



Hémisphère
Droit

PALAIS
DE
JUSTICE

ÉTUDE

OCTOBRE 2026

MOYENS DE LA JUSTICE : UNE INSTITUTION QUI N'A PAS LES MOYENS DE SA VOCATION

La triple carence, financière, immobilière et humaine, première responsable des dysfonctionnements de la justice française





Hémisphère Droit

Hémisphère Droit est un think tank d'une nouvelle génération, inspiré par le secteur privé, qui propose une vision ambitieuse et radicale pour la France, alors que les facteurs de déclin s'accumulent.

Convaincus que **la technologie et le progrès** sont essentiels, et que la recherche et l'innovation sont les moteurs du développement **économique** et humain, nous portons une perspective **optimiste** et tournée vers l'avenir, qui vise à rendre aux citoyens la maîtrise de leur destin. Notre engagement profond au service des Français s'accompagne d'une défense résolue des valeurs démocratiques, en particulier par **la construction d'une démocratie directe systématique et de services publics d'excellence, soutenables économiquement.**

Notre **ambition** est de contribuer activement à faire de la France une **nation puissante**, sur les plans économique, industriel, technologique, écologique et militaire, capable d'exercer un **leadership continental** et d'être à la hauteur de son destin et de ses responsabilités au cœur de l'Europe.

Inspirés par les méthodes ayant fait leur preuve dans le monde de l'entreprise, nous mettons au cœur de notre travail la clarté des propositions, la rigueur des analyses, et le recours aux meilleurs experts. Persuadés que l'idée seule ne suffit pas, nous couvrons **toute la chaîne de valeur de l'action publique, du diagnostic à la proposition**, incluant l'acceptabilité, la soutenabilité financière, la robustesse juridique, et jusqu'à la rédaction des textes législatifs et réglementaires, permettant la mise en œuvre concrète de nos idées.

Toutes nos propositions sont **élaborées de manière indépendante**, et s'inscrivent dans le cadre de l'intérêt national : HD est financé exclusivement par des fonds privés, entreprises et particuliers, sans subventions publiques et sans affiliation à un parti politique ou à un intérêt économique.

NOTRE ANALYSE

Malgré une progression significative de son budget passant de 6,9 Md€ en 2010 à 12,4 Md€ en 2025 (+80%), avec une accélération nette depuis 2018, la justice française n'est toujours pas au niveau des standards européens. En effet, sur le périmètre comparable établi par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), elle ne consacrait encore que 0,2% de son PIB à la justice en 2022, contre 0,3% en moyenne européenne, soit une différence de 2,7 Md€ sur le périmètre étudié.

Derrière ce décrochage financier, trois blocages entravent le bon fonctionnement de l'institution. D'abord, le budget de la justice française est rigide, largement absorbé par les rémunérations, les pensions et des dépenses de guichet en forte croissance, ce qui fait de l'investissement de longue durée la variable d'ajustement. Ensuite, les moyens humains restent très inférieurs aux besoins, et ce aussi bien pour les magistrats que pour les greffiers et les surveillants, problème amplifié par une politique RH inefficace à l'image des vacances judiciaires qui n'ont plus lieu d'être. Enfin, l'outil immobilier est arrivé à saturation, avec des tribunaux vieillissants et surtout près de 89k détenus pour seulement 64k places de prison.

NOTRE DIAGNOSTIC

- **Un effort budgétaire important, mais encore insuffisant et mal orienté. Malgré la hausse de ses budgets, la France ne consacre que 0,2% de son PIB à sa justice, contre 0,3% pour la moyenne européenne.** Ensuite, près de 60% des crédits de la Justice sont absorbés par les dépenses de personnel et de pensions, ce qui peut paraître normal pour un service de main d'œuvre, mais conjugué à une sous dotation humaine et matérielle, cela signifie que les crédits supplémentaires vont d'abord au rattrapage et non à l'investissement de long terme pourtant essentiels pour le numérique et l'immobilier pénitentiaire. Dans le même temps, les frais de justice ont augmenté de 44% entre 2017 et 2024 et l'aide juridictionnelle de 92%, alors que le nombre d'affaires traitées reculait légèrement. Lorsque des économies sont exigées, elles portent donc principalement sur le numérique et l'immobilier, avec 550 M€ de crédits annulés ou gelés en 2025 puis 414 M€ gelés en 2026.
- **Un sous-effectif qui touche toute la chaîne judiciaire et que l'organisation amplifie.** La France ne compte que 11,3 juges et 3,2 procureurs pour 100k habitants, contre respectivement 17,6 et 11,2 en médiane européenne. Le déficit concerne également les surveillants, avec 4,4 détenus par agent exclusivement affecté à la surveillance contre 3,2 en Europe, et les greffes, dont les recrutements restent en retrait des besoins. À cette pénurie s'ajoutent douze semaines de service allégé par an, soit 23% de l'année, qui réduisent encore la capacité effective de jugement.
- **Un parc immobilier judiciaire vieillissant qui devient lui-même un facteur d'engorgement.** Les 325 juridictions occupent 1,7 million de m², avec plus d'un tiers des bâtiments construits

avant 1900. Le manque de salles contraint directement la programmation des audiences, tandis que les investissements ont été régulièrement reportés ou réduits. Les grandes opérations immobilières connaissent désormais des écarts de coûts pouvant atteindre 45%, et 44 projets avaient été reportés à la fin de 2024.

- **Une crise pénitentiaire devenue essentiellement capacitaire.** Avec près de 89k détenus pour 64k places et une densité proche de 140%, la France compte environ 25k détenus en surnombre. Aucun des six grands plans pénitentiaires engagés depuis 1987 n'a atteint ses objectifs, avec un taux moyen pondéré de réalisation de seulement 51%. La hausse de la population détenue, le remplacement des établissements vétustes et l'objectif d'encellulement individuel imposent désormais un changement d'échelle.

La faiblesse de la justice française résulte avant tout d'un enchaînement de contraintes. Un budget encore inférieur aux standards européens est absorbé par des dépenses rigides, ce qui retarde les investissements ; le déficit d'effectifs réduit les capacités de traitement ; l'organisation du travail en diminue encore le rendement ; et la saturation immobilière et carcérale finit par empêcher matériellement l'institution d'absorber davantage d'activité.

NOS CHIFFRES

12,4 Md€

le budget de la mission Justice en 2025, contre 6,9 Md€ en 2010, soit une hausse de 80% en quinze ans

0,2% du PIB

le budget français de la justice judiciaire au sens de la CEPEJ, contre 0,3% en moyenne européenne, soit un besoin de rattrapage estimé à environ 2,7 Md€ (+52%)

10,6k magistrats

le besoin supplémentaire estimé pour rejoindre les densités médianes européennes de juges et de procureurs, contre seulement 1,5k recrutements prévus par la LOPJ 2023-2027

140%

la densité carcérale, avec près de 89k détenus pour 64k places opérationnelles dont environ 25k détenus étrangers au printemps 2026

51%

le taux moyen de réalisation des six grands plans de construction pénitentiaire lancés depuis 1987

NOS SOLUTIONS

- **Sanctuariser le financement de la Justice et organiser son rattrapage européen.** Protéger les crédits de la mission Justice contre les gels et annulations en cours d'exécution, rendre automatique le report des crédits immobiliers non consommés et inscrire dans une nouvelle loi de programmation une convergence vers les standards européens d'ici 2032. Le plan porterait ainsi le budget à 18,9 Md€ en 2032, soit environ 6,5 Md€ de plus qu'en 2025, et créerait un programme budgétaire dédié à l'immobilier atteignant 3,2 Md€.
- **Faire contribuer davantage les auteurs d'infractions et maîtriser les dépenses de guichet.** Revaloriser le droit fixe de procédure selon la gravité de la condamnation, pour un rendement potentiel estimé à près de 974 M€, automatiser le contrôle des ressources et du patrimoine des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et affecter une fraction des confiscations réalisées par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) au financement de la justice pénale.
- **Engager un réarmement humain tout en augmentant la productivité de l'institution.** Porter le nombre de magistrats à 20k à horizon 2032, tripler les capacités de l'ENM, élargir la réserve judiciaire et mettre fin aux douze semaines de service allégé au profit d'une continuité annuelle des juridictions. Supprimer le Juge d'application des peines (JAP) afin que la peine soit déterminée par la juridiction de jugement puis exécutée par le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), redéployer les quelque 450 magistrats concernés et porter les greffiers de 17k à 26k tout en généralisant des outils d'IA souverains pour les tâches répétitives. Parallèlement, engager une trajectoire massive de recrutement de surveillants pénitentiaires afin que l'ouverture des nouvelles prisons ne soit pas contrainte par le manque de personnel.
- **Changer d'échelle sur l'immobilier judiciaire et pénitentiaire.** Doubler approximativement le nombre de salles d'audience, porter à 50% la part des extractions remplacées par la visioconférence et construire de l'ordre de 50k nouvelles places de prison pour ramener l'occupation carcérale à 100%. Afin de réduire les délais, le plan combinerait établissements classiques, structures modulaires et capacités temporaires de type bateaux-prisons, tout en mobilisant d'anciennes structures militaires. Il serait complété par une politique plus active de transfèrement des détenus étrangers vers leur pays d'origine, ceux-ci représentant près d'un quart de la population carcérale début 2026.

SOMMAIRE

- p. 08 **1. Sous-financée, en sous-effectif et mal logée, la justice pénale française est empêchée de mener à bien ses missions**
- p. 09 A. La justice pénale française, malgré les efforts récents, souffre d'une sous-dotation budgétaire, aggravée par la prépondérance des dépenses de personnel et le dynamisme des dépenses de guichet qui évincent les investissements stratégiques nécessaires
- p. 18 B. La justice pénale française affiche un sous-effectif structurel au regard des standards européens, qui concerne aussi bien les magistrats que les surveillants pénitentiaires et les greffiers
- p. 26 C. L'immobilier de la justice, tant au niveau des tribunaux que des établissements pénitentiaires, représente un parc lacunaire et vétuste, obstacle à l'efficacité judiciaire, et nécessite un plan de construction de 50 000 nouvelles places de prison
- p. 32 **2. Garantir un financement pérenne, des effectifs suffisants et des capacités immobilières adaptées pour restaurer l'efficacité de la justice pénale**
- p. 34 A. Garantir un financement durable et à la hauteur des missions régaliennes de la justice en sanctuarisant ses crédits, en organisant une convergence budgétaire vers la moyenne européenne et en renforçant la contribution des coupables aux coûts du service public judiciaire
- p. 39 B. Renforcer les capacités humaines et opérationnelles de la justice en augmentant les effectifs de magistrats et de surveillants, en recentrant les fonctions juridictionnelles sur le jugement et en modernisant l'exécution des peines et les greffes grâce à l'intelligence artificielle
- p. 43 C. Accroître rapidement les capacités immobilières et pénitentiaires de la justice en résorbant le déficit de salles d'audience, en déployant des solutions modulaires et temporaires, et en libérant des places par l'éloignement des délinquants étrangers



01.

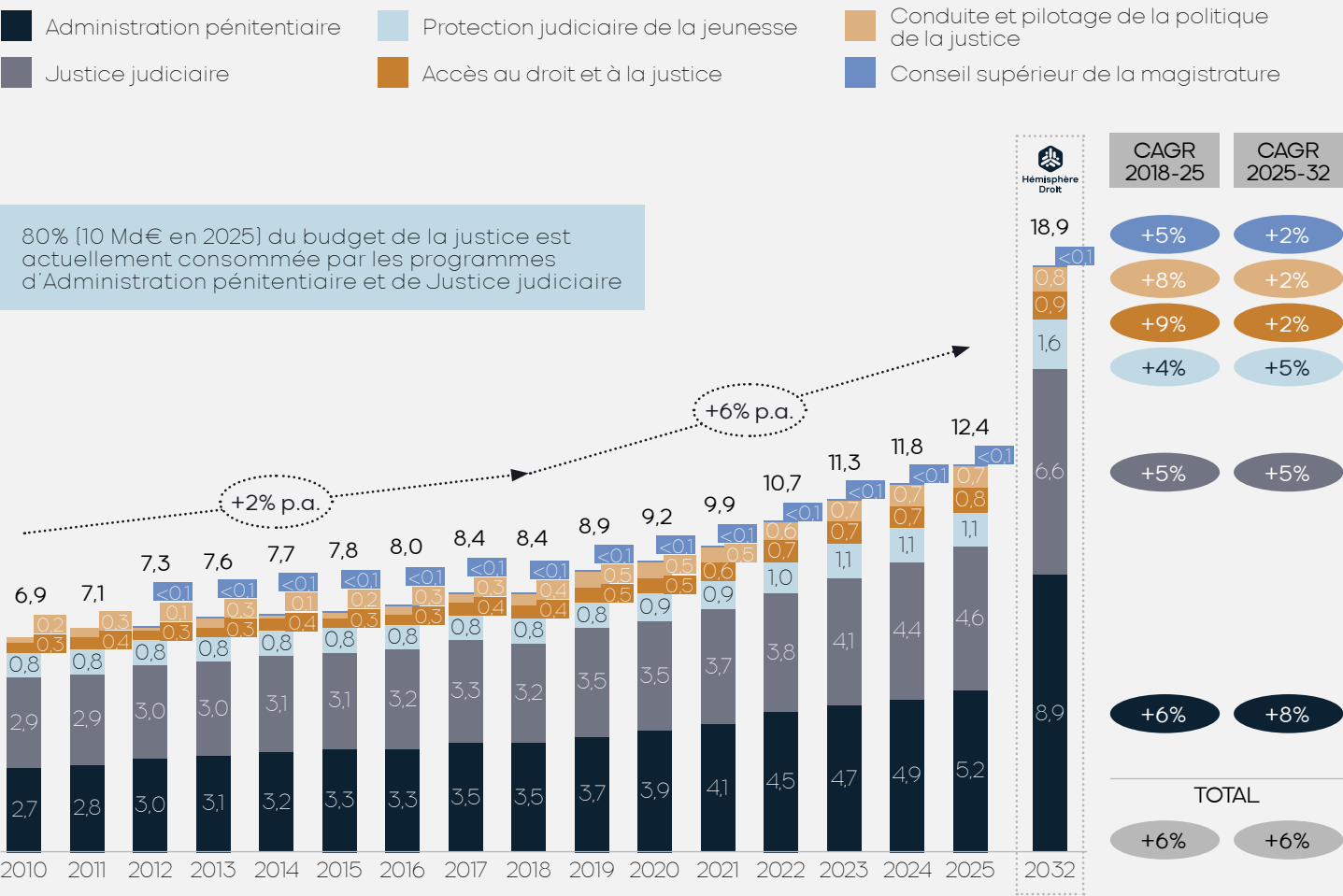
Sous-financée, en sous-effectif et mal logée, la justice pénale française est empêchée de mener à bien ses missions

A. La justice pénale française, malgré les efforts récents, souffre d'une sous-dotation budgétaire, aggravée par la prépondérance des dépenses de personnel et le dynamisme des dépenses de guichet qui évincent les investissements stratégiques nécessaires

La France consacre aujourd’hui beaucoup plus de moyens à la justice qu’il y a quinze ans (Figure 1), sans avoir pour autant comblé son retard européen : les crédits exécutés de la mission « Justice » sont passés de 6,9 Md€ en 2010 à 12,4 Md€ en 2025 (+80%), mais, sur le périmètre comparable de la justice judiciaire, la France ne consacrait encore que 0,2% de son PIB en 2022, contre 0,3% en moyenne européenne, soit un besoin de rattrapage estimé à 50% en proportionnalité (Figure 2). L’effort budgétaire s’est nettement accéléré depuis 2018, sous l’effet des deux lois de programmation successives, la croissance annuelle moyenne des crédits est ainsi passée d’environ 2% entre 2010 et 2018 à 6% depuis lors. La loi de programmation 2018-2022 a engagé un premier rattrapage, notamment avec 6,5k créations d’emplois, le plan de 15k places de prison et 530 M€ consacrés à la transformation numérique ; la loi d’orientation et de programmation 2023-2027 a prolongé cet effort en prévoyant notamment 10k créations nettes d’emplois, dont 1,5k magistrats et 1,8k greffiers.

