'envoi postal de 600 000 relevés de condamnation pénale, pour un gain en personnel estimé à 40 équivalents temps plein (ETP). De même, une interconnexion avec le fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ) devrait se substituer à l'envoi postal de 1,2 million de fiches chaque année, pour un gain estimé à 60 ETP.

Outre l'aboutissement de ces projets, souvent de longue durée, **le garde des sceaux a annoncé le 10 septembre dernier**[1], sous le nom de « **choc numérique** », un **plan de transformation numérique des juridictions** cherchant à obtenir des résultats rapides.

---

[1] *Ministère de la justice,* Gérald Darmanin lance le « choc numérique » dans les juridictions pour transformer en profondeur le fonctionnement de la Justice, *communiqué de presse, 10 septembre 2026.*

De nouvelles interconnexions de Cassiopée sont ainsi prévues avec d'autres applications afin d'éviter les ressaisies entre applicatifs et de procurer d'importants gains de temps pour les agents. Le projet annuel de performances indique que le « choc numérique » soutient également le développement de nouvelles fonctionnalités de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), s'agissant de la transcription automatique des communications audios et du déploiement d'outils d'analyse des données Internet.

Ce plan comprend aussi un **volet important dédié au développement d'outils d'intelligence artificielle** afin d'aider les magistrats et les greffiers dans leurs tâches les plus répétitives, par exemple pour classer les pièces d'un dossier, identifier les dossiers prioritaires ou aider à la préparation de certains actes.

Il convient de souligner les **enjeux particuliers que revêt l'utilisation de l'intelligence artificielle dans le domaine judiciaire** : alors que les cas de piratage de données se sont récemment multipliés dans les entreprises et jusque dans les administrations publiques, **la sécurisation des systèmes d'information de la justice doit constituer une priorité absolue afin d'éviter toute diffusion du contenu des dossiers judiciaires.**

L'intelligence artificielle constitue toutefois, sans nul doute, un vecteur d'amélioration du service public de la justice si elle est maîtrisée. Un groupe de travail avait ainsi identifié, en juin 2025, douze cas d'usage pour l'intelligence artificielle au profit de l'ensemble des activités du ministère[1].

Les douze cas d'usage identifiés pour l'intelligence artificielle

Métier concerné	Cas d'usage prioritaire
Administration pénitentiaire	1 – Interprétariat instantané fonctionnant hors connexion 2 – Vidéosurveillance intelligente dans les établissements pénitentiaires 3 – Détection vidéo intelligente pour la lutte anti-drones
Protection judiciaire de la jeunesse	4 – Agent conversationnel juridique pour les agents
Juridictions civiles	5 – Analyse et recherche documentaire avancée 6 – Aide à la rédaction et synthèse contextualisée 7 – Orientation des procédures ou courriers au sein des juridictions
Juridictions pénales	8 – Analyse et recherche documentaire avancée 9 – Aide à la rédaction et synthèse contextualisée 10 – Orientation des procédures ou courriers au sein des juridictions
Juridictions civiles et pénales	11 – Retranscription judiciaire des audiences et auditions 12 – Solution d'orientation du justiciable pour les agents

Source : rapport du groupe de travail sur l'intelligence artificielle

[1] *L'IA au service de la justice : stratégie et solutions opérationnelles, groupe de travail dirigé par Haffide Boulakras, directeur adjoint de l'École nationale de la magistrature, 23 juin 2025.*

Ce « choc numérique » se traduit, au moins partiellement, dans le **budget** prévu par le présent projet de loi de finances.

Les **crédits de paiement de l'action 09 « Action informatique ministérielle »** du programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » sont de 385,8 millions d'euros, en hausse de 52,3 millions d'euros, soit plus de 15 %, par rapport aux crédits de la loi de finances pour 2026. Une partie de cette hausse correspond toutefois à un transfert depuis les programmes 166 et 107 au titre de la réorganisation de la filière numérique autour du secrétariat général, de sorte que **l'accroissement de l'enveloppe dédiée aux projets numériques est de 40 millions d'euros**.

En particulier, **50 emplois** sont créés au titre de **l'internalisation des compétences numériques**, ce qui est indispensable pour garantir une meilleure maîtrise, par le ministère, de ses applicatifs.

Force est toutefois de constater que, en raison sans doute du caractère tardif de l'annonce de ce plan par rapport au processus d'élaboration du budget, **son contenu n'est décrit que de manière imprécise dans les documents budgétaires**. Il s'agit surtout de priorités – dématérialisation des procédures, déploiement d'une intelligence artificielle souveraine et sécurisée, déploiement rapide de nouveaux outils numériques dans les juridictions – qui auront vocation à être déclinées opérationnellement au cours des mois à venir.

B. FRAIS DE JUSTICE : LA STABILISATION DES FRAIS DE JUSTICE SUPPOSE LA MISE EN ŒUVRE DE NOUVEAUX LEVIERS D'ÉCONOMIE

Les **frais de justice**, ou **frais d'enquête judiciaire**, sont des « **quasi-dépenses de guichet** », car ils sont liés à l'exercice même de la justice et au volume de l'activité pénale, de sorte que l'administration de la justice dispose de leviers limités pour la modérer.

Les frais de justice

Les frais de justice englobent les dépenses de procédure, à la charge définitive ou provisoire de l'État, qui résultent d'une décision de l'autorité judiciaire ou de celle des officiers de police judiciaire agissant sous sa direction ou son contrôle. Il s'agit par exemple des honoraires des experts et des interprètes-traducteurs, des frais de gardiennage de biens saisis, des interceptions téléphoniques et des frais résultant de nombreuses autres mesures ordonnées par un magistrat ou un officier de police judiciaire dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Les frais de justice ne comprennent pas les rémunérations et les dépenses courantes du ministère de la justice, ni les frais d'avocat payés par les parties au procès ou l'aide juridictionnelle dont certaines de ces parties peuvent bénéficier.

