Projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906)
Mission « Justice » : « Justice et accès au droit »

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure pour avis, Mme Gabrielle Cathala

Mercredi 29 octobre 2025

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA JUSTICE ET DE L'ACCÈS AU DROIT POUR 2026

Quatre programmes sur les six qui composent la mission Justice sont examinés par la rapporteure pour avis :

– le programme 166 *Justice judiciaire* ;

– le programme 101 *Accès au droit et à la justice* ;

– le programme 310 *Conduite et pilotage de la justice* ;

– et le programme 335 *Conseil supérieur de la magistrature*.

La justice française souffre d'un sous-investissement chronique depuis des décennies. Symptôme de la souffrance générée par le manque de moyens, une tribune publiée dans le journal *Le Monde* en novembre 2021 (1), signée par un collectif de juges, substituts et greffiers, dénonçait une justice maltraitante et une logique de rationalisation déshumanisante. Le constat dressé par le comité des États généraux de la justice en juillet 2022, était lui sans appel : « *les États généraux de la justice ont confirmé* ***l'état de délabrement avancé*** *dans lequel l'institution judiciaire se trouve aujourd'hui* » (2).

La loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (LOPJ), qui prévoyait notamment la création de 10 000 postes supplémentaires d'ici 2027, **était largement insuffisante au regard des besoins en ressources humaines mais représentait une première étape pour sortir l'institution judiciaire de la « clochardisation » dénoncée par l'ancien garde des Sceaux Jean-Jacques Urvoas en 2016**.

---

(1) Tribune publiée le 23 novembre 2021 dans le journal Le Monde *– « L'appel de 3 000 magistrats et d'une centaine de greffiers : « Nous ne voulons plus d'une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout » ».*

(2) Rapport du comité des États généraux de la jsutice (octobre 2021 – avril 2022) – « Rendre justice aux citoyens », publié en avril 2022.

L'article 1er de la LOPJ prévoyait ainsi que le budget du ministère de la Justice devait augmenter de 21,3 % entre 2022 et 2027, pour atteindre 10,7 milliards d'euros en 2027, hors compte d'affectation spéciale « Pensions » (ci-après « CAS Pensions »).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LA PÉRIODE 2023-2027 TELLE QUE PRÉVUE PAR LA LOPJ

(en millions d'euros)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Budget du ministère (*en crédits de paiement*)	8 862	9 579	10 081	10 681	10 691	10 748

Source : LOPJ 2023-2027

Cette augmentation de crédits devait financer à la fois un plan de recrutement à hauteur de 10 000 postes supplémentaires, des investissements conséquents dans la transition numérique du ministère et de nouvelles places de prison. Il intègre malheureusement la création de nouvelles places de prison dans le cadre du « plan 15 000 », le budget du ministère de la Justice restant un budget carcéral. À titre d'exemple, dans le PLF pour 2026, le budget du programme *Administration pénitentiaire* demeure le plus élevé de la mission. Il augmente de 4,16 % pour s'établir à 5,54 milliards d'euros en CP, contre 4,76 milliards d'euros en CP pour le programme *Justice judiciaire*.

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE L'EXERCICE 2025 ROGNE UNE NOUVELLE FOIS SUR LES INVESTISSEMENTS

La loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances (LFI) pour 2025 prévoyait l'ouverture de 9 984,82 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10 465,58 millions d'euros en crédits de paiement (CP), hors crédits du CAS Pensions, **pour l'ensemble des programmes de la mission *Justice*, soit 220 millions de moins que le montant prévu par la LOPJ 2023-2027 pour l'exercice 2025.**

L'adoption tardive de la LFI pour 2025 par l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution a été facteur d'incertitudes et de désorganisation pour les juridictions. Pour les associations, ce décalage dans l'adoption de la LFI pour 2025 s'est traduit par un versement tardif des subventions, échelonné, selon les différents représentants d'associations entendues par la rapporteure, entre juin et octobre. Cela a pu fragiliser les associations qui n'ont pas, structurellement, une trésorerie importante.

Par ailleurs, il ressort des réponses au questionnaire budgétaire que l'économie attendue de l'allongement du délai de carence des agents en arrêt maladie (estimée à 16 millions d'euros pour 2025) a été déduite du budget de la mission *Justice*, alors même que la disposition relative aux jours de carence n'a pas été retenue dans la loi de finances promulguée.

La rapporteure proposera donc un amendement pour abonder la mission de ces 16 millions d'euros manquants en 2025.

Comme l'année précédente, la rapporteure constate que le budget de la mission n'a pas été sanctuarisé lors de l'exécution, se voyant appliquer plusieurs mesures de régulation budgétaire, ce qui fragilise la mise en œuvre de la LOPJ.

Le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits a annulé, sur l'ensemble de la mission Justice, 116,6 millions d'euros en AE et 139,1 millions d'euros en CP, dont :

– 50 millions d'euros en AE et 70 millions d'euros en CP sur le programme *Justice judiciaire* ;

– 16,4 millions d'euros (AE=CP) sur le programme *Accès au droit et à la justice* ;

– 23,5 millions d'euros en AE et 27 millions d'euros en CP sur le programme *Conduite et pilotage de la politique de la justice* ;

– 85 939 euros en AE et 145 492 euros en CP sur le programme *Conseil supérieur de la magistrature*.

La rapporteure constate que le programme de l'administration pénitentiaire n'a pas été touché par cette annulation de crédits.

En parallèle du décret d'annulation, le Gouvernement a procédé en avril à un surgel de crédits hors titre II (qui s'ajoute donc à la réserve de précaution [(1)]), pour un montant de 385 millions d'euros en AE et 223 millions d'euros en CP, qui a touché uniquement deux programmes :

– 330,2 millions d'euros en AE et 183,2 millions d'euros en CP sur le programme *Administration pénitentiaire* ;

– 54,8 millions d'euros en AE et 39,8 millions d'euros en CP sur le programme *Justice judiciaire*.

---

(1) C'est-à-dire les crédits rendus indisponibles dès le début de la gestion.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE INFRA-ANNUELLES SUR LA MISSION JUSTICE

	ouverture LFI 2025		réserve de précaution initiale		annulation		surgel		solde de la réserve de précaution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mission Justice	12 202,1	12 682,9	300,8	327,1	116,7	139,1	385,1	223,0	569,2	411,0
Justice judiciaire	**4 659,8**	**4 642,3**	**101,9**	**100,9**	**50,0**	**70,0**	**54,8**	**39,8**	**106,7**	**70,7**
dont T2	3 055,5	3 055,5	15,3	15,3					15,3	15,3
HT2	1 604,3	1 586,8	86,6	85,6	50,0	70,0	54,8	39,8	91,3	55,4
Administration pénitentiaire	**4 874,6**	**5 327,4**	**100,0**	**124,9**			**330,3**	**183,2**	**430,3**	**308,1**
dont T2	3 342,7	3 342,7	16,7	16,7						
HT2	1 531,9	1 984,7	83,3	108,2			330,3	183,2	413,6	291,4
Protection judiciaire de la jeunesse	**1 170,4**	**1 150,7**	**30,0**	**28,9**	**26,6**	**25,5**			**3,4**	**3,4**
dont T2	686,2	686,2	3,4	3,4					3,4	3,4
HT2	484,2	464,5	26,6	25,5	26,6	25,5			0,0	0,0
Accès au droit et à la justice	**802,4**	**802,4**	**44,1**	**44,1**	**16,5**	**16,5**			**27,6**	**27,6**
Conduite et pilotage de la justice	**689,7**	**753,8**	**24,7**	**28,2**	**23,5**	**27,0**			**1,2**	**1,2**
T2	247,5	247,5	1,2	1,2					1,2	1,2
HT2	442,2	506,3	23,5	27,0	23,5	27,0			0,0	0,0
Conseil supérieur de la magistrature	**5,2**	**6,3**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**			**0,0**	**0,0**
dont T2	3,6	3,6	0,02	0,02					0,0	0,0
HT2	1,6	2,7	0,09	0,1	0,09	0,1			0,0	0,0