FIGURE 1 : LE BUDGET DE LA JUSTICE EST EN AUGMENTATION DEPUIS LES 15 DERNIÈRES ANNÉES, PARTICULIÈREMENT DEPUIS 2018, AVEC DEUX BUDGETS QUI CONCENTRENT 80% DU TOTAL

En Md€ de crédits de paiement consommés, entre 2010 et 2025, plan Hémisphère Droit pour 2032



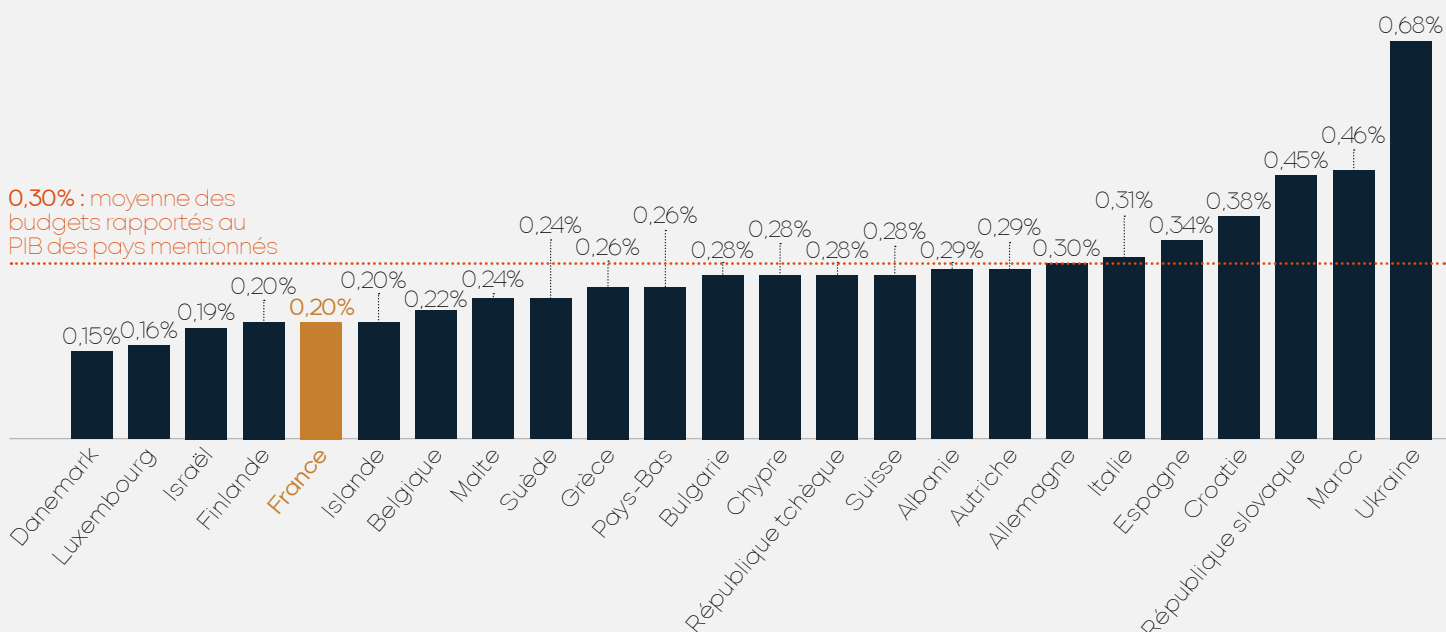
Note : CAS pensions inclus dans les crédits de paiement
Source : RSJ des années correspondantes, Rapport Annuel de Performance justice 2025

PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES DE LA JUSTICE FRANÇAISE, DONT DEUX POSTES BUDGÉTAIRES CONCENTRENT 80% DES DÉPENSES ANNUELLES

- **Administration pénitentiaire, 5,2 Md€ en 2025 (42% du budget)** : devenu le premier poste de dépense de la mission Justice à partir de 2013, ce programme finance les établissements pénitentiaires, les surveillants, les personnels d'insertion et de probation (SPIP) et les crédits de construction et de rénovation carcérale.
- **Justice judiciaire, 4,6 Md€ en 2025 (37% du budget)** : longtemps premier poste avant d'être dépassé par l'administration pénitentiaire. Ce programme couvre le fonctionnement des tribunaux et cours d'appel, les rémunérations des magistrats et des greffiers, ainsi que les frais de justice.
- **Protection judiciaire de la jeunesse, 1,1 Md€ en 2025 (9% du budget)** : ce programme finance la prise en charge éducative des mineurs délinquants ou en danger, en milieu ouvert comme en établissement.
- **Accès au droit et à la justice, 0,8 Md€ en 2025 (6% du budget)** : ce programme regroupe l'aide juridictionnelle (prise en charge des frais d'avocat et de justice pour les personnes aux faibles ressources), l'aide aux victimes (financement des associations d'accompagnement des victimes d'infractions) et les dispositifs d'accès au droit (maisons de justice et du droit et points d'accès au droit : information et orientation juridiques gratuites de proximité).
- **Conduite et pilotage de la politique de la justice, 0,7 Md€ en 2025 (6% du budget)** : ce programme transversal, piloté par le secrétariat général, regroupe les fonctions d'état-major et les métiers mutualisés du ministère (numérique, ressources humaines et immobilier ministériels). Il ne finance toutefois que le pilotage central et le soutien mutualisé, l'essentiel des fonctions support des juridictions, prisons et services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse demeurant porté par leurs programmes respectifs.
- **Conseil supérieur de la magistrature, 6 M€ en 2025 (moins de 1% du total)** : stable sur toute la période. Ce budget couvre le fonctionnement du secrétariat général du CSM, organe constitutionnel chargé de la nomination et de la discipline des magistrats.

FIGURE 2 : LA FRANCE EST UNE DES LANTERNES ROUGES BUDGÉTAIRES DE L'EUROPE SELON LA COMPARAISON EUROPÉENNE DES BUDGETS EXÉCUTÉS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE RAPPORTÉS AU PIB AU SENS DE LA CEPEJ

En % du PIB, en 2022

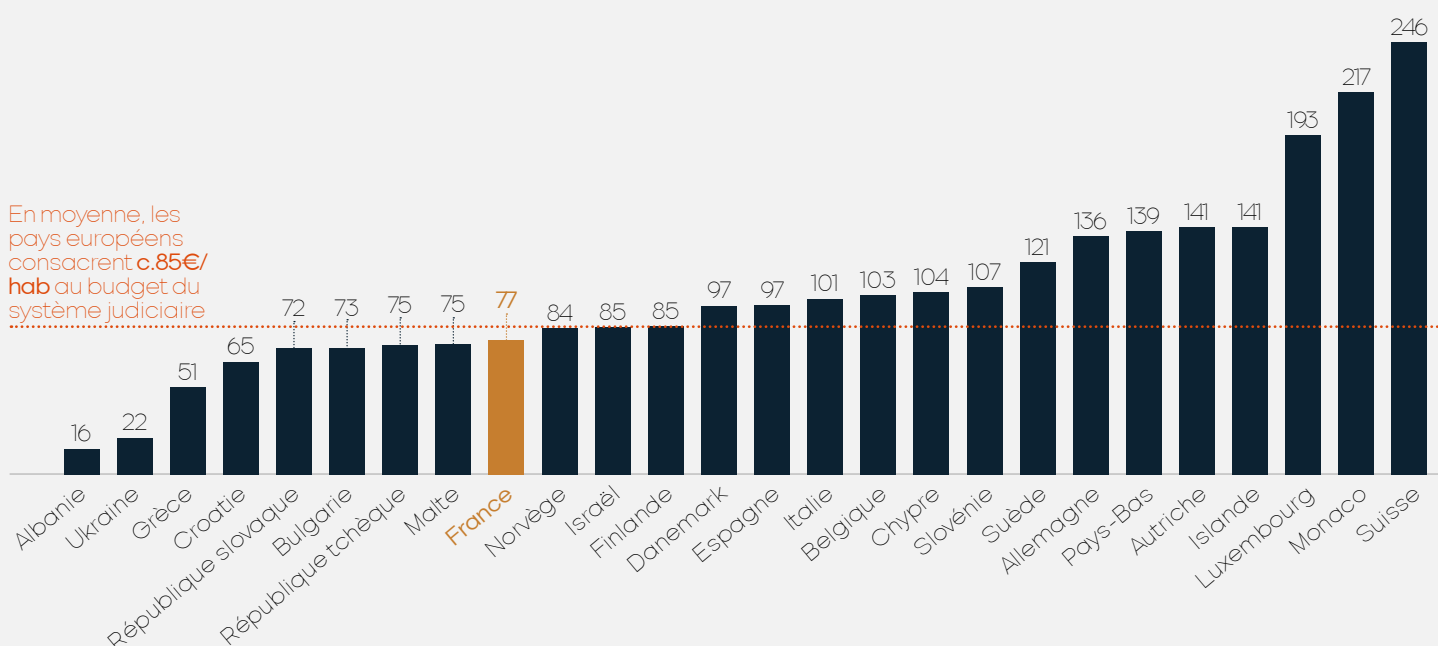


Note : « Budget du système judiciaire » au sens de la CEPEJ, soit le budget des tribunaux + ministère public + aide juridictionnelle (pour la France, justice administrative comprise, bien qu'elle relève du Conseil d'État). En sont exclus l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, l'exécution des peines et l'administration centrale, qui relèvent d'un agrégat plus large. Les 0,20% du PIB ne sont donc pas comparables au budget total de la mission « Justice »

Source : Rapport de la CEPEJ 2024

FIGURE 3 : LA FRANCE CONSACRE À SA JUSTICE JUDICIAIRE 77€/HAB. SOIT 10% DE MOINS QUE LA MOYENNE EUROPÉENNE ET TROIS FOIS MOINS QUE LA SUISSE

En € par habitant, en 2022



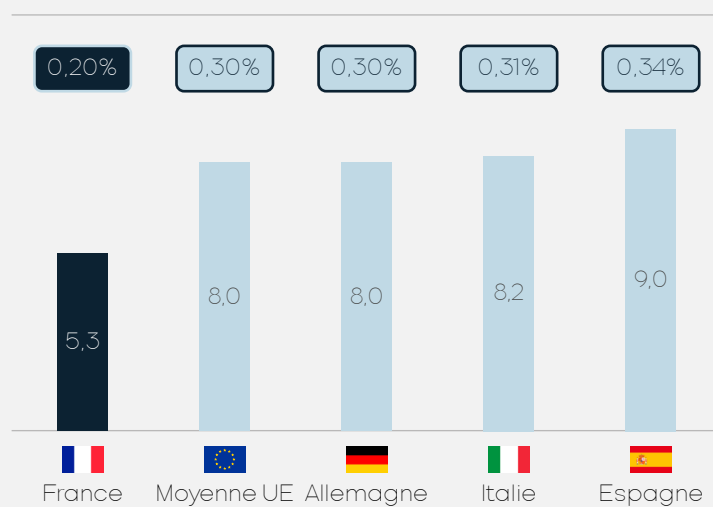
Source : Rapport de la CEPEJ 2024

FIGURE 4 : QUEL QUE SOIT LE RATIO ÉTUDIÉ, LA FRANCE DOIT CONSENTIR À UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DE SON BUDGET DE LA JUSTICE JUDICIAIRE SI ELLE VEUT REJOINDRE LE NIVEAU DE SES VOISINS EUROPÉENS

En 2022, en Md€, en % du PIB, en € par habitant

MISE À NIVEAU DU BUDGET DE LA JUSTICE JUDICIAIRE FRANÇAIS SELON LA MÉTHODE DU % DU PIB INVESTI

(Md€, % du PIB)



Delta de rattrapage pour la France (Md€, %)

+2,7
[+52%]

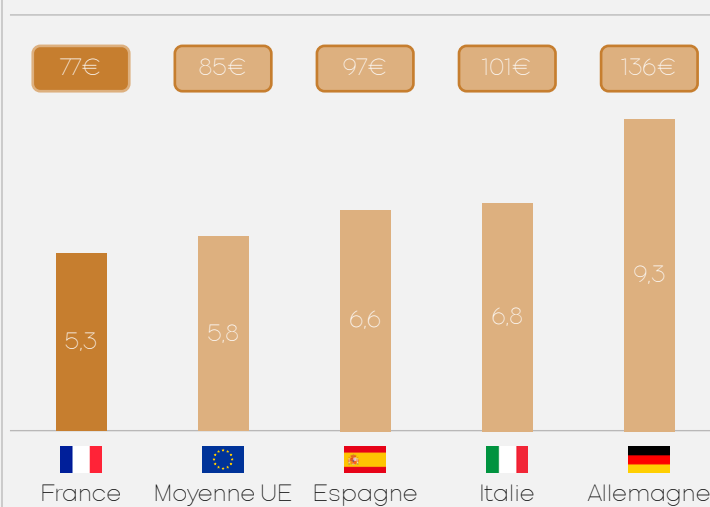
+2,7
[+52%]

+3,0
[+57%]

+3,8
[+72%]

MISE À NIVEAU DU BUDGET DE LA JUSTICE JUDICIAIRE FRANÇAIS SELON LA MÉTHODE DE L'€/HABITANT INVESTI

(Md€, %)



Delta de rattrapage pour la France (Md€, %)

+0,6
[+11%]

+1,3
[+25%]

+1,6
[+30%]

+4,0
[+76%]

+xx
[+xx%]

Rattrapage nécessaire pour le budget de la justice judiciaire français dans l'optique d'une mise à niveau avec le pays donné (Md €, %)

xx%

% du PIB investi dans la justice judiciaire

xx€

€ par habitant investi dans la justice judiciaire

Note : les budgets de référence sont ceux donnés par la CEPEJ et sont donc calculés à partir de leur propre périmètre à des fins de comparaisons pertinentes

Source : Rapport du CEPEJ 2025, calculs Hémisphère Droit

Cet effort demeure néanmoins insuffisant au regard des standards européens (Figures 2 et 3). En effet, selon la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), la France consacrait en 2022 5,3 Md€ à la justice judiciaire au sens européen (un périmètre plus restreint que la mission « Justice », puisqu'il couvre principalement les tribunaux, le ministère public et l'aide juridictionnelle, mais exclut notamment l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse). Ainsi, pour atteindre la moyenne européenne de 0,3% du PIB¹, contre 0,2% en France (Figure 2), il faudrait atteindre un budget de justice judiciaire d'environ 8 Md€, soit 2,7 Md€ supplémentaires (+52%) (Figure 4). L'écart est du même ordre rapporté à la dépense par habitant : la France consacrait 77€ par habitant à sa justice en 2022, là où la moyenne européenne s'établissait autour de 85€. Pour aligner la dépense judiciaire française sur le niveau européen relativement au nombre d'habitants (85€ par habitant contre 77€) la France devrait dépenser 500 M€ supplémentaires. Pour rejoindre le niveau de l'Allemagne (136€ par habitant contre 77€ aujourd'hui), la France devrait accroître son effort d'environ 59€ par habitant, soit près de 4,0 Md€ supplémentaires (+76%). Les comparaisons européennes mettent en évidence un sous-investissement structurel de la justice française, et ce sous tous rapports, et démontrent que les difficultés de la justice française relèvent originellement d'un manque de moyen financier.

QU'EST-CE QUE LE « CAS PENSIONS » ?

Le compte d'affectation spéciale « Pensions » est le support budgétaire par lequel l'État finance les retraites de ses agents. Chaque ministère y verse, en plus du salaire de ses fonctionnaires, une contribution « employeur » calculée sur la masse salariale ; ces versements alimentent le compte, qui paie ensuite les pensions. Il faut souligner que ce mécanisme fonctionne par répartition, et non par capitalisation : les sommes versées une année donnée servent à payer, la même année, les pensions des agents déjà à la retraite, qui ne travaillent plus. Il ne s'agit donc pas d'une épargne que le ministère constituerait pour financer les futures retraites de ses personnels encore en activité.

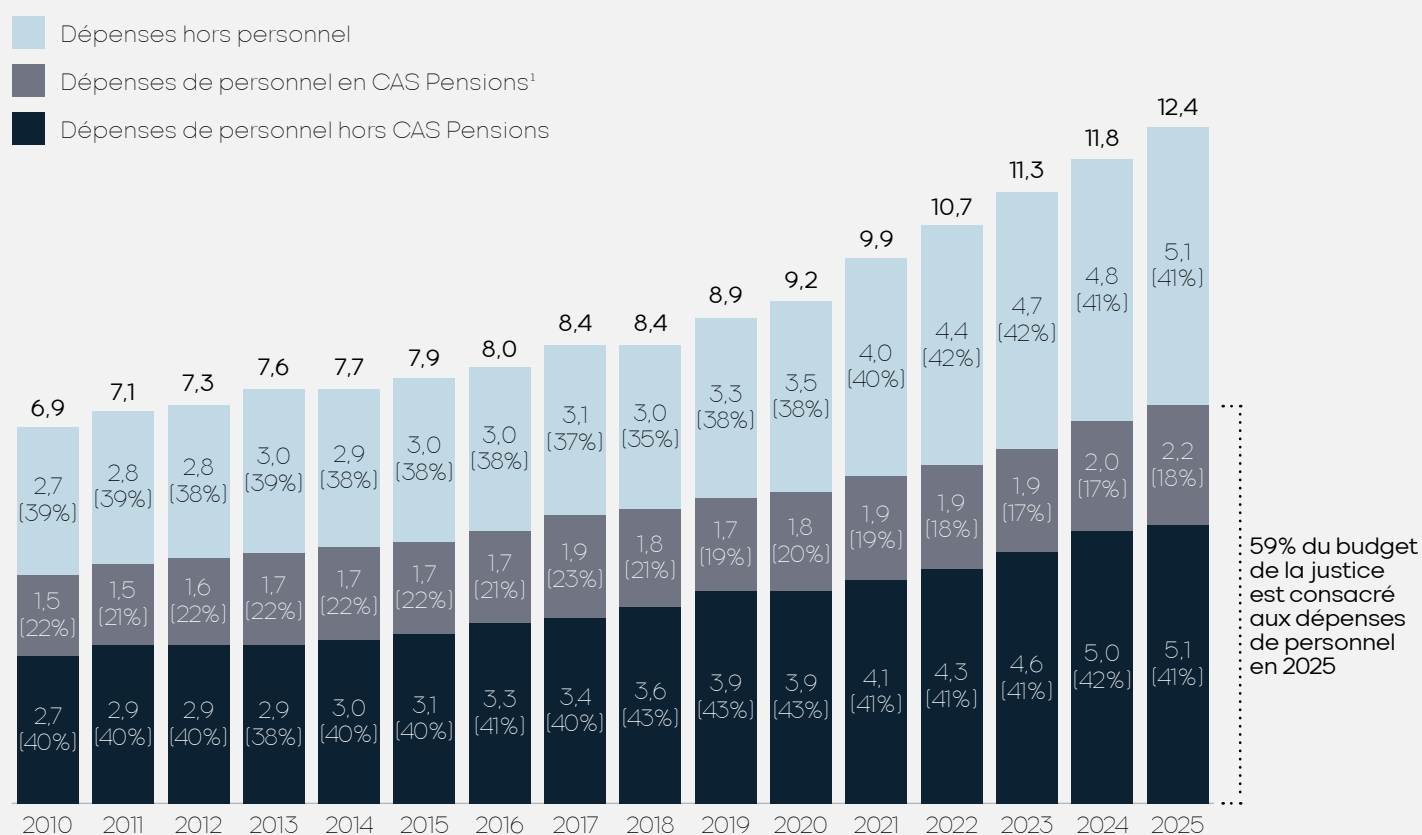
Pour la justice, cette contribution représente une charge lourde mais largement automatique et subie : son montant dépend du nombre de fonctionnaires et du taux fixé par l'État, non des choix de politique judiciaire. C'est pourquoi les comparaisons budgétaires, comme la trajectoire de la LOPJ, sont le plus souvent présentées hors CAS Pensions : on neutralise ainsi la charge de retraite pour ne mesurer que l'effort réellement consacré au fonctionnement, aux recrutements et à l'investissement de la justice.