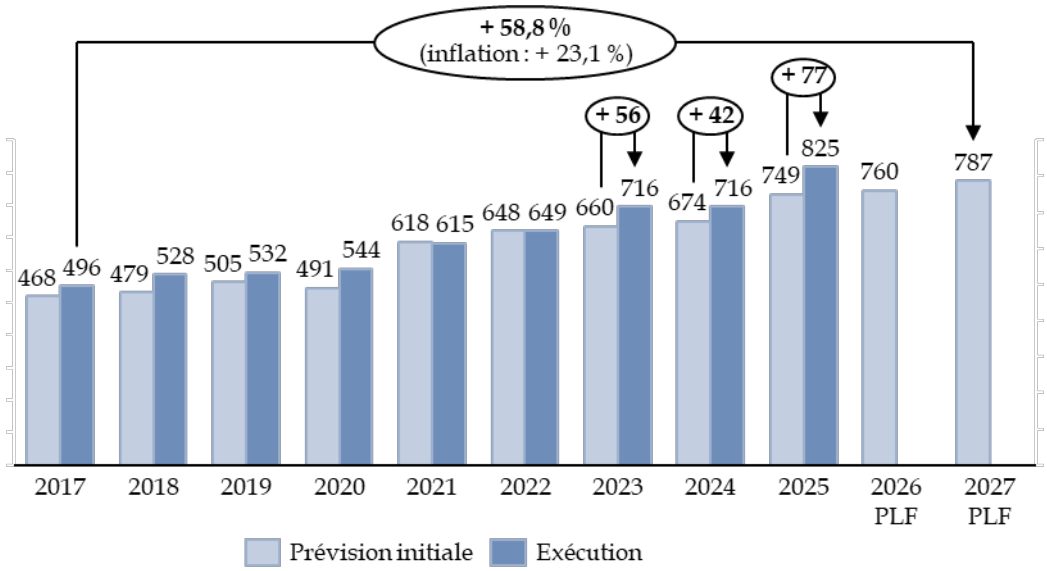
Source : commission des finances

Le coût des frais de justice serait en 2027 de **787,0 millions d'euros**, en hausse de 27,0 millions d'euros par rapport à la prévision du projet de loi de finances pour 2026.

Sur le moyen terme, **la hausse des frais de justice est considérable**, puisque la dépense annuelle est supérieure de + 58,8 % par rapport à 2017, soit plus de 35 points au-dessus de l'inflation. En outre **l'exécution a été supérieure de plusieurs dizaines de millions d'euros à la prévision** au cours des trois derniers exercices clos.

Évolution des frais de justice depuis 2017

(en millions d'euros courants)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et les documents budgétaires

Les principaux déterminants de cette hausse, sur la période 2017-2025[1], sont les **analyses et expertises médicales** (+ 107,0 millions d'euros par an, dont + 48,5 millions d'euros pour les expertises psychiatriques et psychologiques, dont le coût a été multiplié par plus de 3), les **charges sociales des collaborateurs occasionnels du service public** (COSP) de la justice (+ 82,7 millions d'euros, ce qui s'explique toutefois par le paiement d'arriérés de cotisations dues à l'Urssaf en 2025), les **frais de traduction et interprétariat** (+ 46,7 millions d'euros, soit une progression de 113,3 %) et certaines **mesures judiciaires** telles que les enquêtes sociales rapides (+ 43,7 millions d'euros, soit une progression de 136,2 %).

[1] *Données transmises par le Gouvernement au rapporteur spécial.*

Le paiement d'arriérés de cotisations dues à l'Urssaf étant une dépense particulière de l'année 2025, le montant des frais de justice pourrait connaître une diminution conjoncturelle en 2026, tout en poursuivant à terme sa tendance haussière.

Ces frais sont poussés par des facteurs sur lesquels les agents du ministère n'ont pas de marges de manœuvre, tels que l'évolution du nombre des procédures judiciaires, notamment pour des contentieux qui génèrent de nombreux actes donnant lieu à frais de justice, et les évolutions législatives.

Il a ainsi été indiqué au rapporteur spécial que l'adoption et la mise en œuvre de la « proposition de loi intégrale » contre les violences sexuelles et sexistes[1], qui définit notamment un « socle minimal d'actes d'enquête » devant être réalisés dans toute procédure portant sur des violences sexuelles, aurait nécessairement un impact, encore non déterminé, sur le montant des frais de justice.

Il convient toutefois de signaler les efforts constants du ministère afin de maîtriser les frais de justice, pour la part qui relève de sa responsabilité.

La loi de finances pour 2026 a inclus plusieurs mesures tendant à modérer la progression des frais de justice, dont l'effet devra être apprécié dans la durée : principe du recouvrement des frais de justice auprès des personnes condamnées pénalement[2], lequel ne réduit toutefois pas l'enveloppe budgétaire des frais de justice puisqu'il s'agit d'une recette pour le budget général, mais atténue leur impact sur les comptes de l'État, et révision du périmètre de l'obligation de recours aux expertises psychiatriques et aux enquêtes sociales rapides[3].

Le ministère fait également état de **progrès** pour la maîtrise des coûts de **gardiennage des véhicules**, dont le stock est en baisse de 9,8 % par rapport à 2024, avec une baisse des coûts de 7 % grâce à une progression des destructions et des restitutions de véhicules. Une première diminution des **frais d'interprétariat et de traduction** a également été constatée avec un recul de 2 à 3 % en volume et en montant. Enfin, la **poursuite de la régionalisation des services centralisateurs** a contribué à réduire les délais de certification.

De nouveaux objectifs sont fixés pour 2027 afin, notamment, de réduire encore de 13 % le stock de véhicules gardiennés, d'optimiser les prestations informatiques et d'analyses génétiques et de mettre en œuvre le recouvrement des frais de justice auprès des personnes condamnées prévu par la loi de finances pour 2026.

---

[1] *Proposition de loi apportant une réponse intégrale au phénomène des violences sexuelles et sexistes contre les femmes et les enfants, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 13 octobre 2026.*

[2] *Article 144 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*

[3] *Article 189 de la même loi.*

L'ensemble de ces éléments constituent des points positifs et des réponses partielles aux facteurs de la dérive des coûts qu'a mis en exergue le rapporteur spécial dans son travail de contrôle budgétaire sur les frais de justice en 2025[1].

Le rapporteur spécial note enfin le rôle joué par le développement de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), qui permet de diminuer le montant des frais de justice, en supprimant les coûts induits par le recours aux acteurs privés. Selon le ministère de la justice, le cumul des économies générées par la PNIJ sur les frais de justice atteint un montant de l'ordre de 83 millions d'euros par an depuis 2015 au regard de la situation qui préexistait avant sa mise en fonction, dont 13 millions d'euros d'économies nouvelles sur le segment de la géolocalisation en 2025.

C. LE MODÈLE DE FINANCEMENT DE L'AGRASC DOIT ÊTRE REPENSÉ POUR ACCROÎTRE SON ACTIVITÉ ET SA CONTRIBUTION AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la justice et du ministère chargé des comptes publics, afin d'**améliorer la saisie, la gestion puis la confiscation et la vente des avoirs criminels.** Elle gère des biens saisis et confisqués sur l'ensemble du territoire national, procède à leur vente le cas échéant et veille à l'indemnisation prioritaire des parties civiles sur les biens confisqués à la personne condamnée.

En 2025, le montant des saisies pénales a atteint 1,42 milliard d'euros, tandis que les confiscations ont représenté 212 millions d'euros, dont 145 millions d'euros reversés au budget général de l'État. L'Agence a également contribué à l'indemnisation des victimes à hauteur de 27 millions d'euros.