Source : réponse au questionnaire budgétaire de la rapporteure

Les annulations de crédit ont été réalisées en dégelant tout ou partie de la réserve de précaution. Pour avoir une vision globale des crédits rendus indisponibles en gestion, il est donc nécessaire d'additionner la réserve de précaution avec le surgel intervenu en avril. Le tableau ci-dessous illustre ainsi la proportion des crédits ouverts en LFI pour 2025 qui est actuellement indisponible. Suite à l'annulation intervenue en avril, seule une partie de ces crédits pourrait éventuellement faire l'objet d'un dégel en fin d'année.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS INDISPONIBLES SUITE À LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION ET AU SURGEL D'AVRIL 2025

	TOTAL crédits indisponibles avant dégel		**Proportion des crédits indisponibles par rapport aux crédits ouverts en LFI**	
	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire	156 601 941	140 676 385	3,36%	3,03%
Administration pénitentiaire	430 286 288	308 144 309	8,83%	5,78%
Protection judiciaire de la jeunesse	30 063 851	28 980 675	2,57%	2,52%
Accès au droit et à la justice	44 133 681	44 133 681	5,50%	5,50%
Conduite et pilotage de la justice	24 692 256	28 216 352	3,58%	3,74%
Conseil supérieur de la magistrature	104 100	163 653	2,00%	2,61%

Source : commission des lois à partir des documents budgétaires

Au total, comme l'illustre ce tableau, ce sont donc 3,36 % des crédits en AE et 3,03 % des crédits en CP qui sont aujourd'hui indisponibles pour le programme *Justice judiciaire*.

Selon les informations transmises à la rapporteure par le secrétariat général du ministère de la Justice, une demande de dégel à hauteur de 55 millions d'euros (en AE=CP) pour le programme 166 a été formulée pour couvrir les frais de justice en 2025. Une demande de dégel à hauteur de 28 millions d'euros (en AE=CP) a également été formulée pour le programme 101, au titre de l'aide juridictionnelle.

La rapporteure souligne l'importance que ces demandes de dégel soient accordées : les frais de justice, comme l'aide juridictionnelle, constituent des dépenses de guichet, par définition non pilotables. L'absence de dégel se traduirait mécaniquement par une hausse des charges à payer et serait extrêmement dommageable pour le service public de la justice.

II. LES CRÉDITS OUVERTS EN PLF 2026 : DES CRÉDITS INSUFFISANTS POUR RÉPARER LA JUSTICE

La LOPJ fixait le montant prévisionnel des crédits en 2026 à hauteur de 10 691 millions d'euros en crédits de paiements (hors crédits du CAS Pensions), **pour l'ensemble des programmes de la mission *Justice*** [(1)].

Le PLF pour 2026 **ouvre des crédits à hauteur de 10 629 millions d'euros**, soit un écart de près de 60 millions d'euros avec la trajectoire établie par la LOPJ.

Le tableau ci-dessous retrace les crédits ouverts par la LFI pour 2025 et les crédits prévus par le PLF pour 2026 pour chaque programme de la mission *Justice,* incluant les crédits du CAS Pensions. Pour pouvoir être comparés à la LOPJ, sont également rappelés les montants hors CAS Pensions.

---

*(1) Soit les quatre programmes dans le périmètre du présent rapport et les deux programmes hors périmètre du présent rapport (*Protection judiciaire de la jeunesse *et* Administration pénitentiaire*).*

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES POUR 2025 ET DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

	LFI 2025		**PLF 2026**		**Variation 2025/2026**	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire	4 659,76	4 642,25	4 699,74	4 764,29	0,86%	2,63%
Accès au droit et à la justice	802,43	802,43	808,49	808,49	0,76%	0,76%
Conduite et pilotage de la politique de la justice	689,7	753,77	794,68	767,09	15,22%	1,77%
Conseil supérieur de la magistrature	5,19	6,28	5,5	6,49	5,97%	3,34%
Sous-total programmes analysés par la rapporteure	6 157,08	6 204,73	6 308,41	6 346,36	2,46%	2,28%
Administration pénitentiaire	4 874,59	5 327,39	5 202,02	5 548,91	6,72%	4,16%
Protection judiciaire de la jeunesse	1 170,43	1 150,74	1 167,37	1 159,59	-0,26%	0,77%
TOTAL Mission	12 202,10	12 682,86	12 677,80	13 054,86	3,90%	2,93%
TOTAL MISSION HORS CAS PENSIONS	9 984,82	10 465,58	10 252,28	10 628,99	2,68%	1,56%

Source : projet annuel de performances de la mission Justice pour le projet de loi de finances pour 2026

La rapporteure déplore l'insuffisance de ces crédits alors même que le dernier rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), publié en 2024, était édifiant : il soulignait le retard de la France en matière de financement de son système judiciaire et des personnels judiciaires par rapport à ses voisins européens.

La commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Créée le 18 septembre 2002 par le comité des ministres du conseil de l'Europe, la CEPEJ contribue à l'amélioration de l'efficacité et du fonctionnement de la justice dans les États membres.

Elle a présenté, le 16 octobre 2024, un rapport de comparaison des systèmes judiciaires portant sur des données de 2022, collectées dans 44 États membres et deux États observateurs. Cette étude permet de situer le système français dans l'environnement judiciaire européen. Malgré une progression globale de la France dans les indicateurs depuis le dernier cycle d'évaluation de la CEPEJ (2020-2022), un décalage important demeure avec les pays qui lui sont comparables.

Le budget exécuté du système judiciaire français s'établit ainsi à 77,2 euros par habitant en 2022. C'est certes 4,7 euros de plus qu'en 2020, mais la France continue de se situer non seulement sous la moyenne européenne (85,4 euros), mais largement derrière l'Espagne (96,8 euros), l'Italie (100,6 euros) et l'Allemagne (136,1 euros).

En termes d'effectifs, la France accuse un décrochage par rapport à la plupart des pays évalués **puisqu'elle compte 11,3 juges professionnels et 3,2 procureurs pour 100 000 habitants, contre respectivement 21,9 et 12,2 pour la moyenne européenne**. Ce manque de moyens humains concerne également le personnel non-juge présent dans les tribunaux, dont le nombre est très inférieur à la médiane européenne (37,3 contre 57,9 pour 100 000 habitants). Le ministère public français dénote particulièrement avec 13,6 euros dépensés par habitant, soit 5 euros de moins que la moyenne du conseil de l'Europe et moitié moins que l'Italie.

Moins nombreux pour 100 000 habitants, les procureurs français figurent toutefois parmi les plus sollicités avec davantage d'attributions (12 distinctes contre 8 pour l'Italie par exemple) et une charge de 6,4 affaires criminelles pour 100 habitants, alors que la médiane européenne s'établit à 2,3.

Finalement, si la rémunération brute annuelle des magistrats du parquet en entrée de carrière en France (48 000 euros environ) est proche de la moyenne européenne (44 000 euros), celle des magistrats du siège est inférieure d'environ 15 000 euros à la moyenne européenne.

L'indépendance de la justice n'est pas performative : il ne suffit pas de la déclarer pour qu'elle existe. L'indépendance est intrinsèquement liée aux moyens budgétaires qui sont alloués aux juridictions, à l'aide juridictionnelle et aux permanences d'accès au droit. **Au regard de ce principe, le budget 2026, comme celui de l'année précédente, ne donne pas à la justice les moyens financiers de son indépendance.**

A. LE PROGRAMME 166 *JUSTICE JUDICIAIRE* : UNE HAUSSE LIMITÉE DES CRÉDITS CENTRÉE SUR LES CRÉATIONS DE POSTES

Le programme 166 est composé de sept actions. Il comprend notamment le financement des effectifs du ministère de la Justice, les crédits versés à l'École nationale de la magistrature (ENM) et à l'École nationale des greffes (ENG), mais aussi les montants pour couvrir les frais de justice, soit les frais engagés pendant les procédures judiciaires par les magistrats et les personnes agissant sous leur contrôle.

Il représente 36,5 % des crédits de paiements de la mission *Justice* (CAS Pensions inclus).

Les crédits du programme s'élèvent dans le PLF pour 2026 à 4 699,7 millions d'euros en AE et 4 764,3 millions d'euros en CP, soit **une augmentation de 0,86 % des AE et de 2,63 % des CP par rapport à la LFI pour 2025**.

Le tableau ci-dessous illustre la répartition des crédits par action, ainsi que l'évolution de ces crédits par rapport à ceux ouverts par la LFI pour 2025.