¹ Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens, édition 2024 [données 2022]

Par ailleurs, la hausse du budget de la justice ne se traduit que partiellement par une amélioration du service public, car près de 60% des crédits consommés en 2025 sont absorbés par les dépenses de personnel et de pensions (Figure 5), dont près de 2 Md€ au titre du seul CAS « Pensions ». Une part importante des moyens supplémentaires finance ainsi des charges difficilement ajustables plutôt que de nouvelles capacités de fonctionnement ou d'investissement. Cette rigidité tient d'abord au poids des rémunérations, difficilement compressibles dans un ministère qui demeure en sous-effectif. Elle tient également au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », par lequel chaque ministère verse une contribution employeur destinée à financer les retraites des fonctionnaires². Cette dépense est largement automatique, elle dépend de la masse salariale et d'un taux fixé pour l'ensemble de l'État, et non d'un choix propre au ministère de la Justice.

FIGURE 5 : LA RIGIDITÉ DU BUDGET DE LA JUSTICE, EN LIEN AVEC LA PART PRÉPONDÉRANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, REPORTE LES AJUSTEMENTS BUDGÉTAIRES SUR LES DÉPENSES LES PLUS FLEXIBLES, EN PARTICULIER LE NUMÉRIQUE ET L'IMMOBILIER

En Md€ de crédits de paiement, en % du total, de 2010 à 2025



Note : ¹ Le compte d'affectation spéciale « Pensions » est le support budgétaire par lequel l'État finance les retraites de ses agents. Chaque ministère y verse, en plus du salaire de ses fonctionnaires, une contribution « employeur » calculée sur la masse salariale ; ces versements alimentent le compte, qui paie ensuite les pensions.

Source : RSJ des années correspondantes, RAP 2025

² Patrick AUBERT, Maïlys PEDRONO, Maxime TÔ et Todor TOCHEV, « Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? », chapitre 3 de Perspectives budgétaires 2025, Institut des politiques publiques (IPP), juin 2025

Elle ne finance donc directement ni davantage de magistrats ou de greffiers, ni de nouveaux équipements ou projets de modernisation. Cette contrainte réduit d'autant les marges budgétaires réellement disponibles. Le relèvement en 2025 du taux de contribution aux pensions des fonctionnaires civils, décidé pour l'ensemble de la fonction publique d'État³, augmente ainsi mécaniquement le budget affiché de la Justice sans améliorer à due concurrence les moyens opérationnels du ministère. Dans un budget déjà fortement préempté par des dépenses incompressibles, les ajustements se reportent alors sur des postes plus vulnérables : le numérique, l'immobilier et les investissements de long terme deviennent les principales variables d'ajustement, au risque de retarder précisément les transformations nécessaires à l'amélioration durable du service public de la justice.

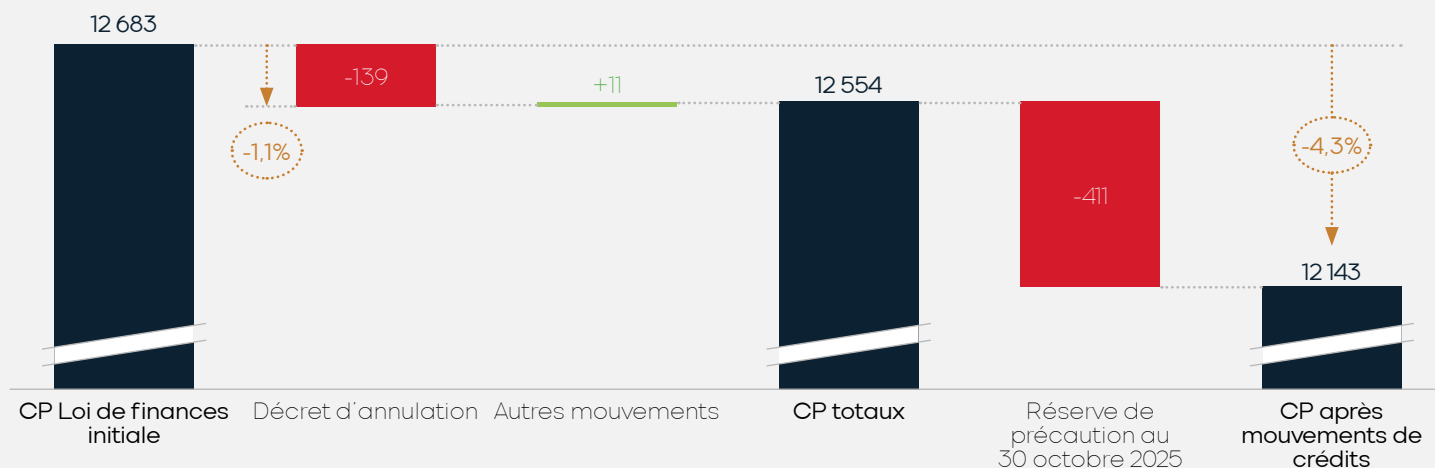
Faute de pouvoir réduire rapidement les dépenses de personnel et de pensions, les ajustements budgétaires se concentrent sur les crédits les plus facilement reportables, au premier rang desquels le numérique et l'immobilier : en 2025, 139 M€ ont ainsi été annulés et 411 M€ gelés, soit 550 M€ de crédits soustraits au budget voté (Figure 6), tandis que les trajectoires de programmation accumulent plusieurs centaines de millions d'euros de retard. Le problème tient moins au montant global de ces rabots qu'à leur localisation : ils affectent précisément les investissements destinés à résoudre deux des principales faiblesses structurelles de la justice française, à savoir le retard numérique et l'insuffisance du parc pénitentiaire. L'investissement de long terme devient ainsi la variable d'ajustement d'un budget dont les dépenses courantes sont largement rigides. Cette logique s'inscrit dans la durée. Après 328 M€ d'annulations en 2024, les gels et annulations de 2025 ont de nouveau éloigné l'exécution budgétaire des trajectoires prévues par les lois de programmation. En 2026, la Justice est encore particulièrement touchée par les mesures d'économie, avec 414 M€⁴ de crédits gelés, dont 370 M€ pour l'administration pénitentiaire. Ces arbitrages mettent ainsi en péril le programme de construction de 15 000 places de prison, alors même que la suroccupation carcérale continue de progresser. Les investissements numériques et immobiliers, pourtant indispensables pour améliorer durablement le fonctionnement de la justice, sont aussi ceux qui sont le plus facilement sacrifiés lorsque la contrainte budgétaire se resserre.

³ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2024 – CAS « Pensions », avril 2025

⁴ Denis COSNARD, « Budget : la justice et France 2030 touchés de plein fouet par le plan d'économies », Le Monde, 1er juin 2026 [mis à jour le 2 juin 2026]

FIGURE 6 : LES BUDGETS DE LA JUSTICE SUBISSENT RÉGULIÈREMENT DES RABOTS, NOTAMMENT PORTÉS SUR LES PROJETS NUMÉRIQUES ET IMMOBILIERS, ILLUSTRANT LE DÉCALAGE PERMANENT ENTRE LA PROMESSE D'UNE JUSTICE REMANIÉE ET LA RÉALITÉ DE SON INSUFFISANCE BUDGÉTAIRE

En 2025, en M€

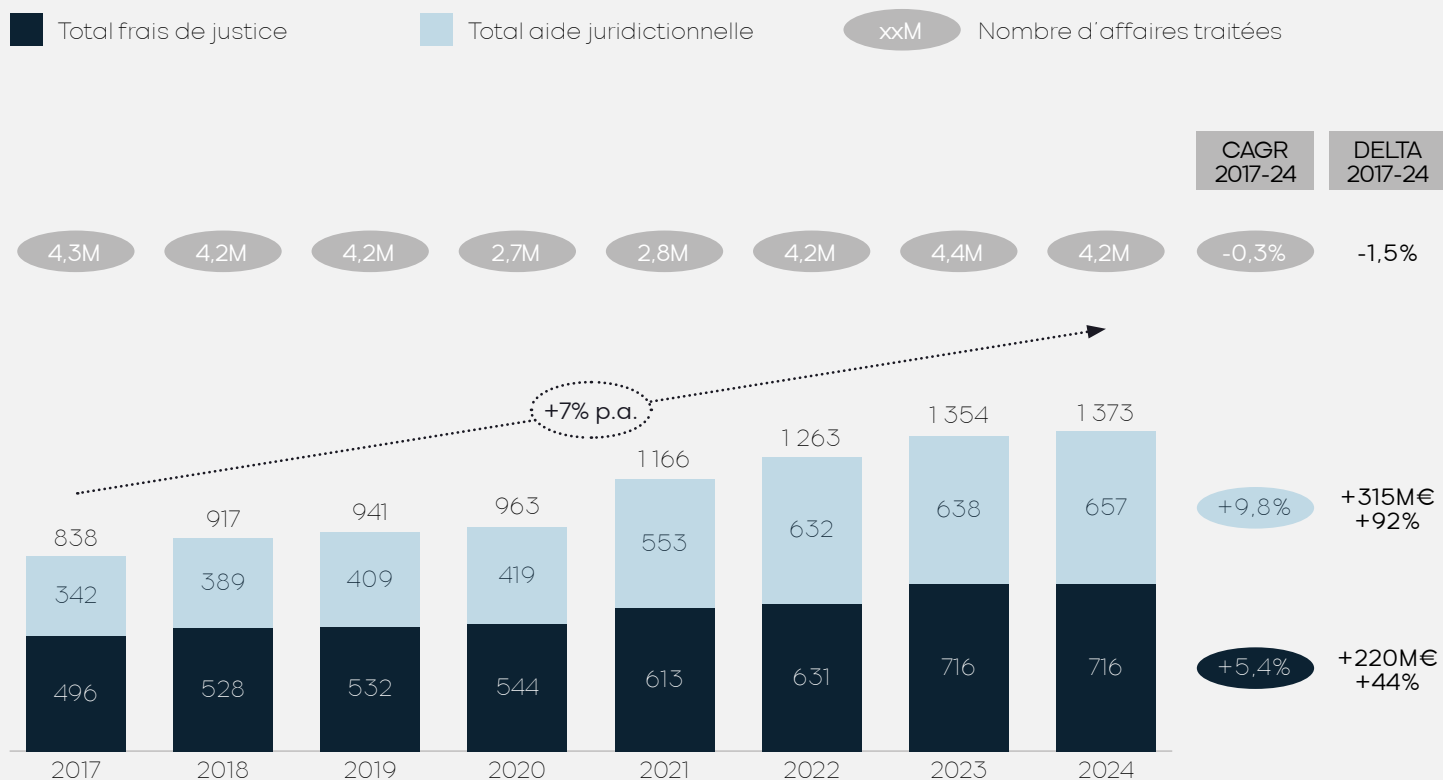


CP : crédits de paiement.

Source : commission des finances, à partir des données Chorus et des données transmises par le Gouvernement

FIGURE 7 : D'AUTRES DÉPENSES VARIABLES COMME LES FRAIS DE JUSTICE ET AIDE JURIDICTIONNELLE, SONT EN RÉALITÉ DÉCORRÉLÉES DU NOMBRE D'AFFAIRES TRAITÉES ET PARTICIPENT DONC À LA DÉGRADATION DES FINANCES DE LA JUSTICE

En # M d'affaires traitées, en M€, entre 2017 et 2024



Source : RSJ et chiffres clefs de la justice années correspondantes ; Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration et Inspection générale de la justice, La maîtrise des frais de justice, rapport n° 2024-M-073-02, mai 2025

Au-delà de la rigidité de sa structure du fait de l'importance des dépenses de personnel, le budget de la justice présente des dérives importantes notamment cristallisées par deux postes variables dont la dynamique échappe largement au pilotage du ministère : les frais de justice et l'aide juridictionnelle. Théoriquement indexés sur l'activité juridictionnelle, ces deux postes ont pourtant connu une envolée sans rapport avec elle. Les frais de justice ont augmenté de 44%⁵ entre 2017 et 2024 (Figure 7), de 496 à 716 M€, alors que le nombre d'affaires traitées reculait de 1,5%, tandis que l'aide juridictionnelle a presque doublé entre 2017 et 2024, de 342 à 657 M€ (+92%). Loin de financer un surcroît d'activité, cette explosion traduit d'abord la hausse du coût de chaque procédure et l'élargissement continu des dispositifs d'accès au droit. Ces dépenses répondent à des besoins légitimes de la justice et de l'accès au droit, mais leur dynamisme absorbe une part croissante des crédits supplémentaires sans créer, à due concurrence, de nouvelles capacités de fonctionnement ou d'investissement. Les frais de justice, qui financent notamment expertises médicales, interprétariat ou gardiennage des scellés, illustrent particulièrement cette dérive. Leur progression, très supérieure à l'inflation sur la période (+18%), résulte moins d'une augmentation du nombre de procédures que d'un renchérissement de leur coût moyen : développement des expertises scientifiques et génétiques, recours accru aux interceptions, complexification des enquêtes ou encore hausse des besoins d'interprétariat. Cette dépense est en outre chroniquement sous-budgétée puisque les factures restant à payer formaient une « dette économique » de 318 M€ en 2024⁶, soit près de 45% des frais de justice annuels. Les dépassements doivent alors être couverts par des redéploiements depuis d'autres postes, notamment l'investissement informatique, renforçant encore l'effet d'éviction sur la modernisation du ministère. L'aide juridictionnelle (dispositif permettant à l'État de prendre en charge les frais de justice et d'avocat des personnes disposant de ressources insuffisantes) relève d'une logique comparable. Qualifiée de « quasi-dépense de guichet »⁷, elle dépend largement de critères légaux d'éligibilité, de la rémunération des avocats et de l'évolution des contentieux, et offre donc peu de leviers d'ajustement à court terme au ministère. Son coût a augmenté de 92% en huit ans, sous l'effet notamment de l'élargissement du dispositif et de la revalorisation des unités de valeur ; les paiements peuvent en outre intervenir plusieurs années après l'admission à l'aide, ce qui complique leur prévision.

⁵ Antoine LEFÈVRE, Rapport d'information sur les frais de justice, Sénat, commission des finances, n°3 [2025-2026], 1er octobre 2025

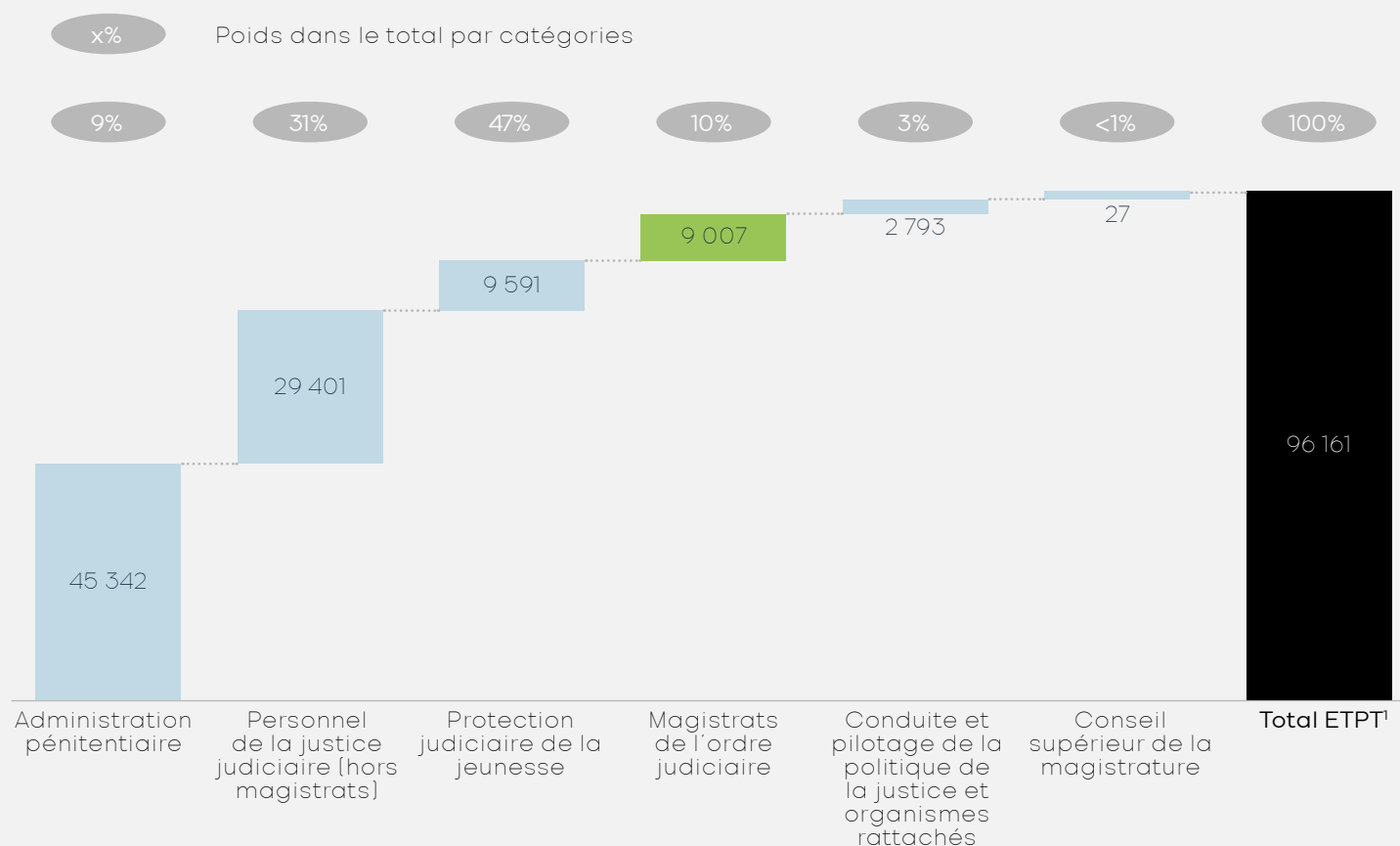
⁶ Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration et Inspection générale de la justice, La maîtrise des frais de justice, rapport n° 2024-M-073-02, mai 2025

⁷ On parle de dépense de guichet pour désigner une aide financière ou une subvention versée automatiquement par l'État à tout demandeur (particulier ou entreprise) qui remplit les conditions fixées par la loi.