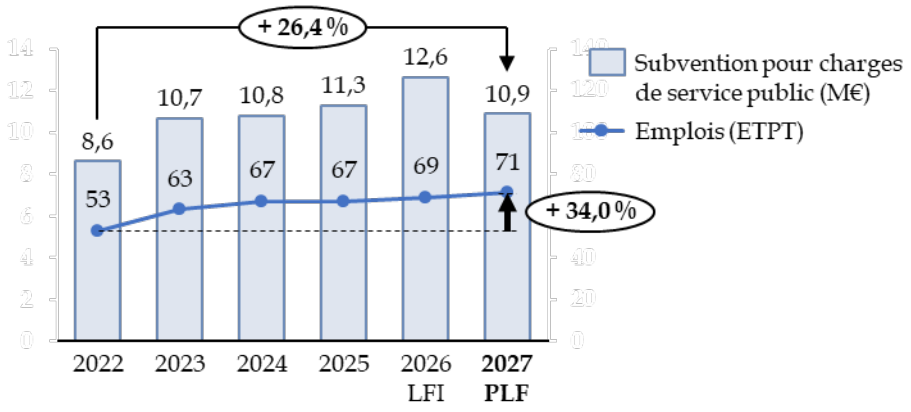
Le montant de sa **subvention pour charges de service public** diminue de 12,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2026 à 10,9 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, afin de ramener sa trésorerie à un niveau équivalent à un mois de fonctionnement. En revanche son plafond d'emploi est rehaussé de deux équivalents temps plein travaillés (ETPT).

---

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

Évolution des emplois et de la subvention pour charge de service public de l'AGRASC

(en équivalents temps plein travaillés et en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets et rapports annuels de performances

L'Agrasc est également affectataire d'une fraction du produit annuel des ventes de biens confisqués, qui demeure fixée à un niveau de 9,9 millions d'euros.

Le rapporteur spécial souligne que **l'Agrasc est l'une des rares agences qui « rapporte » de l'argent à l'État** et que tout développement de son activité peut constituer non pas un coût, mais un gain pour l'État.

Afin de permettre d'améliorer son action, il a déposé, le 14 novembre 2025, une proposition de loi[1] qui a été adoptée par les deux assemblées en première lecture. La mise en œuvre de ce texte permettrait notamment de faciliter la destruction de véhicules terrestres saisis de faible valeur économique, car les frais de gardiennage peuvent excéder le gain susceptible d'être récupéré par l'Agence dans le cadre d'une vente, de permettre l'exécution provisoire des décisions prises en matière de saisie en phase pré-sentencielle ou de permettre la vente immédiate, avant jugement, des crypto-actifs saisis dans le cadre des enquêtes et des instructions pénales.

Il apparaît toutefois nécessaire, comme le rapporteur spécial l'a déjà signalé l'an passé[2], **de réfléchir au modèle de financement de l'Agrasc**, qui ne dispose pas actuellement des moyens de développer son action, notamment au niveau régional. Deux pistes ont ainsi été soumises au rapporteur spécial.

Les **frais de gardiennage** peuvent constituer une charge lourde, imputée sur les frais de fonctionnement de l'Agence. Ces frais ont atteint

[1] *Proposition de loi visant à améliorer les moyens d'action de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués et à faciliter l'exercice des missions d'expert judiciaire.*

[2] *Rapport sur les crédits de la mission « Justice » dans le projet de loi de finances pour 2026, présenté par Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances du Sénat, annexé au rapport général n° 139 (2025-2026), tome III, annexe 17, déposé le 24 novembre 2025.*

1 million d'euros par an dans le cas d'un yacht qui lui a été confié, **réduisant d'autant sa capacité opérationnelle**. Une solution pourrait être d'inscrire ces frais dans un compte de tiers, dans l'attente de la vente du bien.

Par ailleurs, l'agence était affectataire, avant 2021, d'une **recette** assise sur les **intérêts du compte qu'elle tient auprès de la Caisse des dépôts**, intérêts dont le montant serait d'environ 8 millions d'euros en 2026, pour un encours de 3 milliards d'euros. Cette recette a été remplacée à compter de 2022 par une subvention pour charges de service public, faisant entrer l'agence dans la catégorie des opérateurs de l'État. Une nouvelle affectation de cette ressource permettrait, là encore, d'améliorer la capacité de l'Agence à développer son activité.

Le rapporteur spécial appelle à une réflexion sur ces pistes afin de permettre à l'Agence d'accroître encore sa contribution aux comptes publics.

IV. L'AIDE JURIDICTIONNELLE : LES NOUVELLES RESSOURCES NE SUFFIRONT PAS À FREINER UNE DÉPENSE POUSSÉE PAR LES NOUVELLES LOIS

L'aide juridictionnelle s'adresse principalement aux personnes dont les ressources sont insuffisantes pour garantir leurs droits en justice.

Aide juridique et aide juridictionnelle

L'**aide juridique** comprend **l'aide juridictionnelle** proprement dite, **l'aide à l'accès au droit** et **l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles**[1].

L'**aide à l'accès au droit** comprend des actions d'information des personnes sur leurs droits et obligations, en s'appuyant notamment sur les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD).

L'**aide juridictionnelle** consiste en la prise en charge, par l'État, de tout ou partie des frais relatifs à un procès qui incombent normalement aux parties (rétribution d'un avocat, frais d'expertise, etc.) ou d'une procédure pénale (rétribution d'un avocat intervenant lors d'une garde à vue, etc.).

L'**aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles** correspond, avec des critères similaires à l'aide juridictionnelle, au recours à l'avocat dans des procédures telles que les auditions et la garde à vue.

Source : commission des finances

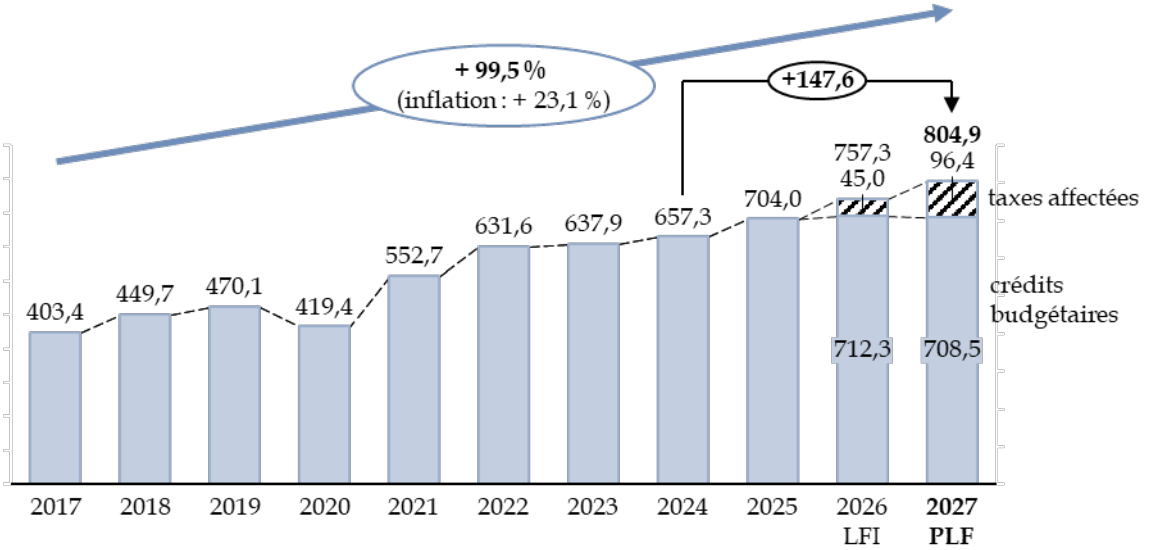
Les crédits de l'aide juridictionnelle s'élèvent à **708,5 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2027, **en baisse de 3,8 millions d'euros** (- 0,5 %). Ils représentent 85,1 % des crédits du programme 101 « Accès au droit et à la justice ».

