INSTITUT Montaigne

# JUSTICE

## Réconcilier les Français avec leur justice

SE PROTÉGER

les REPÈRES de MONTAIGNE

Délais trop longs, peines non exécutées, prisons surpeuplées : la justice française, garante de la paix civile, peine à protéger, sanctionner et éviter la récidive.

Réconcilier les Français avec leur justice est une exigence démocratique.

les REPÈRES de MONTAIGNE

# JUSTICE

La justice concerne tous les Français : protection des victimes, litiges du quotidien, contrats, séparations, affaires familiales, etc. Quand elle est trop lente, illisible ou mal exécutée, elle perd en crédibilité, abîme la confiance et fragilise l'ensemble de la société. Face aux inégalités d'accès qui se creusent et au mille-feuille des normes qui s'épaissit, il est impératif d'engager des réformes. Tout l'enjeu est désormais de réconcilier les Français avec leur justice, qu'elle soit pénale ou civile, en la rendant plus efficace, lisible, prévisible et adaptée aux nouveaux défis.

## Définition

La justice comprend deux ordres de juridiction : l'ordre judiciaire, qui tranche les litiges civils et juge les infractions pénales, et l'ordre administratif, qui contrôle l'action de l'administration. Cette note se consacre essentiellement à l'ordre judiciaire, dans ses dimensions civile et pénale.

Au sein de l'ordre judiciaire, les magistrats du siège jugent en toute indépendance et sont inamovibles et ceux du parquet exercent l'action publique. Les greffiers assistent les magistrats et authentifient les actes juridictionnels tandis que les avocats conseillent et défendent les parties. La justice pénale protège la société, sanctionne les infractions et prépare la réinsertion. La justice civile, elle, règle les litiges entre les citoyens.

Consacrée par la Constitution de 1958, l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle et rend ses décisions au nom du peuple français. L'égal accès à la justice repose sur un ensemble de garanties constitutionnelles et conventionnelles.

Cette note fait partie d'une collection de 25 notes thématiques publiées par l'Institut Montaigne pour l'élection présidentielle 2027 :

## *Les repères de Montaigne 25 recommandations pour la France*

L'Institut Montaigne traite ici une vingtaine de thèmes interdépendants jugés cruciaux. Ils s'organisent autour des 4 ambitions qui doivent animer une campagne présidentielle :

- **Protéger la nation**
- **Créer de la richesse pour tous**
- **Garantir le vivre ensemble**
- **Mettre en œuvre efficacement les politiques publiques**

Par souci de priorisation, certains thèmes ne font pas l'objet de note dédiée malgré leur importance (culture, sport, politique de la ville, transports, etc.).



## SE PROTÉGER

**SÉCURITÉ NATIONALE**
Protéger nos intérêts vitaux

**SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE**
Renforcer notre résilience

**DÉFENSE NATIONALE**
Faire face aux nouvelles menaces

**POLITIQUE ÉTRANGÈRE**
Assurer la crédibilité et le rayonnement de la France

**FRANCE-EUROPE**
Développer nos intérêts communs

**SÉCURITÉ INTÉRIEURE**
Garantir la sécurité sur l'ensemble du territoire

**JUSTICE**
Réconcilier les Français avec leur justice



## CRÉER DE LA RICHESSE

**COMPÉTITIVITÉ**
Combattre à armes égales

**TRAVAIL ET POUVOIR D'ACHAT**
Vivre mieux de son travail

**INNOVATION ET TECHNOLOGIES**
S'adapter en continu

**ÉDUCATION**
Une école qui instruit et émancipe

**ÉNERGIE**
Produire une énergie compétitive, souveraine et durable

**AGRICULTURE**
Relancer notre modèle agricole



## VIVRE ENSEMBLE

**ACCÈS AUX SOINS**
Être bien soigné partout en France

**RETRAITE**
Garantir un système équitable et pérenne

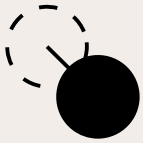
**LOGEMENT**
Rendre le logement accessible

**POLITIQUE FAMILIALE**
Répondre aux nouvelles réalités

**PAUVRETÉ ET PRÉCARITÉS**
Agir pour les plus fragiles

**IMMIGRATION ET INTÉGRATION**
Piloter, intégrer et apaiser

**ENVIRONNEMENT ET CLIMAT**
Faire de la transition écologique une force



## METTRE EN ŒUVRE

**RÉFORME DE L'ÉTAT**
Rationaliser et responsabiliser

**FONCTION PUBLIQUE**
Moderniser pour mieux servir

**DÉMOCRATIE**
Restaurer la confiance politique

**FINANCES PUBLIQUES**
Financer nos ambitions

**DÉBUT DE MANDAT**
Passer à l'action

# SOMMAIRE

**p.08**

## MIEUX COMPRENDRE

p.10
**En quelques chiffres**
|
p.11
**Comment en est-on arrivé là ?**
|
p.14
**Que se passe-t-il si on ne fait rien ?**
|
p.15
**Nos atouts**
|
p.16
**Vu de nos territoires**
|
p.18
**Et ailleurs ?**
|
p.20
**Le champ de contraintes**
|
p.22
**Les idées reçues du débat**

**p.24**

## DANS LE DÉBAT

p.28
**Idée N°1**
|
p.38
**Idée N°2**

**p.50**

## LA RECOMMANDATION DE MONTAIGNE

p.52
**Nos principes d'arbitrage**
|
p.55
**Pourquoi cette voie ?**
|
p.61
**Feuille de route**
|
p.64
**Coût et ressources**
|
p.65
**Indice d'acceptabilité**

**p.66**

## SOURCES

# LES REPÈRES DE MONTAIGNE

## PARTIE 1



# MIEUX COM-PRENDRE

# EN QUELQUES CHIFFRES

**13 Md€**

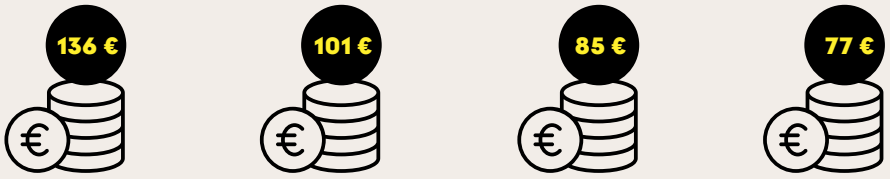
**BUDGET DE LA JUSTICE EN 2026, AU 10E RANG DU BUDGET DE L'ÉTAT**



**63 %** des personnes sorties de prison en 2016 ont de nouveau été sanctionnées dans les 5 ans ; 77 % chez les moins de 25 ans

**41 %** des peines de prison ferme ont été aménagées ou converties avant incarcération

Moyenne de dépense par an et par habitant pour le système judiciaire




Allemagne | Italie | Europe | France

**141 %**



Taux de surpopulation carcérale en France : 88 829 détenus en juin 2026 contre 84 447 en juin 2025 (+5,2 %) pour 63 237 places.

**28 mois**

**DURÉE MOYENNE DES PROCÉDURES DE DIVORCE EN 2020**

**Qu'est-ce que cela dit ?**

**UNE JUSTICE PARALYSÉE**

La justice peine à remplir ses missions premières : protéger, arbitrer, sanctionner, réconcilier et réinsérer. Avec des taux de récidive légale en hausse tendancielle, une surpopulation carcérale record et des pénuries de personnels, le système judiciaire français se trouve pris en étau entre une demande croissante de protection et des moyens insuffisants.

Cette situation nourrit un cercle vicieux : la lenteur des procédures alimente le sentiment d'impunité, qui abîme la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire – fondement pourtant du contrat social.

# COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?

## LA MULTIPLICATION DES NORMES A RENDU LE SYSTÈME ILLISIBLE

La justice pénale sanctionne les infractions au nom de la société ; la justice civile tranche les litiges entre personnes privées. Ces deux logiques distinctes sont soumises à une même inflation normative. Le corpus de lois et de règlements ne cesse de grossir en France, ce qui nuit à la lisibilité du système et complexifie le travail des acteurs de la justice dans notre pays. Le législateur n'est pas seul à produire du droit : le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel créent également des normes par leur jurisprudence. Si le Conseil constitutionnel a érigé l'intelligibilité de la loi en exigence constitutionnelle en 1999, la France compte aujourd'hui 99 098 articles législatifs et 267 910 articles réglementaires, et un volume de mots en hausse de plus de 81 % en vingt ans. Résultat : un droit illisible, y compris pour les professionnels, et des objectifs qui se neutralisent.

## UN SYSTÈME DURABLEMENT SOUS TENSION

Si la France alloue moins de ressources à sa justice que ses voisins européens, le diagnostic budgétaire ne se résume pas à un classement. En 2024, les dépenses consacrées aux juridictions représentaient 0,283 % du PIB en France, contre une médiane de 0,295 % dans l'Union européenne. Selon la CEPEJ, la France compte 11,6 juges professionnels et 3,2 procureurs pour 100 000 habitants, contre respectivement 22,6 et 11,3 en moyenne, et 23,4 et 11,2 en médiane dans les pays évalués ; les juges non professionnels, notamment consulaires et prud'homaux, sont comptabilisés séparément. De fait, la difficulté française tient à la combinaison d'effectifs contraints, de délais élevés, d'un important volume d'affaires en attente de traitement et de fortes disparités territoriales.

La pénurie de moyens s'accompagne d'une crise structurelle des prisons, la France présente, au 31 janvier 2025, avec la Turquie, l'une des densités carcérales les plus élevées d'Europe.

Face à cette situation, la loi d'orientation et de programmation prévoit 10,75 Md€ de budget annuel hors pensions en 2027 et 10 000 créations d'emplois sur 2023–2027 ce qui correspond à un effort cumulé supplémentaire d'environ 7,5 Md€. Si ces moyens sont très importants, ils restent en-deçà des besoins réels face à une délinquance qui augmente.

## DES DÉLAIS QUI MINENT LA CONFIANCE

En matière pénale, au T4 2025, 17,8 mois s'écoulent en moyenne, pour les mis en cause dont l'affaire a été traitée par le parquet, entre les faits et le classement ou la première orientation.

En 2024, le délai estimé de résolution en première instance des affaires non pénales était de 341 jours en France, contre une médiane UE de 104 jours ; pour les seules affaires civiles et commerciales contentieuses, il était de 434 jours contre une médiane de 248. De même, les écarts territoriaux aggravent le sentiment d'inégalité : il faut

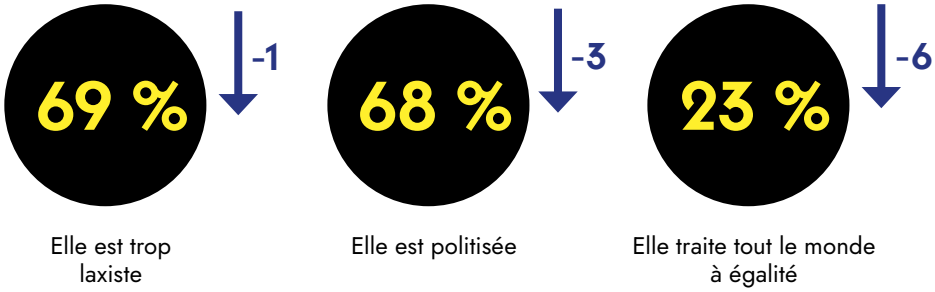
13,9 mois d'attente dans le Rhône en 2025 entre le début des faits et le classement ou la première orientation contre plus du double en Martinique (32,1 mois). En matière familiale, la lenteur des procédures a des conséquences particulièrement sensibles, qu'il s'agisse de la résidence des enfants, des obligations alimentaires, de la protection contre les violences ou de l'assistance éducative.

Cette lenteur a également des conséquences sur l'engorgement des prisons. Au 1er juin 2026, 24 242 personnes détenues sont prévenues, soit 27,3 % de la population des prisons. L'interdiction des peines de moins d'un mois et l'aménagement de principe des peines de moins de six mois ont poussé les juges vers des condamnations plus longues, souvent aménagées à leur tour. Cela conduit à une perception biaisée car, aux yeux du public, la peine est prononcée mais jamais exécutée.



**Mieux comprendre**

**PERCEPTION DE LA JUSTICE PAR LES FRANÇAIS**



## Chronologie

**1958**

### ↘ Naissance d'un nouveau système

Trois principes guident la réforme : rapprocher la justice du justiciable (nouvelle carte judiciaire), professionnaliser la magistrature (école de formation, statut renforcé) et individualiser la peine (création du juge de l'application des peines). La Constitution consacre l'autorité judiciaire « gardienne de la liberté individuelle », dont le Président de la République garantit l'indépendance.

**1981**

### ↘ Abolition de la peine de mort

L'abolition de la peine de mort consacre une justice fondée sur le respect de la dignité humaine. La France était l'un des derniers pays d'Europe occidentale à l'appliquer.

**1994 2004**

### ↘ Dix ans de refonte du système pénal

Entré en vigueur en 1994, le nouveau code pénal rompt avec l'architecture du code de 1810. Les crimes contre l'humanité et les atteintes aux personnes précèdent désormais les atteintes aux biens et à l'État. Le nouveau code instaure également la responsabilité pénale des personnes morales. La loi Guigou de 2000 renforce la présomption d'innocence et les droits des victimes. La loi Perben II de 2004 crée un régime procédural propre à la criminalité organisée.

**2004 2021**

### ↘ Rallongement des délais de prescription

La prescription désigne le délai au-delà duquel on ne peut plus engager de poursuites. Depuis les années 2000, ce délai a été allongé à plusieurs reprises, notamment pour les crimes sexuels sur mineurs : de 20 à 30 ans après la majorité de la victime, et des mécanismes dits de prescription glissante. Cette meilleure protection des victimes a aussi gonflé le stock d'affaires à juger.

**2016 2020**

### ↘ Déjudiciarisation et réorganisation de la justice civile

La loi « Justice du XXIe siècle » de 2016 accélère la déjudiciarisation. Depuis 2017, le divorce par consentement mutuel peut être conclu sans juge, les réformes de 2016 et 2019 développent le recours aux modes amiables et la loi de 2019 fusionne les tribunaux d'instance et de grande instance au sein du tribunal judiciaire. Ces réformes allègent certaines tâches du juge, sans pourtant suffire à résorber les délais civils.