B. La justice pénale française affiche un sous-effectif structurel au regard des standards européens, qui concerne aussi bien les magistrats que les surveillants pénitentiaires et les greffiers

FIGURE 8 : LA JUSTICE FRANÇAISE EST DOTÉE D'UN EFFECTIF DE 96K ETPT AVEC UN NOMBRE DE MAGISTRATS REPRÉSENTANT MOINS DE 10% DU TOTAL

En France, en 2025, en # ETPT



Note : ¹ Équivalent temps plein travaillé, correspondant au volume de travail d'un poste à temps plein sur un an. Ces équivalents temps pleins travaillés affichés correspondent au plafond d'emploi de la mission justice qui peut être en décalage avec ce qui est exécuté.

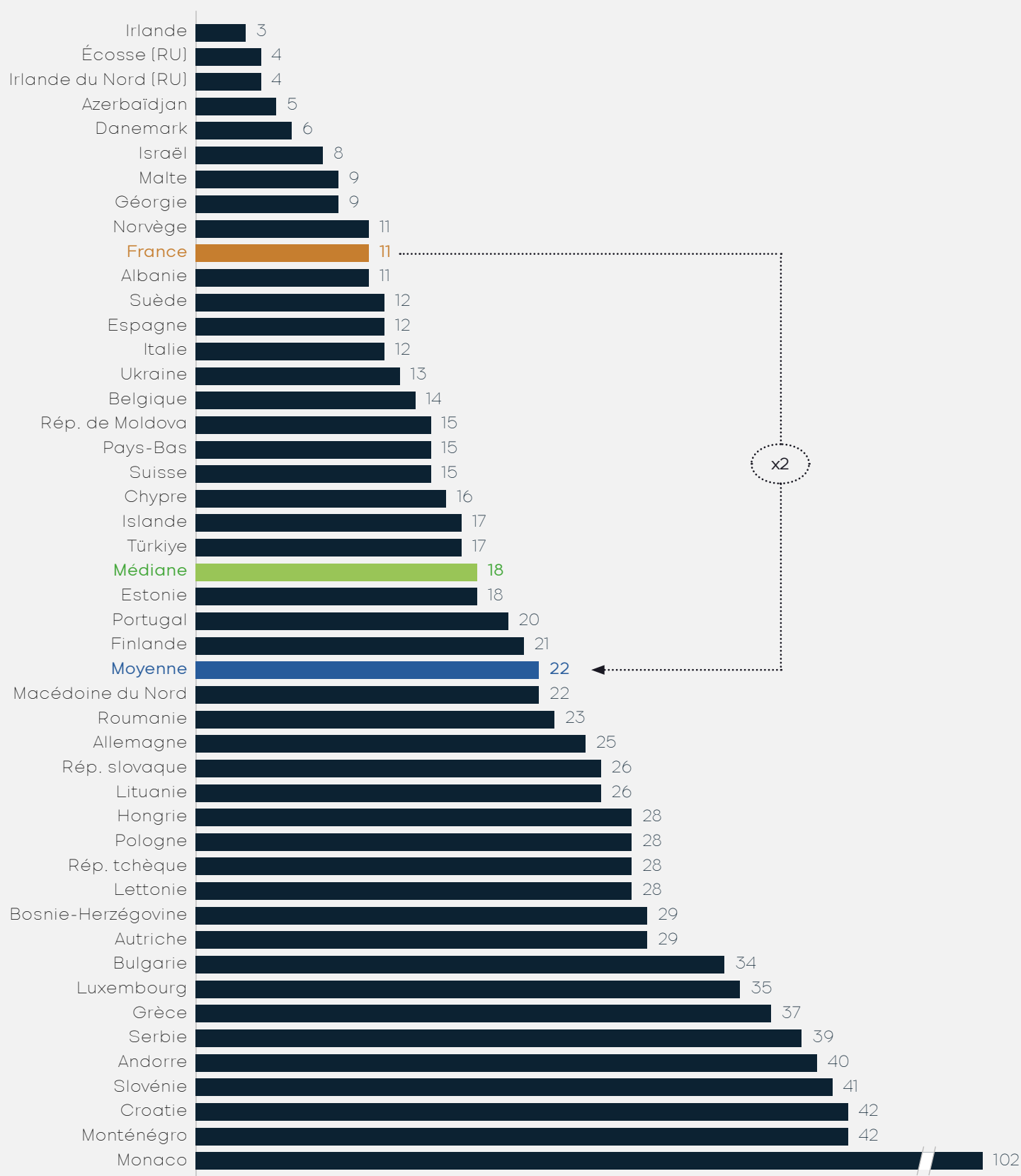
Source : Les chiffres clés de la justice, édition 2025

- **Magistrats de l'ordre judiciaire : 9 007 ETPT (9%)** magistrats du siège et du parquet.
- **Personnel de l'ordre judiciaire (hors magistrats) : 29 401 ETPT (31%)** greffiers et personnels de greffe des juridictions, aux côtés des magistrats.
- **Administration pénitentiaire : 45 342 ETPT (47%)**, surveillants pénitentiaires, conseillers d'insertion et de probation (CPIP), personnels de direction et administratifs des établissements.
- **Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) 9 591 ETPT (10%)**, éducateurs, personnels socio-éducatifs et administratifs de la PJJ.
- **Conduite et pilotage de la politique de la justice 2 793 ETPT (3%)**, fonctions support du ministère (RH, numérique, immobilier) et organismes rattachés comme l'ENM et l'ENAP.
- **Conseil supérieur de la magistrature : 27 ETPT (<1%)**, secrétariat général et personnel d'appui du CSM.
- **Total : 96 161 ETPT**, ensemble des effectifs de la mission Justice en 2025.

Avec un peu plus de 9k magistrats en ETPT (Équivalent temps plein travaillé) (Figure 8), la France demeure très en deçà des standards européens puisqu'elle ne compte que 11 juges (Figure 9) et 3 procureurs (Figure 10) pour 100k habitants, contre respectivement 22 et 12 en moyenne européenne. L'écart est particulièrement marqué pour les magistrats du parquet, où la densité française de procureurs est près de 4 fois inférieure à la médiane européenne. Pour les juges du siège, la France reste également très en retrait, avec un ratio inférieur de moitié à la moyenne observée. Ce sous-effectif flagrant contribue à l'engorgement des juridictions, à l'allongement des délais de traitement et à la surcharge des magistrats. La loi d'orientation et de programmation du 20 novembre 2023 avait engagé un rattrapage avec 1 500 recrutements supplémentaires de magistrats d'ici 2027, mais cet effort reste vain compte tenu des écarts observés à l'échelle européenne. À population constante, le seul alignement sur les médianes de la CEPEJ nécessiterait environ 5k magistrats du siège supplémentaires et autant de procureurs, soit un besoin total proche de 10k recrutements. Autrement dit, le rattrapage prévu par la LOPJ de 1500 magistrats ne couvrirait qu'une infime fraction du déficit accumulé.

FIGURE 9 : AVEC 11 JUGES POUR 100 000 HABITANTS, LA FRANCE COMPTE PRÈS DE DEUX FOIS MOINS DE JUGES QUE LA MOYENNE EUROPÉENNE (2022)

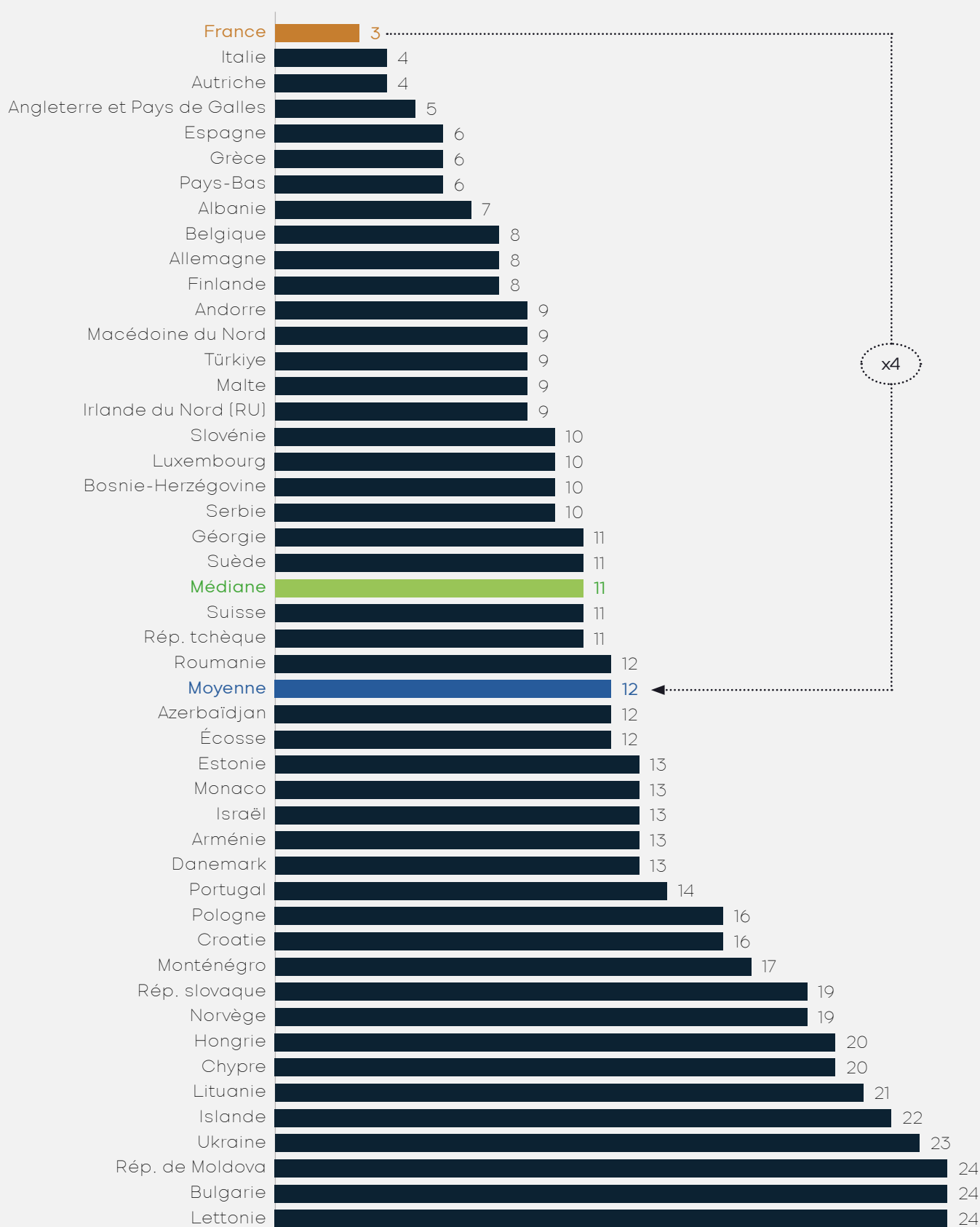
En Europe, # juges professionnels pour 100K habitants, 2022



Source : Rapport de la CEPEJ 2025

FIGURE 10 : AVEC 3 POUR 100 000 HABITANTS EN 2022, CONTRE UNE MOYENNE DE 12 LA FRANCE, PAYS LE MOINS DOTÉ EN PROCUREURS D'EUROPE

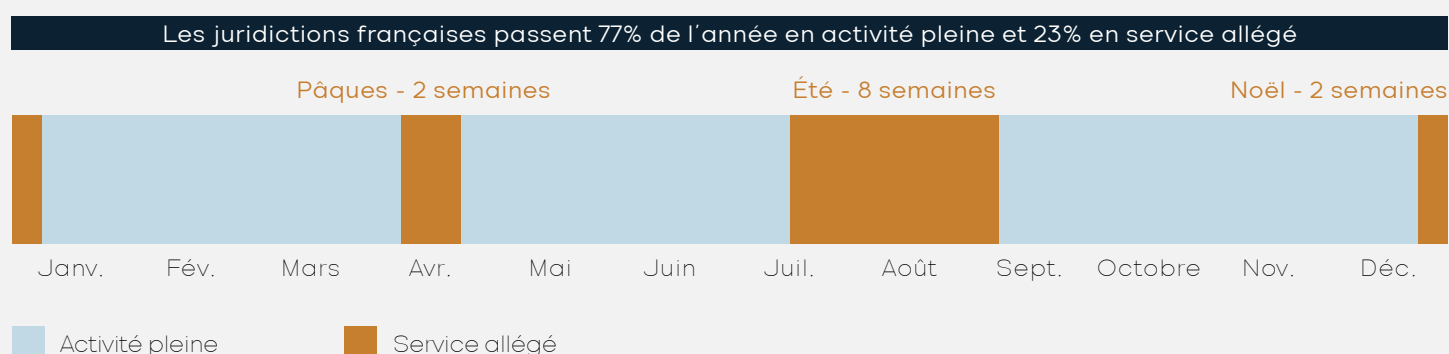
En Europe, # procureurs pour 100k habitants, 2022



Source : Rapport de la CEPEJ 2025

Alors que les tribunaux judiciaires ne parviennent pas à traiter dans des délais raisonnables la masse des affaires reçues, la justice française est mise en sommeil chaque année pendant 12 semaines (23% de l'année) avec le service allégé. Cette règle a pour conséquence de transformer un sous-effectif déjà chronique en pénurie organisée. Le service judiciaire allégé, régime prévu par l'article R. 121-1 du Code de l'organisation judiciaire, ralentit l'activité des tribunaux près d'un quart de l'année (23%). Il s'applique environ douze semaines par an : huit l'été, deux à Noël, deux à Pâques. Pendant ces périodes, seuls les contentieux urgents et touchant aux libertés sont traités. Les audiences ordinaires sont reportées à la rentrée. L'effet sur la capacité de jugement est massif, selon Éric Négron, alors Premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence (entretien au Club des juristes, 27 juillet 2018)⁸, seuls 15 magistrats sur 120 sont mobilisés chaque semaine de service allégé à la cour d'appel d'Aix-en-Provence, soit 13%. Au tribunal de grande instance de Marseille, le ratio est identique : 14 magistrats sur 110, soit 13%. En clair, les juridictions ne fonctionnent plus, en personnel, qu'avec un magistrat sur dix. Ce régime accentue ainsi un sous-effectif déjà structurel, allonge les délais pour les contentieux non urgents et nourrit l'engorgement durable des tribunaux. L'engorgement de la justice française n'est pas la conséquence d'un dysfonctionnement ponctuel mais le produit d'une organisation durablement sous-dimensionnée. Tant que le déficit d'effectifs et les interruptions récurrentes d'activité ne seront pas résorbés, les délais continueront mécaniquement de s'allonger.

FIGURE 11 : UN QUART DE L'ANNÉE AU RALENTI, LES DOUZE SEMAINES DE SERVICE ALLÉGÉ DES JURIDICTIONS FRANÇAISES



⁸ Le Club des juristes, « À quoi correspondent les vacances judiciaires ? », leclubdesjuristes.com, 27/07/2018, consulté pour la dernière fois le 30/06/2026, www.leclubdesjuristes.com/archives-cdj/a-quoi-correspondent-les-vacances-judiciaires-2242/

LE JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES (JAP)⁹

Le juge de l'application des peines fixe les modalités d'exécution de la peine de chaque condamné. Il ordonne, modifie, ajourne ou révoque les mesures de sursis probatoire, de permission de sortie et d'aménagement de peine (semi-liberté, détention à domicile sous surveillance électronique, libération conditionnelle). Sa compétence est territoriale : elle couvre les établissements pénitentiaires situés dans le ressort de son tribunal judiciaire ainsi que les condamnés en milieu ouvert qui y résident habituellement. La plupart de ses décisions sont rendues à juge unique ; l'aménagement des peines les plus lourdes relève en revanche du tribunal de l'application des peines, formation collégiale de trois JAP.