Cette diminution fait toutefois suite à une hausse importante au cours des années précédentes. En outre, elle s'explique par l'affectation de nouvelles ressources au financement de l'aide juridictionnelle, et non par une diminution du coût de celle-ci.

[1] *Article 1er de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique.*

Évolution du financement de l'aide juridictionnelle depuis 2017

(en millions d'euros)



Crédits 2017-2019 retraités[1].

Source : commission des finances, à partir des réponses aux questionnaires du rapporteur spécial et des documents budgétaires

Cette diversification du financement constitue une réponse bienvenue à la progression des dépenses. Elle ne saurait toutefois suffire à absorber durablement les conséquences financières des réformes récemment adoptées.

A. LES NOUVELLES RESSOURCES AFFECTÉES À L'AIDE JURIDICTIONNELLE SONT BIENVENUES

1. La mise en place de la contribution pour l'aide juridique en 2026 peut servir de modèle

La loi de finances pour 2026 a institué[2] une **contribution pour l'aide juridique**. D'un montant de 50 euros, cette contribution doit être payée par toute personne qui introduit une instance en matière civile et prud'homale devant un tribunal judiciaire ou un conseil de prud'hommes.

---

[1] *La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a rebudgétisé sur la mission « Justice » deux ressources extrabudgétaires, non plafonnées, auparavant affectées au Conseil national des barreaux (CNB) pour le financement de l'aide juridictionnelle, pour un montant de 83 millions d'euros. Ce montant est rajouté ici aux crédits 2017-2019, à des fins de comparaison avec les crédits des années suivantes.*

[2] *Article 128 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026, rétablissant l'article 1635 bis Q du code général des impôts.*

Sa création relève d'un principe de **solidarité** entre les justiciables, puisqu'elle n'est pas due par les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et que son produit est affecté à l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA), qui assure le financement de cette aide. La contribution présente l'avantage de créer un **lien direct** entre le recours à la justice civile et le financement de l'aide juridictionnelle.

Il ressort des auditions conduites par le rapporteur spécial que **la mise en œuvre de cette contribution a été dans l'ensemble satisfaisante**.

Au 30 septembre 2026, 514 880 timbres avaient été achetés, dont 80 000 pour le seul mois de septembre. Selon le secrétariat général, les réclamations des usagers demeurent relativement peu nombreuses et concernent principalement la réédition de timbres, les modalités de remboursement lorsque le timbre n'a pas été utilisé et les moyens de paiement disponibles.

Sur l'année 2026, le rendement devrait être de 36 millions d'euros, contre 45 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2026, en raison du retard d'adoption de la loi de finances et du délai laissé aux demandeurs pour justifier de l'acquittement de la contribution et, le cas échéant, régulariser leur situation.

Le produit est estimé à **53,3 millions d'euros en 2027** et sera affecté à hauteur de ce montant à l'UNCA. Cette estimation repose sur le nombre des affaires introduites en 2024 en matière civile et prud'homale devant les tribunaux judiciaires, soit 1 684 782 affaires, parmi lesquelles 619 417 ne seraient pas assujetties à la contribution.

Le rapporteur spécial note que tous les acteurs ont été pleinement impliqués dans la mise en œuvre de cette taxe, notamment les services centraux du ministère de la justice, les juridictions et la direction générale des finances publiques (DGFiP). Les services du ministère ont accompagné le déploiement de cette contribution auprès des juridictions, aussi bien sur le plan opérationnel (adaptation des applications informatiques, mise à disposition de supports documentaires, organisation de webinaires, foire aux questions et boîte fonctionnelle dédiée) que juridique, notamment pour préciser le champ des exonérations et les modalités de régularisation des demandes.

Le délai d'un mois prévu pour la régularisation s'est toutefois révélé inadéquat dans le cas des procédures d'urgence telles que la procédure de référé. L'article 27 du présent projet de loi de finances prévoit en conséquence que ce délai de régularisation s'achève à la date de l'audience pour ces procédures.

2. La contribution pour la justice économique est pérennisée et simplifiée

La loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour 2023-2027 a institué, à titre expérimental, une **contribution pour la justice économique** (CJE)[1].

La contribution est due lorsque la valeur totale des prétentions qui y sont contenues est supérieure à un montant de 50 000 euros. Le montant de la contribution est fixé par un barème défini par décret en Conseil d'État, dans la limite de 5 % du montant des demandes cumulées au stade de l'acte introductif d'instance et pour un montant maximal de 100 000 euros. Ce barème tient compte du montant des demandes initiales, de la nature du litige, de la capacité contributive de la partie demanderesse, appréciée en fonction de son chiffre d'affaires annuel moyen sur les trois dernières années, de ses bénéfices ou de son revenu fiscal de référence, et de sa qualité de personne physique ou morale.

Mise en œuvre depuis le 1er janvier 2025 dans douze tribunaux des activités économiques (TAE), cette contribution vise à **faire contribuer certaines parties au coût du service public de la justice**, selon des modalités tenant compte de leur capacité contributive et du montant du litige.

Selon les éléments communiqués au rapporteur spécial en audition, **cette contribution s'est révélée difficile à mettre en œuvre en raison de sa complexité**. Ses modalités induisaient une lourde charge administrative par les services en raison des traitements nécessaires après le jugement. En outre il apparaît que certains requérants adoptaient des comportements de contournement soit en formulant une première demande sous le seuil d'application de la contribution, soit en adoptant une pratique de « forum shopping », c'est-à-dire en choisissant d'introduire leur affaire devant les tribunaux de commerce, où la contribution n'est pas due dans le cadre de l'expérimentation.

Le Gouvernement propose donc, à l'article 27 du présent projet de loi de finances, de **pérenniser cette contribution sous une forme très simplifiée** : il s'agit désormais d'un droit de timbre dématérialisé, d'un montant de 100 euros pour les requêtes les plus simples et à 200 euros pour les assignations au fond et les oppositions à ordonnances d'injonction de payer.

En outre, la contribution serait due devant le tribunal des activités économiques, comme dans le cadre de l'expérimentation, mais aussi devant la chambre commerciale du tribunal judiciaire et devant le tribunal de commerce.

---

[1] *Article 27 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.*

Le **produit attendu** est, selon l'évaluation préalable, de **62,25 millions d'euros en année pleine**. En 2027, compte tenu d'une mise en œuvre prévue au 1er août 2027, le rendement serait de 25,9 millions d'euros .