RÉPARTITION DES CRÉDITS OUVERTS SUR LE PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE PAR ACTION EN LFI 2025 ET DANS LE PLF POUR 2026

	LFI 2025		**PLF 2026**		**Variation 2025/2026**	
(en millions)	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Traitement et jugement des contentieux civils	1 341,4	1 341,4	1 435,3	1 435,3	7,0%	7,0%
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 605,5	1 605,5	1 653,5	1 653,5	3,0%	3,0%
Cassation	79,7	79,7	85,9	85,9	7,8%	7,8%
Enregistrement des décisions judiciaires	12,8	12,8	13,2	13,2	3,1%	3,1%
Soutien	1 395,1	1 377,6	1 280,2	1 344,7	-8,2%	-2,4%
Formation	210,9	210,9	218,1	218,1	3,4%	3,4%
Support à l'accès au droit et à la justice	14,4	14,4	13,5	13,5	-6,3%	-6,3%
TOTAL	**4 659,8**	**4 642,3**	**4 699,7**	**4 764,2**	**0,9%**	**2,6%**

Source : projet annuel de performances de la mission Justice pour le projet de loi de finances pour 2026

1. La trajectoire de recrutement est globalement maîtrisée, malgré des difficultés pour certaines catégories d'agents

a. Le plan de recrutement prévu par la LOPJ

Le plan de recrutement prévu par la LOPJ incluait la création de 1 500 postes de magistrats, 1 800 postes de greffiers et le recrutement de 1 100 attachés de justice supplémentaires.

CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS SUR LA PÉRIODE 2023-2027 PRÉVUES PAR LA LOPJ

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Créations nettes d'emplois	0	2 913	1 916	1 907	1 620	1 644

Source : rapport fait par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

S'agissant du renfort des juridictions, quasiment un tiers des postes de magistrats créés viendrait en réalité combler les postes vacants (403 postes au 1er janvier 2023 [(1)]). Le même raisonnement s'applique pour les greffiers, alors que 683 postes étaient vacants au 1er janvier 2023.

Il était également prévu que 950 magistrats viennent pourvoir des postes nouvellement créés. **Sur les 150 postes restants, 95 étaient fléchés au titre de la lutte contre la criminalité organisée, dont 45 déjà répartis en 2025. Une partie du solde devrait venir renforcer le nouveau parquet national anti-criminalité organisée, ainsi que le siège du tribunal judiciaire de Paris.**

Le chiffre de 1 800 greffiers supplémentaires doit également être nuancé, puisque **700 de ces 1 800 postes proviennent d'un plan de requalification des adjoints administratifs** faisant fonction de greffier dans le corps des greffiers, à raison de 233 agents par an en moyenne pendant trois ans (2024 à 2026).

L'ancien garde des Sceaux, Éric Dupond-Moretti, avait annoncé une première répartition des effectifs supplémentaires dans les cours d'appel et les tribunaux le 28 mars 2024, consultable sur le site du ministère de la Justice [(2)].

Le secrétariat général du ministère de la Justice avait transmis à la rapporteure, lors des travaux sur le PLF pour 2025, l'évolution prévisionnelle des créations d'emplois prévues par la LOPJ, reproduite dans le tableau ci-dessous.

---

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) 2023 de la mission « Justice », Cour des comptes, avril 2024.

(2) https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/e-dupond-moretti-annonce-repartition-renforts-deffectifs-chaque-juridiction

RYTHME ANNUEL DE CRÉATIONS D'EMPLOI DE MAGISTRATS, GREFFIERS ET ATTACHÉS DE JUSTICE PRÉVUS PAR LA LOPJ

	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Magistrats	199	327	343	315	316	1 500
Greffiers (hors plan de requalification)	98	108	320	302	272	1 100
Attachés de justice	443	350	307	190	200	1 490

Source : document transmis par le ministère de la Justice à la rapporteure lors de ses travaux sur le PLF 2025.

Les documents budgétaires et le rapport remis par le ministère sur l'exécution de la LOPJ illustre, sur les deux premiers exercices, une difficulté à recruter des fonctionnaires de greffe.

TABLEAU DES EMPLOIS PRÉVUS ET EXÉCUTÉS EN 2023 ET 2024

	2023 (prévision)	2023 (exécuté)	2024 (prévision)	2024 (exécuté)
Magistrats	209	199	327	391
Greffiers	193	98	340	272
Attachés de justice	300	443	400	229

Source : rapport annuel 2024 prévu par l'article 1er de la LOPJ

Le problème d'attractivité des métiers du greffe, déjà identifié par la rapporteure l'année dernière, a donc perduré en 2024. Pour y remédier, et pour faire suite à un mouvement social des personnels de greffe débuté en juillet 2023, un protocole d'accord a été signé le 26 octobre 2023 avec trois organisations syndicales (UNSA services judiciaires, CFDT-Interco et FO Justice). Ce protocole prévoit plusieurs mesures :

– une revalorisation indiciaire à compter du 1er novembre 2023 ;

– une revalorisation statutaire de la grille des greffiers à compter du 1er mars 2024 ;

– la simplification de l'examen professionnel pour l'accès au grade de greffier principal, qui devrait intervenir pour les épreuves tenues en 2025 ;

– un plan de requalification 2024-2026 des adjoints administratifs faisant fonction de greffiers ;

– la création d'un corps de greffiers de catégorie A, le cadre greffier : cela devrait concerner à terme 3 200 greffiers, soit 25 % du corps. Le décret de création de ce corps a été publié le 3 décembre 2024 [(1)]. Au titre de 2025, 1 540 greffiers avaient déjà été nommés cadre greffier par liste d'aptitude, et 660 étaient en cours de recrutement par la voie professionnelle.

---

(1) Décret n° 2024-1089 du 3 décembre 2024 portant statut particulier du corps des cadres greffiers des services judiciaires.

La secrétaire générale du ministère de la Justice a indiqué à la rapporteure que ces mesures commençaient à porter leurs fruits : la prévision de créations de postes de greffiers pour 2025 s'établirait à 542, alors que 433 étaient ouverts en LFI pour 2025.

b. La fragilisation de l'équipe autour du magistrat dans le PLF 2026

Les crédits de titre II du programme *Justice judiciaire* s'établissent à 2 295,58 millions d'euros (hors CAS Pensions), soit une augmentation de 5,6 % par rapport à la LFI pour 2025.

Selon le projet annuel de performances (PAP) annexé au PLF pour 2026, le programme 166 porte les crédits nécessaires pour financer la création de 660 ETP supplémentaires, répartis ainsi :

– 286 magistrats ;

– 342 greffiers ;

– 21 attachés de justice ;

– 11 assistants spécialisés.

Ces créations appellent plusieurs remarques de la rapporteure :

– s'agissant des magistrats, les créations sont légèrement inférieures aux prévisions transmises l'année précédente, qui chiffraient les besoins à 315 postes : selon les services du ministère de la Justice ; cela peut s'expliquer par un recrutement plus dynamique sur les trois premières années qu'anticipé, avec une réalisation de la cible à 63 % prévue pour fin 2025 (soit 938 magistrats recrutés sur la période 2023-2025) ;

– s'agissant des greffiers, cette ouverture, si elle est supérieure aux prévisions transmises l'année précédente (qui prévoyaient la création de 302 postes), ne permet pas de rattraper le retard pris sur les exercices budgétaires 2023 et 2024 (-163 postes) : selon les services du ministère, ce retard serait compensé par la dynamique importante des créations d'emplois de greffe sur l'exercice 2025 ;

– s'agissant des attachés de justice, l'ouverture de postes est très limitée par rapport aux prévisions transmises l'année précédente (qui s'établissaient à 190 postes) : selon les services du ministère, l'objectif de 1 100 créations serait atteint à fin 2025. Néanmoins, les chiffres transmis l'année précédente faisaient état d'une prévision de 1 490 créations de postes, dont 190 en 2026.

La rapporteure considère que ce faible nombre de créations de postes d'attachés de justice est de nature à fragiliser la dynamique de structuration de l'équipe autour du magistrat et proposera donc un amendement pour rehausser les plafonds de créations d'emplois d'attaché de justice.

Elle proposera également de rehausser les emplois de greffe, considérant que les chiffres de l'exécution 2025 ne sont pas encore définitifs.

Recommandation n° 1 : renforcer l'équipe autour du magistrat en créant 170 postes d'attachés de justice et 123 postes de greffiers supplémentaires.