Pour exercer ces missions, le JAP peut diligenter des actes d'enquête sur l'ensemble du territoire national, mandater des travailleurs sociaux et décerner des mandats d'amener ou d'arrêt à l'encontre d'un condamné qui se soustrairait à ses obligations. Sauf exceptions (réductions de peine, permissions de sortir), ses décisions sont prises à l'issue d'un débat contradictoire en chambre du conseil, en présence du procureur, du condamné et de son avocat, et sont susceptibles d'appel devant la chambre de l'application des peines de la cour d'appel.

Toujours dans un contexte de pénurie de magistrats, le maintien de 453 postes de juges de l'application des peines (soit près de 5% des effectifs totaux) affectés principalement à des fonctions de suivi et de contrôle apparaît comme une allocation sous-optimale des ressources judiciaires. En 2025, les juges de l'application des peines ont évité l'incarcération classique de 16 431¹⁰ personnes condamnées via des aménagements ou des conversions de peine, soit 41% de l'ensemble des peines aménagées ou converties cette année-là. Conçu à l'origine pour individualiser l'exécution de la peine, le juge de l'application des peines est progressivement devenu un acteur central de son aménagement et de la préparation des sorties, au point que son rôle apparaît désormais davantage tourné vers la mise en liberté que vers l'exécution stricte de la sanction prononcée. Par ailleurs, cette exécution des peines repose sur une dualité inefficace. Le juge de l'application des peines décide. Le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) instruit, suit et met en œuvre les mesures. Cette organisation devait garantir l'individualisation de la peine. Elle produit aujourd'hui l'effet inverse. Les intervenants se multiplient. Les responsabilités se diluent, les délais s'allongent et le suivi des condamnés s'affaiblit. La fonction de juge de l'application des peines mobilise par ailleurs 453¹¹ postes de magistrats du siège alors qu'elle est bien plus exposée à la saturation. Ces 453 magistrats exercent pour l'essentiel des tâches de contrôle et d'accompagnement. Or ces tâches recoupent largement le travail quotidien des services de probation. Dès lors, transférer au SPIP l'intégralité du contrôle et de l'accompagnement ne ferait que confier à un seul acteur ce qu'il instruit et met déjà en œuvre, supprimant la redondance plutôt qu'une garantie. Le SPIP dispose de l'expertise d'évaluation, de la proximité de terrain et des outils de suivi que le JAP, lui, ne fait qu'entériner ou dégrader la peine.

⁹ Vie-publique.fr, « Qu'est-ce qu'un juge de l'application des peines (JAP) ? », 18/11/2024, consulté pour la dernière fois le 30/06/2026, www.vie-publique.fr/fiches/38262-quest-ce-quun-juge-de-lapplication-des-peines-jap

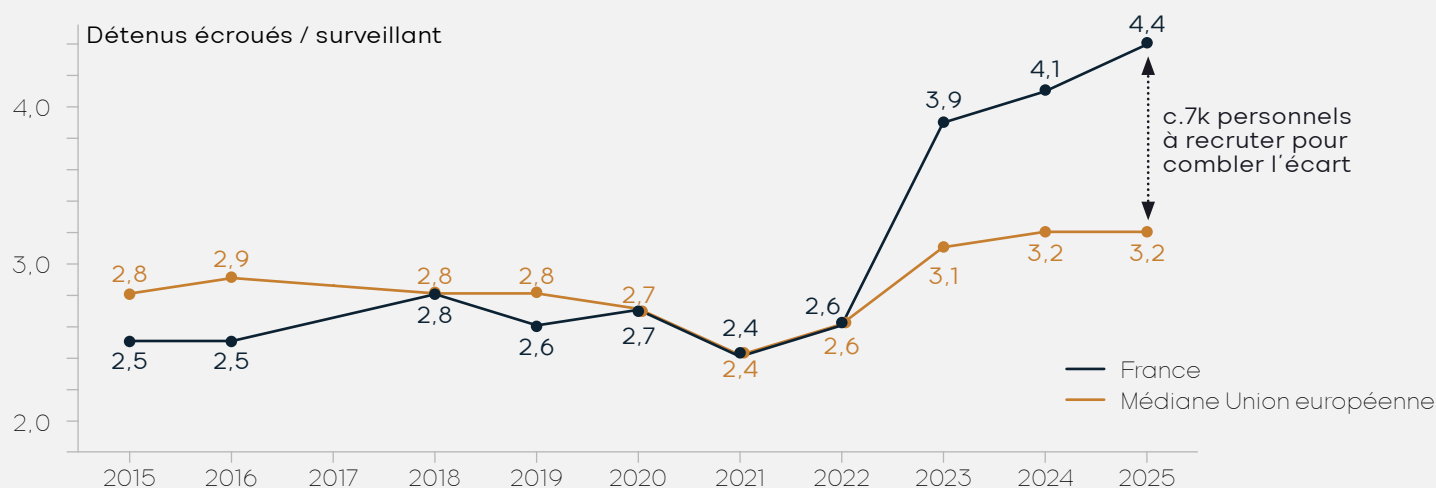
¹⁰ Allard F., Jung P., La part des peines aménagées ou converties stable en 2025, Infos Rapides Justice n° 41, juin 2026, SSER (Service de la statistique, des études et de la recherche), ministère de la Justice

¹¹ Syndicat de la Magistrature, « Localisation des emplois de magistrats judiciaires », jeu de données, data.gouv.fr, dernière mise à jour : 23/05/2025, consulté le 30/06/2026, www.data.gouv.fr/datasets/localisation-des-emplois-de-magistrats-judiciaires

Au-delà du manque de magistrats, le déficit de surveillants pénitentiaires constitue un autre facteur structurel de désorganisation de la chaîne pénale. Malgré une progression des effectifs de surveillance qui atteignaient 31k ETPT en 2025, celle-ci a été entièrement absorbée par la hausse de la population carcérale. La France comptait ainsi en 2025 4,4¹² détenus par personnel pénitentiaire exclusivement affecté à la surveillance [Figure 12], contre 3,2 en médiane européenne. À population carcérale constante, un alignement sur la médiane européenne nécessiterait environ 7k¹³ surveillants supplémentaires. Ce besoin est cohérent avec le diagnostic formulé par la direction de l'administration pénitentiaire elle-même¹⁴ : celle-ci estime qu'il manque déjà 3k ETPT pour pourvoir les emplois existants, auxquels devraient s'ajouter 3k ETPT supplémentaires pour permettre une application effective des 35 heures, soit un besoin immédiat de l'ordre de 6k postes. Les recrutements programmés restent très en deçà de cet ordre de grandeur avec, sur les créations d'emplois prévues en 2026, 586 ETPT seulement qui concerneraient les personnels de surveillance, soit moins de 10% du besoin identifié par l'administration. À ce rythme, le rattrapage nécessiterait près d'une décennie, sans même tenir compte de la poursuite de la hausse de la population détenue et de l'ouverture de nouvelles places de prison. Ce sous-effectif produit enfin des effets directs sur le fonctionnement des juridictions : en 2024, 8,6%¹⁵ des extractions judiciaires n'ont pu être réalisées, entraînant le report d'audiences et l'allongement des procédures.

FIGURE 12 : LA PRESSION CARCÉRALE SUR LES SURVEILLANTS AU PLUS HAUT DEPUIS DIX ANS, 4,4 DÉTENUS PAR AGENT EN 2025

En France et en Europe, # détenus écroués / personnel pénitentiaire exclusivement affecté à la surveillance, 2015-2025



Source : Rapport SPACE des années correspondantes

¹² Ces ratios ne concernent que le personnel exclusivement affecté à la surveillance des détenus, qui se chiffre au 31/01/2025 à 19k personnes selon le rapport Council of Europe Annual Penal Statistics - SPACE I 2025, Conseil de l'Europe

¹³ Sur la base des données SPACE I 2025 du Conseil de l'Europe (81 599 détenus ; 18 674 surveillants dédiés, soit un ratio de 4,4), atteindre la médiane européenne de 3,2 détenus par surveillant nécessiterait un effectif de 25 500 ETPT, soit environ 6 800 recrutements supplémentaires

¹⁴ Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2026 : Justice*, rapport général n° 139 (2025-2026), tome III, annexe n° 17, rapporteur spécial Antoine Lefèvre, 24 novembre 2025

¹⁵ Inspection générale de la justice, *Les conditions de création de la police pénitentiaire*, rapport définitif n° 054-25, septembre 2025, p. 26 [données DAP-Infocentre]

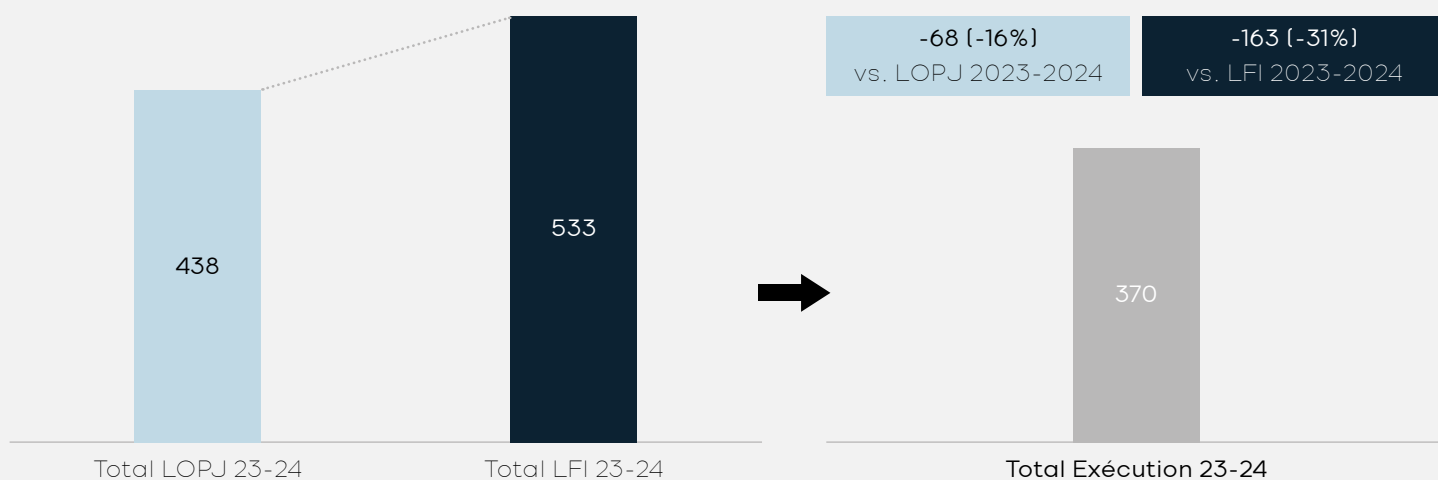
Enfin, en ce qui concerne le greffe, les États généraux de la justice estimaient dès 2022 le besoin de recrutement à environ 3k¹⁶ greffiers supplémentaires ; la LOPJ 2023-2027 n'en prévoit que 1,8k soit 40% de moins, et cette cible déjà insuffisante accuse elle-même un retard d'exécution. En 2023 et 2024, seuls 370 ETPT¹⁷ (Figure 13) ont été créés pour une cible de 438, soit 68 postes manquants. Or le fonctionnement des juridictions repose étroitement sur le binôme magistrat-greffier : l'augmentation du nombre de magistrats ne pourra produire pleinement ses effets sans un renforcement parallèle et suffisant des greffes. La trajectoire actuelle ne permet pas davantage de rejoindre le besoin identifié par les États généraux. Atteindre 3k créations nettes entre 2023 et 2027 suppose une moyenne d'environ 600 recrutements par an, alors que les deux premières années n'en ont produit que 370. De plus, le projet de loi de finances pour 2025 ne prévoyait que 145 greffiers supplémentaires et 342 recrutements étaient annoncés pour 2026. À ce retard quantitatif s'ajoute un enjeu d'attractivité : les revalorisations ont représenté 11,8 M€¹⁸ pour les greffiers, contre 108 M€ pour les magistrats, soit près de dix fois moins. Les mesures de requalification améliorent certes les perspectives des agents déjà en poste, mais elles ne garantissent pas l'arrivée de nouveaux personnels. À politique inchangée, la France risque donc non seulement de manquer l'objectif de 1 800 greffiers fixé par la LOPJ, mais surtout de rester très en deçà des quelque 3 000 recrutements jugés nécessaires pour remettre durablement les greffes à niveau.

FIGURE 13 : UN ÉCART DE -31% ENTRE LA LFI ET L'EXÉCUTION DE RECRUTEMENT DES GREFFIERS

En France, # greffiers, 2023-2024

DES RECRUTEMENTS DE GREFFIERS PROMIS EN LOI DE PROGRAMMATION OU DE FINANCE INITIALES...

QUI N'ONT JAMAIS TROUVÉ DE TRADUCTION DANS LA RÉALITÉ DES FAITS



Source : Rapport annuel 2025 LOPJ

¹⁶ Comité des États généraux de la justice, présidé par Jean-Marc Sauvé, *Rendre justice aux citoyens*, rapport du comité des États généraux de la justice (octobre 2021-avril 2022), avril 2022

¹⁷ Ministère de la Justice, Rapport annuel 2024 relatif à la mise en œuvre de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027, 23 septembre 2025

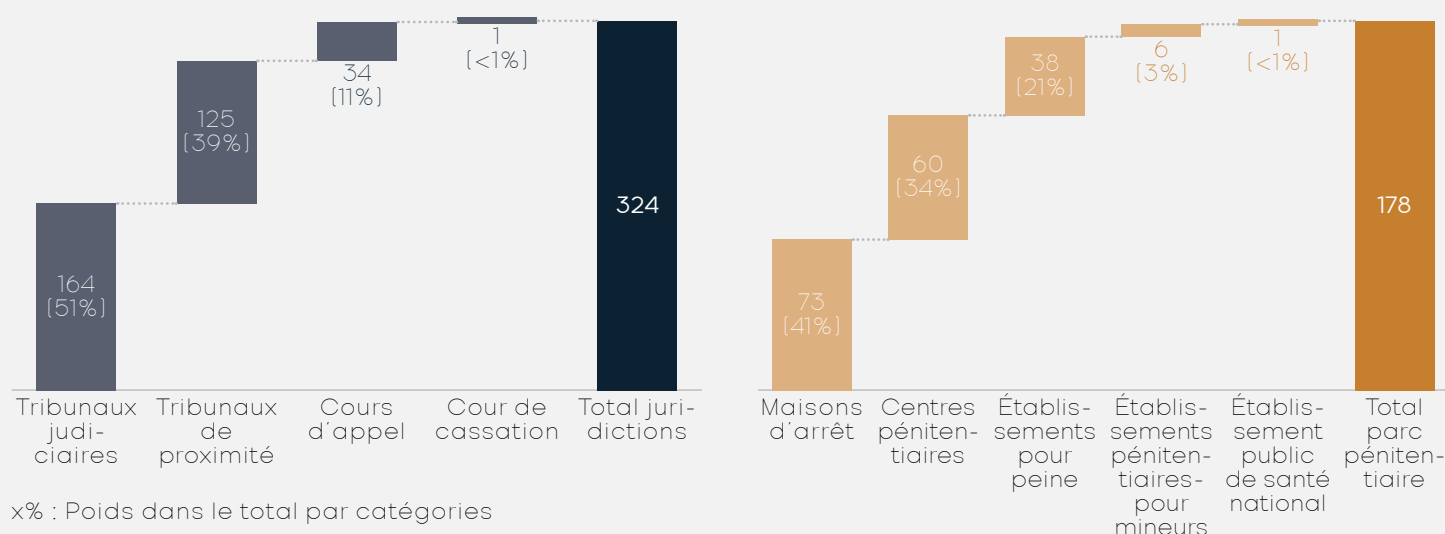
¹⁸ Ibid

C. L'immobilier de la justice, tant au niveau des tribunaux que des établissements pénitentiaires, représente un parc lacunaire et vétuste, obstacle à l'efficacité judiciaire, et nécessite un plan de construction de 50 000 nouvelles places de prison

Le parc immobilier judiciaire français, vieillissant et insuffisamment modernisé, constitue désormais un frein structurel au bon fonctionnement des juridictions (Figures 14 et 15). Selon la Cour des comptes¹⁹, il regroupe 324 juridictions réparties sur 1,7 million de m², soit près de 2% du patrimoine immobilier de l'État. Plus d'un tiers des juridictions ont été construites avant 1900, près d'une centaine de bâtiments sont classés monuments historiques et 85% du parc doit respecter les normes applicables aux établissements recevant du public. Ces contraintes pèsent directement sur l'activité juridictionnelle. L'Inspection générale de la justice relève ainsi que les difficultés immobilières peuvent être « de nature à entraver les objectifs de diminution des délais de jugement »²⁰, notamment lorsque l'occupation des salles d'audience par les cours d'assises ou les cours criminelles départementales empêche la tenue d'autres audiences. Malgré cette pression croissante sur les capacités immobilières, l'investissement continue de servir de variable d'ajustement budgétaire. En 2024, les crédits de paiement consacrés à l'investissement des services judiciaires sont passés de 362 M€ à 191 M€, soit une baisse de 47%, et ont concentré à eux seuls 65% des annulations de crédits du programme 166 « Justice judiciaire ».