# QUE SE PASSE-T-IL SI ON NE FAIT RIEN ?



Sans réforme, la défiance envers l'institution judiciaire continuera de s'installer.

- Pour les justiciables, concernés par des litiges du quotidien, des procédures familiales ou pénales, l'allongement des délais impactera leur vie quotidienne et alimentera la défiance envers le système. Une part croissante d'entre eux pourrait renoncer à saisir le juge et à vouloir trouver des moyens alternatifs pour se faire justice.
- Pour le système judiciaire, les juridictions débordées verront leurs stocks d'affaires continuer de croître tandis que les délais de traitement demeureront élevés, avec des conséquences concrètes pour les justiciables et les entreprises, entraînant des jugements hâtifs. Les peines de prison croissantes ne seront pas exécutées faute de place et d'encadrements, rendant la justice inopérante.
- Pour les entreprises, les délais d'exécution des décisions de justice pèsent sur leur compétitivité et sur l'attractivité du territoire.



**103 700**

**années de prison prononcées en 2024 pour les délits jugés concernant des majeurs (contre 87 300 en 2016)**

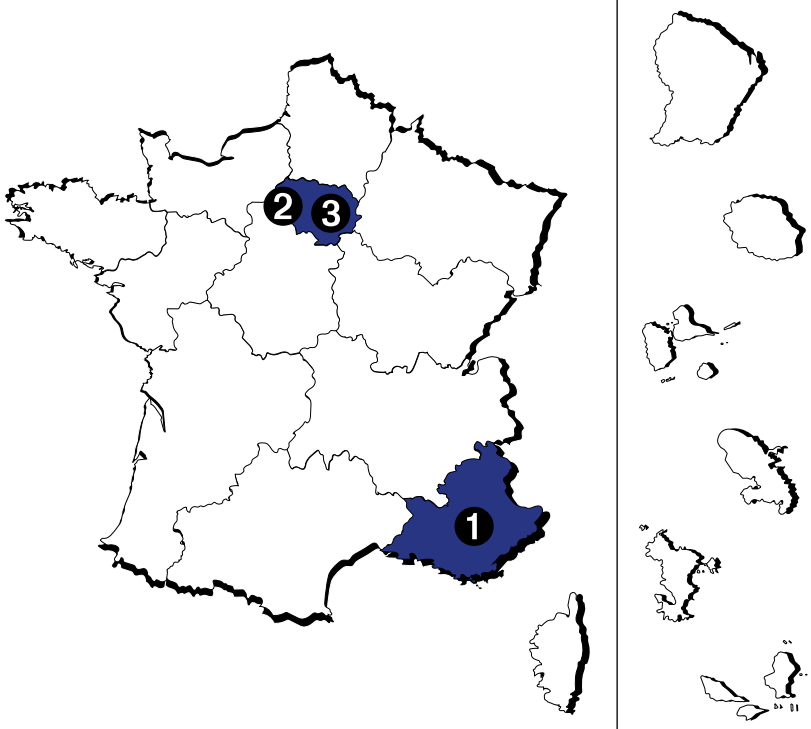
# NOS ATOUTS POUR RENVERSER LA TENDANCE

**La France fait partie des rares pays où l'accès au juge demeure largement financé par la collectivité.** Depuis le 1er mars 2026, néanmoins, certaines instances civiles et prud'homales sont soumises à une contribution de 50 €, sous réserve d'exonérations. Bien que les avocats, l'expertise et l'exécution puissent rester payants, il existe également une aide juridictionnelle. Créée par la loi du 10 juillet 1991, l'aide juridictionnelle prend en charge tout ou partie des frais. En 2024, les CARPA ont rétribué 967 563 missions réalisées par des avocats au titre de cette aide. Néanmoins, même la partie gagnante n'obtient pas nécessairement le remboursement intégral de ses frais d'avocat.

Si la confiance envers la justice reste faible, la satisfaction des usagers qui ont affaire à la justice (minoritaires dans la population française) est beaucoup plus importante : **en tant qu'usagers, 70 % des Français interrogés répondent qu'ils sont satisfaits de l'action de la justice** (Delouvrier 2025). De même, parmi les 35 % des adultes résidant en France qui déclarent avoir été personnellement confrontés à la justice au moins une fois dans leur vie, en demande ou en défense, 77 % des justiciables dont l'affaire est terminée se déclarent satisfaits de la décision rendue, dont 44 % totalement (Infostat Justice n°204).

# VU DE NOS TERRITOIRES

Parce que les politiques publiques concernent les Français dans toute la France, **l'Institut Montaigne et l'Institut Enterritoires ont souhaité faire entendre le point de vue d'acteurs clés de nos régions** sur les grands enjeux du débat présidentiel.




Plusieurs dizaines d'élus, de responsables économiques, de représentants associatifs ou d'acteurs engagés dans la vie locale nous livrent leur regard et leurs attentes (ci-contre, 3 extraits).



1

**Rudy Manna**
Délégué national UNSA Police, Président régional PACA Mutuelle MGP

**La justice française est confrontée à des difficultés structurelles** : un manque de moyens humains et matériels, une procédure pénale devenue particulièrement complexe et un retard accumulé depuis de nombreuses années.

Marseille est un territoire particulièrement exigeant, marqué par le narcobanditisme, la criminalité organisée et une forte délinquance du quotidien. Son principal atout réside dans la coopération entre police, gendarmerie, magistrats, administration pénitentiaire, collectivités et monde associatif.

Les priorités sont de renforcer les moyens de la chaîne pénale, poursuivre la numérisation, développer l'intelligence artificielle pour les dossiers les plus simples et améliorer l'exécution des décisions. Une réponse pénale plus rapide, lisible et effectivement exécutée contribuerait à restaurer la confiance des citoyens.



2

**Cedric Pemba-Marine**
Maire du Port-Marly

**Le premier enjeu est celui du temps : une décision juste mais rendue trop tard perd une grande partie de son efficacité et nourrit la défiance.** Les magistrats et l'ensemble des professionnels font leur travail dans des conditions souvent difficiles. La priorité consiste donc moins à opposer magistrats, élus ou forces de sécurité qu'à leur redonner collectivement les moyens d'agir. Il faut poursuivre le renforcement des effectifs, simplifier les procédures et rechercher une meilleure lisibilité des sanctions et de leur exécution.

Comme maire, j'ai été amené à recevoir avec leurs parents des mineurs auteurs d'incivilités ou de premiers faits de délinquance. Ces rappels à la règle sont utiles lorsqu'ils interviennent suffisamment tôt, mais montrent leurs limites lorsque les comportements se sont installés. Cela plaide pour une chaîne de réponses beaucoup plus rapide et graduée, permettant aux élus, éducateurs, forces de sécurité et magistrats d'intervenir chacun à leur place.



3

**Kadir Mebarek**
Maire de Melun et avocat au Barreau de Paris

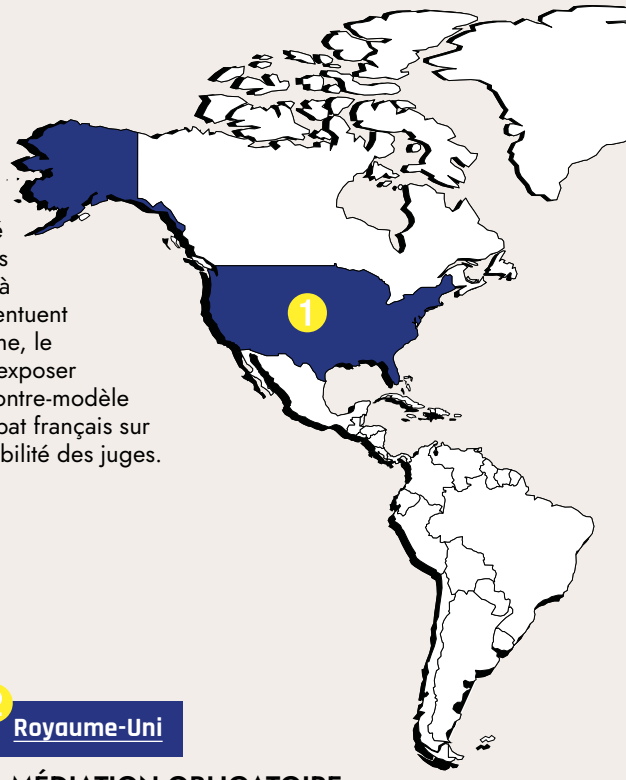
**Les Français attendent moins une justice plus sévère qu'une réponse faisant reculer le sentiment d'impunité face aux incivilités du quotidien.** Les maires, interpellés mais dépourvus de leviers rapides, doivent pouvoir compter sur une justice plus proche, précoce, proportionnée et compréhensible.

Melun réunit tribunal judiciaire, établissement pénitentiaire, préfecture, forces de sécurité, collectivités et université de droit. Cette concentration permet d'appréhender toute la chaîne de justice, de l'accès au droit à la réinsertion, notamment par la formation et l'emploi en détention.

À Melun, un protocole signé avec le procureur permet au maire d'intervenir rapidement auprès des auteurs d'incivilités, notamment des mineurs, après échange avec le parquet. Cette réponse graduée responsabilise les auteurs et pourrait inspirer une coopération nationale entre maires et parquets.

# ET AILLEURS ?

Face à des défis comparables (engorgement des tribunaux, surpopulation carcérale, hausse de la criminalité), plusieurs pays européens testent des réponses variées : l'Allemagne privilégie la conciliation, le Royaume-Uni la médiation obligatoire, le Danemark l'externalisation de l'exécution des peines.




1 **États-Unis**

## UNE JUSTICE ÉLUE

Dans la plupart des États américains, juges et procureurs (district attorneys) sont élus au suffrage direct. Cette responsabilité démocratique conduit parfois à des réflexes maximalistes de la part des magistrats qui, à l'approche des échéances électorales, accentuent la sévérité des peines prononcées. De même, le financement des campagnes a tendance à exposer les magistrats aux groupes d'intérêts. Ce contre-modèle n'en est pas moins utile pour éclairer le débat français sur l'équilibre entre indépendance et responsabilité des juges.

**DÉFINITION**

### Juge d'application des peines (JAP)

C'est le magistrat chargé de suivre les condamnés après leur procès pour fixer les modalités d'exécution de leur peine (aménagements en bracelet électronique, libérations conditionnelles, réductions de peine). Cette spécialisation exclusive est une particularité en Europe. En individualisant les peines après le verdict, le JAP modifie la sanction initiale : ce décalage entre la peine annoncée à l'audience et sa réalité concrète peut nourrir le sentiment d'ineffectivité de la justice pour le citoyen.

2 **Royaume-Uni**

## MÉDIATION OBLIGATOIRE

Depuis mai 2024, certaines litiges inférieurs à 10 000 £ passe par une médiation gratuite d'une heure avant d'accéder au juge. En 2025–2026, environ 69 000 séances ont été tenues et 30 % ont abouti à un accord. Le gouvernement estimait que la réforme pourrait libérer 5 000 journées d'audience par an.

3 **Allemagne**

## LA TRANSACTION INCITATIVE

Outre-Rhin, les Länder peuvent imposer une conciliation préalable pour certaines catégories de litiges et devant le tribunal, une tentative de conciliation précède en principe l'audience. Si les parties parviennent à transiger, un règlement intégral peut ramener le droit de juridiction de 3,0 à 1,0, ce qui peut faire significativement baisser les frais du litige. Cela participe à désengorger les tribunaux et nourrit la confiance des citoyens dans leur justice. En 2026, si 56 % des Français jugent l'indépendance des juridictions bonne, ils sont 82 % en Allemagne.




4 **Danemark**

## EXTERNALISATION DE LA PRISON

Face à la saturation de son système pénitentiaire, le gouvernement danois a conclu et ratifié un accord pour louer 300 cellules de la prison de Gjilan, au Kosovo, réservées aux détenus étrangers condamnés à une expulsion. Bien que contestée par les ONG et plusieurs fois reportée, les premiers transferts ne sont pas attendus avant 2027, cette externalisation pourrait inspirer d'autres pays européens.

# LE CHAMP DE CONTRAINTES

## DE NOUVELLES MENACES

L'institution judiciaire doit faire face à une transformation rapide de la criminalité :

- **Le crime organisé autour du narcotrafic** : près de 3 000 points de deal étaient recensés fin 2024. Cette année-là, 367 assassinats ou tentatives liés au narcotrafic ont fait 110 morts et 341 blessés. La loi du 13 juin 2025 a notamment créé le parquet national anticriminalité organisée (PNACO), opérationnel depuis janvier 2026 avec 16 magistrats, ainsi que des quartiers de lutte contre la criminalité organisée dédiés dans les établissements pénitentiaires. L'objectif initial de 30 magistrats en septembre 2026 est désormais reporté à fin 2027.
- **Les violences sexuelles et intrafamiliales** : en 2025, les forces de sécurité ont enregistré 473 000 victimes de violences physiques, dont plus de la moitié dans le cadre familial, et 132 300 victimes de violences sexuelles. Les mineurs représentaient respectivement 24 % et 58 % de ces victimes.
- **La cybercriminalité** : en 2024, 398 700 infractions liées au numérique ont été enregistrées, soit 11 % de plus qu'en 2023. Elles vont des escroqueries de masse aux attaques informatiques visant notamment les hôpitaux et les collectivités.

Ces mutations s'accompagnent d'un **rajeunissement des auteurs et d'une forte composante psychiatrique** insuffisamment prise en compte.

## UNE RESPONSABILITÉ DIFFUSE ET À BUDGET LIMITÉ

L'appareil judiciaire doit faire face à une perte d'attractivité qui concerne l'ensemble de ses métiers. L'administration pénitentiaire évalue elle-même son déficit à 3 000 postes non pourvus, auxquels s'ajoutent 3 000 emplois nécessaires à la seule application des 35 heures. Les organisations syndicales chiffrent à 5 000 les vacances tous corps confondus. Les tribunaux sont confrontés à des vacances de postes et d'importantes difficultés d'attractivité persistent chez les greffiers et les secrétaires administratifs, dissuadés par la faiblesse des

**13 %**

**des personnes mises en cause pour tentative d'homicide en 2025 sont mineures (6 % en 2005)**

**2/3**

**des hommes**

**3/4**

**des femmes sortant de prison présentent un trouble psychiatrique ou d'addiction**

grilles salariales, malgré les revalorisations récentes. Enfin, en amont de la chaîne, la Cour des comptes a documenté en 2023 des difficultés d'attractivité pour les métiers de l'investigation dans la police nationale, liées notamment à la charge procédurale, fragilisant le pilotage même des enquêtes. De plus, la montée en charge des recrutements de magistrats reste contrainte par leur formation : le cursus initial dure trente et un mois, comprend des stages probatoires et dépend des capacités d'accueil et d'encadrement de l'ENM et des juridictions. Les recrutements annoncés ne produisent donc pas immédiatement autant de magistrats opérationnels.