Le rapporteur spécial **comprend les raisons pour lesquelles cette contribution est pérennisée sur un format simplifié**, **qui devrait assurer sa pleine effectivité** au même titre que la contribution pour l'aide juridique due pour les instances devant les tribunaux judiciaires et les conseils de prud'hommes. **Il regrette toutefois que l'expérimentation n'ait pas donné lieu à une véritable évaluation et à la remise d'un rapport au Parlement**, comme le prévoyait la loi d'orientation et de programmation.

3. Le droit fixe en appel est pérennisé et affecté au financement de l'aide juridictionnelle

La suppression de l'obligation de recourir à un avoué a conduit, en 2011, à créer, à l'article 1635 *bis* P du code général des impôts, un **droit de timbre** d'un montant de 150 euros, porté ultérieurement à **225 euros**, **dû par les parties à l'instance d'appel** lorsque le ministère d'avocat est obligatoire. Ce droit est acquitté par l'avocat postulant pour le compte de son client, par voie électronique.

Le produit de ce droit de timbre est, jusqu'en 2026, affecté au **fonds d'indemnisation de la profession d'avoué** (FIDA), qui a été chargé de verser aux avoués près les cours d'appel et à leurs salariés une indemnisation du fait du préjudice correspondant à la perte du droit de représentation. La taxe affectée permet au fonds de rembourser un prêt que la Caisse des dépôts et consignations lui a consenti à l'origine afin de verser l'indemnisation.

En outre, une **subvention d'équilibre** est parfois versée par l'État sur l'action 05 « Indemnisation des avoués » du programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice ». Le montant de cette subvention était de 5,7 millions d'euros en loi de finances pour 2026 et devient nulle dans le présent projet de loi de finances.

Alors que ce droit de timbre, dans le droit existant, devrait disparaître à la fin de l'année en cours, l'article 27 du projet de loi de finances le pérennise et l'affecte, comme les deux contributions précitées, **à l'UNCA pour le financement de l'aide juridictionnelle**. Il deviendrait donc la contrepartie, pour les instances en appel, de la contribution pour l'aide juridique perçue en première instance.

Le rendement prévu est de 23 millions d'euros en année pleine, soit 9,5 millions d'euros en 2027 selon l'évaluation préalable de l'article 27, qui repose sur l'hypothèse d'une entrée en vigueur au 1er août 2027, ou de 17,2 millions d'euros selon l'estimation du projet annuel de performances, l'administration estimant que l'expérience de la contribution perçue en première instance permettant d'espérer une mise en œuvre dès le 1er avril.

Les personnes bénéficiant de l'aide juridictionnelle étant exemptées du paiement de la contribution, celle-ci relève, comme la contribution due en première instance, d'un **principe de solidarité entre les justiciables**.

4. Ces contributions devraient apporter un produit plus sûr que celui des amendes pénales

Le modèle de ces trois contributions s'oppose à celui du recouvrement des amendes pénales, qui semble n'avoir guère progressé depuis le travail de contrôle budgétaire que le rapporteur spécial a consacré à cette question en 2019[1] : selon les informations qui lui ont été transmises, le taux de recouvrement des amendes et droits fixes de procédure reste de l'ordre de 50 %.

Le circuit de recouvrement est en effet très différent : ces contributions sont des droits de timbre, réglées de manière simplifiée en amont de l'instance, dont elles constituent une condition de recevabilité. **Le risque de défaut de recouvrement est donc très faible**, ainsi que le risque d'insolvabilité des redevables puisque les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en sont exclus.

Les amendes pénales, à l'inverse, sont réglées après le jugement et concernent des personnes qui sont parfois insolvables, certaines ayant même organisé leur insolvabilité pour ne pas avoir à subir pleinement les conséquences du jugement. En outre les difficultés d'interconnexion entre applicatifs, déjà signalées par le rapporteur spécial, semblent persister même si une interface entre Cassiopée et l'application AMD de la DGFiP a été mise en œuvre dans certaines juridictions.

Le rapporteur spécial constate donc que **ces trois contributions vont dans le bon sens** en ce qu'elles assurent le financement partiel de l'aide juridictionnelle par les justiciables eux-mêmes, selon un principe de solidarité. Il constate toutefois que **ce financement demeure limité** par rapport à la **dynamique forte de croissance** du coût de l'aide juridictionnelle.

B. CES CONTRIBUTIONS NE NEUTRALISERONT TOUTEFOIS QUE TEMPORAIREMENT LA HAUSSE TENDANCIELLE DU COÛT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Comme indiqué *supra*, le coût de l'aide juridictionnelle a pratiquement **doublé entre 2017 et 2027**.

Les **trois contributions** mentionnées *supra* devraient avoir un rendement global de l'ordre de **139 millions d'euros** en année pleine, soit un

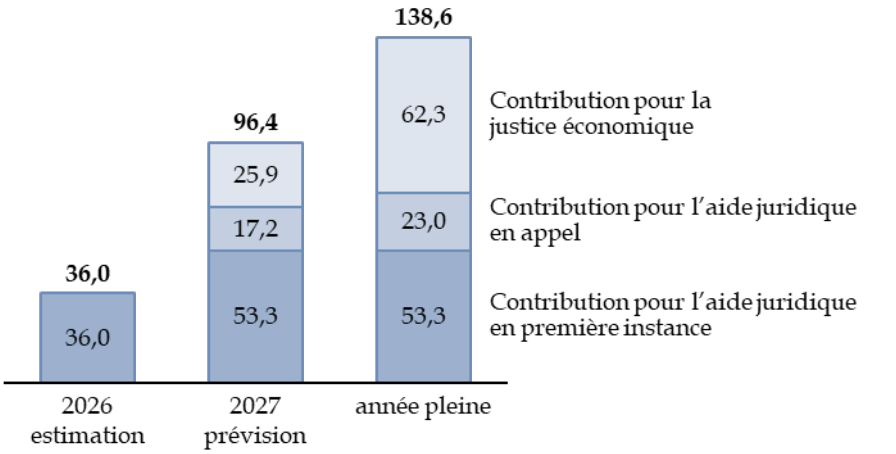
---

[1] Amendes pénales : l'urgente modernisation du recouvrement, *rapport d'information n° 330 (2018-2019), présenté par Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 20 février 2019.*

montant **comparable au surcroît du coût de l'aide juridictionnelle entre 2024 et 2027** (+ 139,9 millions d'euros).

Rendement des trois contributions affectées au financement de l'aide juridictionnelle

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des informations transmises au rapporteur spécial

Le ministère a pris certaines mesures afin de limiter la hausse de ce coût.

En premier lieu, il est possible, depuis le 1er janvier 2026, de mettre en œuvre le **recouvrement de l'aide juridictionnelle « garantie »**, qui est versée pour certaines procédures aux avocats avant examen des conditions d'éligibilité du justiciable, lorsqu'il est constaté *a posteriori* que la personne ne remplit pas les critères d'éligibilité[1]. Un échange automatisé de données intégré au système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ) a permis au comptable public de recouvrer plus de 460 000 euros et l'administration a indiqué au rapporteur spécial que le dispositif continuera sa montée en charge dans les mois à venir.