FIGURE 14 : LA COMPOSITION DE L'IMMOBILIER JUDICIAIRE EN FRANCE

En France, # juridictions, # établissements pénitentiaires, 2025



x% : Poids dans le total par catégories

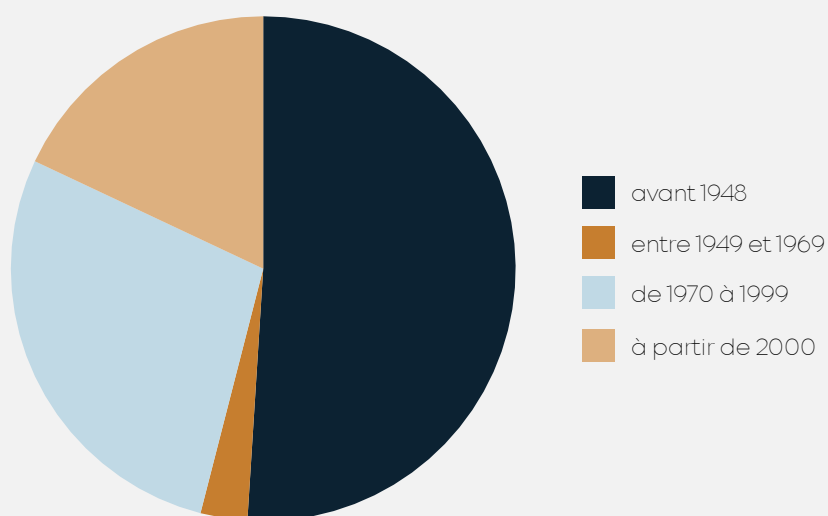
Source : Les chiffres clés de la justice, édition 2025

¹⁹ Cour des comptes, La gestion de l'immobilier des services judiciaires (exercices 2017-2024), observations définitives, juin 2026.

²⁰ Inspection générale de la justice, *L'organisation de la chaîne pénale en matière criminelle*, rapport définitif, mars 2024

Le sous-investissement chronique dans l'entretien du parc judiciaire alimente un cercle vicieux qui renchérit durablement le coût de l'immobilier de la justice. En 2024, l'effort d'entretien ne s'élevait qu'à 27 € par mètre carré, un niveau insuffisant pour prévenir la dégradation d'un patrimoine ancien et fortement contraint. Les économies réalisées à court terme se traduisent ainsi par des besoins de rénovation plus lourds à moyen terme, avec près de 500 M€²¹ de surcoûts cumulés et des retards dépassant dix ans sur certaines opérations majeures. Les projets conduits par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) illustrent cette dérive. Sur les vingt-deux grandes opérations qu'elle pilote, l'écart entre le coût prévisionnel et le coût constaté atteignait 45% en 2024, contre 3,5% en 2017, tandis que l'écart de calendrier s'établissait à 38%. À cette tension s'ajoute le poids des partenariats public-privé (PPP) de Paris et de Caen, qui absorbent à eux seuls 12% des crédits de paiement immobilier et réduisent les marges disponibles pour financer d'autres opérations pourtant nécessaires, comme le signale la Cour des comptes qui indique que : « cette pratique [de PPP] a restreint les possibilités d'engagements sur d'autres opérations au sein de la cour d'appel. Traduisant, à son niveau, l'effet d'éviction du PPP, elle témoigne de l'intensité de la contrainte budgétaire globale du budget immobilier des services judiciaires qui n'épargne pas ces dépenses pourtant obligatoires. »

FIGURE 15 : UN PARC JUDICIAIRE MAJORITAIREMENT ANCIEN, PRÈS DE LA MOITIÉ DES SURFACES DATENT D'AVANT 1948



Source : ministère de la justice

²¹ Op. Cit. note 19

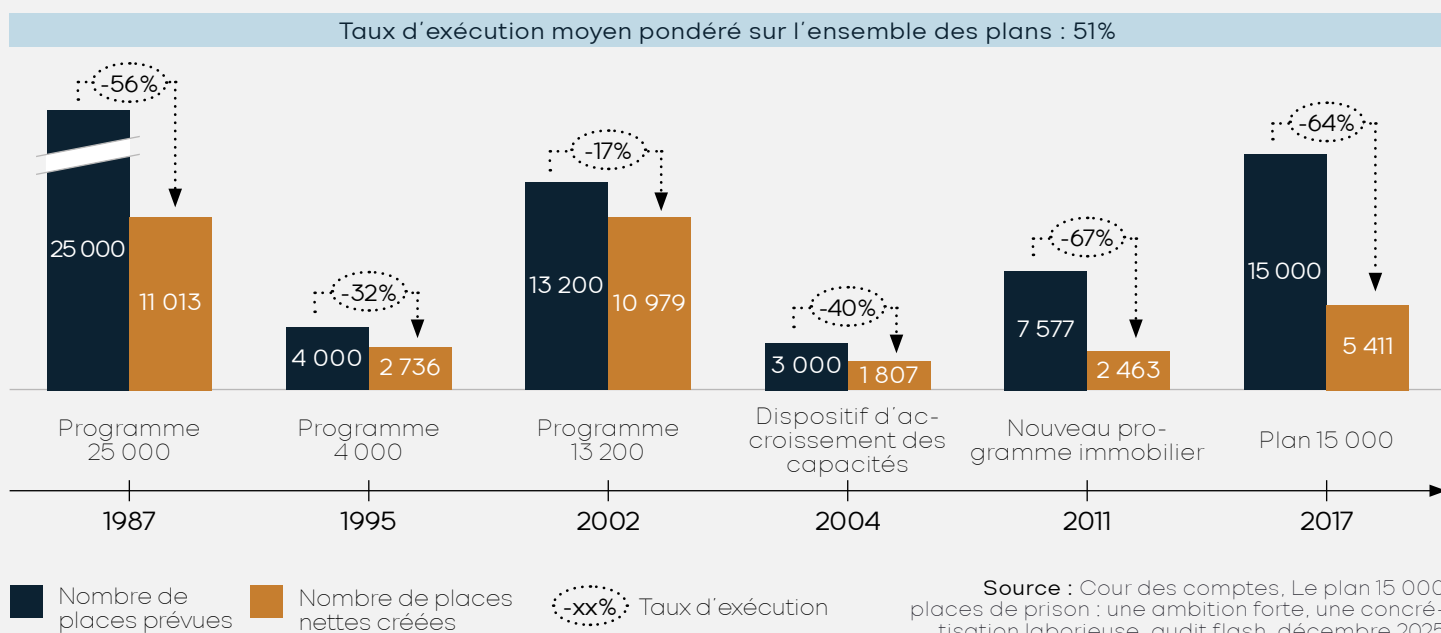
La gouvernance éclatée de l'immobilier judiciaire affaiblit le pilotage des projets et contribue à l'accumulation des retards. Les responsabilités sont aujourd'hui réparties entre le secrétariat général, la direction des services judiciaires, neuf départements immobiliers, trente-six services administratifs régionaux et l'APIJ, ce qui favorise les chevauchements de compétences et rend plus difficile l'identification d'un pilote clairement responsable. Cette fragmentation s'est accompagnée d'une programmation trop ambitieuse au regard des moyens disponibles. Alors que 450 M€ avaient initialement été annoncés pour les investissements immobiliers sur la période 2018-2022, l'enveloppe des opérations a finalement dépassé 736 M€. Faute de critères de priorisation suffisamment robustes, les projets se sont accumulés sans arbitrage clair, jusqu'à transformer progressivement la programmation en une file d'attente. La contrainte budgétaire a finalement imposé un resserrement brutal à la fin de 2024. Le ministère ne retient désormais que neuf opérations prioritaires représentant 659 M€ d'investissements, tandis que 44 projets ont été reportés, dont 23 retirés de la programmation en cours.



Avec près de 89k détenus pour 64k places en mai 2026, des établissements souvent centenaires et un taux de suroccupation de 140%, l'administration pénitentiaire est confrontée à une crise capacitaire que les programmes immobiliers successifs n'ont jamais réussi à résorber (Figure 16). La nécessité de construire de nouvelles places de prison ne relève pas d'un constat récent. Dès juin 2000, le rapport sénatorial « Prisons : une humiliation pour la République » alertait déjà sur la suroccupation et l'indignité des conditions de détention²². Vingt-cinq ans plus tard, le constat s'est aggravé. La population carcérale a atteint 89k²³ détenus pour 64k places opérationnelles en mai 2026, soit une densité globale de 140%. Cette saturation se double d'un bâti vieillissant. Le ministère doit entretenir 178 établissements, pour la plupart construits entre 1875 et 1920, dont les huit plus vétustes appellent à eux seuls 1,2 Md€ de rénovation²⁴. Faute de places suffisantes, le principe de l'encellulement individuel, posé dès 1875, n'a jamais pu être appliqué. Son taux n'atteignait que 37% en 2025, et un sixième moratoire en a repoussé l'échéance à fin 2027. Surtout, cette pénurie n'a rien d'accidentelle. Elle résulte de programmes immobiliers systématiquement réalisés en deçà de leurs ambitions, avec un taux d'exécution moyen pondéré de 51% sur les 6 précédents plans lancés depuis 1987 (Figure 16). Les capacités créées n'ont jamais suivi le rythme d'une population détenue en hausse quasi continue depuis soixante ans. Construire des places demeure donc une nécessité structurelle, jamais satisfaite.

FIGURE 16 : UN ÉCHEC RÉCURRENT, SUR TRENTE ANS, AUCUN PLAN PÉNITENTIAIRE N'A LIVRÉ L'INTÉGRALITÉ DES PLACES ANNONCÉES

En France, 1987-2025, # places nettes construites



²² Jean-Jacques HYEST et Guy-Pierre CABANEL, Prisons : une humiliation pour la République, rapport de la commission d'enquête, Sénat, n°449 (1999-2000), 29 juin 2000.

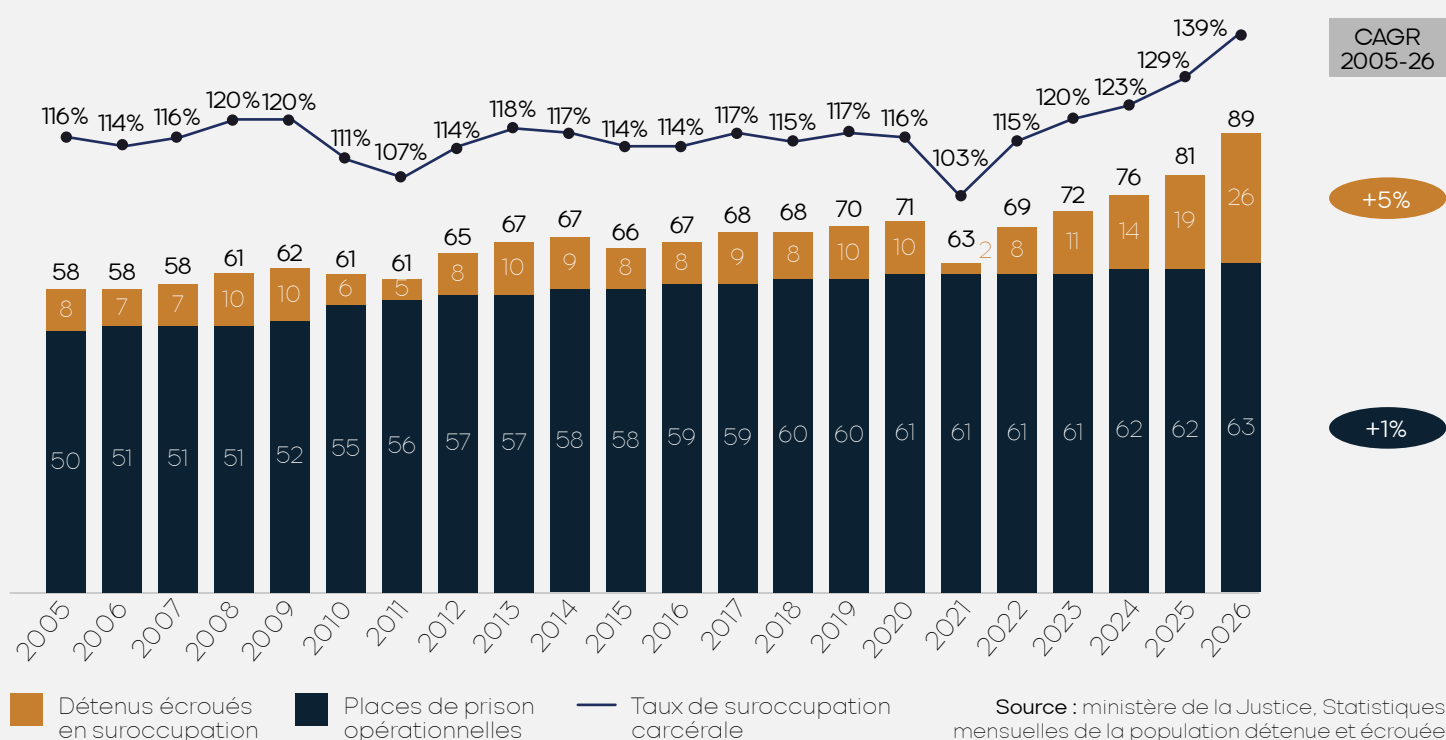
²³ Ministère de la Justice, Statistique mensuelle de la population détenue et écrouée, 1^{er} mai 2026.

²⁴ Cour des comptes, Le plan 15 000 places de prison : une ambition forte, une concrétisation laborieuse, audit flash, décembre 2025.

La situation carcérale française traduit un déficit capacitair massif qui impose de changer d'échelle dans la construction de nouvelles places, tout en mobilisant des solutions complémentaires face aux limites du modèle pénitentiaire classique. Au 1^{er} mai 2026, près de 25 000 détenus étaient écroués en suroccupation et la population carcérale avait encore progressé de 5,9% en un an. À ce déficit immédiat s'ajoute l'objectif d'encellulement individuel, qui ne concernait que 37% des détenus en 2025, tandis que la Cour des comptes estimait déjà qu'à population constante, 5 000 places supplémentaires au Plan 15 000 seraient nécessaires pour atteindre seulement 80% d'encellulement individuel. Or les besoins futurs seront supérieurs, du fait de la hausse continue de la population détenue, de l'exécution de peines aujourd'hui en attente et du remplacement d'une partie du parc devenu trop vétuste. Une cible d'environ 50 000 nouvelles places apparaît ainsi comme un ordre de grandeur cohérent. Sa réalisation se heurte toutefois aux délais de construction, de l'ordre de six à sept ans pour un établissement classique, mais aussi à la rareté du foncier, aux recours et aux oppositions locales qui ralentissent régulièrement les projets. Dans cet intervalle, le recours à des établissements modulaires, plus rapides et moins coûteux à déployer, ainsi qu'à des solutions temporaires comme les prisons flottantes, mérite donc d'être envisagé. La pression sur le parc pourrait également être réduite par une politique plus active de transfèrement des détenus étrangers condamnés et éligibles à l'exécution de leur peine dans leur pays d'origine, alors qu'ils représentaient environ 24% de la population carcérale au début de 2026.

FIGURE 17 : LE DÉCROCHAGE HISTORIQUE DU PARC PÉNITENTIAIRE À L'HORIZON 2026

En France, % de suroccupation carcérale, # places opérationnelles, # détenus, 2005-2026







02.

**Garantir un financement
pérenne, des effectifs
suffisants et des capacités
immobilières adaptées
pour restaurer l'efficacité
de la justice pénale**

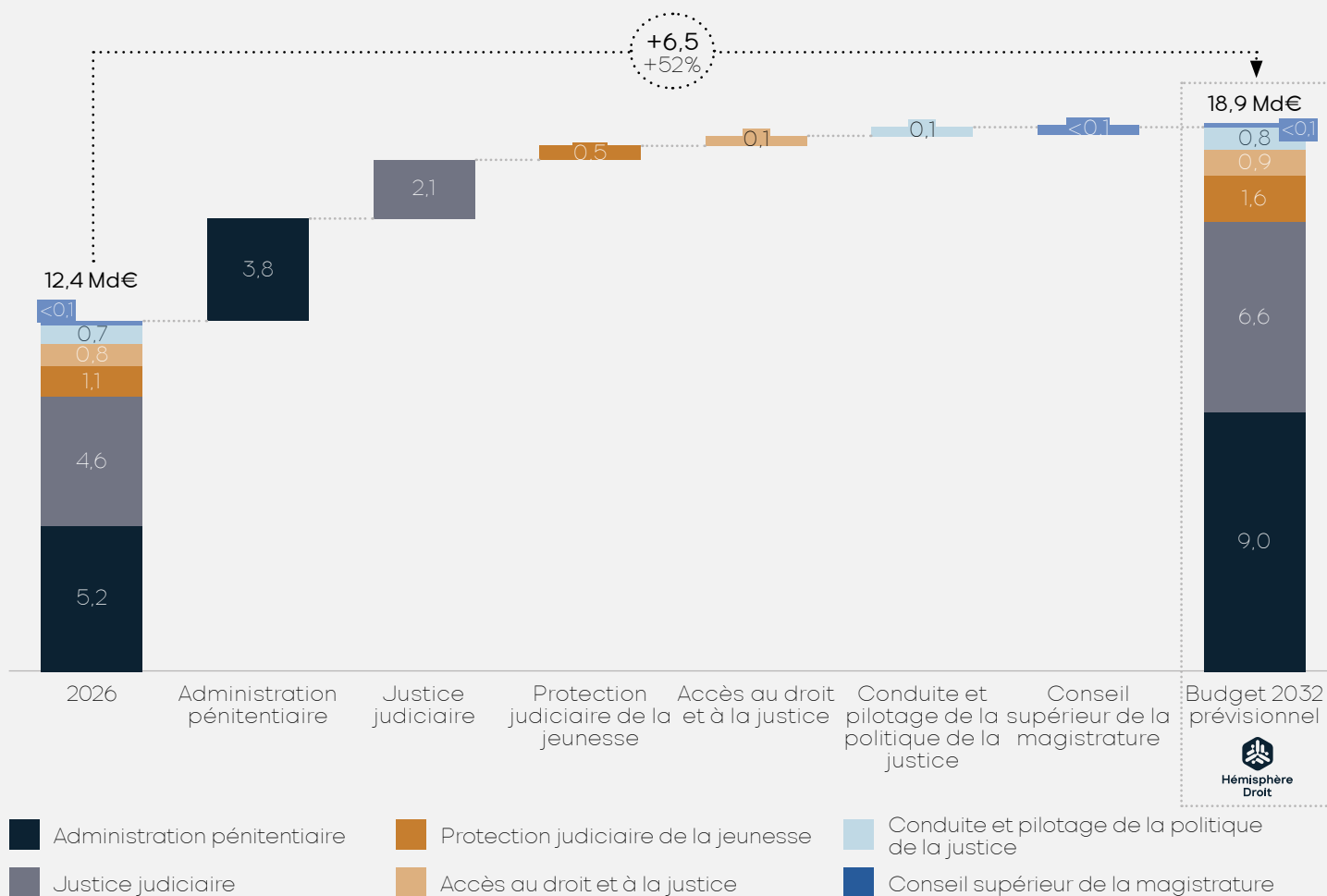
PRINCIPALES MESURES DU PLAN DE RÉFORME HÉMISPHERE DROIT POUR LA JUSTICE

Le plan de réforme suivant rassemble 19 propositions, réunies dans un plan portant le budget de la Justice à 18,9 Md€ en 2032 soit une hausse de 6,5 Md€ d'ici 2032, couvrant trois grands volets de la justice pénale : le financement et le pilotage budgétaire, le renforcement et la modernisation des moyens humains, ainsi que l'augmentation des capacités immobilières et pénitentiaires