## UNE MODERNISATION DIFFICILE

La modernisation de l'appareil judiciaire se heurte à la vétusté de ses outils : l'application pénale « Cassiopée » (2008) subit des pannes récurrentes retardant, de fait, l'achèvement de la Procédure Pénale Numérique (PPN). Ce retard structurel paralyse également l'intégration de l'Intelligence Artificielle dans l'aide à la décision des magistrats. Néanmoins, depuis le 12 mai 2026, « Mon Assistant Justice » est progressivement déployé auprès de plusieurs milliers d'agents pour des fonctions de rédaction, synthèse, traduction et idéation. Pourtant, la percée de l'IA générative suscite des craintes chez les avocats, les greffiers et les aides juridiques. L'automatisation des actes simples, des recherches juridiques et des conclusions menace de bouleverser l'organisation du parquet et le modèle économique des cabinets.

**ZOOM**

### « L'intime conviction », de quoi parle-t-on ?

L'intime conviction est le principe fondateur du procès pénal français. Si, en matière criminelle, l'article 353 du code de procédure pénale demande aux juges et jurés de se déterminer d'après les preuves débattues contradictoirement, il leur est demandé de sonder leur raison et leur conscience pour déterminer la culpabilité et la peine idoine, à partir de ces preuves. C'est l'affirmation que la certitude humaine et morale prévaut sur le formalisme technique.

# LES IDÉES REÇUES DU DÉBAT



## “ LA JUSTICE EST LAXISTE

**À NUANCER**

Environ 90 % des peines devenues exécutoires en 2019 étaient mises à exécution à cinq ans bien que la mise à exécution puisse prendre une forme aménagée. En effet, un décalage subsiste entre la sentence et sa perception, car 41 % des peines fermes mises à exécution ont été aménagées ou converties avant toute incarcération (bracelet électronique ou semi-liberté). Si ces mesures visent à favoriser la réinsertion et à éviter la surpopulation carcérale, elles créent souvent un sentiment d'impunité pour les victimes et le public et même les condamnés.

Enfin, le phénomène de récidive brouille l'image de la justice : le retour fréquent des mêmes auteurs devant les tribunaux alimente mécaniquement le sentiment que la sanction a échoué dans sa mission de dissuasion.

## “ LES JUGES SONT POLITISÉS

**À NUANCER**

L'image d'une magistrature politiquement orientée est souvent alimentée par les prises de position du Syndicat de la magistrature (SM), et par des décisions de justice parfois perçues comme trop clémentes. Aux élections professionnelles de 2026, la participation a été de 62,75 %. L'USM a obtenu 60,99 %, le SM 25,03 %, Unité Magistrats 12,51 % et la CFDT 1,46 %. De fait, le Syndicat de la magistrature reste minoritaire face à l'Union syndicale des magistrats (USM).

Cette méfiance provient notamment de la « harangue de Baudot » de 1974, où un magistrat enjoignait à ses collègues d'être partiaux « pour maintenir la balance entre le fort et le faible, le riche et le pauvre, qui ne pèsent pas d'un même poids » et à faire pencher la balance d'un côté. L'obligation pour le juge de motiver ses décisions et le contrôle des cours d'appel limitent néanmoins les dérives politiques individuelles.

## “ LA COORDINATION ENTRE LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET LA JUSTICE N’EST PAS OPTIMALE

**À NUANCER**

L’idée d’une mauvaise coordination entre les forces de sécurité et la justice masque une réalité plus complexe : les outils de coopération n’ont jamais été aussi nombreux. Le développement des circuits courts, comme les amendes forfaitaires ou le « plaider-coupable », aussi appelé comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), ainsi que la numérisation des procédures (bien qu’encore partielle) ont fluidifié les échanges.

Pourtant, le sentiment de dysfonctionnement prend racine dans la perception d’un sous-dimensionnement global : la police et la justice collaborent efficacement, mais butent ensemble sur un volume d’affaires qu’elles n’ont plus les moyens matériels d’absorber. Si les outils de coopération entre les services d’enquête et l’autorité judiciaire se sont multipliés, ils ne suffisent toutefois pas à prévenir les ruptures de transmission et l’allongement des délais, aggravés par l’engorgement des tribunaux. Les difficultés de la chaîne pénale tiennent ainsi à la fois à l’insuffisance des capacités disponibles et aux défauts de continuité entre ses différents acteurs.

## “ IL EXISTE UNE JUSTICE À DEUX VITESSES

**À NUANCER**

L’idée d’une justice à deux vitesses repose sur des obstacles réels : le coût des procédures en dehors de l’aide juridictionnelle, l’éloignement géographique des tribunaux et la complexité du jargon juridique. Pourtant, le droit tente de corriger ces biais par l’extension de l’aide juridictionnelle, qui prend en charge les frais des plus démunis, et par la simplification des démarches.

Si des disparités territoriales subsistent, l’État a désormais des leviers concrets pour les réduire : la numérisation des procédures, la création de filières spécialisées (cybercriminalité, violences intrafamiliales) pour traiter plus vite les urgences, et un pilotage par la donnée qui permet de rendre publics les délais et taux d’exécution de chaque tribunal.

# LES REPÈRES DE MONTAIGNE

## PARTIE 2



# DANS LE DÉBAT

# L'IMPÉRATIF D'UNE STRATÉGIE POLITIQUE

**La justice française est confrontée à un paradoxe : l'institution paraît lointaine, illisible et sous-dimensionnée tandis que la règle de droit n'a jamais autant pesé sur le quotidien des particuliers, des entreprises et des collectivités.** Cette dissonance entre une institution qui se dérobe et une norme qui prolifère alimente une défiance qui érode désormais le contrat social. Les moyens dégagés par la loi de programmation 2023-2027 ont marqué une étape, mais ne corrigeront pas seuls les angles morts du système : effectivité des décisions, lisibilité de la norme, qualité de la chaîne judiciaire au pénal comme au civil, aux affaires familiales comme aux affaires économiques. Le prochain quinquennat doit assumer une stratégie globale, articulant un réinvestissement structurel et une remise à plat de l'efficacité judiciaire.



## Une pénurie chronique de moyens, une effectivité défaillante

La programmation 2023–2027 prévoit 10 000 emplois, dont 1 500 magistrats, 1 800 greffiers et 1 100 attachés de justice, ainsi que des emplois pénitentiaires et de la PJJ. Son enjeu est désormais la réalisation nette, la répartition territoriale et l'articulation avec les besoins postérieurs à 2027 tandis qu'elle a peu touché aux mécanismes producteurs d'illisibilité et d'inefficacité.

Deux stratégies se distinguent pour le prochain quinquennat. La première est capacitaire et appelle un investissement massif et de long terme, qui doit permettre de mieux rendre la justice et de rétablir la confiance. La seconde présuppose que c'est le système lui-même qui doit être modifié, en améliorant l'efficacité judiciaire et en réduisant la surproduction normative.

# TOUR D'HORIZON DES **IDÉES QUI ANIMENT LE DÉBAT PUBLIC**

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°1

# UN CHOC DE MOYENS

## Quel parti pris ?

La justice française souffre avant tout d'un déficit chronique de moyens. **Avec un budget représentant environ 0,28 % du PIB, sous la médiane européenne, l'institution judiciaire fonctionne dans un état de pénurie permanent qui dégrade mécaniquement la qualité et la célérité du service rendu au justiciable.**

C'est ce sous-investissement structurel qui engendre un cercle vicieux : la surcharge des juridictions allonge les délais de jugement, ce qui nourrit le sentiment d'impunité chez les justiciables, accroît le stock d'affaires en attente et détériore les conditions de travail des personnels, alimentant à son tour une crise d'attractivité des métiers de la justice. Le taux de vacance de postes de magistrats demeure significatif, et les greffes sont notoirement sous-dotés.

Sur le plan pénitentiaire, **la France affiche un taux d'occupation carcérale important, parmi les plus élevés d'Europe occidentale.** Cette surpopulation compromet non seulement la dignité des conditions de détention mais aussi l'efficacité des dispositifs de réinsertion et de prévention de la récidive.

La logique de la réponse proposée ici est celle d'un choc de moyens dans un cadre institutionnel préservé.

L'hypothèse centrale de ce choix est que l'architecture institutionnelle et procédurale de la justice française reste globalement pertinente. Ce qui fait défaut, c'est la capacité matérielle et humaine à la faire fonctionner correctement.




# UN PLAN MASSIF DE RECRUTEMENTS

## 7 000 POSTES SUPPLÉMENTAIRES DE MAGISTRATS ET DE GREFFIERS SPÉCIALISÉS

Une nouvelle loi de programmation prolongera l'effort engagé depuis 2023. Entre 2028 et 2032, elle créera au moins 7 000 emplois nets par rapport aux effectifs pourvus au 31 décembre 2027 : au minimum 3 000 juges professionnels, 2 500 greffiers et 1 500 référendaires (voir ci-dessous). Le stock fin 2027 intégrera les recrutements déjà programmés pour éviter tout double compte. Si nécessaire, une clause de rattrapage financera les postes supplémentaires pour rejoindre la médiane européenne en 2032, première étape vers la moyenne européenne (22,6 en 2024). Les moyens seront prioritairement affectés aux juridictions les plus sous tension. Un plan de revalorisation et de formation accompagnera la montée en compétence des personnels, notamment sur les outils d'intelligence artificielle.

## PLAN D'URGENCE POUR LES EFFECTIFS PÉNITENTIAIRES ET DE PROBATION

**Recrutement de 6 000 surveillants** pénitentiaires pour combler les postes vacants actuels et les besoins futurs, armer les futures structures immobilières. Parallèlement, 1 500 emplois nets de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) seront créés afin de ramener la charge moyenne à 60 dossiers actifs pondérés au maximum par conseiller, condition sine qua non d'un suivi effectif de la peine et de la prévention de la récidive.

## CRÉATION D'UN STATUT DE « RÉFÉRENDAIRE DE JUSTICE »

Remplacement du statut actuel d'attaché de justice, jugé trop précaire et instable, par un véritable corps de fonctionnaires de catégorie A : les référendaires de justice, inspirés des modèles belge et allemand. Recrutés parmi des juristes expérimentés, ces professionnels permanents seront dédiés à la préparation des projets de jugements et aux recherches juridiques, permettant de décharger directement les magistrats de leurs tâches préparatoires.

## DOUBLER LE RECRUTEMENT DE PROFESSIONNELS DU DROIT ET LEVER LE GOULOT D'ÉTRANGLEMENT DE L'ENM

D'ici 2029, le nombre de lauréats du concours professionnel de la magistrature sera porté de 102 en 2025 à 200 par an. Parallèlement, les capacités pédagogiques de l'ENM seront renforcées pour lui permettre de former jusqu'à 1 000 élèves et stagiaires chaque année. Cette voie s'adressera notamment aux avocats, juristes d'entreprise, directeurs des services de greffe judiciaires, attachés de justice, juristes assistants, enseignants-chercheurs et docteurs en droit disposant d'une expérience particulièrement qualifiante.

*Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.*

Après une formation obligatoire de douze mois, adaptée à leurs acquis et comprenant des stages probatoires, ces professionnels expérimentés pourront devenir plus rapidement opérationnels dans les juridictions. **Un plancher de 40 % d'entrants disposant d'une expérience professionnelle antérieure sera maintenu, toutes voies confondues.** Les taux d'admission, d'aptitude, d'affectation et de maintien dans la magistrature à trois ans seront publiés annuellement.



# UN INVESTISSEMENT MASSIF DANS LES INFRASTRUCTURES PÉNITENTIAIRES ET TECHNOLOGIQUES

## ACHEVER SOUS GARANTIE DE LIVRAISON LE PLAN 15 000 PLACES ET CONSTRUIRE VINGT ÉTABLISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

Sanctuarisation des crédits pour **achever la livraison effective des 15 000 places de prison** initialement programmées, complétée par la **fermeture progressive des maisons d'arrêt historiques** vétustes, inadaptées aux nouvelles menaces telles que les intrusions par drones. La loi de programmation sanctuarisera les crédits nécessaires à la livraison de ces 10 000 places nettes restant à ouvrir. Aucun établissement ancien ne sera fermé avant l'ouverture d'une capacité de remplacement opérationnelle.

Au-delà de ce plan, vingt établissements supplémentaires seront programmés : dix maisons d'arrêt modernes et dix centres destinés aux longues peines. Pour rendre l'engagement mesurable et chiffrable, ce programme représentera environ 10 000 places brutes, soit 500 places par établissement en moyenne. Chaque opération sera précédée d'une étude des besoins territoriaux et d'une comparaison en coût complet entre maîtrise d'ouvrage publique et partenariat public-privé. Le recours au partenariat public-privé ne sera retenu que s'il présente un avantage démontré sur l'ensemble de la durée du contrat. L'objectif est double : **ramener le taux d'occupation sous la barre des 100 %** (fin définitive des matelas au sol) et éradiquer la vétusté des établissements qui porte atteinte à la sécurité et à la dignité.

## CRÉATION D'UN GUICHET UNIQUE DE SUIVI DES PROCÉDURES POUR LE CONTENTIEUX CIVIL : JUSTICE EN LIGNE

D'ici 2030, mettre en service une première version de JULI (JUstice en LIgne), à partir de justice.fr et de son espace personnel. À terme, après authentification forte, chaque justiciable retrouvera automatiquement l'ensemble de ses dossiers dans un tableau de bord unique, sans code à demander pour chaque affaire ni nouvelle inscription en appel. JULI permettra de saisir une juridiction, transmettre et recevoir des pièces, demander l'aide juridictionnelle, suivre les étapes et les délais, échanger de manière sécurisée avec le greffe, recevoir les convocations, accéder aux décisions dans les conditions prévues par la loi et suivre les recours puis l'exécution. Chaque événement sera expliqué en langage clair. La plateforme présentera les démarches, délais et issues procédurales possibles. En 2032, toutes les affaires civiles devront être consultables en ligne, sauf exception légale, et toutes les procédures sans avocat obligatoire devront pouvoir être accomplies de bout en bout. Un accompagnement téléphonique et physique ainsi qu'une voie papier resteront garantis.