2. Une enveloppe insuffisante pour les frais de justice

Les frais de justice représentent les dépenses engagées par les magistrats et les personnes agissant sous leur direction ou leur contrôle au cours de procédures judiciaires, comme les officiers de police judiciaire.

Si le PAP ne précise pas la répartition des frais de justice, un rapport du Sénat détaille celle-ci en 2024 (1) :

– 26 % pour les analyses et expertises médicales ;

– 11,9 % pour la traduction et l'interprétariat ;

– 11,3 % pour les interceptions judiciaires ;

– 10,4 % pour les mesures judiciaires ;

– 9,1 % pour la médecine légale ;

– 6,6 % pour les scellés gardiennage ;

– 5 % pour les frais d'intermédiaires ;

– 4,9 % pour les frais de procédure ;

– 4,7 % pour les collaborateurs occasionnels du service public (COSP) ;

– 4,5 % pour d'autres analyses et expertises ;

– 3,5 % pour rétribuer les auxiliaires de justice ;

– 2,2 % d'indemnisation.

Les frais de justice au titre de la justice civile sont budgétés sur l'action 1 *Traitement et jugement des contentieux civils* à hauteur de **65,9 millions d'euros** pour 2026.

L'action 2 *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* porte, elle, outre les crédits qui financent la mise en œuvre de la politique pénale, les crédits alloués aux frais de justice pénale, qui représentent 91,3 % de l'enveloppe globale consacrée aux frais de justice, **soit 693,8 millions d'euros**.

---

(1) Rapport d'information sur les frais de justice, par Antoine Lefèvre, sénateur, enregistré à la présidence du Sénat le 1er octobre 2025.

Ces frais comprennent notamment les honoraires versés aux différents collaborateurs de la Justice.

L'enveloppe globale consacrée aux frais de justice dans le présent projet de budget s'établit ainsi à **759,7 millions d'euros**, soit une augmentation de 11,2 millions d'euros (+1,5 %) par rapport aux crédits ouverts par la LFI pour 2025. Cette augmentation est centrée sur les frais générés par la justice civile, ceux pour la justice pénale augmentant seulement de 0,8 %.

Comme le soulignait déjà la rapporteure l'année dernière, l'enveloppe dédiée aux frais de justice est régulièrement sous-budgétisée. La Cour des comptes déplore régulièrement cette sous-budgétisation, qui nécessite des ajustements pendant l'exécution budgétaire. Dans sa note d'exécution budgétaire relative à la mission *Justice* pour l'exercice budgétaire 2024, la Cour souligne que « *pour financer la dépense additionnelle de frais de justice, des mesures de fongibilité sont régulièrement réalisées aux dépens des crédits d'investissement de la mission. Cette dynamique, récurrente, s'est reproduite en 2024 et a contribué à la réduction de dépenses d'investissement de la mission, pourtant prioritaires* » [(1)].

En 2024, la dépense totale pour les frais de justice s'est élevée à 716 millions d'euros (**soit un montant stable par rapport à 2023**), répartis entre les frais de justice civile, commerciale et prud'homale (56,5 millions d'euros) et les frais de justice pénale (658,8 millions d'euros).

Cette stabilité ne doit pas occulter l'augmentation importante des restes à payer au titre des frais de justice, qui s'établissent à 318,4 millions d'euros au 31 décembre 2024, contre 254,4 au 31 décembre 2023. Ces restes à payer concernent notamment des prestations achevées mais non payées. Selon le secrétariat général, le dégel demandé pour l'exercice budgétaire 2025 à hauteur de 55 millions d'euros en AE et CP permettrait uniquement de **stabiliser le montant des restes à payer.**

Alors que l'enveloppe ouverte au titre des frais de justice en LFI 2025 avait augmenté de 4,5 % par rapport à l'exécution budgétaire pour 2024, le présent projet de PLF propose une augmentation bien moindre, fixée à 1,5 %. Pourtant, les chiffres transmis à la rapporteure montrent qu'au 30 septembre 2025, 91 % de l'enveloppe allouée aux frais de justice avait été consommée, ce qui interroge sur la capacité des juridictions à finir l'année.

Cette sous-estimation du montant des frais de justice pose problème : elle entraîne des mouvements en cours de gestion irrespectueux de l'enveloppe budgétaire votée par le Parlement et elle fragilise les partenaires du système judiciaire qui peuvent être payés avec retard.

Le PAP indique que l'enveloppe a été calculée en prenant en compte plusieurs mesures d'économie :

---

(1) Cour des comptes – Note d'exécution budgétaire pour la mission Justice, exercice 2024.

– la montée en charge de la plateforme nationale d'interceptions judiciaires ;

– une révision des arrêtés tarifaires ;

– la poursuite du plan d'apurement du gardiennage des scellés de véhicules sous main de justice ;

– la modification des conditions de recours aux expertises psychiatriques et aux enquêtes sociales rapides (prévue à l'article 78 du projet de loi de finances).

Le PAP mentionne également la participation financière des personnes condamnées au remboursement des frais de justice, prévue à l'article 46 du projet de loi de finances.

Ces deux articles ayant une incidence directe sur les dépenses de la mission Justice, la rapporteure s'est penchée sur ces deux dispositifs au cours de ses travaux.

● Article 46 du PLF pour 2026

L'article 46 modifie l'article 800-1 du code de procédure pénale qui prévoit actuellement que « *les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police sont à la charge de l'État* ». Il est possible de déroger à cette règle lorsque la personne condamnée est une personne morale (troisième alinéa de l'article 800-1) et lorsque des frais d'interprétariat ont été engagés pour une audience sans que la personne prévenue ne se soit présentée (quatrième alinéa de l'article 800-1).

L'article 46 modifie l'économie générale du dispositif : il prévoit que les frais de justice sont à la charge la personne physique ou de la personne morale condamnée. Lorsque plusieurs personnes sont condamnées pour la même infraction, les frais sont divisés en parts égales. Cette répartition peut néanmoins être modifiée par la juridiction en fonction des capacités contributives de chaque personne condamnée. Deux exceptions à cette prise en charge sont prévues, lorsque la personne bénéficie de l'aide juridictionnelle ou qu'elle est mineure. La juridiction peut également décider la prise en charge « *de tout ou partie des frais de justice* » par l'État.

L'évaluation préalable indique que l'outil « Identifiant Justice », qui devrait permettre de relier les frais de justice exposés dans une procédure pénale à un dossier, est en cours de production. Elle précise également que le surcroît de recettes attendu pour l'État est estimé à 2 millions d'euros en 2026. À terme, les économies pourraient générer entre 30 millions et 80 millions d'euros [(1)]. La généralisation des procédures de recouvrement est attendue à partir de 2028.

---

(1) Ce calcul est basé notamment sur l'hypothèse d'exonération des personnes physiques condamnées par le juge dans 60 % des cas, incluant les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

L'outil « Identifiant Justice » ne doit pas être généralisé avant 2028 au plus tôt : d'ici là, selon les réponses du ministère de la Justice au questionnaire de la rapporteure, doit être examinée la possibilité « *de reconstituer, manuellement, les principaux frais* ».

La rapporteure s'interroge ainsi sur la pertinence de prioriser l'élaboration d'un nouvel outil informatique alors que les logiciels existants ne sont déjà pas complètement opérationnels. Elle déplore également que d'ici au déploiement de cet outil, des personnels soient mobilisés à calculer manuellement les principaux frais plutôt que d'être mobilisés sur des missions plus utiles au service public de la justice.

● **Article 78 du PLF pour 2026**

L'article 78 modifie trois articles du code de procédure pénale.

Le 1° modifie l'article 41 pour limiter le recours aux enquêtes sociales rapides (ESR)(1). Alors que celles-ci sont obligatoires dans certaines situations, énumérées au neuvième alinéa de l'article 41 (2), il est proposé d'en réduire le périmètre en supprimant l'obligation de réaliser une ESR en cas de déferrement en vue d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ou d'une convocation par procès-verbal (CPV), en l'absence de risque d'incarcération.