En deuxième lieu, **la rétribution des avocats fait l'objet d'une plus grande dégressivité lorsqu'ils assistent plusieurs clients** dans une même procédure reposant sur des faits similaires, ce qui vise le cas des grands procès[2].

[1] *Décret n° 2024-193 du 6 mars 2024 relatif au recouvrement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles, relatif à la mise en œuvre de l'article 19-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.*

[2] *Décret n° 2025-257 du 20 mars 2025 portant sur la rétribution au titre de l'aide juridictionnelle des avocats assistant plusieurs parties.*

Enfin, des **conventions locales relatives à l'aide juridique** (CLAJ) ont été mises en œuvre, au nombre de 165. Conclue entre un barreau et le tribunal judiciaire près duquel il est établi, la CLAJ vise à garantir l'assistance effective d'un avocat et à assurer une qualité de défense satisfaisante aux bénéficiaires de l'aide juridique. L'administration a conduit un travail avec la profession afin de circonscrire l'évolution du périmètre des conventions et de modifier les modalités de calcul des dotations.

Toutefois **rien n'indique que le coût de l'aide juridictionnelle devrait se stabiliser**. La direction du budget identifie une double dynamique haussière.

La première est une **dynamique tendancielle**, qui résulte du nombre et du type d'affaires soumis à l'aide juridictionnelle, ayant pour effet une augmentation du coût d'environ **20 millions d'euros** par an en 2028-2029, par rapport à 2027.

La seconde, plus importante, correspond à **l'extension du périmètre de l'aide juridictionnelle**, qui résulte de lois nouvelles adoptées à l'été 2026.

La loi du 13 juillet 2026 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'enfance **accorde à tout mineur l'assistance d'un avocat en matière d'assistance éducative**, sans condition de ressource, précisant explicitement que cette assistance est prise en charge par l'État au titre de l'aide juridictionnelle[1]. Le ministère estime l'effet de cette loi sur les dépenses d'aide juridictionnelle à **+ 205 millions d'euros** en année pleine.

Les mesures de la **loi du 23 juillet 2026 sur la justice criminelle et le respect des victimes**[2] devraient également se traduire par des effets progressifs sur les dépenses d'aide juridictionnelle, estimées par le ministère à un montant de **50 millions d'euros**.

Enfin, la **loi dite « intégrale »**, toujours en cours de débat, pourrait se traduire par un surcoût important pour l'aide juridictionnelle en raison de la systématisation de l'assistance d'un avocat pour les mineurs à toute audition au cours des procédures de violences sexuelles et sexistes, ainsi que de l'élargissement de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources pour les victimes d'agression sexuelle.

Les taxes affectées prévues par le présent projet de loi de finances devraient donc freiner, mais non pas mettre fin à la hausse du coût de l'aide juridictionnelle pour l'État.

Certaines mesures supplémentaires mériteraient pourtant d'être mises à l'étude. L'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA), auditionnée par le rapporteur spécial, a ainsi souligné que

---

[1] *Article 1er de la loi n° 2026-630 du 13 juillet 2026 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'enfance.*

[2] *Loi n° 2026-651 du 23 juillet 2026 sur la justice criminelle et le respect des victimes.*

la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique[1] permet à l'avocat de poursuivre la partie perdante pour en obtenir le recouvrement des émoluments auxquels il peut prétendre. Cette disposition pourrait être mieux mise en valeur, dans la mesure où elle paraît insuffisamment connue des avocats, alors qu'elle est dans leur intérêt comme dans celui de l'État.

Il serait également pertinent, lors de l'attribution de l'aide juridictionnelle, de mieux examiner si les justiciables disposent d'une assurance permettant le paiement des frais d'avocat.

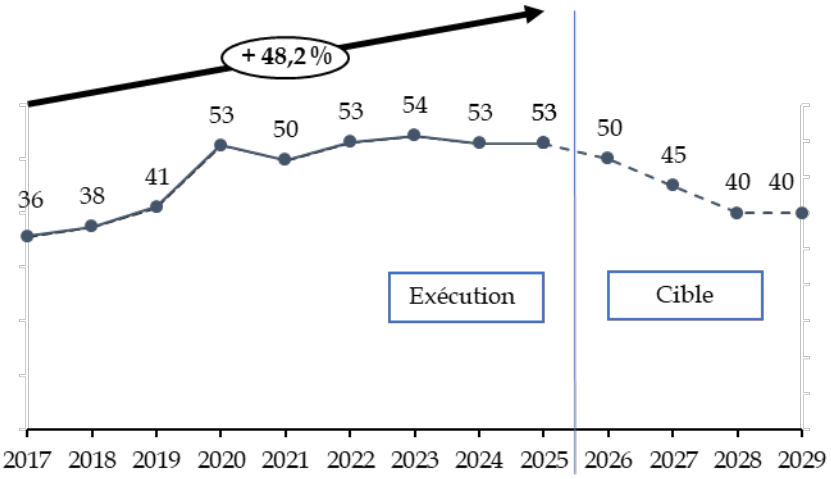
Or, **en dépit de la hausse des financements qui sont consacrés à l'aide juridictionnelle, les résultats ne semblent pas à la hauteur**.

Si des cibles volontaristes sont fixées pour l'année en cours ou les années suivantes, la réalité est une dégradation des résultats.

Le **délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle** a ainsi **augmenté de près de moitié** entre 2017 et 2025.

Indicateur 1.1 : Délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle après réception d'un dossier complet

(en jours)



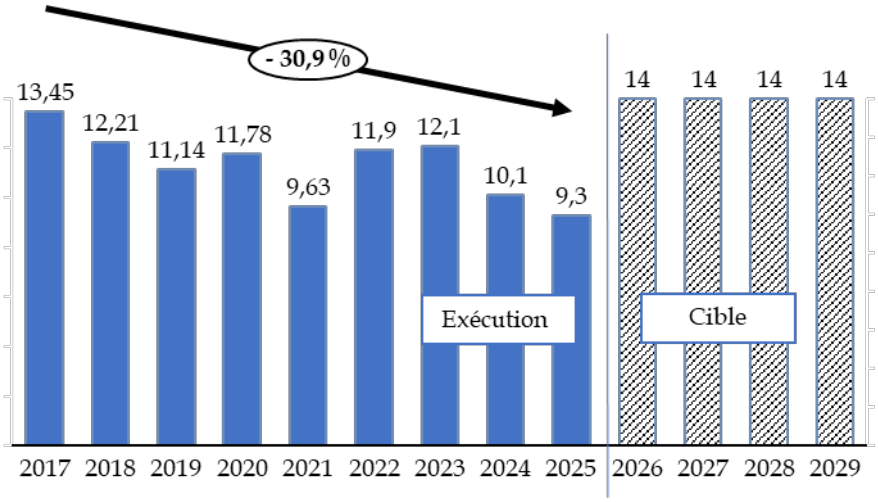
Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances

S'agissant du **coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle**, il a certes connu une diminution sur la même période, mais une dégradation est attendue pour les années à venir. Une hausse du coût unitaire de traitement devrait en effet résulter mécaniquement de la baisse du nombre de demandes, induite par la mise en œuvre, à compter de 2026, du dispositif précité de recouvrement de l'aide juridictionnelle, qui alourdit la charge des bureaux d'aide juridictionnelle.