### CONSOLIDER LE PILOTAGE NUMÉRIQUE DE LA JUSTICE ET REPRENDRE LA MAÎTRISE PUBLIQUE DE LA DONNÉE JUDICIAIRE

Unification de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage technologiques au sein d'une direction de plein exercice, mettant fin à l'éclatement actuel entre les différentes directions (DSJ, DAP, DPJJ, SNUM). Sur le modèle de la DTNum du ministère de l'Intérieur, cette structure centralisée aura pour mission d'internaliser les compétences techniques, de stopper la dépendance financière envers les prestataires privés externes et de déployer définitivement la Procédure Pénale Numérique (PPN) pour atteindre le «zéro papier» dans les tribunaux. Créée en 2024, la Direction du numérique (DNUM) du ministère de la justice doit être renforcée et dotée d'un budget numérique consolidé et d'un pouvoir d'arbitrage sur les investissements, l'architecture, les données et la cybersécurité, sous l'autorité d'un secrétaire général adjoint au numérique, sur le modèle de la DTNum du ministère de l'Intérieur. Les directions métier (DSJ, DAP, DPJJ, DACG) conservent la responsabilité des politiques publiques, chaque service étant copiloté par un binôme métier—DNUM. La direction internalise les fonctions critiques (produit, architecture, cybersécurité, données, maintenance). Au-delà de la procédure pénale numérique déjà généralisée, elle achève la numérisation native de la chaîne civile et de l'exécution des peines.

### UN COFFRE-FORT NUMÉRIQUE POUR LES DOSSIERS COMPLEXES

Développement d'une infrastructure cloud souveraine et chiffrée de bout en bout, sécurisée, homologuée, interopérable et auditable, spécifiquement dédiée aux instructions complexes à forte technicité (narcotrafic, cybercriminalité, grande délinquance financière). Cet outil mettra fin à la manipulation physique des scellés numériques et des milliers de cotes de procédure papier en permettant le partage instantané, sécurisé et traçable des pièces volumineuses entre les services d'enquête, les parquets spécialisés (comme le PNACO), les juges d'instruction et les avocats de la défense, réduisant les risques de fuite, de rupture de chaîne et de nullité.

## La mesure phare de cette stratégie

### 14 500 emplois pour renforcer toute la chaîne de justice

Entre 2028 et 2032, une nouvelle loi de programmation créera 14 500 emplois nets : 3 000 juges professionnels, 2 500 greffiers, 1 500 référendaires de justice, 6 000 surveillants pénitentiaires et 1 500 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Les recrutements seront accompagnés d'une augmentation des capacités de l'ENM, de l'ENG et de l'ENAP. Un bilan annuel précisera les postes ouverts et effectivement pourvus par métier, juridiction, établissement pénitentiaire et service de probation. Une clause de rattrapage garantira en particulier le rattrapage de la médiane européenne à terme et une charge maximale de 60 dossiers actifs pondérés par conseiller pénitentiaire.

*Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.*

### UN PLAN D'INTÉGRATION DE L'IA GÉNÉRATIVE AU SERVICE DU SYSTÈME JUDICIAIRE

Déploiement d'une stratégie IA souveraine articulée autour de deux outils validés par le juge. Pour les professionnels, la création d'un outil souverain destiné à faciliter le traitement de séries de dossiers répétitifs. Il pourra classer les pièces, signaler les documents manquants, établir une chronologie, résumer les arguments, rechercher les textes applicables et proposer un projet de rédaction. L'expérimentation se fera dans le cadre du bac à sable réglementaire prévu par l'article 57 de l'AI Act. Cela permettra, pour le traitement des contentieux de masse à faible marge d'appréciation, d'accélérer la rédaction des projets de décision. Pour les citoyens, l'assistant conversationnel sera intégré à JULI. Il expliquera les termes juridiques, indiquera la juridiction ou le service compétent, aidera à accomplir les démarches et présentera l'avancement du dossier dès que chaque événement aura été enregistré par le greffe.

## VEILLER À UNE MEILLEURE APPLICATION DES SANCTIONS

La réussite de ce plan de réinvestissement repose sur l'interdépendance de ses leviers : l'augmentation des effectifs dans les tribunaux et la modernisation des infrastructures, notamment pénitentiaire, ne sont pas des objectifs isolés, mais des conditions matérielles préalables. C'est la fin de la pénurie humaine et immobilière qui permet enfin de modifier les règles juridiques de l'après-procès. En clair, c'est parce que l'État se donne les moyens de juger plus vite et de disposer de places de détention disponibles qu'il peut légitimement exiger l'application immédiate des sanctions prononcées, mettant ainsi fin au décalage structurel entre le verdict de l'audience et la réalité de la peine.

### SUPPRESSION DES AMÉNAGEMENTS AUTOMATIQUES DE PEINES DE PRISON FERMES À L'AUDIENCE

Réforme du Code de procédure pénale pour mettre fin à la conversion automatique en détention à domicile sous surveillance électronique (bracelet électronique) ou en semi-liberté des peines de prison ferme inférieures ou égales à un an prononcées par le tribunal. Désormais, **toute peine de prison ferme égale ou supérieure à six mois donnera lieu à une incarcération effective**, la gestion des flux de détenus étant absorbée par les nouvelles capacités immobilières créées.

### AUTOMATISER LE RECOUVREMENT DES AMENDES ET L'INDEMNISATION DES VICTIMES

Toute amende pénale devenue exécutoire sera transmise automatiquement à la DGFiP dans les quarante-huit heures. **À défaut de paiement dans le délai prévu, une procédure de recouvrement forcé sera déclenchée automatiquement.** Lorsqu'un compte bancaire ou un salaire saisissable est identifié, la DGFiP engagera une saisie administrative à tiers détenteur, dans le respect du minimum insaisissable et des voies de recours. L'objectif sera que 100 % des amendes impayées fassent l'objet d'un premier acte de recouvrement dans les trente jours. Pour les dommages-intérêts, la victime n'aura plus à poursuivre elle-même la personne condamnée. La décision définitive sera transmise automatiquement au SARVI et si le

condamné n'a pas payé dans les deux mois, le SARVI versera directement l'indemnité ou l'avance garantie, sauf refus de la victime, puis exercera lui-même le recouvrement contre le condamné. Le paiement intégral sera porté de 1 000 à 2 000 euros et l'avance maximale de 3 000 à 6 000 euros. Les greffes seront ainsi déchargés des démarches de recouvrement. Les délais de transmission, les saisies engagées, les sommes récupérées et les taux de recouvrement à trois, six et douze mois seront publiés chaque trimestre.



*Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.*

## Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

### Le précédent français de la Loi de programmation 2023-2027

La loi du 20 novembre 2023 a engagé un rattrapage important. Elle a fixé le budget annuel de la Justice, hors pensions, à 10,75 milliards d'euros en 2027, contre 8,86 milliards en 2022. Cette trajectoire représente environ 7,5 milliards d'euros supplémentaires cumulés sur cinq ans, en euros courants, par rapport au maintien du budget de 2022. Elle a également programmé 10 000 créations nettes d'emplois à l'horizon 2027, dont 1 500 magistrats et 1 800 greffiers. La présente stratégie prolongera cet effort après 2027 en fondant ses objectifs sur les crédits réellement exécutés et les emplois effectivement pourvus.

### En Allemagne ou en Belgique, une équipe autour du juge

Le remplacement des attachés de justice par de vrais référendaires de catégorie A s'inspire directement d'Allemagne (le Rechtspfleger) et de Belgique. Dans ces pays, le magistrat se concentre exclusivement sur la prise de décision (acte juridictionnel), tandis que des juristes de haut niveau rédigent les actes décisionnels. Résultat : les délais de jugement y ont été considérablement réduits sur les contentieux de masse.

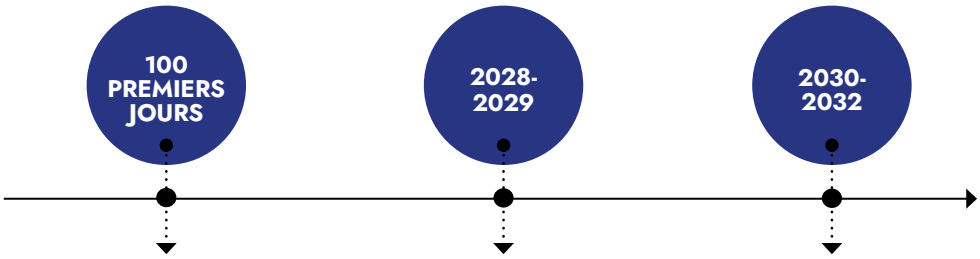
### En Estonie, l'avant-garde numérique

Pour la création de la Direction Générale du Numérique (DGNuM) et l'intégration de l'IA, l'Estonie fait figure de référence. En centralisant toute sa gouvernance tech au sein d'une seule agence d'État, elle a automatisé le traitement des petits litiges financiers et généralisé le «zéro papier». Cela a permis de dégager un temps d'audience massif pour les dossiers complexes (narcotrafic, criminalité organisée).

# GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ



## Quelle gouvernance et temporalité ?




**100 PREMIERS JOURS**

Présenter la nouvelle loi de programmation. Définir les trajectoires annuelles de recrutement, de formation, de construction et d'investissement numérique.

Créer le corps des référendaires de justice, engager les réformes relatives à l'exécution des peines et au recouvrement, choisir les sites pénitentiaires et lancer les cahiers des charges de JULI, du coffre-fort numérique et des outils d'IA.

**2028-2029**

Lancer les premières vagues des 14 500 recrutements et affecter prioritairement les personnels aux juridictions, SPIP et établissements les plus en tension. Porter le concours professionnel de la magistrature à 200 lauréats par an en 2029 et la capacité annuelle de l'ENM à 1 000 élèves et stagiaires.

Accélérer le plan 15 000 places et programmer les dix maisons d'arrêt et les dix centres pour longues peines et lancer les études territoriales, foncières et financières préalables. Automatiser la transmission des amendes. Coordonner l'entrée en vigueur de la réforme des peines fermes avec la montée des capacités pénitentiaires.

**2030-2032**

Achever les recrutements et garantir le rattrapage progressif de la médiane européenne. Ramener la charge des CPIP à 60 dossiers actifs pondérés au maximum et pourvoir durablement les postes de surveillants.

Livrer les nouvelles capacités pénitentiaires, fermer les établissements vétustes et ramener le taux d'occupation sous 100 %. Généraliser JULI, la numérisation de la procédure pénale et le coffre-fort numérique.

**Combien cela coûterait approximativement ?**

# De +13 à 16 Md€

## entre 2028 et 2032



Entre 2028 et 2032, la stratégie représenterait entre 13 et 16 Md€ d'engagements nouveaux ou sécurisés. Il s'agit du coût total du programme décidé pendant le quinquennat, et non d'une dépense annuelle. Le scénario central est estimé entre 14 et 15 Md€.

Environ 9,4 à 10,8 Md€ seraient effectivement payés entre 2028 et 2032. Cette somme comprend 4 Md€ destinés à achever le plan 15 000 places déjà engagé. Les mesures réellement nouvelles représenteraient donc 5,4 à 6,8 Md€ de crédits de paiement pendant le mandat.

Les principaux postes sont les 14 500 emplois et leur accompagnement, pour 4,1 à 4,6 Md€ ; l'immobilier et le fonctionnement pénitentiaires, pour 8 à 10 Md€ d'engagements ; la transformation numérique, pour 0,8 à 1,3 Md€ ; et le recouvrement, l'indemnisation des victimes et le pilotage, pour 0,1 à 0,3 Md€.

À l'issue de la montée en charge, ces mesures augmenteront le budget annuel de la Justice d'environ 1,9 à 2,2 Md€.

## Faisabilité et arbitrages

### FAISABILITÉ

La montée en charge est réalisable sur cinq ans si les capacités de l'ENM, de l'ENG et de l'ENAP, le tutorat, les rémunérations et les locaux progressent au même rythme que les recrutements.

Le numérique peut être déployé progressivement sous le pilotage de la DNUM. Le calendrier pénitentiaire dépendra principalement de la disponibilité du foncier, des procédures d'autorisation et de la passation des partenariats public-privé.

### ARBITRAGES MAJEURS

Affecter prioritairement les 7 000 emplois judiciaires aux juridictions les plus sous tension et activer la clause de rattrapage européen.

Synchroniser le recrutement des surveillants avec l'ouverture des établissements. Coordonner la réforme des peines avec les capacités disponibles. Conserver la maîtrise publique des données et de l'architecture numérique tout en encadrant les prestations privées et les partenariats pénitentiaires.

### POINTS DE TENSION

Capacité de formation, disponibilité des maîtres de stage, départs à la retraite, attractivité des métiers et maintien dans l'emploi des personnels recrutés.

Délais de construction, coût futur des partenariats public-privé, hausse du flux d'incarcération, homologation des outils numériques, cybersécurité, interopérabilité des fichiers et maintien d'un accès téléphonique, physique et papier.



*Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.*

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°2

# LA RUPTURE STRUCTURELLE

## Quel parti pris ?

**La justice française souffre moins d'un manque absolu de moyens que d'un empilement de missions, de procédures et de responsabilités sans pilote clairement identifiable.** L'augmentation des effectifs prévue par la stratégie 1 peut être perçue comme nécessaire mais ne suffira pas si chaque réforme ajoute un régime, une formalité ou un guichet à ceux qui existent déjà.

**Cette idée repose sur un choix clair : concentrer le juge sur la décision, rendre chaque sanction exécutable et attribuer à chaque chaîne judiciaire un responsable, un délai et un résultat public.** Elle ne réduit ni les droits de la défense ni l'indépendance du juge. Elle supprime les formalités sans valeur ajoutée, ferme les délais qui permettent aux dossiers de dériver pendant des années et distingue enfin la fonction d'accusation de celle qui tranche.

Chaque mesure est assortie d'un véhicule juridique, d'un calendrier, d'indicateurs publics et d'une clause de réexamen. Lorsque la mesure modifie les droits des parties, les pouvoirs du juge ou le statut des magistrats, elle relève de la loi ou de la loi organique.