Le 2° modifie l'article 706-47-1 qui concerne les injonctions de soins et les expertises médicales prévues pour les personnes condamnées ou poursuivies pour l'une des infractions mentionnées à l'article 706-47, **soit les infractions de nature sexuelle**. Il propose de réduire le nombre d'infractions concernées par l'expertise médicale obligatoire en visant exclusivement les crimes mentionnés à l'article 706-47, excluant ainsi l'ensemble des délits énumérés.

Les personnes poursuivies pour délit d'atteintes sexuelles, ou encore pour délit d'incitation d'un mineur à se soumettre à une mutilation, ne seraient donc pas obligatoirement soumises à une expertise médicale avant leur jugement.

Le 3° modifie l'article 804 pour garantir l'application de l'article en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Comme l'indique l'exposé des motifs de l'article, « *la réduction du périmètre d'application de l'obligation de recours à certaines expertises*

---

(1) L'enquête sociale rapide, requise par le procureur de la République, doit permettre de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne faisant l'objet d'une enquête, de vérifier la faisabilité matérielle de certaines peines ou aménagements de peine et d'informer sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de la personne faisant l'objet de l'enquête.

(2) L'article 41 prévoit ainsi qu'elles « doivent être prescrites avant tout réquisition de placement en détention provisoire lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement et en cas de poursuites selon la procédure de comparution immédiate prévue aux articles 395 à 397-6 ou lorsque la personne déférée devant le procureur de la République en application de l'article 393 et en cas de poursuites selon la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité prévue aux articles 495-7 à 495-13.

judiciaires ***apparaît opportune au regard de l'objectif de réduction de la charge de l'État en matière de frais de justice dans un contexte budgétaire contraint*** ». Il fait également prévaloir, s'agissant des expertises médicales, *« la rareté des experts psychiatres sur le territoire »*.

Selon l'évaluation préalable de l'article 78, le dispositif pourrait conduire à une baisse du recours à ces enquêtes et expertises comprise entre 5 % et 15 %, ce qui pourrait générer entre 4,4 millions et 8,7 millions d'économies dès 2026.

Cette réforme, dictée uniquement par des considérations budgétaires – bien que la simplification de la procédure pénale soit rapidement évoquée au détour de l'évaluation préalable – vise notamment plusieurs délits de nature sexuelle, dont certains commis sur des mineurs.

Alors que la réalisation d'une expertise médicale est indispensable pour que le juge puisse prononcer une injonction de soins dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire, il est à craindre que cette réforme limite le recours aux injonctions de soins, pourtant pensées comme un dispositif de nature à améliorer la récidive en matière d'infractions sexuelles.

Cette réduction est d'autant plus inquiétante que les auditions de la rapporteure ont montré qu'en matière de violences faites aux femmes, les expertises n'étaient pas suffisamment mobilisées. Un tel article paraît donc aller à rebours des avancées nécessaires pour améliorer le traitement judiciaire des victimes, notamment des victimes d'infractions sexuelles.

S'agissant des enquêtes sociales rapides, ces dernières doivent notamment permettre de vérifier la faisabilité matérielle de certaines peines ou d'aménagements de peine : en réduire le périmètre paraît de nature à limiter le recours aux peines alternatives, dans un contexte de surpopulation carcérale que chacun connaît.

La rapporteure dénonce donc cette remise en cause de l'automaticité de certaines expertises pour des questions budgétaires et sans que la démonstration soit faite de l'inutilité de ces expertises et enquêtes aujourd'hui. Elle rappelle que le Gouvernement fait peser la quasi-totalité de « l'effort budgétaire » demandé en 2026 sur les services publics et les classes moyennes et populaires, sans proposer aucune de mesure de justice fiscale élémentaire (rétablissement de l'ISF, taxe Zucman, rétablissement de la flat tax…). En conséquence, elle déposera un amendement de suppression de cet article rattaché.

3. Les actions support

L'action 6 *Soutien* comprend notamment les crédits de fonctionnement des cours d'appel ainsi que les crédits d'investissement pour la construction et l'entretien des bâtiments judiciaires. Les autorisations d'engagement connaissent

une diminution de 8,2 % pour s'établir à 1 280,2 millions d'euros. Les crédits de paiement connaissent, eux, une baisse de 2,4 % pour s'établir à 1 344,7 millions d'euros. Cette baisse s'inscrit dans une tendance inquiétante, les crédits de cette action ayant déjà diminué l'année précédente.

L'action 7 *Formation* couvre les dépenses liées à la formation continue ainsi que les crédits alloués à l'ENM et à l'ENG. Le montant des crédits s'établit à 218,2 millions d'euros pour 2026, soit une augmentation de 3,4 % par rapport aux crédits ouverts en 2025.

La subvention pour charges de service public versée à l'ENM est fixée pour 2026 à 48,9 millions d'euros, soit une stagnation par rapport à l'année dernière (48,8 millions d'euros).

L'ENM a dû s'adapter ces dernières années à l'augmentation rapide et importante de la taille des promotions d'auditeurs de justice, que ce soit en matière immobilière ou en matière d'enseignement. Lors de l'audition conduite par la rapporteure, les représentants de l'école ont indiqué que la hausse du nombre de places aux différents concours n'avait pas conduit à une diminution du taux de sélectivité.

La rapporteure rappelle qu'il est primordial, face aux enjeux de recrutement et de formation des années à venir, que la subvention de l'ENM soit proportionnée à ses besoins, et sera vigilante à ce que celle-ci soit maintenue.

B. LE PROGRAMME 310, PROGRAMME SUPPORT ET CIBLE SYSTÉMATIQUE DES RABOTS BUDGÉTAIRES

Placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du ministère de la Justice, le programme 310 est un programme support, qui porte les crédits nécessaires à l'accompagnement des directions pour la mise en œuvre des politiques transversales.

Il est composé de sept actions, incluant l'informatique ministérielle, les politiques de ressources humaines transversales et la gestion de l'administration centrale.

Les crédits s'établissent, pour l'année 2026, à 794,7 millions d'euros en AE et 767,1 millions d'euros en CP.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 310 PAR ACTION EN LFI 2025 ET PLF 2026

	LFI 2025		PLF 2026		Variation 2025/2026	
(en millions)	AE	CP	AE	CP	AE	CP
État-major	12	12	12,6	12,6	5,0%	5,0%
Activité normative	34,4	34,4	36,3	36,3	5,5%	5,5%
Évaluation, contrôle, études et recherche	25,1	25,2	26,5	26,6	5,6%	5,6%
Gestion de l'administration centrale	192,8	214,1	209,2	217,2	8,5%	1,4%
Développement des techniques d'enquêtes numériques judiciaires	36,6	54,7	92	56,4	151,4%	3,1%
Action informatique ministérielle	315,8	340,3	340,1	340,1	7,7%	-0,1%
Politiques RH transversales	73,1	73,1	77,9	77,9	6,6%	6,6%
TOTAL	689,8	753,8	794,6	767,1	15,2%	1,8%

Source : projet annuel de performances de la mission Justice

Sur l'exercice budgétaire 2025, le programme avait vu ses crédits en AE fortement diminuer.

Ainsi, si le programme présente pour le PLF pour 2026 une augmentation de 15,2 % en AE et 1,8 % en CP par rapport à la LFI pour 2025, les AE augmentent uniquement de 3,4 % par rapport aux AE ouvertes en LFI pour 2024, et les CP de 2,7 % par rapport aux CP ouvertes en LFI pour 2024.

Ces augmentations sont donc loin d'être suffisantes pour faire face aux besoins.

Les crédits de titre II, hors CAS Pensions, s'élèvent à 210,91 millions d'euros, soit une augmentation de 4,7 % par rapport à la LFI pour 2025. Ces créations financent la création de 15 emplois supplémentaires, qui permettront notamment de réinternaliser certaines missions liées au numérique.

Comme sur l'exercice budgétaire précédent, les crédits dédiés à l'informatique et à l'immobilier diminuent, alors que les juridictions demeurent sous-équipées et pénalisées par des équipements informatiques obsolètes.

S'agissant des dépenses immobilières, le PAP indique que les crédits qui y sont consacrés s'établissent à hauteur de 60,3 millions d'euros en AE et de 68,4 millions d'euros en CP, soit une baisse de 2,5 % en CP par rapport à la LFI pour 2025. Les documents budgétaires font par ailleurs état, s'agissant des opérations judiciaires, d'un taux de retard par rapport au calendrier initial important, qui s'établit à 40 %. Ce sous-investissement dans l'immobilier judiciaire est problématique. Les représentants de l'Union syndicale des magistrats, tout comme les représentants du syndicat Unité magistrats, entendus par la rapporteure, ont

ainsi souligné que le retard pris en matière immobilière était pénalisant, alors que l'augmentation des effectifs crée de nouveaux besoins.