- **Plan prison** : construction de places pénitentiaires (classiques, modulaires et bateaux-prison), coût CAPEX cumulé de 17 Md€ d'ici 2032, pour faire passer la capacité opérationnelle de 64k à 112k places, soit environ +50k places nettes
- **Recrutement de surveillants pénitentiaires** : coût cumulé de 762 M€, pour un effectif passant de 31k à 49k surveillants, soit +18k recrutements
- **Magistrats du siège** : coût cumulé de 676 M€, effectif porté de 7k à 12k, soit +5k recrutements
- **Magistrats du parquet** : coût cumulé de 682 M€, effectif porté de 2k à 8k, soit +6k recrutements
- **Greffiers** : coût cumulé de 512 M€, effectif porté de 17k à 26k, soit +9k recrutements
- **Immobilier judiciaire** : construction de salles d'audience, coût CAPEX cumulé de 660 M€, portant le nombre de salles de 3k à 6k, soit +3k salles construites

FIGURE 18 : UN RÉARMEMENT DE LA MISSION JUSTICE AVEC UN BUDGET EN HAUSSE DE PRÈS DE 50% À HORIZON 2032

En France, en Md €, 2026-2032



A. Garantir un financement durable et à la hauteur des missions régaliennes de la justice en sanctuarisant ses crédits, en organisant une convergence budgétaire vers la moyenne européenne et en renforçant la contribution des coupables aux coûts du service public judiciaire

Proposition 1 : Modifier la loi organique relative aux lois de finances afin de sanctuariser les crédits de la mission Justice et de les soustraire aux principaux mécanismes de régulation budgétaire en cours d'exécution

Cette réforme s'inscrirait dans le prolongement de la proposition de loi organique pour le redressement de la justice²⁵, adoptée par le Sénat en 2017, qui prévoyait déjà d'exonérer les crédits de l'autorité judiciaire de la mise en réserve et de certaines annulations. Elle irait plus loin en excluant également les annulations par décret prévues à l'article 14 de la LOLF, sauf lorsque les crédits sont devenus sans objet. Toute réduction significative des crédits votés devrait ainsi être autorisée par le Parlement dans le cadre d'une loi de finances. L'objectif est de garantir que les moyens accordés à la justice soient effectivement exécutés et de protéger en particulier les investissements pluriannuels, aujourd'hui particulièrement exposés aux gels, reports et annulations en gestion.

Proposition 2 : Rendre contraignant l'engagement inscrit au point 2.3.1.4 du rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation de la justice 2023-2027 afin de garantir la continuité du financement des opérations immobilières

Aujourd'hui, lorsqu'un chantier prend du retard, les crédits prévus mais non dépensés dans l'année peuvent ne pas être intégralement conservés pour l'exercice suivant. Il est donc proposé que les crédits d'investissement immobilier non consommés soient automatiquement reportés et restent affectés aux seuls projets immobiliers de la justice. Un retard de chantier ou un décalage de calendrier ne pourrait ainsi plus conduire à une perte de crédits ou à leur réaffectation vers d'autres dépenses. Cette réforme donnerait aux grands projets judiciaires, qui s'étalent nécessairement sur plusieurs années, la visibilité budgétaire indispensable à leur bonne exécution.

²⁵ Sénat, proposition de loi organique pour le redressement de la justice, n° 640 (2016-2017), texte n° 8 adopté en première lecture le 24 octobre 2017

Proposition 3 : Inscrire dans une nouvelle loi d'orientation et de programmation une trajectoire de convergence du budget de la justice par habitant vers la moyenne de l'Europe occidentale calculée à 0,3% du PIB par la CEPEJ sur une période de cinq ans, donc d'au moins 50% d'augmentation du budget de la mission Justice d'ici 2032

À l'image de la loi de programmation militaire, cette trajectoire serait sanctuarisée et assortie d'objectifs intermédiaires mesurables ainsi que d'un suivi régulier de leur exécution. Elle permettrait de résorber la sous-dotation chronique de la justice française, aggravée par les annulations budgétaires de 2024 et 2025, tout en offrant à l'institution la visibilité pluriannuelle indispensable à sa politique de recrutement, de formation et d'investissement.

Proposition 4 : Créer un programme budgétaire dédié s'établissant à 3,2 Md€ en 2032 à l'immobilier de la justice (immobilier pénitentiaire et judiciaire compris), placé sous l'égide d'un responsable de programme unique et adossé à une programmation des investissements sur dix ans

Cette enveloppe de crédits, clairement identifiée, permettrait de sanctuariser des dépenses aujourd'hui trop souvent sacrifiées lors des arbitrages budgétaires et de mettre fin à une gouvernance éclatée entre plusieurs acteurs. Il s'agit ici essentiellement des dépenses liées à la construction de nouvelles places de prison ainsi que des nouvelles salles d'audience. Elle garantirait la continuité du financement des opérations, tout en assurant une responsabilité clairement identifiée dans leur conduite. Après la loi d'orientation et de programmation de la justice 2023-2027, principalement consacrée au réarmement humain de l'institution, cette réforme ouvrirait une nouvelle étape de réarmement matériel, centrée sur l'immobilier et les infrastructures numériques.

Proposition 5 : Renforcer la participation financière des personnes condamnées au coût de la procédure pénale en faisant évoluer le droit fixe de procédure prévu à l’article 1018 A du code général des impôts vers un barème proportionné à la gravité de l’infraction et à la peine prononcée (Figure 19)

Pour les contraventions de 5^e classe, le droit serait fixé à 10% du montant de l’amende. Pour les délits donnant lieu à une peine d’emprisonnement ferme, il s’élèverait à 500 € par mois d’emprisonnement prononcé, contre 1 000 € par mois pour les crimes. Le droit applicable aux pourvois en cassation rejetés ou non admis resterait inchangé, à 1 054 €. Appliqué aux condamnations prononcées en 2024, ce nouveau barème représenterait près de 974 M€ de recettes potentielles, dont environ 659 M€ au titre des délits et 311 M€ au titre des crimes. Cette réforme permettrait ainsi de rapprocher davantage la contribution mise à la charge du condamné du coût et de la gravité de la procédure, tout en prévoyant des mécanismes de modulation ou d’exonération pour tenir compte de ses capacités contributives.

FIGURE 19 : UN NOUVEAU BARÈME DE DROITS FIXES DE PROCÉDURE EST PROPOSÉ AFIN DE FAIRE PARTICIPER L’INFRACTEUR À SA JUSTE IMPLICATION DANS LA HAUSSE DES FRAIS DE JUSTICE

Catégories d’infraction	Barème droit de procédure Hémisphère Droit	Total peines prononcées (2024)	Total recettes potentielles
Délit puni de contraventions de 5 ^e classe	10% du montant de l’amende	Nombre d’amendes : 28 k Montant moyen journalier : 419 € Total recette : 11,6 M€	1,2 M€
Délit avec tout ou partie d’emprisonnement ferme	500 € par mois d’emprisonnement prononcé	Nombre de peines de prison : 120 k Quantum moyen prononcé : 11 mois	659 M€
Crime	1 000 € par mois d’emprisonnement prononcée	Nombre de réclusions : 1,8 k Quantum moyen prononcé : 180 mois	311 M€
Pourvoi en Cour de cassation rejeté ou non admis	Inchangé (1 054 €)	Total des pourvois pénaux rejetés ou non admis : 3 k	3 M€
			974 M€

Proposition 6 : Recentrer l'aide juridictionnelle sur les justiciables qui remplissent effectivement les conditions d'éligibilité en renforçant et en automatisant le contrôle de leurs ressources et de leur patrimoine

Le déploiement du système d'information de l'aide juridictionnelle permet déjà d'interroger les données de la DGFIP lors du dépôt d'une demande, mais ce contrôle pourrait être approfondi et systématisé. Les revenus déclarés seraient automatiquement rapprochés des données fiscales disponibles, tandis que les vérifications portant sur le patrimoine mobilier et immobilier seraient renforcées afin de détecter les déclarations incomplètes ou erronées. Le dispositif serait complété par un contrôle a posteriori et par le recouvrement effectif des sommes versées lorsque le bénéficiaire se révèle finalement inéligible.

Proposition 7 : Affecter, par la loi, une fraction du produit des confiscations gérées par l'Agrasc au financement de la justice pénale

En effet, l'agence transforme les avoirs criminels saisis en ressources : en 2025, elle a versé 212 millions d'euros de produit de confiscations, dont 145 millions au budget général de l'État. Aujourd'hui, ces sommes ne reviennent pas à la chaîne pénale qui les a « générées ». La réforme reverserait une part de ce produit à la justice par une disposition de loi de finances. Deux voies sont alors possibles. La première consiste à abonder directement le budget de la mission Justice. La seconde repose sur un fonds de concours dédié, qui fléchierait juridiquement une part du produit des confiscations vers la seule justice pénale, notamment sur le modèle des fonds de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), placée auprès du Premier ministre. Le modèle existe à l'image du fonds de concours « drogues » géré par la MILDECA qui est alimenté par le produit des avoirs définitivement confisqués dans les affaires de trafic de stupéfiants. L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc), qui gère les biens saisis pendant la procédure, en reverse le produit au fonds après le jugement de condamnation. Rattaché au programme budgétaire 129, il est ensuite redistribué selon une clé fixe entre les administrations qui concourent à la lutte (35% à la police, 25% à la gendarmerie, 10% à la douane, 20% à la justice et 10% à des actions de prévention pilotées par la MILDECA) pour financer des équipements et des moyens opérationnels. On notera que, dans ce dispositif, la justice perçoit déjà une part du produit qu'elle contribue à confisquer. Transposé à l'ensemble de la justice pénale, un tel fonds ferait revenir de façon lisible et durable une fraction des confiscations vers les services qui les ont produites. Cependant, une telle affectation locale se heurterait en effet au principe de non-affectation

budgétaire, poserait une question d'impartialité du juge et créerait des inégalités entre territoires. Outre les ressources dégagées, la mesure inciterait les enquêteurs et les magistrats à développer le volet patrimonial des enquêtes, puisque la justice en percevrait directement le bénéfice. Le benchmark étranger montre que l'affectation d'une partie des avoirs criminels aux administrations régaliennes est compatible avec une gestion budgétaire centralisée. En Angleterre et au pays de Galles, le *Proceeds of Crime Act* encadre la confiscation, tandis que l'*Asset Recovery Incentivisation Scheme* redistribue environ 50%²⁶ des sommes recouvrées aux administrations ayant contribué à l'identification, à la confiscation et au recouvrement des avoirs criminels. Au cours de l'exercice clos en mars 2025, 160 millions de livres²⁷ ont ainsi été reversés aux organismes compétents, afin notamment de renforcer leurs capacités d'enquête et de recouvrement. L'Italie retient une logique moins directement incitative mais tout aussi utile comme précédent. L'ANBSC organise la réutilisation publique ou sociale des biens confisqués (4 879²⁸ biens immobiliers ont été affectés en 2024) tandis que les disponibilités financières du *Fondo unico giustizia* sont traditionnellement réparties à hauteur de 49%²⁹ pour le ministère de la Justice, 49% pour le ministère de l'Intérieur et 2% pour le budget général de l'État.

²⁶ Crown Prosecution Service, « Proceeds of Crime », Legal Guidance, rubrique « Asset Recovery Incentivisation Scheme »

²⁷ Home Office, *Asset Recovery Statistics : Financial Years Ending 2020 to 2025*, statistiques officielles publiées le 11 septembre 2025

²⁸ Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Rendiconto generale 2024 - Relazione sulla gestione e nota integrativa, 2025

²⁹ Ministère italien de la Justice, « Fondo Unico Giustizia 2022 », rubrique « Ripartizione tra ministeri »

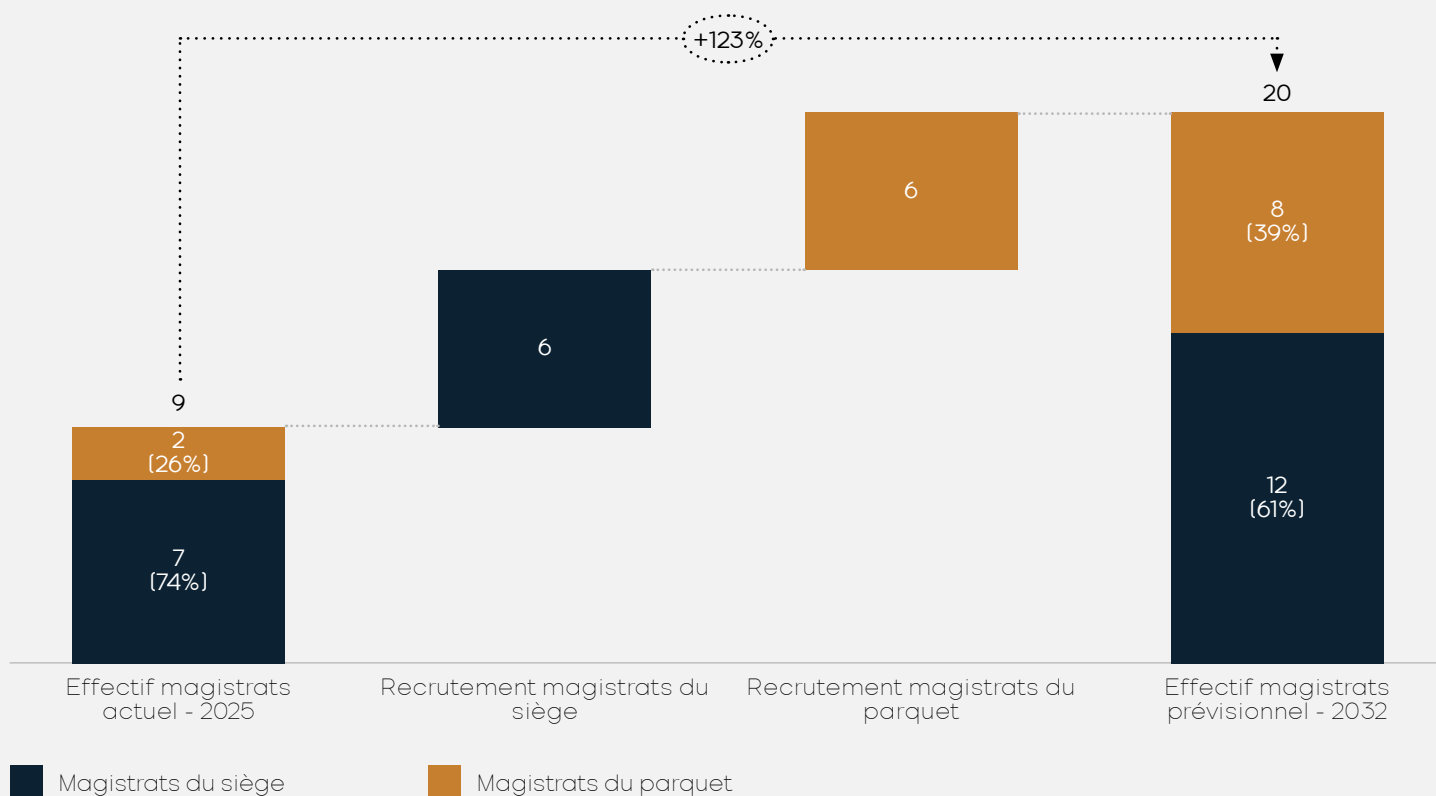
B. Renforcer les capacités humaines et opérationnelles de la justice en augmentant les effectifs de magistrats et de surveillants, en recentrant les fonctions juridictionnelles sur le jugement et en modernisant l'exécution des peines et les greffes grâce à l'intelligence artificielle

Proposition 8 : Adopter une loi de programmation des effectifs pour la période 2027-2032, prenant le relais de la LOPJ 2023-2027 qui s'était concentrée sur un premier réarmement humain

Cette loi fixerait une cible claire : porter le nombre de magistrats vers 20k d'ici 2032, contre environ 9k aujourd'hui. Ce niveau correspond au ratio médian européen. La France ne compte en effet que 11 juges pour 100k habitants, contre 18 en médiane européenne, et l'écart est encore plus marqué pour le parquet, avec 3 procureurs pour 100k habitants contre 11. Atteindre cette cible suppose de lever deux verrous. Le premier est la formation. Il faut tripler les capacités de l'École nationale de la magistrature, sans quoi aucune montée en charge n'est possible. Le second est le vivier de recrutement. La voie classique du concours ne suffira pas à elle seule. Il convient donc de diversifier les modes d'accès, notamment en facilitant la reconversion vers la magistrature de fonctionnaires issus d'autres administrations régaliennes, comme la police, la gendarmerie ou les armées, recruter des magistrats à titre temporaire et des juges honoraires. L'enjeu de cette programmation est d'inscrire l'effort dans la durée. Le recrutement et la formation d'un magistrat prennent plusieurs années, ce qui rend indispensable une trajectoire pluriannuelle stable et sanctuarisée.