IDÉE N°2 DU DÉBAT

# UNE JUSTICE ACCESSIBLE ET LISIBLE PAR TOUS

## REFONDRE LES PROCÉDURES PÉNALES, CIVILES ET ADMINISTRATIVES

La réécriture de la partie législative du Code de procédure pénale publiée en novembre 2025 doit entrer en vigueur en 2029, mais elle a été conduite à droit constant. Elle ne constitue donc pas la simplification de fond dont le pays a besoin. Dès la première année, une Commission parlementaire de simplification juridictionnelle, assistée d'un secrétariat de légistique permanent, proposera trois textes coordonnés.

En matière pénale, le Parlement modifiera la recodification de 2025 avant son entrée en vigueur : fusion des régimes spéciaux qui poursuivent le même objet, calendrier unique des nullités, suppression des actes purement répétitifs, traçabilité numérique de la chaîne de preuve.

En matière civile, le Code de procédure civile, les procédures civiles d'exécution et les règles commerciales seront réorganisés autour d'un parcours unique : saisine, mise en état, preuve, audience, décision et exécution. Les dispositions aujourd'hui dispersées entre lois, décrets et arrêtés seront regroupées.

En matière administrative, la réforme articulera le Code des relations entre le public et l'administration, le Code de justice administrative, les procédures spéciales et la masse jurisprudentielle. Toute dérogation sectorielle non réexaminée dans les trois ans deviendra caduque. L'objectif n'est pas de créer un nouveau code, mais de supprimer les régimes spéciaux inutiles et d'offrir au citoyen un chemin de recours unique et compréhensible.

## RECOURS À L'IA POUR LA RATIONALISATION DES ENQUÊTES EN AMONT

Déploiement d'outils d'IA souverains intégrés aux services de police, de gendarmerie et d'instruction pour **automatiser les tâches chronophages à faible valeur ajoutée.** L'algorithme assurera la synthèse automatique des procédures volumineuses, le croisement instantané de données d'enquêtes dispersées, la recherche jurisprudentielle prédictive et la génération automatisée des actes de saisine standardisés (réquisitions bancaires, demandes d'expertises techniques), dégageant ainsi un temps de contextualisation pour les enquêteurs et les magistrats.

L'outil ne pourra ni évaluer la culpabilité ou la crédibilité d'une personne, ni prédire son comportement, ni sélectionner automatiquement les actes coercitifs à accomplir. Les requêtes, sources, corrections

et validations seront conservées dans un journal d'audit. Le pilote sera soumis aux règles de sécurité, de protection des données et de contrôle humain prévues pour les systèmes à haut risque. L'article 57 de l'AI Act crée un environnement d'expérimentation surveillé d'autant que l'AI Act classe comme sensibles les outils touchant à l'enquête ou à la justice et exige que la décision finale reste humaine.



## EXÉCUTER LES AMENDES FORFAITAIRES DÉLICTUELLES

Pendant vingt-quatre mois, la priorité sera donnée à l'exécution des AFD existantes. Lors de la verbalisation, l'identité, l'adresse et un canal de notification fiable seront vérifiés. La personne pourra payer immédiatement, demander un échéancier automatisé ou exercer son recours sans que le paiement lui soit imposé. L'avis indiquera en langage clair le montant, la date d'exigibilité, les voies de contestation et les conséquences du défaut de paiement. À défaut de paiement ou de contestation dans les quarante-cinq jours, le montant sera doublé. Après une mise en demeure restée sans effet pendant trente jours, une majoration de recouvrement pourra porter la dette jusqu'à quatre fois le montant initial lorsqu'une évasion volontaire est établie. Cette seconde majoration ne s'appliquera pas à l'insolvabilité reconnue : dans ce cas, un échéancier en fonction des ressources sera proposé. Les saisies seront engagées par la DGFiP dans un délai cible de quatre-vingt-dix jours, avec les protections ordinaires des sommes insaisissables. L'extension à de nouveaux délits interviendra dans un second temps après publication, département par département, du taux de notification, du taux de contestation, du taux de recouvrement à six mois et du coût de traitement. Elle pourra être étendue aux infractions simples, matériellement constatables et ne nécessitant ni appréciation complexe de l'intention ni évaluation d'un préjudice corporel. De ce fait, davantage d'infractions constatées pourront être sanctionnées immédiatement sur le terrain par les forces de l'ordre, **garantissant une sanction systématique, incontournable et rapide**, tout en évitant l'engorgement des audiences correctionnelles.

## CRÉER DES FENÊTRES MAXIMALES DE JUGEMENT POUR LES DÉLITS SANS ATTEINTE VOLONTAIRE À LA PERSONNE

Pour une liste fixée par la loi de délits routiers, matériels, environnementaux ou financiers simples, sans atteinte volontaire à l'intégrité d'une personne et hors criminalité organisée, le temps judiciaire sera enfermé dans une fenêtre impérative. Le point de départ sera la transmission au parquet du procès-verbal de clôture de l'enquête. Le parquet disposera de trois mois pour classer, proposer une alternative ou poursuivre. En cas de poursuite, la première audience devra se tenir dans les six mois et la décision de première instance être rendue avant douze mois. Le délai ne pourra être suspendu que par une demande de la défense, une expertise indispensable impossible à réaliser dans le délai, une demande d'entraide internationale ou un cas de force majeure constaté par décision motivée. Un dépassement injustifié déclenche une alerte, un réexamen du calendrier et, si nécessaire, un renfort de l'équipe. Un tableau de bord public indiquera le nombre de procédures éteintes et leur cause ; une dérive répétée déclenchera automatiquement un audit de la juridiction ou du parquet concerné.




# FAIRE DU RÈGLEMENT AMIABLE ET DE LA MISE EN ÉTAT DE VRAIS OUTILS DE DÉSENGORGEMENT

## RENDRE OBLIGATOIRE UNE MÉDIATION TÉLÉPHONIQUE POUR LES PETITES CRÉANCES CIVILES

Pour les demandes pécuniaires contestées d'un montant inférieur ou égal à 10 000 euros, une séance gratuite de médiation téléphonique ou en visioconférence d'une heure sera intégrée à la procédure. Elle devra être proposée dans les quinze jours ouvrés suivant la constitution du défendeur et n'ajoutera aucun délai au calendrier judiciaire : l'instruction écrite continuera pendant cette période. La présence est obligatoire bien que les urgences, les violences, les déséquilibres manifestes, les procédures où une partie ne peut être jointe et les matières indisponibles en soient exclues. Le demandeur qui saisit le juge sans avoir accompli la tentative exigée s'expose à l'irrecevabilité déjà prévue par le CPC ; la partie qui refuse sans motif légitime de participer pourra être condamnée, après débat contradictoire, aux frais inutiles et à une amende civile proportionnée.

La France dispose déjà d'une tentative amiable obligatoire pour certains litiges ne dépassant pas 5 000 euros et pour certains conflits de voisinage. La réforme proposée combine un seuil de 10 000 euros, la gratuité sur l'ensemble du territoire, un rendez-vous téléphonique dans un délai garanti et l'intégration de la médiation au calendrier judiciaire. Elle s'inspire du dispositif appliqué en Angleterre et au pays de Galles, qui impose une médiation téléphonique gratuite pour certaines demandes de paiement contestées ne dépassant pas 10 000 livres.

## DONNER AUX MAIRES UN POUVOIR FORMEL DE RÈGLEMENT DES CONFLITS DE VOISINAGE

Chaque commune ou intercommunalité organisera une permanence de règlement des conflits de voisinage avec un conciliateur de justice. Le maire ou un adjoint spécialement formé pourra convoquer les parties, faire constater les lieux, mobiliser les services municipaux et formuler une proposition écrite de règlement dans les quinze jours.

Lorsque le trouble relève de ses pouvoirs de police (bruit, salubrité, sécurité, occupation du domaine public), le maire prendra immédiatement les mesures administratives nécessaires. Lorsque le litige est privé (bornage, plantations, servitudes, dommages), sa proposition ne deviendra obligatoire que si les deux parties la signent. L'accord recevra une formule exécutoire du greffe par voie numérique sans nouvelle audience. En cas d'échec, le dossier, le constat et les pièces seront transmis au tribunal de proximité par une saisine simplifiée ; aucune nouvelle tentative amiable ne sera exigée.

Le maire se récusera lorsqu'il a un intérêt personnel ou politique direct au litige. Cette réforme donne un pouvoir réel de convocation, de constat, de proposition et d'exécution consensuelle mais ne lui attribue pas le pouvoir de juger seul un droit privé, qui exigerait les garanties d'un tribunal indépendant et impartial.

## INSTITUER UN JUGE DE LA FAMILLE ET DES VIF, DOTÉ D'UNE PROCÉDURE DE RÉSOLUTION GLOBALE

Dans chaque tribunal judiciaire, un juge de la famille et des violences intrafamiliales sera responsable de l'ensemble du dossier d'un foyer : séparation, résidence des enfants, obligations alimentaires, assistance éducative, ordonnance de protection, violences, interdictions de contact et exécution

*Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.*

des décisions. Il disposera d'un greffe, d'un dossier numérique et d'un calendrier communs. Les affaires civiles, pénales et de protection liées seront regroupées devant une même chambre. Le magistrat responsable conservera la vision d'ensemble et contrôlera l'exécution des décisions à trente et quatre-vingt-dix jours. Lorsque ses décisions antérieures sont susceptibles de créer un doute objectif sur son impartialité, la culpabilité pénale sera jugée par un autre magistrat de la même chambre, sans rupture du dossier ni du calendrier.

De plus, lorsque le foyer cumule plusieurs difficultés relevant notamment du logement, du surendettement, de la scolarité, de la santé ou de l'accès aux prestations, le juge pourra convoquer, dans les trente jours, une conférence de résolution familiale et sociale. Les organismes concernés devront y déléguer un représentant habilité à engager son service. Le juge rendra les décisions relevant de sa compétence ; les administrations et organismes formaliseront leurs engagements dans un plan de résolution de quatre-vingt-dix jours, assorti d'un référent et d'une audience de contrôle. En présence de violences, aucune médiation ni réunion conjointe ne sera imposée à la victime. Les mesures de protection seront prises immédiatement et les échanges nécessaires seront organisés séparément.

IDÉE N°2 DU DÉBAT

## SPÉCIALISER LES CHAÎNES COMPLEXES ET RENDRE LES JURIDICTIONS RESPONSABLES

### ARMER LA FILIÈRE PNACO–JIRS–

#### PNF CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE ET LE BLANCHIMENT

Le PNACO, entré en fonction le 5 janvier 2026, deviendra la tête d'une filière nationale comprenant les JIRS, le PNF et des pôles locaux identifiés. Une doctrine publique de compétence répartira les dossiers : phénomènes criminels nationaux et internationaux au PNACO ; dossiers interrégionaux aux JIRS ; blanchiment complexe et atteintes financières relevant de sa compétence au PNF ; exécution locale par des équipes certifiées. Les conflits de saisine seront tranchés sous quarante-huit heures. Chaque enquête du haut du spectre comportera dès l'ouverture un volet patrimonial et financier. Les équipes disposeront d'analystes de données, d'enquêteurs financiers, de spécialistes des cryptoactifs, d'assistants de justice, d'interprètes et d'un accès direct aux réseaux de coopération. Les crédits d'expertise, de traduction, de protection et de déplacement seront placés dans un budget opérationnel national du parquet, distinct des arbitrages du siège. Les magistrats et greffiers pourront obtenir une certification « criminalité organisée et blanchiment » de cinq ans, renouvelable après évaluation. Elle ouvrira droit à une priorité de formation, une protection fonctionnelle renforcée et une mobilité de sortie garantie.

#### ABROGER LE CJPM DE 2021 ET INSTAURER UN RÉGIME UNIQUE, RAPIDE ET FERME POUR LES 13-18 ANS

Le Code de la justice pénale des mineurs de 2021 sera abrogé et remplacé par un Code de la responsabilité pénale des mineurs, plus court, construit autour d'une procédure unique de 13 à 18 ans. Les distinctions procédurales automatiques entre 13-16 et 16-18 ans seront supprimées : mêmes conditions de saisine, même gamme de mesures de

sûreté, mêmes délais et même juridiction spécialisée. L'âge restera pris en compte dans l'individualisation de la peine, conformément au principe constitutionnel d'atténuation de la responsabilité des mineurs. La présomption d'absence de discernement avant 13 ans sera maintenue. Dès 12 ans, pour un crime, des violences graves ou une participation répétée à un réseau criminel, un juge pourra néanmoins ordonner un contrôle judiciaire éducatif de trois mois, renouvelable une fois : couvre-feu, interdiction de contact ou de paraître, suivi intensif et placement éducatif.

Dès la première infraction significative, le tribunal devra choisir une réponse exécutable : réparation, activité de responsabilisation, couvre-feu, interdiction de contact, formation obligatoire, TIG à partir de l'âge légal ou placement. Pour les violences graves, la réitération rapide ou l'emprise d'un réseau criminel, des foyers judiciaires fermés à petit effectif seront créés. Ils assureront une présence éducative et de sécurité vingt-quatre heures sur vingt-quatre, une scolarité ou formation quotidienne, un suivi psychiatrique et addictologique et une préparation obligatoire de la sortie.

## SÉPARER DÉFINITIVEMENT LES CARRIÈRES ET LES BUDGETS DU SIÈGE ET DU PARQUET

L'unité actuelle du corps permet à un magistrat d'exercer successivement au parquet et au siège. Cette circulation nourrit une confusion durable entre la culture de l'accusation et celle de la décision, alors même que le siège est inamovible et que le parquet demeure hiérarchisé. Une loi organique créera deux filières statutaires après la titularisation : magistrature du siège et ministère public. Le choix sera irréversible pendant la carrière judiciaire. La formation initiale à l'ENM conservera un tronc commun, des simulations contradictoires et une culture déontologique partagée. Le programme budgétaire « Justice judiciaire » sera scindé entre les juridictions de jugement et le ministère public. Dans chaque ressort, le premier président et le procureur général deviendront ordonnateurs de budgets distincts ; les emplois, expertises et frais d'enquête ne pourront plus être arbitrés dans une enveloppe commune. Les magistrats en fonctions choisiront leur filière dans les vingt-quatre mois. Leurs droits acquis seront préservés, mais aucun changement de filière ne sera possible après la période transitoire.