À l'inverse, l'action 5 *Développement des techniques d'enquêtes numériques judiciaires* voit, elle, ses crédits augmenter à hauteur de 151,4 % s'agissant des AE et de 3,1 % s'agissant des CP. Cette action, qui finance l'action de l'Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTENJ), illustre la priorité donnée aux interceptions judiciaires. Les chiffres transmis à la rapporteure montrent que la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) traite 3 550 000 réquisitions par an, et intercepte 600 000 appels vocaux et 580 000 SMS par semaine.

1. Des crédits informatiques qui se stabilisent, ne permettant pas d'engager les investissements nécessaires pour moderniser le parc informatique du ministère

L'action 9 porte les crédits dédiés aux projets informatiques.

Hors titre II, les crédits s'établissent à 281,4 millions d'euros en AE et CP, soit une baisse de 1 % en CP, mais une hausse en AE non chiffrée par rapport à la LFI pour 2025. Ces crédits avaient fait l'objet d'une diminution importante lors de l'exercice budgétaire 2025 : les ouvertures prévues en 2026 sont légèrement inférieures aux crédits ouverts en LFI pour 2024 s'agissant des AE (313,4 millions d'euros) et légèrement supérieures s'agissant des CP (272,3 millions d'euros), ce qui ne permet pas de rattraper le retard.

Or, la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour l'exercice budgétaire 2024 montre que des projets informatiques prioritaires ont été reportés au cours de l'année 2024 – notamment des projets visant le maintien en conditionnelle opérationnelle de certains systèmes d'opération : le projet PORTALIS est notamment cité. La Cour souligne que « *ces reports d'opérations sont problématiques compte tenu des défaillances bien connues des systèmes d'information du ministère* », défaillances qui sont « *un obstacle important au fonctionnement efficace des juridictions et autres services du ministère* » [(1)].

S'agissant de la procédure pénale numérique (PPN), projet qui vise à dématérialiser l'ensemble des pièces du dossier de procédure pénale (de l'enregistrement de la plainte à l'archivage de la décision), trois projets sont distingués dans le PAP :

– la PPN « socle », qui doit être achevée d'ici la fin de l'année 2026 ;

– la PPN « audience numérique » (PPN AN), qui vise notamment à faciliter la préparation des audiences en amont, qui devait initialement durer 2 ans et demi ;

---

(1) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2024 de la mission Justice.

– la PPN « ouverture interministérielle » (PPN OI), qui vise à faciliter le partage d'informations au sein de la chaîne pénale, qui devait durer initialement deux ans et demi.

Pour ces deux derniers projets, le financement étant moindre qu'anticipé, l'échéance a été repoussée d'un an.

Le projet PORTALIS, qui vise notamment à dématérialiser la chaîne civile, a débuté en 2014 et n'est toujours pas achevé. Suite à des évolutions de périmètre, le PAP 2026 procède à un rebasage du projet, considérant l'année 2024 comme la première année de mise en œuvre du projet. **Ce rebasage ne doit pas faire oublier qu'il a été entamé il y a plus de dix ans et que son échéance ne cesse d'être repoussée**.

Le logiciel a ainsi été mentionné à plusieurs reprises par les interlocuteurs de la rapporteure comme étant un facteur de désorganisation de leur travail.

Le retard pris par les projets présentés ci-dessous illustre les difficultés du ministère à garantir aux juridictions et aux services centraux des outils informatiques performants et adaptés à leurs besoins.

2. Les crédits dédiés à l'administration centrale à des niveaux insuffisants

L'action 4 *Gestion de l'administration centrale* porte les crédits nécessaires au fonctionnement des services de l'administration centrale et des délégations interrégionales du secrétariat général. Elle comprend également les subventions pour charges de service public et les subventions pour charges d'investissement de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) et de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), ainsi que l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ).

Si, en comparaison avec la LFI pour 2025, l'action voit ses crédits augmenter de 8,5 % en AE et 1,4 % en CP, cette augmentation est en trompe-l'œil car elle s'inscrit après une forte diminution des crédits en 2025 (- 12,2 % en AE et - 3,9 % en CP).

La diminution des crédits en 2025 avait conduit à reporter certaines opérations structurelles de rénovation, de modernisation des espaces et d'amélioration des performances énergétiques. Si le ministère a indiqué à la rapporteure que l'exercice 2026 serait l'occasion de reprendre une partie de ces projets, le niveau des crédits apparaît insuffisant pour rattraper le retard pris lors de l'exercice budgétaire 2025.

Les dotations versées aux deux opérateurs (AGRASC et APIJ) connaissent une légère augmentation par rapport à la LFI pour 2025 et s'établissent respectivement à hauteur de 13 millions (contre 12,2 en 2025) et 18,1 millions

(contre 17,9 en 2025). La dotation versée à l'IERDJ est stable (1,3 million d'euros).

C. LE PROGRAMME 101 : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI N'EST PAS PROPORTIONNÉE AUX BESOINS

Le programme 101 porte notamment les crédits dédiés à l'aide aux victimes et à l'aide juridictionnelle. Il est doté pour 2026 de 808,5 millions d'euros en AE et CP, soit une augmentation de 0,7 % par rapport à 2025.

Le tableau ci-dessous retrace la répartition des crédits par action du programme 101, tels qu'ouverts en LFI pour 2025 et proposés dans le présent PLF.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 101 PAR ACTION EN LFI 2025 ET EN PLF 2026

	LFI 2025		**PLF 2026**		**Variation 2025/2026**	
(en millions)	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Aide juridictionnelle	661	661	714,2	714,2	8,0%	8,0%
Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	14,5	14,5	14,3	14,3	-1,4%	-1,4%
Aide aux victimes	54,3	54,3	57,8	57,8	6,4%	6,4%
Médiation et espaces de rencontres	15,2	15,2	15,5	15,5	2,0%	2,0%
Indemnisation des avoués	3,5	3,5	5,7	5,7	62,9%	62,9%
Subvention au fonds de financement des dossiers impécunieux	54	54	1	1	-98,1%	-98,1%
TOTAL	**802,5**	**802,5**	**808,5**	**808,5**	**0,7%**	**0,7%**

Source : projet annuel de performances de la mission Justice

1. L'aide juridictionnelle, une dépense dynamique qui sera financée en partie par les justiciables eux-mêmes dès 2026

L'action 1 *Aide juridictionnelle* représente 88,3 % des crédits du programme 101. Elle est dotée de 714 millions d'euros en AE et CP pour 2026, soit une hausse de 8 % par rapport à 2025 (entre 2024 et 2025, les crédits avaient augmenté de 0,4 % seulement).

Cette enveloppe est répartie de la manière suivante :

– 667,3 millions d'euros de rétributions des avocats, dont 553,5 millions d'euros pour les interventions des avocats devant une juridiction ou lors d'un divorce par consentement mutuel sous seing privé. Le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle a augmenté de 11 % entre 2021 et 2024. Pour 2026, le

nombre prévisionnel d'admissions est estimé à 1 240 382, soit une augmentation de 2,4 % par rapport à la prévision de 2025 ;

– 22,6 millions d'euros pour rétribuer les auxiliaires de justice, soit une diminution de 0,8 million d'euros par rapport à 2025 ;

– 24,2 millions d'euros au titre de la contractualisation locale avec les barreaux, soit 2,1 millions supplémentaires par rapport à la LFI pour 2025 : lorsqu'un barreau conclut une convention avec un tribunal en s'engageant sur la qualité de la défense et la présence d'un avocat dans un certain nombre de procédures, une dotation complémentaire lui est versée ;

– 0,1 million d'euros versés à l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA) pour améliorer les outils de gestion de l'aide juridictionnelle.

L'aide juridictionnelle est accordée sous condition de ressources. La rétribution des avocats est calculée à partir d'une unité de valeur : à chaque procédure est associé un niveau d'unité de valeur (UV). L'UV est fixée aujourd'hui à 36 euros. Il est admis que son montant correspond à une demi-heure de travail. La dernière revalorisation de l'unité de valeur était prévue à l'article 188 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, avec un passage de 34 à 36 euros. Rien n'est prévu dans le présent projet de loi pour revaloriser le montant de l'UV de l'aide juridictionnelle.