[1] *Article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.*

Coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle

(en euros)



Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances

S'agissant enfin de la **rémunération des avocats**, la Cour des comptes signalait dans un rapport consacré à l'aide juridictionnelle en 2023[1] l'absence d'automatisation de la production des attestations de fin de mission (AFM), que l'avocat doit produire pour obtenir le paiement de l'aide juridictionnelle. Une automatisation permettrait à l'administration de réaliser des économies importantes et à l'UNCA d'avoir connaissance de la créance existante avant que l'AFM soit déposée par l'avocat auprès de la Carpa.

L'UNCA a indiqué au rapporteur spécial que ce problème était à l'origine d'un **fort retard dans les paiements aux avocats**, pouvant aller jusqu'à 300 jours. Selon le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, un système d'information des attestations de fin de mission (SIAM) devrait prochainement dématérialiser la délivrance des attestations de fin de mission. Cet outil est opérationnel dans quatre tribunaux judiciaires, pour un périmètre de matières limité, et devrait être progressivement déployé dans les autres ressorts.

Au total, le rapporteur spécial **apprécie les efforts réalisés** en vue d'une meilleure maîtrise du poids de l'aide juridictionnelle dans le budget de l'État, mais souligne que **la marge de progression demeure encore importante**.

[1] *Cour des comptes, L'aide juridictionnelle, Observations définitives, juillet 2023.*

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Justice ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 12 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice »

M. Thierry Cozic, président. – Nous en terminons par l'examen des crédits de la mission « Justice ».

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice ». – J'ai le plaisir de vous présenter les crédits de la mission « Justice » pour la treizième année consécutive.

Cette mission comprend l'ensemble des moyens budgétaires du ministère de la justice : justice judiciaire, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, services généraux et conseil supérieur de la magistrature. Hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », les cinq programmes de la mission sont dotés, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2027, de 11 milliards d'euros, soit 426 millions d'euros de plus que dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2026, ce qui correspond à une augmentation de 4 % en crédits de paiement. Elle bénéficie aussi de 124 millions d'euros de taxes affectées.

Cette hausse, qui est légèrement supérieure à ce que prévoyait la dernière marche de la loi d'orientation et de programmation 2023-2027, ne correspond qu'à un rattrapage partiel du retard historique dont a souffert le financement de la justice en France. La France comptait, en 2024, 11,6 juges pour 100 000 habitants, alors que la médiane de l'Union européenne est de 23,4 juges – et leur rémunération est souvent inférieure. Ces augmentations de crédits ne sont qu'une remise à niveau encore incomplète.

J'évoquerai quatre sujets principaux : les emplois, l'immobilier, les fonctions support et l'aide juridictionnelle.

S'agissant des emplois, le PLF prévoit 1 301 créations d'emploi, dont 621 pour la justice judiciaire et 580 pour l'administration pénitentiaire. Les objectifs de la loi d'orientation et de programmation, qui étaient une création nette de 10 000 emplois, dont 1 500 magistrats et 1 800 greffiers supplémentaires, devraient être atteints d'ici à la fin 2027. Cependant, il faut rappeler qu'il s'agit d'emplois, mais pas nécessairement de personnes déjà en poste : le nombre des effectifs effectivement présents augmente moins vite que le nombre des emplois, de sorte que le taux de vacance a augmenté de 7 % à 11,2 % dans les juridictions entre 2022 et 2026.

Il faut également noter que les personnels, comme dans beaucoup de ministères, ne devraient pas bénéficier en 2027 de mesures catégorielles importantes, contrairement à ce qui a été le cas au cours des années récentes.

Ces personnels sont nécessaires pour répondre à l'accroissement de l'activité de la justice, qui a également pour conséquence des besoins importants en immobilier.

Les dépenses en immobilier judiciaire sont fortement contraintes, entre les besoins de constructions nouvelles et la nécessité d'entretenir les bâtiments anciens. Or, ce sont bien souvent les dépenses d'entretien qui servent de variable d'ajustement face aux mesures de régulation budgétaire en cours d'année, ce qui est préoccupant, car moins d'entretien aujourd'hui, c'est des coûts supplémentaires demain.

Concernant les établissements pénitentiaires, les statistiques publiées chaque mois par le ministère de la justice soulignent une réalité de plus en plus préoccupante : en une année, 950 nouvelles places de prison ont été mises en service – c'est un point positif –, mais le nombre des détenus a augmenté dans le même temps de plus de 6 000. Le rapport entre le nombre de détenus et le nombre de places opérationnelles est de 178,9 % en moyenne dans les maisons d'arrêt, plus de 250 % dans certaines prisons, et près de 9 000 matelas sont placés au sol dans les cellules. Cette situation ne saurait bien sûr perdurer.

La charge pour les surveillants est d'autant plus considérable que leurs effectifs sont calculés à partir du nombre théorique des places, alors même que la tension et les risques sont plus importants dans les établissements surpeuplés.

Le plan de construction de 15 000 places de prisons entre 2018 et 2027 ne sera réalisé qu'à moins de 50 % dans les délais prévus. Il faut donc approuver les innovations lancées par le garde des sceaux et le ministère depuis 2025, c'est-à-dire la construction de prisons modulaires pour les détenus condamnés à de courtes peines et, à l'inverse, l'aménagement de quartiers de haute sécurité pour les plus dangereux.

Cela ne suffira pas à résoudre le problème de la suroccupation des prisons : il faudra définir une véritable stratégie pluriannuelle, capable de résister sur plusieurs années aux mesures de régulation budgétaire et à l'accroissement du nombre des détenus que l'administration pénitentiaire, quels que soient les moyens qui lui sont donnés, est dans l'obligation de prendre en charge.

Un autre sujet essentiel à mes yeux, moins connu sans doute, est celui de l'informatique ministérielle. Le ministère de la justice, comme d'autres administrations de l'État, conduit de front plusieurs grands projets, dont les retards se sont accumulés, ce qui conduit les personnels à perdre un temps considérable pour, par exemple, affranchir des courriers ou saisir plusieurs fois les mêmes données.

Or, une procédure automatisée, cela peut représenter des millions d'euros et des centaines de milliers d'heures de travail économisées. Plus important encore, cela peut être une enquête mieux conduite : le rapport sur

l'affaire Lyhanna raconte en détail comment les multiples échanges de dossiers par courrier entre les juridictions, d'un bout de la France à l'autre, ont occasionné des mois de retard dans le traitement d'une affaire, accroissant les risques d'erreurs ou de perte d'informations.