Une révision de l'article 65 de la Constitution soumettra toutes les nominations des magistrats du parquet à l'avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature et lui confiera le pouvoir de décision en matière disciplinaire. Cette formation, de composition mixte, associe magistrats et personnalités extérieures. Le garde des Sceaux conservera la définition de la politique pénale générale, mais il ne pourra faire nommer un magistrat du parquet contre l'avis du CSM ni intervenir dans une affaire individuelle.

De plus, avant toute première nomination, chaque auditeur accomplira une immersion civile rémunérée de douze mois dans une entreprise, une association, une administration, un service social ou une profession réglementée, avec règles strictes de conflit d'intérêts et possibilité de validation d'une expérience professionnelle antérieure équivalente.

## CRÉER UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE DE LA QUALITÉ ET DE LA RESPONSABILITÉ JUDICIAIRES

Une Autorité indépendante de la qualité et de la responsabilité judiciaires publiera chaque trimestre, pour chaque juridiction et parquet, un tableau de bord sur cinq ans. Les indicateurs comprendront : délai jusqu'à la première audience et jusqu'à la décision, ancienneté des stocks, nombre de renvois, taux d'exécution, taux d'appel,



*Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.*

confirmation, infirmation totale et partielle, cassation, annulations procédurales, coût par affaire, charge par équipe et satisfaction des usagers. Les comparaisons seront réalisées entre juridictions de taille et de contentieux comparables. Lorsqu'un indicateur dépasse pendant deux trimestres un seuil national, l'autorité imposera un diagnostic contradictoire et un plan de redressement de six mois. Le refus d'exécuter le plan sera publié. Une défaillance managériale grave et documentée pourra être transmise à l'Inspection générale de la justice ou au CSM. Ses neuf membres exerceront un mandat unique de six ans. Des listes de candidats seront proposées par le CSM, la Cour des comptes, les collèges des premiers présidents et procureurs généraux, les barreaux et les associations d'usagers ; les nominations seront approuvées par les commissions des lois à la majorité des trois cinquièmes. Cette procédure protège l'autorité à la fois du pouvoir politique et de l'auto-contrôle corporatiste.

IDÉE N°2 DU DÉBAT

# EXÉCUTER LA PEINE, PRÉPARER LA SORTIE ET BRISER LA RÉCIDIVE

## RECENTRER LE JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES SUR LE DERNIER TIERS DE LA DÉTENTION

La juridiction qui condamne décidera de la nature de la peine et de son mode initial d'exécution. Pour toute peine ferme, elle choisira, au vu d'un rapport de situation disponible à l'audience, entre l'incarcération, la détention à domicile sous surveillance électronique, la semi-liberté, le placement extérieur ou une autre peine autonome. Le JAP ne pourra plus, avant l'incarcération, transformer une peine de prison prononcée par le tribunal en bracelet, semi-liberté ou placement extérieur. Les règles qui imposent aujourd'hui l'aménagement de certaines peines inférieures ou égales à un an seront abrogées. Les suspensions médicales et les situations familiales impérieuses seront prises en compte lors de la prononciation de la peine. Soixante jours avant l'entrée dans le dernier tiers, le JAP pourra autoriser l'exécution progressive du reliquat en semi-liberté, placement extérieur, détention à domicile ou libération conditionnelle, la refuser par décision motivée, ou fixer des conditions à satisfaire dans un délai de trois mois. La décision reposera sur le comportement, le travail ou la formation, la réparation, le logement, les soins nécessaires et le risque de réitération. Cette réforme rend la peine lisible : le tribunal choisit la sanction et le JAP ne réécrit pas le jugement.

## CRÉER L'AGENCE NATIONALE DE L'EXÉCUTION DES PEINES ET DE LA RÉINSERTION

L'ATIGIP sera transformée en Agence nationale de l'exécution des peines et de la réinsertion. Elle absorbera les fonctions nationales aujourd'hui dispersées entre le TIG, le travail pénitentiaire, la préparation de sortie et les partenariats d'insertion. Les SPIP constitueront son réseau territorial. Il ne s'agit pas d'ajouter une structure, mais de réunir les opérateurs existants sous une responsabilité unique. Dès qu'une peine sera prononcée, l'agence ouvrira un dossier d'exécution unique et désignera un référent. Ce référent restera responsable jusqu'à la fin de la peine et, lorsqu'un suivi post-carcéral est prononcé, jusqu'à son terme. Le dossier regroupera la date de mise à exécution, le poste de TIG ou le dispositif de surveillance, la formation, l'emploi, le logement, la santé, les documents d'identité, les droits sociaux, les incidents et les décisions judiciaires. L'agence sera tenue par des délais opposables : premier contact

sous cinq jours ouvrés, affectation à un poste de TIG sous quinze jours, pose d'un bracelet sous trente jours, plan de sortie six mois avant la libération, rendez-vous physique dans les quarante-huit heures suivant la sortie, etc. Un tableau de bord public présentera, par territoire, le taux de peines commencées et terminées dans les délais.

### FAIRE DU TIG UNE PEINE DE RÉFÉRENCE RÉELLEMENT EXÉCUTÉE

Le TIG connaît une exécution trop lente. En 2023, près de 38 000 places étaient référencées alors qu'environ 22 000 mesures étaient suivies, et le délai moyen entre la condamnation et la fin d'un TIG autonome atteignait environ seize mois. À l'audience, le tribunal consultera le catalogue national en temps réel et pourra réserver un poste adapté. À défaut, l'agence affectera le condamné sous quinze jours. Le TIG commencera au plus tard trente jours après la décision et devra être achevé dans les six mois. Les structures d'accueil disposeront d'un tuteur formé, d'une assurance nationale et d'un canal de signalement immédiat. Le jugement fixera dès l'origine la peine de remplacement encourue en cas d'inexécution volontaire. Tout abandon ou manquement grave sera signalé le jour même et examiné par le juge dans les soixante-douze heures. Les collectivités, administrations, entreprises publiques, associations et entreprises chargées d'une mission de service public concluront avec l'agence une convention annuelle précisant les postes réellement ouverts, les compétences attendues et le nombre d'heures disponibles. Les postes inactifs seront retirés automatiquement du catalogue.

### INSTITUER UN CONTRAT DE CONTINUITÉ POST-CARCÉRALE ET DÉVELOPPER LES STRUCTURES DE SORTIE À SÉCURITÉ ALLÉGÉE

Pour toute peine d'emprisonnement supérieure à un an, la juridiction prononcera en même temps une mesure de continuité post-carcérale de six à douze mois dont le principe sera obligatoire. La mesure pourra imposer un rendez-vous régulier, une activité de formation ou d'emploi, une adresse stable, la réparation, une interdiction de contact et les soins légalement possibles. Chaque personne sortira avec une pièce d'identité ou la preuve de sa demande, une domiciliation, une couverture maladie, un rendez-vous France Travail ou Mission locale, une solution d'hébergement et un référent joignable. La France dispose déjà de structures d'accompagnement vers la sortie mais cette réforme en fait un maillon national du dernier tiers, avec des critères d'admission, un taux d'occupation et des résultats de récidive publiés.

## La mesure phare de cette stratégie

### Recentrage du Juge de l'Application des Peines (JAP) sur le dernier tiers de la détention

Modification radicale du rôle du JAP afin de libérer du temps juridictionnel et de durcir l'exécution. Le JAP ne disposera plus du pouvoir de modifier la nature de la peine dès son prononcé par le tribunal (ce qui annulait l'effet de l'audience). Il interviendra exclusivement durant le dernier tiers de la détention pour valider ou refuser les parcours de sortie progressifs, conditionnés au comportement et aux efforts de réinsertion du détenu.

*Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.*

## Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

### Aux Pays-Bas, une fin de peine tournée vers l'extérieur

Les unités néerlandaises à sécurité limitée, les Beperkt Beveiligde Afdelingen, permettent à des personnes placées dans la dernière phase de leur détention de travailler, suivre une formation ou recevoir des soins à l'extérieur, puis de revenir dans l'établissement pour la nuit et l'accompagnement. La France doit importer cette articulation concrète entre contrôle, activité extérieure et retour quotidien.

### En Italie, une coordination nationale qui relie les parquets spécialisés

La Direction nationale antimafia et antiterrorisme italienne coordonne les enquêtes des directions de district, organise le partage d'information et peut détacher temporairement ses magistrats auprès d'un parquet territorial. Il est nécessaire de renforcer le PNACO en lui donnant une doctrine de saisine, une capacité de coordination et des équipes mobiles capables d'appuyer les autres juridictions pénales spécialisées.

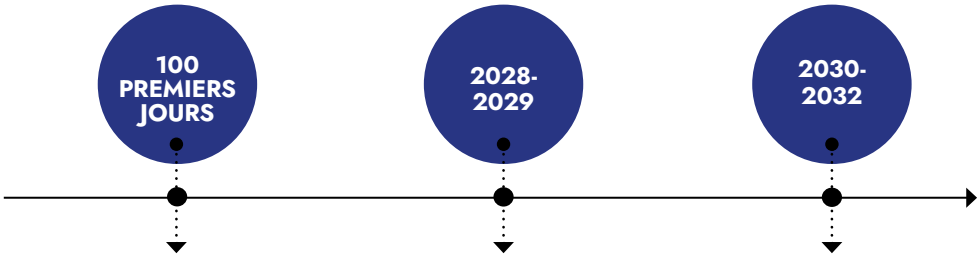
### Au Royaume-Uni, une médiation intégrée et un juge qui réduit le procès

Pour certaines demandes de paiement contestées ne dépassant pas 10 000 livres, une médiation téléphonique gratuite, d'une durée maximale d'une heure, est obligatoire avant l'audience. La France doit s'inspirer de ce dispositif pour favoriser un règlement rapide des petits litiges par accord entre les parties.

# GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ



## Quelle gouvernance et temporalité ?




**100 PREMIERS JOURS**

Installer un comité interministériel, quatre responsables d'axe et une direction de programme.

Déposer la loi ordinaire, la loi organique et le projet de révision de l'article 65 de la Constitution, accompagnés d'une étude d'impact chiffrant les quinze mesures.

Lancer la commission de simplification et les pilotes IA, médiation, famille–VIF et TIG.

**JALON**

État zéro, coût complet, véhicules juridiques et seuils de capacité publiés pour chaque mesure.

**2028-2029**

Voter les textes et décrets ; expérimenter dans 10 à 20 ressorts.

Préfigurer l'Agence d'exécution, armer la chaîne PNACO–JIRS–PNF et bâtir les dossiers numériques communs.

Affecter les emplois et places de la stratégie 1 avant tout crédit nouveau.

**JALON**

Coût, délais, garanties et résultats de chaque pilote publiés avant généralisation.

**2030-2032**

Achever les chaînes famille–VIF, mineurs, TIG et sortie ; poursuivre la transition siège–parquet.

Revue parlementaire à trois et cinq ans.

**JALON**

Bilan public consolidé : délais, exécution, récidive, coût et égalité territoriale.

*Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.*

**Combien cela coûterait approximativement ?**

# De 5 à 12 Md€

## supplémentaires sur cinq ans



### Un coût direct estimé entre 5,1 et 10 Md€

La simplification des procédures, le déploiement de l'intelligence artificielle, l'amélioration de l'exécution des amendes forfaitaires délictuelles et la réduction des délais représenteraient 1,2 à 2,3 Md€.

Le développement de la médiation, le renforcement du rôle des maires dans le règlement des conflits et la création d'un juge de la famille et des violences intrafamiliales coûteraient 0,8 à 1,7 Md€.

Le renforcement du PNACO, la réforme de la justice des mineurs, l'évolution du statut des magistrats du siège et du parquet et l'amélioration de la qualité de la justice mobiliseraient 1,4 à 2,7 Md€.

La réforme de l'application des peines, la transformation de l'ATIGIP en Agence nationale de l'exécution des peines et de la réinsertion, le développement des travaux d'intérêt général et la préparation des sorties de prison représenteraient 1,7 à 3,3 Md€.

Cette enveloppe comprend 2,2 à 4,2 Md€ de dépenses de transformation, ainsi que la montée en charge de dépenses récurrentes qui atteindraient 1,0 à 1,9 Md€ par an.

### Un surcoût éventuel lié à l'augmentation de la population carcérale

Si les réformes de l'application des peines et de la justice des mineurs entraînaient une augmentation de la population carcérale de 1 000 à 3 000 personnes en moyenne, un coût supplémentaire pouvant atteindre 2,15 Md€ serait à prévoir, portant l'estimation haute à 12,15 Md€.

Les recettes supplémentaires issues des amendes forfaitaires délictuelles et les économies de procédure ne sont pas déduites de ce chiffrage.

## Faisabilité et arbitrages

### FAISABILITÉ

Donner la priorité à la recodification et à la simplification des procédures, à l'exécution des amendes forfaitaires délictuelles, à la médiation, au renforcement du PNACO, à la fiabilisation des données judiciaires, à la transformation de l'ATIGIP en Agence nationale de l'exécution des peines et de la réinsertion pour améliorer notamment l'exécution des travaux d'intérêt général, ainsi qu'à la création d'un juge de la famille et des violences intrafamiliales chargé de coordonner l'ensemble des procédures concernant un même foyer.

### ARBITRAGES MAJEURS

Conditionner la généralisation de l'IA, les fenêtres maximales de jugement et les réformes des mineurs, du JAP et de la sortie aux résultats des expérimentations et aux capacités disponibles.

### POINTS DE TENSION

La réforme devra respecter les garanties constitutionnelles, notamment les droits de la défense, la protection des mineurs, l'individualisation des peines et l'indépendance de la justice, tout en protégeant les données sensibles et en maintenant un contrôle humain de l'IA.

Sa mise en œuvre risque d'alourdir la charge des tribunaux, de la protection judiciaire de la jeunesse, des services pénitentiaires d'insertion et de probation, des prisons et des communes.

Elle suppose également de disposer de postes de travaux d'intérêt général, de structures d'accueil, de tuteurs et de solutions de réinsertion en nombre suffisant, ainsi que de moyens adaptés pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation et la nouvelle Agence.

↘ Réponse : suivre la mise en œuvre au moyen d'un tableau de bord trimestriel, prévoir une évaluation indépendante et des clauses de réexamen permettant d'ajuster les dispositifs.

*Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.*

LES REPÈRES DE MONTAIGNE

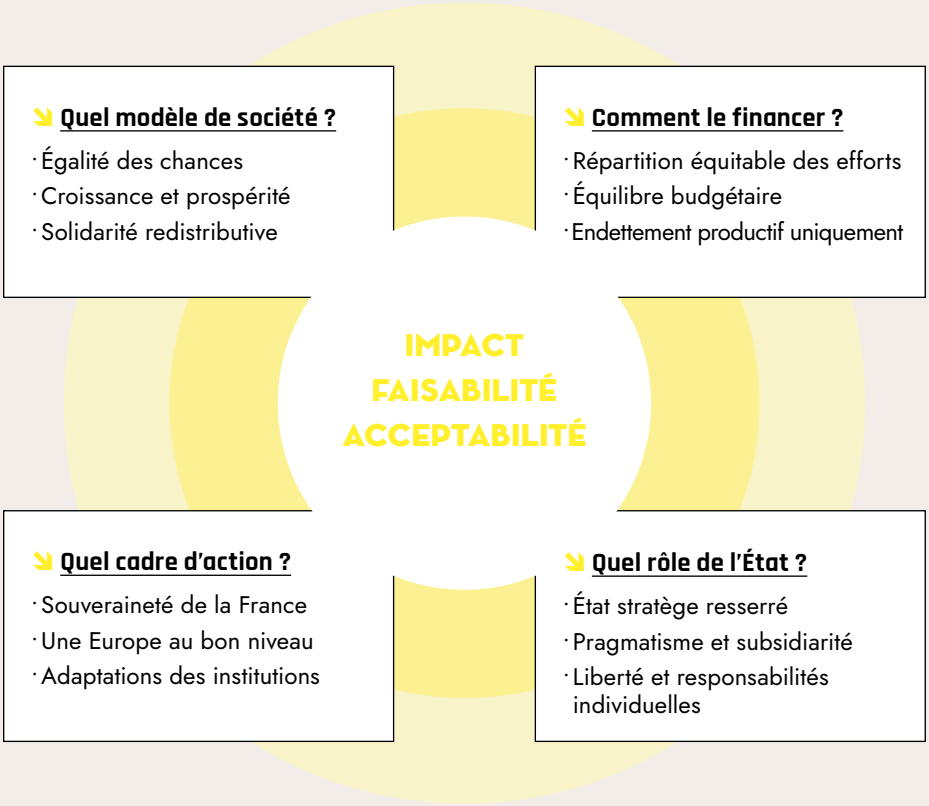
**PARTIE 3**



# LA RECOM-MANDATION DE MONTAIGNE

# NOS PRINCIPES D'ARBITRAGES

Pour ses propres recommandations, l'Institut Montaigne a structuré sa grille de réflexion selon les principes suivants :



# LA VOIE CHOISIE PAR L'INSTITUT MONTAIGNE

NOTRE RECOMMANDATION

# UNE JUSTICE AU BON TEMPO



# POURQUOI CETTE VOIE ?

Le débat ne se résume pas à choisir entre un rattrapage budgétaire et une rupture institutionnelle. **Les Français jugent la justice à trois moments : lorsqu'ils peuvent la saisir, lorsqu'une décision leur est rendue et lorsque cette décision est exécutée.** Lorsqu'un seul de ces maillons faiblit, **l'ensemble de la procédure perd en lisibilité, en efficacité et en autorité.**

**La principale faiblesse tient à la fragmentation de la chaîne.** Le dossier passe de l'enquête au parquet, du parquet au siège, du jugement au greffe, puis aux services chargés de l'exécution, de l'insertion ou de la protection. Les changements d'acteurs et d'outils entraînent des ressaisies, des ruptures de suivi et des délais supplémentaires. **Cette discontinuité est particulièrement sensible dans les affaires familiales et dans l'exécution des peines.**

Notre choix n'est donc ni celui d'un *statu quo* simplement mieux financé, ni celui d'une réforme institutionnelle privée de moyens, mais consiste à agir simultanément sur les effectifs et les compétences, l'indépendance et la responsabilité, la continuité des procédures, l'exécution des décisions et les outils numériques. Les 12 000 emplois supplémentaires considérés seront accompagnés d'une nouvelle organisation du travail ; les chaînes spécialisées disposeront de moyens protégés ; la juridiction de jugement maîtrisera le mode initial d'exécution de la peine ; chaque dossier conservera un responsable et une traçabilité.

Cette stratégie repose sur quatre axes : **un choc d'effectifs et de compétences ; une justice indépendante, spécialisée et responsable ; la garantie de l'exécution des peines et le recentrage de la prison ; enfin, l'infrastructure numérique au service d'une justice plus transparente et plus efficace.**

# AXE 1

## UN CHOC D'EFFECTIFS ET DE COMPÉTENCES

· **Créer 12 000 emplois nets entre 2028 et 2032 :** 2 000 magistrats ; 2 500 référendaires de justice (statut nouvellement créé, voir ci-dessous) et greffiers spécialisés ; 6 000 personnels pénitentiaires et 1 500 emplois spécifiquement dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), dont des conseillers d'insertion et de probation, indispensables pour préparer la sortie et éviter la récidive. La trajectoire sera assortie d'objectifs annuels de recrutement, de formation, de fidélisation et d'affectation dans les postes vacants. Le choix de concentrer la hausse des effectifs de magistrats sur 2 000 postes s'accompagnera d'une nouvelle revalorisation, prioritairement concentrée sur les débuts et milieux de carrière.

· **Transformer la fonction d'attaché de justice en un corps pérenne de référendaires de justice de catégorie A**, chargés des recherches, de la préparation des projets de décision et de l'exploitation des dossiers. Ils seront recrutés et formés selon un cadre national, en organisant la transition des personnels en fonctions tandis que les capacités de l'ENM, de l'ENG et de l'ENAP seront augmentées en parallèle.

· **Renforcer la diversification des recrutements des magistrats.** Porter à 200 par an, d'ici 2029, le nombre de lauréats du concours professionnel de la magistrature, sans abaisser les exigences de sélection. Cette montée en puissance devra permettre d'accroître la part des nouveaux magistrats issus de voies de recrutement ouvertes aux professionnels ; son évolution sera mesurée et publiée chaque année. Ces nouveaux profils issus de l'extérieur seront prioritairement mobilisés dans les contentieux civils, commerciaux et familiaux.

· Avant leur première nomination, **les auditeurs ne justifiant pas d'une expérience professionnelle antérieure significative accompliront douze mois cumulés d'immersion professionnelle rémunérée hors de l'institution judiciaire**, dont une période continue d'au moins six mois dans une entreprise, une association, une administration, un service social ou une profession réglementée.

· **Des parcours certifiants, renouvelables tous les cinq ans, seront institués** pour les magistrats et les équipes d'appui durablement affectés aux filières suivantes : criminalité organisée et blanchiment ; famille et violences intrafamiliales ; justice des mineurs ; exécution des peines ; contentieux économiques complexes. La certification devra être obtenue dans l'année suivant l'affectation et renouvelée par la formation continue, sans que son absence puisse affecter la validité des actes juridictionnels.

· **Réviser la carte des cours d'appel en métropole, sans modifier les six cours ultramarines.** Une étude d'impact publique, fondée sur les volumes d'activité, les stocks, les délais, les besoins de spécialisation, les temps d'accès et les coûts immobiliers, identifiera les regroupements pertinents ; l'objectif pourra aller jusqu'à une réduction de 30 % du nombre de sièges métropolitains. Lorsque la géographie l'exige, des chambres détachées ou des lieux d'audience seront maintenus. Aucune économie ne sera inscrite avant d'être effectivement constatée ; les économies de structure réalisées contribueront en priorité à la revalorisation des rémunérations et au maintien de l'accès territorial à la justice.

## UNE JUSTICE AU BON TEMPO

# AXE 2

### UNE JUSTICE INDÉPENDANTE, SPÉCIALISÉE ET RESPONSABLE

· **Garantir l'indépendance stricte et entière du parquet.** L'article 65 de la Constitution sera révisé afin de confier au CSM le pouvoir de proposer la nomination des procureurs généraux, des procureurs de la République et des membres du parquet général de la Cour de cassation. Pour les autres magistrats du parquet, la Chancellerie conservera le pouvoir de proposition, mais aucune nomination ne pourra intervenir sans l'avis conforme du CSM ni en méconnaissance de celui-ci. Le Gouvernement conservera la définition de la politique pénale générale, sans instruction individuelle. Cette révision constitutionnelle sera complétée par une loi organique et par les adaptations statutaires nécessaires. Une fois cette réforme entrée en vigueur, pourra être engagée la création d'un juge de l'enquête et des libertés, chargé du contrôle juridictionnel des investigations : il exercerait les compétences actuelles du JLD et autoriserait certains actes d'enquête relevant aujourd'hui du juge d'instruction, tandis que le parquet indépendant dirigerait l'ensemble des investigations.

· **Refonder la gouvernance du CSM pour garantir indépendance, compétence et responsabilité.**

· Les six personnalités qualifiées seront choisies à l'issue d'un appel public à candidatures puis approuvées par les commissions parlementaires compétentes à la majorité des trois cinquièmes ; leur mandat sera non renouvelable et un délai de carence s'appliquera après l'exercice de responsabilités politiques. Le CSM pourra se saisir d'office et disposera d'un service permanent d'enquête indépendant de l'IGJ, doté d'un accès direct aux pièces ; l'instruction et le jugement disciplinaires relèveront de formations distinctes.

· Un Observatoire indépendant placé auprès du CSM publiera trimestriellement des indicateurs contextualisés par juridiction et par chaîne. Deux trimestres de dépassement déclencheront un diagnostic et un plan de redressement ; faute d'amélioration dans les deux suivants, l'IGJ auditera obligatoirement l'organisation et les moyens, sans apprécier les décisions ni noter individuellement les magistrats. Les manquements individuels seront transmis au seul CSM.

· **Donner aux chaînes judiciaires spécialisées des moyens sanctuarisés et immédiatement mobilisables.** La loi de programmation fixera pour cinq ans, pour le PNACO, les JIRS, le PNAT et le PNF, des planchers d'emplois et de crédits d'enquête, d'expertise et de coopération internationale, retracés séparément dans les documents budgétaires. Les magistrats, greffiers, référendaires et enquêteurs seront affectés pour une durée minimale de trois ans et suivront les parcours certifiants prévus à l'axe 1. Une force nationale d'appui, réunissant analystes financiers, spécialistes de la preuve numérique, assistants spécialisés et enquêteurs, pourra être déployée dans les quinze jours auprès d'une juridiction confrontée à une affaire excédant ses capacités. Toute enquête relevant du haut du spectre comportera obligatoirement un volet patrimonial destiné à identifier, saisir et confisquer les avoirs criminels.

· **Instituer un juge de la famille et des violences intrafamiliales, chargé d'une procédure de résolution globale.** Dans chaque tribunal judiciaire, il sera responsable de l'ensemble des procédures concernant un même foyer : violences intrafamiliales,

séparation, résidence des enfants, obligations alimentaires, assistance éducative, ordonnance de protection, etc. Adossé au pôle VIF existant, il disposera d'un greffe, d'un dossier numérique à accès différenciés et d'un calendrier communs, et contrôlera l'exécution des décisions à trente et quatre-vingt-dix jours. Les affaires liées seront regroupées au sein d'une même chambre ; la culpabilité pénale sera toutefois jugée par une formation distincte lorsqu'un doute objectif sur l'impartialité pourrait naître.

· **Instituer une garantie nationale de continuité des dossiers.** Chaque procédure sera confiée jusqu'à son terme à une équipe stable et à un responsable de continuité clairement identifié. Tout départ prévisible donnera lieu à une passation préalable. Un journal numérique unique retracera les actes accomplis, les décisions restant à prendre, les échéances et les alertes. La chaîne d'exécution des peines disposera également d'un dossier et d'un responsable uniques depuis le prononcé jusqu'au terme de la sanction et, lorsqu'il est ordonné, du suivi post-carcéral.

· **Créer des circuits spécialisés pour les contentieux civils de masse.** Les litiges sériels ou répétitifs seront confiés à des équipes stables autour d'un juge référent et suivront un circuit continu allant de l'orientation initiale et, lorsqu'elle est adaptée, de la médiation jusqu'à la mise en état, au jugement et à l'exécution.

· **Unifier le socle des procédures civiles et commerciales.** Une convention nationale remettra sous douze mois les modifications nécessaires pour harmoniser les modes de saisine, la mise en état, le traitement des incidents et l'exécution, sans nouvelle déjudiciarisation.

· **Achever d'ici 2030 la procédure pénale numérique par un dossier national interopérable entre enquêteurs, parquet, siège et greffe** : chaque donnée sera saisie une seule fois, avec un index commun des preuves, le suivi des actes, saisies et scellés et une traçabilité complète. (*Cf. Note Sécurité Intérieure.*)

# AXE 3

## GARANTIR L'EXÉCUTION DES PEINES ET RECENTRER LA PRISON

· **Mettre fin au réexamen de la peine avant son exécution.** Sur la base d'un rapport de situation disponible à l'audience, la juridiction de jugement fixera elle-même la peine et son mode initial d'exécution : incarcération, détention à domicile sous surveillance électronique, semi-liberté, placement extérieur, TIG ou autre peine autonome. Le juge d'application des peines (JAP) ne pourra, avant le commencement de l'exécution, substituer une autre modalité à celle prononcée, sans préjudice des seuls reports ou suspensions prévus par la loi. Il conservera dès le début ses fonctions de contrôle de l'exécution, de sanction des manquements et de protection des droits. Pour les peines d'emprisonnement à durée déterminée exécutées en détention, aucune sortie progressive ne pourra prendre effet avant l'entrée dans le dernier tiers ; préparée en amont, elle sera alors autorisée, encadrée ou refusée par le JAP.

· **L'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP) sera transformée en Agence nationale de l'exécution des peines et de la réinsertion**, les SPIP constituant son réseau territorial. Un dossier unique sera ouvert dès le prononcé et un référent restera responsable jusqu'au terme de la peine. Des délais opposables à l'administration seront fixés : premier contact sous cinq jours, affectation à un poste de TIG sous quinze jours, commencement du TIG ou pose du bracelet sous trente jours, plan de

## UNE JUSTICE AU BON TEMPO

sortie six mois avant la libération et rendez-vous physique dans les quarante-huit heures suivant la sortie.