Pourtant, le Conseil national des barreaux, dans un plaidoyer législatif consacré à la profession d'avocat en France et publié en juillet 2024 [(1)], a rappelé que l'unité de valeur de l'aide juridictionnelle demeure insuffisante *« pour couvrir les frais réels engagés pour chaque procédure et ainsi assurer une défense de qualité »*.

Des travaux récents convergent sur la nécessité de rehausser le montant de l'UV. En 2020, le cabinet KPMG, sollicité par la conférence des bâtonniers et le barreau de Paris, a produit un rapport sur le coût horaire pour un avocat. Il constate que le nombre d'heures indemnisées est généralement inférieur au nombre d'heures déclarées par les avocats sur les dossiers d'aide juridictionnelle. Il souligne également qu'avec un coût horaire estimé à 115 euros, l'avocat travaille forcément à perte sur un dossier d'aide juridictionnelle, rémunéré environ 72 euros de l'heure.

Le rapport d'information rendu en juillet 2019 par les députés Philippe Gosselin et Naïma Moutchou sur l'aide juridictionnelle recommandait de *« garantir une revalorisation régulière de la rétribution des avocats prenant en*

---

(1) Conseil national des barreaux, « Plaidoyer législatif de la profession d'avocat en France », 17ème législature, juillet 2024.

compte l'évolution des contentieux et des frais de fonctionnement des avocats » [1]. Aucun mécanisme de réévaluation n'a été mis en place à ce jour.

La mission relative à l'avenir de la profession d'avocat, présidée par Dominique Perben, a rendu un rapport en juillet 2020 [2] qui préconisait de revaloriser l'unité de valeur pour la fixer à 40 euros. Le Conseil national des barreaux, lors de son assemblée générale du 4 mars 2024, a par ailleurs approuvé un rapport présentant les revendications des avocats en matière d'aide juridictionnelle, dans lequel il sollicite une revalorisation du montant de l'unité de valeur à 42,20 euros.

Dans le cadre des travaux menés par la rapporteure, les représentants du Syndicat des avocats de France ont indiqué que l'unité de valeur de l'aide juridictionnelle figure parmi les plus faibles d'Europe. Ils ont, à ce titre, insisté sur les conséquences financières de cette stagnation de l'UV pour les avocats et sur la nécessité d'une revalorisation.

La rapporteure, au vu de ces différents éléments, suggère d'augmenter le budget de l'aide juridictionnelle à hauteur de 435,5 millions d'euros pour fixer l'UV à 60 euros, comme le demande la profession. À défaut, elle proposera une augmentation à hauteur de 181,5 millions d'euros pour fixer l'UV à 42,20 euros.

Recommandation n° 2 : augmenter l'unité de valeur qui sert de base au calcul de l'aide juridictionnelle pour la fixer à 42,20 euros.

Si rien n'est prévu dans le présent PLF pour revaloriser le montant de l'UV de l'aide juridictionnelle, l'article 30 introduit néanmoins une mesure de financement complémentaire qui vise à faire contribuer les justiciables au service public de la justice.

Le 2° du II de l'article 30 rétablit l'article 1635 *bis* du code général des impôts pour instaurer une contribution pour l'aide juridique. Cette contribution, dont le montant est fixé à 50 euros, concerne les instances introduites en matière civile et prud'homale devant un tribunal judiciaire ou un conseil des prud'hommes.

Le III du nouvel article 1635 *bis* énumère les justiciables et les procédures qui ne sont pas concernés par cette nouvelle contribution :

– les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ;

– l'État ;

---

(1) Rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur l'aide juridictionnelle, présenté par M. Gosselin et Mme Moutchou, députés, juillet 2019.

(2) Rapport de la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat, mission présidée par Dominique Perben, remis au garde des Sceaux en juillet 2020.

– les procédures introduites devant la commission d'indemnisation de certaines victimes, devant le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention, le juge des tutelles et le magistrat du siège du tribunal judiciaire chargé du contrôle des mesures privatives ou restrictives de liberté prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et par le code de la santé publique ;

– les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaire ;

– les procédures d'ordonnance de protection (article 515-9 du code civil), d'ordonnance de protection pour une personne majeure menacée de mariage forcé (article 515-13) et d'ordonnance provisoire de protection immédiate (article 515-13-1) ;

– la procédure de contestation de radiation d'une liste électorale (II de l'article L. 20 du code électoral) ;

– les procédures d'injonction de payer ;

– l'homologation par le juge aux affaires familiales d'une convention organisant les modalités d'exercice de l'autorité parentale (article 373-2-7 du code civil).

L'article 30 du présent PLF introduit un nouvel article 21-3 au sein de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, qui affecte le produit de la contribution à l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA).

Le V de l'article 30 remplace l'actuel article 28 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique pour prévoir que la dotation versée annuellement par l'État à chaque barreau au titre de l'aide juridique fait l'objet d'une provision initiale versée en début d'année, **ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle et du montant de la contribution à l'aide juridique.**

La mise en place de cette contribution est justifiée par le fait que le financement de l'aide juridictionnelle « *est actuellement en tension* ». L'objectif affiché est double : responsabiliser à la fois les avocats (« *en répercutant la contribution sur leurs clients, les avocats seront incités à maîtriser le coût de l'aide juridictionnelle* ») et les justiciables, « *en rendant plus attractif le recours à l'amiable* » [(1)].

Le dispositif reprend en partie l'amendement n° I-1703 *rect*. déposé par la sénatrice Christine Lavarde et adopté avec avis favorable du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 par le Sénat en première

(1) Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2026.

lecture, bien que l'assiette de la contribution prévue dans le présent PLF soit moins large.

La contribution porterait sur 1 065 365 affaires annuelles [(1)], d'où un rendement estimé à 55 millions d'euros en année pleine. Le rendement est estimé à 45 millions en 2026 le temps de la mise en place de la réforme.

Cette contribution pourrait financer, selon l'évaluation préalable de l'article 30, « *la rétribution du débat contradictoire lors des renvois en comparutions immédiates, de l'uniformisation des missions d'application des peines, de l'aide juridictionnelle en matières civile et administrative et des frais de déplacement des avocats dans les îles Wallis et Futuna, ainsi que des frais de déplacement des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle à Saint-Laurent du Maroni* ».

L'assemblée générale du Conseil national des barreaux (CNB) s'est prononcée contre l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique, « *de nature à compromettre les principes de gratuité de la justice, d'accès au droit et d'accès à la justice* » [(2)].

La présidente de la commission « Accès au droit et à la Justice » du CNB, Anne-Sophie Lepinard a rappelé, lors de son audition par la rapporteure, l'opposition de la profession à l'introduction de toute contribution à l'aide juridique.

Le syndicat de la magistrature, auditionné par la rapporteure, a souligné que le rétablissement de ce droit de timbre illustrait la volonté d'éloigner les justiciables précaires des juges.

La longue liste de procédures et de justiciables qui ne sont pas concernés par cette nouvelle contribution est, pour la rapporteure, la meilleure illustration de son caractère injuste.

Cette idée de taxer les justiciables n'est pas nouvelle : une contribution pour l'aide juridique avait déjà été instaurée par l'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, dont le montant était fixé à 35 euros. Celle-ci a été supprimée par l'article 128 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. L'extrait de l'évaluation préalable de l'article illustre les difficultés générées par cette nouvelle contribution :

« *Tout en portant atteinte au principe de gratuité des actes de justice, la contribution pour l'aide juridique est de nature à limiter l'accès à la justice des citoyens modestes dont les revenus excèdent de peu les plafonds de l'aide*

---

(1) Selon l'évaluation préalable de l'article 30, 619 417 affaires sur les 1 065 365 affaires annuelles introduites en 2024 devant un tribunal judiciaire et prud'homal en matière civile n'auraient pas été assujetties à la contribution introduite par l'article 30.