Il faut donc se réjouir que les choses avancent : je constate que le ministère a réalisé des progrès pour mieux interconnecter les applicatifs du ministère de la justice entre eux, ainsi qu'avec ceux du ministère de l'intérieur et de la direction générale des finances publiques (DGFiP).

Le garde des sceaux a d'ailleurs annoncé en septembre un « choc numérique » qui se traduit dans le budget par l'inscription de crédits en hausse de 40 millions d'euros pour l'action informatique ministérielle et par la création de 50 postes afin de réinternaliser les compétences numériques.

Le ministère met aussi l'accent sur le développement de l'intelligence artificielle (IA), qui peut aider aussi bien pour classer des pièces de dossier que pour préparer des décisions ou assister dans la transcription ou la traduction de documents ou de comptes rendus de réunions. L'IA est toutefois un véritable défi pour le ministère de la justice, car les informations contenues dans les dossiers judiciaires sont particulièrement sensibles.

Je finirai par évoquer les frais de justice et l'aide juridictionnelle, qui ont beaucoup de points communs. Ce sont des postes de coût en forte croissance sur lesquels le ministère, malgré tous ses efforts, dispose d'une marge de manœuvre limitée.

Les frais de justice, qui devraient atteindre 787 millions d'euros en 2027, dépendent des actes conduits lors de l'enquête, donc du libre pouvoir de prescription du juge ; or les enquêtes sont de plus en plus complexes et coûtent de plus en plus cher. En contrepartie, il faut souligner les économies apportées par la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), sans laquelle il faudrait dépenser 83 millions d'euros de plus par an pour avoir recours à des acteurs privés. Je souligne aussi régulièrement non pas les économies, mais les gains pour l'État qu'apporte l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) qui, grâce à ses ventes, a reversé 145 millions d'euros au budget général de l'État en 2025.

Enfin, le financement de l'aide juridictionnelle fait l'objet de l'article 27 du projet de loi de finances. Le Sénat avait adopté il y a deux ans, sur la proposition de Mme Lavarde, qui n'était pas encore rapporteur général, un amendement visant à créer une contribution de 50 euros, payée pour toute introduction d'une instance en première lecture ; cette contribution, reprise l'an dernier par le Gouvernement, est mise en œuvre depuis le 1er mars dernier dans les juridictions civiles et prud'homales. Le bilan est très satisfaisant : il s'agit d'un timbre à acheter sur une plateforme en ligne, qui devrait rapporter 36 millions d'euros en 2026. Son produit est affecté au financement de l'aide juridictionnelle, comme celui des deux autres contributions prévues par l'article 27.

L'idée selon laquelle la justice doit contribuer au financement de la justice est finalement assez nouvelle, mais c'est aussi celle de l'Agrasc, et je pense que cela va dans le bon sens. Toutefois, ce financement reste extrêmement minoritaire. Ces trois contributions permettent de stabiliser temporairement le coût de l'aide juridictionnelle pour l'État, mais ce coût va poursuivre sa hausse dans les années à venir. C'est la conséquence, notamment, des lois adoptées au cours de l'été dernier, en particulier de l'assistance gratuite de l'avocat en matière d'assistance éducative, ainsi que de la future « loi intégrale », laquelle devrait aussi avoir un effet à la hausse sur les frais de justice.

Vous le voyez, les facteurs d'augmentation des coûts de la justice sont nombreux. Si le ministère de la justice peut et doit faire encore des efforts dans le contrôle interne et la rationalisation de ses méthodes de travail, ces facteurs de coût sont surtout le reflet des évolutions de notre société et de son attente, toujours plus forte, à l'égard de la justice.

C'est pourquoi il me paraît nécessaire d'adopter les crédits de la mission tels que je vous les ai présentés.

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – Je partage l'appréciation positive du rapporteur spécial au sujet de l'Agrasc ; cette agence se justifie pleinement, en accomplissant des missions qu'un ministère ne saurait mener, ou du moins avec une telle complexité que le coût en deviendrait exorbitant.

Je le remercie également de souligner les conséquences positives des droits de timbre. Au-delà de permettre à tout un chacun d'interroger ses motivations avant de saisir la justice, évitant ainsi l'allongement des délais, ils financent des services publics, notamment l'accès à l'aide juridictionnelle pour ceux qui n'en ont pas les moyens.

Mme Isabelle Briquet. – Merci à notre rapporteur, qui nous a présenté, comme chaque année, un exposé très exhaustif de ce budget de la justice comportant de nombreux volets.

Avec 400 millions d'euros d'augmentation, le budget de la justice pour 2027 semble plutôt préservé et affiche certaines priorités dont nous ne pouvons que nous satisfaire, comme la création de postes et le « choc numérique ».

Toutefois, s'il est souhaitable de renforcer les juridictions, une partie des effectifs n'entrera en fonction qu'après formation ; nous pouvons donc nous attendre à un délai entre le projet et ses effets.

Par ailleurs, l'aide juridictionnelle dépend davantage de contributions pesant sur les justiciables.

De plus, les délais de prise en charge des victimes peinent à se résorber. Le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Justice » fixe

des délais théoriques, notamment aux assises. En dépit d'une amélioration, nous constatons qu'il reste beaucoup d'affaires en instance.

Certes, ce budget présente une hausse de crédits, mais ces derniers ne suffisent manifestement pas à améliorer le fonctionnement de la justice – il y a tant à faire. Nous en discuterons plus avant en séance, mais, pour notre part, nous nous abstiendrons sur ces crédits.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Madame Briquet, comme certains élèves arrivent en fin de formation, les effectifs devraient donc être renforcés dans un délai raisonnable.

S'agissant des délais, il faut en effet rester vigilant, et je sais que les services du garde des sceaux réservent une attention particulière à cette question.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Justice ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, 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 », « Crédits non répartis », « Cohésion des territoires », « Culture », « Sécurités », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », ainsi que les comptes spéciaux et articles qui s'y rattachent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction des services judiciaires

- Mme Pauline HODILLE, cheffe du service des moyens, de l'innovation et de la performance, adjointe au directeur des services judiciaires ;

- M. Cizia CERT, chef du bureau du budget, de la comptabilité et des moyens.

Secrétariat général du ministère de la justice

- Mme Carine CHEVRIER, secrétaire générale du ministère de la justice ;

- M. Bastien LLORCA, directeur, secrétaire général adjoint ;

- M. Jean-Yves HERMOSO, chef du service des finances, des achats et de la conformité.

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

- M. Hervé HUBERT, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens ;

- M. Christophe LABEDAYS, sous-directeur des ressources humaines et relations sociales.

Direction du budget

- M. Bao NGUYEN-HUY, adjoint à la sous-directrice ;

- M. Jean-Baptiste LE VERT, chef du bureau de la justice et des médias.

Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA)

- M. Gabriel BENESTY, président ;

- M. Cristian MOCANU, directeur général ;

- Mme Béatrice TARDY, directrice du département des services métiers et assistance.

*

* *

– Contribution écrite –

Direction générale de l'administration pénitentiaire

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2027.html