FIGURE 20 : LE SURSAUT JUDICIAIRE, LES EFFECTIFS DE MAGISTRATS PORTÉS AU NIVEAU EUROPÉEN À HORIZON 2032

En # pax, France, 2025-2032



Proposition 9 : Élargir la réserve judiciaire et organiser l'emploi comme une capacité de renfort temporaire au profit des juridictions confrontées à une surcharge exceptionnelle ou à des vacances de postes

Principalement composée de magistrats honoraires, cette réserve serait mobilisée à la demande des chefs de cour, sur la base d'indicateurs objectifs tels que le niveau des stocks, les délais de jugement, le taux de vacance des postes ou l'existence d'un contentieux exceptionnel. Les réservistes pourraient être affectés pour quelques semaines ou quelques mois à une juridiction afin de tenir des audiences supplémentaires, participer au traitement de stocks d'affaires ou remplacer temporairement un magistrat absent, sans se substituer durablement aux effectifs titulaires. Pour rendre ce dispositif réellement opérationnel, le plafond annuel de vacations serait relevé et un vivier national de réservistes disponibles serait constitué, avec la possibilité d'affectations rapides dans les juridictions les plus en tension. En Angleterre et au Pays de Galles, les *Recorders*³⁰ constituent un corps de juges non permanents, rémunérés à la vacation et mobilisables environ 30 jours par an pour renforcer principalement les Crown Courts.

Proposition 10 : Substituer aux périodes de service allégé un principe de continuité annuelle de l'activité des juridictions

Les tribunaux resteraient pleinement opérationnels tout au long de l'année, les magistrats et les personnels de greffe prenant leurs congés par roulement individuel plutôt que sur une période commune. L'objectif est de maintenir une capacité de jugement stable et de limiter les effets de stock ainsi que l'allongement des délais d'audiencement aujourd'hui provoqués par les vacations judiciaires, durant lesquelles seules les affaires urgentes sont traitées. Une telle réforme supposerait toutefois un effort important de politique RH et d'organisation interne. Elle impliquerait une planification plus fine des congés, une meilleure anticipation des besoins de remplacement, une coordination renforcée entre magistrats, greffes et chefs de juridiction, ainsi qu'un suivi des effectifs permettant de garantir en permanence des équipes suffisantes.

³⁰ Courts and Tribunals Judiciary, « *Recorders* » ; House of Commons, Justice Committee, *Courts and Tribunals Bill*, 2026

Proposition 11 : Supprimer le juge de l'application des peines (JAP) et poser le principe selon lequel une peine d'emprisonnement ferme prononcée par la juridiction de jugement doit être exécutée conformément à la décision rendue

Aujourd'hui, une peine définitivement prononcée peut encore faire l'objet, au stade de son exécution, de mesures de semi-liberté, de placement extérieur, de détention à domicile sous surveillance électronique ou de libération conditionnelle décidées par le JAP. Cette seconde phase juridictionnelle brouille la lisibilité de la sanction et conduit à ce qu'une peine prononcée au terme du procès puisse être substantiellement transformée quelques mois plus tard. La juridiction de jugement aurait donc vocation à déterminer dès le prononcé de la condamnation la nature, la durée et, le cas échéant, les modalités d'aménagement de la peine. Une fois la décision définitive, les services pénitentiaires d'insertion et de probation seraient chargés de son suivi et de sa mise en œuvre, mais ne pourraient en modifier la substance. Les quelque 450 magistrats actuellement affectés à l'application des peines pourraient être redéployés vers les juridictions confrontées aux stocks les plus importants.

Proposition 12 : Porter le nombre de greffiers de 17k à 26k et de généraliser à l'ensemble des juridictions l'usage d'outils d'intelligence artificielle souverains pour les tâches qui peuvent être automatisées, ce qui permettrait de faire gagner aux agents jusqu'à 30% de productivité supplémentaire

Le greffe perd une part importante de sa productivité dans des tâches répétitives et chronophages, alors qu'il connaît un engorgement systémique. Sont notamment visées la retranscription des audiences, la mise en forme et la notification des décisions, la préparation des convocations, l'alimentation des applicatifs métiers et la recherche juridique. Cette généralisation prolongerait les démonstrateurs prévus dès 2027 dans les tribunaux pilotes, en s'appuyant sur des solutions nationales comme Mistral. L'objectif est de recentrer le greffier sur les tâches à forte valeur ajoutée et de récupérer une large part de la productivité perdue. Le Royaume-Uni constitue déjà un benchmark intéressant pour l'automatisation de certaines tâches aujourd'hui assurées par les greffes. HM Courts & Tribunals Service (HMCTS) expérimente notamment la retranscription et la synthèse automatisées des audiences, l'anonymisation des décisions et documents ainsi que la recherche assistée par IA dans les systèmes de gestion des affaires. Un pilote de douze semaines a ainsi testé la retranscription automatique des audiences et des jugements oraux devant l'*Immigration and Asylum Chamber*, avec des premiers résultats jugés encourageants par

l'administration. Plus largement, le plan³¹ IA du ministère britannique de la Justice prévoit d'automatiser progressivement des tâches administratives répétitives telles que le remplissage de formulaires, la vérification croisée de données ou la programmation de tâches. Ces expérimentations constituent un précédent directement transposable à la retranscription automatique des audiences sous le contrôle du greffier, qui conserverait la responsabilité de vérifier la fidélité et la régularité du procès-verbal.

Proposition 13 : Inscrire dans la loi de programmation des effectifs une trajectoire pluriannuelle de recrutement de surveillants, calée sur le rythme de livraison des établissements avec une hausse du nombre de surveillants de 30k à 46k soit un recrutement de 16k surveillants sur la période

La densité carcérale atteint 139%, avec plus de 89k détenus pour environ 64k places avec un ratio de surveillant par détenus loin des standards européens. Ce déficit pèse sur la sécurité des établissements, la prise en charge des détenus et la mise en œuvre des nouvelles places de prison, qui resteront inutilisables sans personnel pour les faire fonctionner. Cette trajectoire suppose d'augmenter en parallèle les capacités de formation de l'École nationale d'administration pénitentiaire. Mais le recrutement ne suffira pas sans un effort sur l'attractivité, le métier de surveillant souffrant d'un manque de candidats et d'une forte rotation. Il convient donc de l'accompagner d'une revalorisation indemnitaire, d'une amélioration des conditions de travail et de logement, et d'un déroulé de carrière plus lisible. L'enjeu est de garantir que l'effort immobilier engagé sur les prisons s'accompagne des moyens humains nécessaires à son bon fonctionnement.

³¹ Ministry of Justice, AI Action Plan for Justice, 31 juillet 2025 ; HM Courts & Tribunals Service, « *HMCTS is accelerating the responsible adoption of artificial intelligence (AI) to transform the courts and tribunals* », 3 septembre 2025

C. Accroître rapidement les capacités immobilières et pénitentiaires de la justice en résorbant le déficit de salles d’audience, en déployant des solutions modulaires et temporaires, et en libérant des places par l’éloignement des délinquants étrangers

Proposition 14 : Engager un programme national de construction de salles d’audience afin de porter leur nombre d’environ 3k à 6k, pour un coût estimé à 660 M€

Cette augmentation des capacités immobilières permettrait d’adapter le parc au nombre de magistrats en activité, de réduire la mutualisation des créneaux d’audience et de limiter les délais de jugement liés au manque de salles disponibles. Le programme serait inscrit dans une trajectoire pluriannuelle afin de garantir la réalisation effective des constructions.

Proposition 15 : Porter à 50% la part des extractions judiciaires remplacées par une visioconférence, contre 33% au premier semestre 2025

Les extractions en présentiel mobilisent d’importants moyens humains et matériels et exposent les personnels à des risques de sécurité, comme l’a tragiquement illustré l’attaque d’Incarville en mai 2024. Le PLF 2026 souligne ainsi la nécessité d’accroître le recours à la visioconférence

FIGURE 21 : UN PLAN DE CONSTRUCTION DE PLACES POUR ATTEINDRE 100% DE DENSITÉ CARCÉRALE À HORIZON 2032



Note : ¹Inclut les structures telles que les bases militaires désaffectées ou les prisons ships

lors des échanges entre détenus et magistrats, en renforçant l'équipement des établissements pénitentiaires et des tribunaux et en réservant la comparution physique aux situations où elle apparaît nécessaire. La cible gouvernementale n'étant que de 36%³² en 2028, son relèvement à 50% permettrait d'accélérer sensiblement cette substitution et de réduire le nombre d'extractions physiques.

Proposition 16 : Construire de l'ordre de 50k places à l'horizon 2032 avec un objectif clair, ramener le taux d'occupation des prisons à 100%, représentant un investissement de 17 Md€ sur la période. Le point de départ est celui de mai 2026, avec 89k détenus pour 64k places opérationnelles, soit une densité de 139%

Deux hypothèses structurent la projection. La population détenue augmente de 4% par an, ce qui la porte à 112k personnes en 2032. Dans le même temps, 500 places vétustes ferment chaque année, soit 3k sur la période. Pour atteindre 100% d'occupation, le nombre de places doit rejoindre celui des détenus à l'horizon 2032. Cela suppose de construire 51k places sur la période (64k places opérationnelles 2026 + 51k places construites plan prison - 3k fermetures = 112 k places nettes disponibles 2032). Ce volume combine trois besoins. Résorber le surnombre actuel, suivre la hausse de la population et remplacer les places fermées. Sous ces hypothèses, le taux d'occupation recule régulièrement, de 139% en 2026 à 100% en 2032. Mais cette ambition se heurte à de nombreux obstacles, autant légaux que sociétaux. La rareté du foncier en zone urbaine, les contentieux d'implantation, des délais de construction souvent supérieurs à dix ans et une faible acceptabilité locale freinent durablement la création de places. Il est donc indispensable de réfléchir, en parallèle de la construction neuve, à d'autres solutions.

Proposition 17 : Mobiliser l'immobilier militaire inutilisé pour le convertir en établissements pénitentiaires

De nombreuses emprises, comme d'anciennes casernes désaffectées, appartiennent déjà à l'État et présentent des caractéristiques utiles, notamment des sites clos, dotés de murs d'enceinte et souvent éloignés des zones d'habitation dense. Réaffecter ces terrains et bâtiments éviterait les délais et les coûts d'acquisition foncière, et faciliterait l'acceptabilité locale, souvent un obstacle majeur à l'implantation d'une prison. C'est l'un des leviers capacitaires les plus immédiatement disponibles. Plusieurs conditions encadrent toutefois la mesure. La conversion suppose des travaux d'adaptation aux normes de sécurité et de détention, dont le coût et les délais doivent être docu-

³² Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2026 : Justice*, rapporteur spécial Antoine Lefèvre, novembre 2025

mentés au cas par cas. Elle exige une coordination étroite avec le ministère des Armées sur le choix des sites cédés. Enfin, l'éloignement de certaines emprises peut poser des difficultés d'affectation du personnel et de maintien des liens familiaux des détenus, qu'il faudra anticiper.

Proposition 18 : Diversifier fortement les modes de création de places afin d'accélérer la montée en capacité du parc pénitentiaire

Le plan de construction reposerait sur un mix combinant 55% de places en établissements classiques, 40% en structures modulaires et 5% en bateaux-prisons. Les établissements modulaires, construits en usine puis assemblés sur site, permettraient de créer des unités de 100 à 200 places en environ 18 mois, contre près de sept ans pour une prison traditionnelle, pour un coût estimé à 200 k€ par place contre 400 k€ dans le parc classique. Ils seraient prioritairement destinés aux courtes peines et aux détenus présentant une dangerosité limitée. En complément, les bateaux-prisons constitueraient une capacité temporaire immédiatement mobilisable, sans acquisition foncière lourde, sur le modèle du Vernon C. Bain Center à New York ou du HMP Weare britannique. Cette diversification permettrait d'augmenter rapidement les capacités disponibles tout en réservant les établissements classiques, plus coûteux et plus longs à construire, aux détentions nécessitant les niveaux de sécurité les plus élevés.

Proposition 19 : Faire de l'éloignement des détenus étrangers condamnés une priorité de la politique pénitentiaire, en organisant autant que possible leur départ avant le terme de leur peine et la poursuite de son exécution dans leur pays d'origine

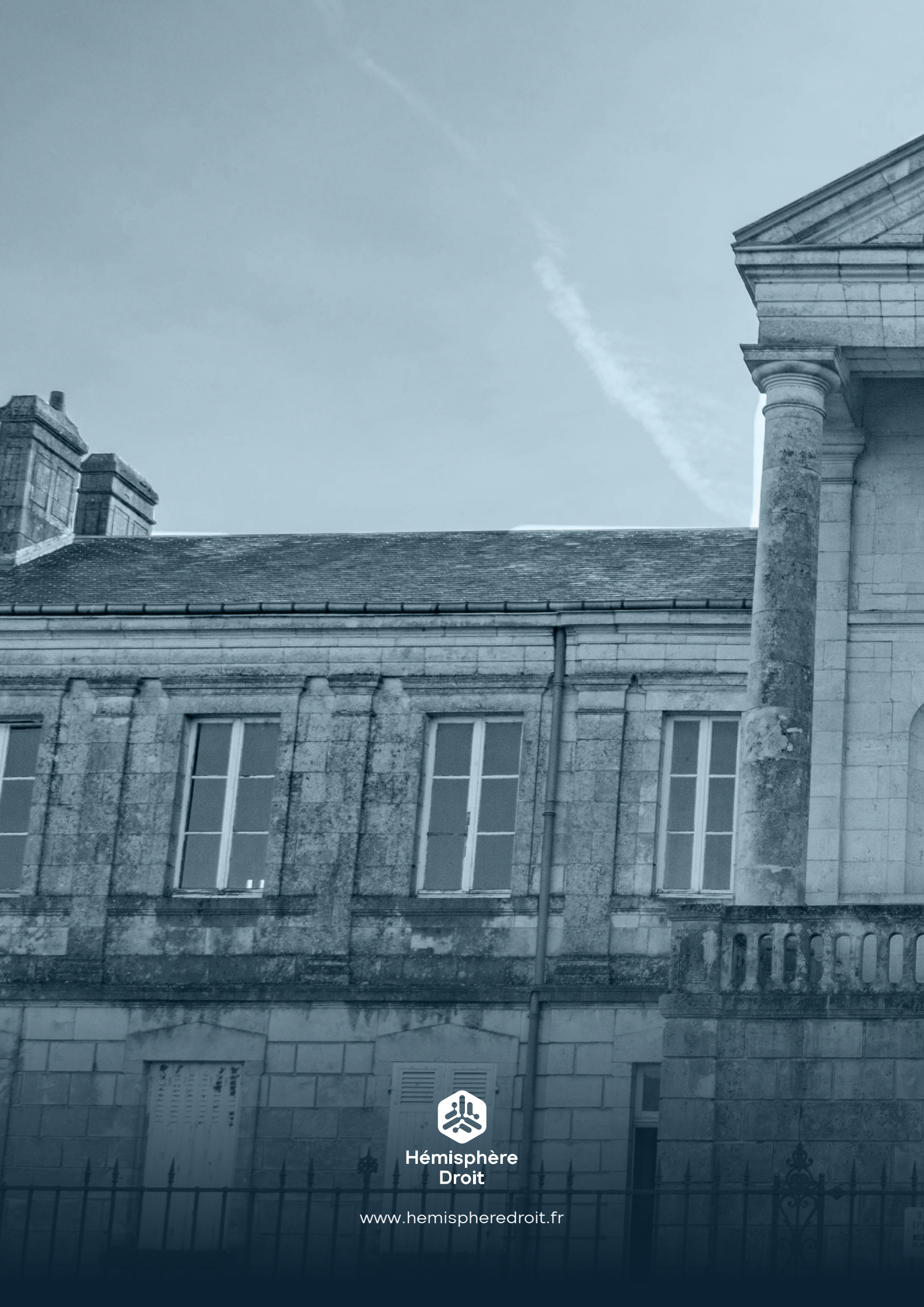
Au 8 janvier 2026, 21 155 détenus étrangers représentaient près de 24% de la population carcérale. Plutôt que d'attendre la fin de leur détention pour procéder à leur éloignement, le recours aux transfèrements internationaux, à la reconnaissance mutuelle des condamnations au sein de l'Union européenne et, lorsque les conditions sont réunies, à la libération conditionnelle assortie d'une mesure d'éloignement devrait être systématiquement examiné. Cette politique permettrait de libérer plus rapidement des places tout en assurant la poursuite de l'exécution de la peine à l'étranger. Sa montée en puissance suppose de renforcer les accords bilatéraux et la coopération consulaire, notamment pour accélérer la délivrance des laissez-passer, en utilisant si nécessaire les politiques de visas et de coopération comme leviers à l'égard des États refusant de reprendre leurs ressortissants.





**Hémisphère
Droit**

contact@hemispheredroit.fr



Hémisphère
Droit

www.hemispheredroit.fr