(2) Rapport relatif au projet d'instauration d'une contribution pour l'aide juridique présenté par la commission Accès au droit et à la Justice, adopté par l'assemblée générale du CNB du 12 septembre 2025.

juridictionnelle partielle. Elle constitue un frein à la reconnaissance de certains droits, notamment dans les contentieux du travail, de la consommation ou de la famille. […] *une diminution des saisines de l'ordre de 13 % entre le premier semestre de l'année 2011 et le premier semestre de l'année 2012, a été constatée dans les contentieux de faible montant, tels que les injonctions de payer.* ». (1)

La rapporteure considère que **cette contribution est un nouvel obstacle pour accéder au juge**, alors même que la question financière d'une procédure judiciaire peut déjà être un frein pour les justiciables. L'enquête menée par le cabinet Odoxa pour le CNB montre que le coût de la justice pour les justiciables est perçu comme le deuxième obstacle le plus grave en matière d'accès à la justice (2). Il est inadmissible de taxer les justiciables au lieu de taxer les plus fortunés de notre pays.

2. Les crédits dédiés au développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité se stabilisent

L'action 2 *Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité* finance les 101 conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), les quatre conseils de l'accès au droit (CAD), mais également les 2 981 points-justice et les 150 maisons de justice et du droit. Les crédits alloués à l'action diminuent de 1,4 % en AE et CP pour s'établir à 14,3 millions d'euros, alors que les crédits avaient déjà diminué de 9,9 % l'année précédente.

Le réseau de l'accès au droit est indispensable pour garantir un accès à l'information juridique sur l'ensemble du territoire. La baisse continue des crédits qui y sont alloués illustre un renoncement à maintenir un maillage fin de permanences juridiques : la rapporteure proposera donc de rehausser les crédits qui y sont consacrés dans le présent projet de budget.

Recommandation n° 3 : flécher 2,4 millions d'euros supplémentaires vers le réseau judiciaire d'accès au droit pour rétablir les crédits au niveau de ceux ouverts par la loi de finances pour 2024.

3. L'aide aux victimes

L'action 3 *Aide aux victimes* finance les crédits alloués aux associations d'aide aux victimes, ainsi que le dispositif de protection des victimes, le téléphone grave danger (TGD).

Les crédits alloués à l'action 3 s'établissent à 57,8 millions d'euros en AE et CP, **ce qui représente une augmentation de 6,4 % par rapport à 2025** (soit une hausse de 3,5 millions d'euros). Outre les associations d'aide aux victimes, l'action finance l'équipement des salles d'audition des unités d'accueil pédiatrique

(1) Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2014, p 410.

(2) Baromètre des droits et de l'accès au Droit en France – sondage réalisé par Odoxa pour le Conseil national des barreaux, publié en décembre 2024.

enfants en danger (UAPED) dans les hôpitaux, mais aussi la mise en œuvre de mesures de justice restaurative.

Chaque TGD accordé mobilise une association, qui est chargée d'accompagner la victime lors de la remise et pendant toute la durée de la mesure : il est donc fondamental de prévoir, pour chaque TGD, les crédits nécessaires pour financer cet accompagnement (estimé à environ 1 000 euros par le ministère de la Justice).

Une partie de la hausse des crédits, soit 1,2 million d'euros, vient financer la progression du nombre de TGD déployés sur le territoire, alors que 6 500 TGD étaient déployés en juillet 2025.

En complément, les subventions versées aux associations d'aide aux victimes augmentent de 2,3 millions d'euros pour s'établir à 44,2 millions d'euros. Cette hausse a notamment vocation à financer l'accompagnement du nombre croissant de bénéficiaires de TGD et à développer le repérage précoce des victimes de violences intrafamiliales.

L'action prévoit également les crédits pour compenser l'élargissement aux associations d'aide aux victimes de la prime dite « Ségur », prévu par l'arrêté du 5 août 2024 portant extension d'un accord conclu dans le secteur sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif. Plusieurs associations avaient alerté la rapporteure l'année précédente sur les conséquences de cet élargissement à portée rétroactive pour 2024, dont elles n'avaient pas eu préalablement connaissance, et dont elles n'avaient pas eu la possibilité d'anticiper la charge financière.

Alors que les associations concernées, comme par exemple les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), sont des partenaires essentiels de l'État dans la mise en œuvre de la politique publique d'aide aux victimes, il n'avait pas été tenu compte des répercussions budgétaires d'un tel élargissement.

Les crédits ont finalement été ouverts dans la LFI pour 2025 : selon les informations transmises à la rapporteure par le ministère de la justice, cette enveloppe représentait 3,2 millions d'euros et est reconduite dans le PLF pour 2026.

Le risque de fragilisation du réseau d'associations locales demeure en 2026, alors que l'ensemble des financeurs n'a pas compensé l'élargissement de cette prime, et que rien n'a été fait pour compenser l'exercice budgétaire 2024.

Recommandation n° 4 : allouer 3,2 millions d'euros supplémentaires pour compenser l'élargissement de la prime Ségur sur l'exercice budgétaire 2024.

4. Médiation et espaces de rencontre

L'action 4 *Médiation et espaces de rencontre* finance le réseau d'associations locales qui animent les espaces de rencontre et œuvrent dans le domaine de la médiation. **Ses crédits augmentent de 2 % pour s'établir à 15,5 millions d'euros en 2025**. Ces crédits sont répartis entre les associations locales de médiation familiale (à hauteur de 6,1 millions d'euros) et les associations locales gérant un espace de rencontre (à hauteur de 9,2 millions d'euros).

Une partie des crédits finance l'élargissement de la prime « Ségur » aux associations.

En 2024, selon les chiffres du PAP, 169 272 rencontres ont été organisées dans des espaces de rencontre suite à une mesure judiciaire – soit une progression de 8,5 % entre 2021 et 2024, dont 40 % relatives à des situations de violences conjugales.

Selon les chiffres transmis à la rapporteure par le ministère de la Justice, il existe actuellement 188 espaces de rencontre sur le territoire national, mais cette répartition demeure inégale, puisque **14,6 % de la population vit à plus de 30 minutes d'un espace de rencontre.** Au-delà de ces chiffres déjà insatisfaisants, il faut souligner que dans certains départements, il n'existe qu'une seule structure en mesure d'accueillir les visites médiatisées.

Les espaces de rencontre sont essentiels pour garantir la bonne application des décisions de justice, et il paraît donc impératif que leurs crédits soient augmentés.

Recommandation n° 5 : augmenter les crédits dédiés aux espaces de rencontre pour garantir un maillage territorial adapté aux besoins des justiciables.

5. La subvention versée au fonds de financement des dossiers impécunieux

Enfin, l'action 6 *Subvention au fonds de financement des dossiers impécunieux*, qui porte les crédits destinés à garantir une rémunération minimale aux créanciers ou au liquidateur en cas de liquidation judiciaire, connaît une baisse drastique des crédits qui lui sont alloués. Alors que 54 millions d'euros y avaient été affectés en 2025, l'enveloppe ouverte pour 2026 est réduite à un million d'euros. Le niveau des crédits serait proportionné à la trésorerie du fonds.

D. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Le programme 335 regroupe les crédits qui sont alloués au Conseil supérieur de la magistrature pour couvrir ses coûts de fonctionnement et ses dépenses de personnel, soit 5,5 millions d'euros en AE et 6,5 millions d'euros en CP.

CRÉDITS ALLOUÉS AU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE EN LFI 2025 ET DANS LE PLF POUR 2026

	LFI 2025		**PLF 2026**		**évolution 2025/2026**	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Conseil supérieur de la magistrature	5 194 687	6 277 480	5 498 542	6 489 147	5,85%	3,37%

Source : projet annuel de performances de la mission Justice

Cela représente une augmentation des crédits de paiement de 3,4 % par rapport à la LFI pour 2025.

Les dépenses de personnel, couvrent à la fois la rémunération des 22 membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et celle des effectifs du secrétariat général (27,6 ETP).

L'activité du CSM demeure soutenue. Depuis 2008, il peut être saisi directement par tout justiciable qui estime qu'un magistrat n'a pas eu un comportement adapté à l'occasion d'une procédure judiciaire qui concerne ledit justiciable. Le nombre de plaintes s'est stabilisé à un niveau élevé en 2024 (460 plaintes contre 352 en 2022).

En 2025, le CSM a bénéficié de quatre ETP supplémentaires. Ces recrutements étaient nécessaires pour permettre au Conseil supérieur de la magistrature d'assurer ses missions, et la rapporteure se réjouit de constater qu'ils sont financés pour l'année 2026.