· **Instituer, pour les majeurs en récidive légale ou en réitération répétée, une présomption systématique de gradation de la réponse pénale.** La juridiction devra renforcer le contrôle ou la privation de liberté par rapport à la réponse précédente, sauf à motiver spécialement qu'une autre peine prévient plus efficacement la réitération, dans le respect du principe d'individualisation. Cela s'accompagnera de l'expérimentation pendant trois ans d'établissements distincts dédiés aux peines de sept jours à trois mois, ce qui supposera de lever l'interdiction actuelle des peines fermes d'un mois ou moins. Toute généralisation sera subordonnée à une évaluation indépendante de la récidive, des effets sociaux, des incidents et du coût, comparés au TIG et au bracelet.

· **Réorganiser et accroître le parc pénitentiaire.** Achever d'ici 2032 les 15 000 places nettes du programme en cours, selon un calendrier public précisant pour chaque opération son coût, ses capacités brute et nette, ses effectifs et sa date d'ouverture, puis programmer entre 2032 et 2037 vingt établissements supplémentaires représentant environ 10 000 places brutes. Ces capacités seront réparties, après une étude territoriale publique, entre détention renforcée, notamment dans les établissements comportant des quartier de lutte contre la criminalité organisée, détention ordinaire et structures de progression vers la sortie ; quelques établissements de courtes peines pourront s'y ajouter si leur évaluation est positive. L'affectation sera motivée, réexaminée chaque année et avant le dernier tiers, sans que la seule durée de la peine puisse justifier un régime de haute sécurité.

· Grâce à la montée en puissance des effectifs de l'administration pénitentiaire (SPIP), pour **toute incarcération supérieure à un an, un plan de continuité sera arrêté six mois avant la libération et confié à un référent unique**, avec un rendez-vous physique dans les quarante-huit heures suivant la sortie et un accompagnement de six à douze mois vers les soins, le logement, l'emploi et l'accès aux droits.

# AXE 4

## FAIRE DU NUMÉRIQUE L'OUTIL D'INFRASTRUCTURE D'UNE JUSTICE PLUS TRANSPARENTE ET EFFICACE

· **Étendre justice.fr pour constituer le guichet unique JULI** (« JUstice en LIgne »), avec une première version opérationnelle en 2030, puis une couverture complète du parcours judiciaire civil d'ici 2032. Chaque justiciable y retrouvera automatiquement ses dossiers et pourra saisir la juridiction, demander l'aide juridictionnelle, déposer des pièces, consulter le calendrier, échanger avec le greffe, recevoir les décisions et suivre les recours puis l'exécution. Toutes les procédures civiles sans avocat obligatoire seront réalisables de bout en bout, sans ressaisie, en maintenant les voies téléphonique, physique et papier. JULI disposera également d'un assistant IA qui aiguillera les usagers tout au long de la procédure et en amont de celle-ci.

· **Étendre, après évaluation, les usages professionnels de Mon Assistant Justice et des assistants métiers déjà engagés, sous le pilotage de la DNUM, de la direction de programme IA et des directions métier.** Ces outils aideront à classer les pièces, établir une chronologie, rechercher des sources, synthétiser les arguments et préparer des projets de rédaction. Leur utilisation dans les

dossiers reposera sur des accès sécurisés, des sources vérifiables, la traçabilité des opérations et une validation humaine. Leur déploiement accompagnera la modernisation de Cassiopée.

· **Instituer un système national d'alerte et de double regard, intégré à Cassiopée.** Les dossiers complexes ou sensibles, définis par leur nature, leur volume ou leurs enjeux, jamais par l'identité des parties, feront l'objet d'un double regard. De plus, une inactivité dépassant un délai paramétré déclenchera une alerte puis, selon le besoin, une revue collégiale, un appui ou un renfort. Le dispositif ne pourra orienter le sens d'une décision ni transmettre le fond du dossier à la Chancellerie. Cela permettra de veiller à ce qu'aucune procédure ne soit oubliée ou indûment reportée.

· **Étendre à 10 000 euros le circuit amiable des petits litiges** : pour toute créance civile contestée, une tentative de conciliation gratuite, par téléphone ou en visioconférence, sera organisée sous quinze jours sans suspendre la mise en état ; avec l'accord des parties, elle pourra être remplacée par une médiation prise en charge par l'État.

· **Automatiser l'exécution financière des décisions** : transmission sans ressaisie des amendes à la DGFiP sous quarante-huit heures à compter de la décision exécutoire ; après deux mois d'impayé suivant une décision pénale définitive, préconstitution et transmission, avec leur accord, du dossier des victimes éligibles au SARVI. Le paiement intégral garanti passera de 1 000 à 2 000 euros et la provision maximale de 3 000 à 6 000 euros.

UNE JUSTICE AU BON TEMPO

# FEUILLE DE ROUTE

DANS LA PREMIÈRE ANNÉE DU MANDAT

## DANS LES CENT PREMIERS JOURS

· Déposer la loi de programmation 2028-2032 fixant la trajectoire des 12 000 emplois et des crédits ; déposer le projet de révision de l'article 65 de la Constitution et préparer les textes organiques, statutaires et ordinaires nécessaires.

· Installer un pilotage interministériel unique et un tableau de bord public des recrutements, délais, stocks, exécutions, investissements et projets numériques.

· Arrêter l'état des lieux de départ au 31 décembre 2027 : emplois effectivement pourvus, capacités de formation, charges des juridictions, coût résiduel du plan 15 000 prisons et état des projets numériques.

· Lancer le projet de fusion des cours d'appel régionales

· Lancer l'étude territoriale de construction des établissements pénitentiaires supplémentaires

## AVANT LA FIN DE LA PREMIÈRE ANNÉE

· Voter la programmation et engager l'augmentation des capacités de l'ENM, de l'ENG et de l'ENAP.

· Créer le corps des référendaires et l'Agence nationale de l'exécution des peines et de la réinsertion.

· Adopter le cadre du service permanent d'enquête et de l'Observatoire placés auprès du CSM.

· Engager le déploiement du juge de la famille et des VIF, de la continuité des dossiers, des circuits civils spécialisés et des moyens protégés des chaînes spécialisées.

· Renforcer le pilotage numérique de la DNUM, engager les pilotes de JULI, évaluer et étendre les assistants métiers, et expérimenter les alertes intégrées à Cassiopée.

## LA RECOMMANDATION DE MONTAIGNE :

**DURANT LE MANDAT**

· Affecter les premières vagues de recrutements selon les vacances de postes et la charge mesurée ; porter le concours professionnel à 200 lauréats par an en 2029, achever les 12 000 recrutements et réviser annuellement leur répartition selon la charge des juridictions et des services.

· Mettre en œuvre les regroupements de cours d'appel retenus par l'étude d'impact et publier trimestriellement les résultats par juridiction et par chaîne.

· Déployer les immersions professionnelles et les parcours certifiants ; stabiliser pour trois ans les équipes des chaînes spécialisées et constituer leur force nationale d'appui.

· Faire entrer en vigueur la réforme de l'article 65 et du CSM puis, une fois l'indépendance statutaire du parquet garantie, engager la réforme du juge de l'enquête et des libertés.

· Généraliser le juge de la famille et des VIF, la continuité des dossiers, les circuits civils spécialisés et les moyens protégés des chaînes spécialisées.

· Mettre en œuvre la maîtrise du mode initial d'exécution par la juridiction de jugement, les nouveaux délais de l'Agence et l'expérimentation des établissements de courtes peines. Accélérer le plan 15 000 et achever l'étude territoriale et financière des vingt établissements programmés après 2032.

· Compléter d'ici 2030 la dématérialisation de la chaîne pénale et l'interopérabilité du dossier. Mettre en service une première version de JULI en 2030, puis assurer la couverture complète du parcours judiciaire d'ici 2032.

· Organiser une révision parlementaire à trois puis à cinq ans, sur la base d'une évaluation indépendante.

## UNE JUSTICE AU BON TEMPO

**À PLUS LONG TERME**

· Livrer les vingt établissements supplémentaires et organiser le parc entre détention renforcée, détention ordinaire et progression vers la sortie.

· Programmer les effectifs nécessaires à leur fonctionnement, après prise en compte des redéploiements et des renvois des détenus en situation illégale.

· Étendre le dossier numérique unique aux chaînes pénale et administrative et assurer l'interopérabilité complète entre justice, forces de sécurité, pénitentiaire, DGFiP et opérateurs sociaux.

# COÛT ET RESSOURCES

**+ 1,67 à 2,18 Md€**

**Par an en moyenne sur 2028–2032**

Notre recommandation mobiliserait environ 9,9 Md€ supplémentaires sur la période 2028–2032. Ce montant comprend environ 3,17 Md€ pour les emplois, les compétences et les transformations associées ; 0,48 Md€ pour l'indépendance, la spécialisation et la continuité de la justice ; 5,74 Md€ pour l'exécution des peines, les capacités pénitentiaires et la réinsertion ; et 0,53 Md€ pour les services numériques aux justiciables, la médiation et l'indemnisation.

L'enveloppe inclut une hypothèse de 4 Md€ de paiements restant à effectuer pour achever le programme pénitentiaire en cours et 1 Md€ de paiements préparatoires pour les vingt établissements suivants. Elle intègre la montée en charge des nouvelles organisations, l'exploitation des capacités ouvertes, la préparation de la sortie et l'accompagnement des justiciables. Les économies de procédure, les recettes supplémentaires d'amendes et les recouvrements futurs du SARVI ne sont pas déduits.

Le besoin annuel augmenterait avec les recrutements et le déploiement des mesures : environ 0,87 Md€ en 2028 et 2,80 Md€ en 2032. Une partie des paiements relève de programmes déjà engagés.

La livraison des vingt établissements et la poursuite des réformes représenteraient ensuite environ 13,0 Md€ sur 2033–2037. À l'issue des livraisons, les dépenses annuelles de fonctionnement et de personnel modélisées atteindraient environ 2,1 Md€, hors nouveau programme d'investissement. Ces projections dépendent notamment du calendrier immobilier, du nombre de bénéficiaires, du dimensionnement des services et des effets des réformes sur la population détenue.

# INDICE D'ACCEPTABILITÉ CITOYENNE

Afin de mesurer l'acceptabilité des réformes proposées, **l'Institut Montaigne et Verian** ont développé un Indice d'Acceptabilité Citoyenne, noté de 0 à 10.

Cet indice synthétise trois dimensions essentielles de l'acceptabilité d'une réforme : son impact perçu pour la société, sa légitimité et son acceptabilité morale, ainsi que l'adhésion personnelle qu'elle suscite.

**JUSTICE :**
**UNE JUSTICE AU BON TEMPO**




Il est calculé à partir des réponses des Français à trois questions posées après présentation de chaque projet de réforme. **Plus le score est élevé, plus la réforme est jugée acceptable par les citoyens.**

Les résultats sont issus d'une enquête en ligne réalisée en août et septembre 2026 auprès d'un échantillon de 1 500 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

Les analyses et les recommandations présentées dans cette note s'appuient sur les travaux de l'Institut Montaigne consacrés aux enjeux de justice. Elles ont été nourries par des auditions, des échanges avec ses partenaires et ses experts, ainsi que par les réflexions conduites dans le cadre d'ateliers de travail. Ces contributions, mises en regard des travaux et des données disponibles, ont permis de croiser les points de vue et d'éclairer les difficultés rencontrées par l'institution judiciaire ainsi que les pistes d'amélioration de son fonctionnement. Cette démarche alimente une réflexion sur les moyens, l'organisation et l'efficacité de la justice, en tenant compte des attentes des justiciables et des conditions de mise en œuvre des réformes.

## SOURCES

### Diagnostic et chiffres clés

Commission européenne pour l'efficacité de la justice. (2026). *CEPEJ study on the judicial systems in the EU Member States—Country fiche: France (2024 data)*.

Conseil de l'Europe ; Commission européenne. (2026). *The 2026 EU justice scoreboard*.

Ministère de la Justice. (2026). *Statistique des établissements et des personnes écrouées en France : les chiffres au 1er juin 2026*.

Ministère de la Justice, SSER. (2024). *Sortants de prison en 2016 : 63 % ont commis une nouvelle infraction dans les cinq ans* (Infos rapides justice, n° 20).

Allard, F., & Jung, P. (2025). *Une légère baisse de la part des peines aménagées ou converties en 2024* (Infos rapides justice, n° 29).

Ministère de la Justice, SSER. (2026). *Fiche de synthèse sur les indicateurs statistiques pénaux du quatrième trimestre 2025* ; *Références statistiques justice 2025*.

Secrétariat général du Gouvernement. (2026). *Indicateurs de suivi de l'activité normative*.

Aebi, M. F., & Cocco, E. (2026). SPACE I—2025: *Council of Europe annual penal statistics: Prison populations*. Conseil de l'Europe.

Service statistique ministériel de la sécurité intérieure. (2026). Insécurité et délinquance en 2025 : bilan statistique et atlas départemental ; (2025). *Insécurité et délinquance en 2024 : bilan statistique et atlas départemental*.

Ministère de la Santé et de la Prévention. (2023). *Santé mentale en population carcérale : résultats de l'étude nationale et perspectives*.

Belmokhtar, Z., & Caceres, G. (2025). *La justice en France en 2024 : perception, connaissances et expériences judiciaires* (Infostat Justice, n° 204).

Institut Paul Delouvrier, & Toluna—Harris Interactive. (2025). *Les services publics vus par les Français et les usagers : édition décembre 2024*.

**Dans le débat et recommandations**

*Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027*.(2023) ; République française. (2025). *Projet annuel de performances 2026 : mission Justice*.

Cour des comptes. (2025). *Le plan 15 000 places de prison : une ambition forte, une concrétisation laborieuse ; Évaluation de deux peines alternatives à l'incarcération*.

Schalck, E., Harribey, L., & Vérien, D. (2025). *L'exécution à la peine : 20 propositions pour mieux exécuter et donner du sens aux sanctions pénales* (Rapport d'information n° 2, 2025-2026). Sénat.

École nationale de la magistrature. (2026). *Rapport d'activité 2025*.

Ministère de la Justice. (2025). *L'IA au service de la justice : stratégie et solutions opérationnelles* ; (2026). *Intelligence artificielle : le ministère de la Justice déploie son outil d'IA générative interne*.

Ministry of Justice, & HM Courts & Tribunals Service. (2024). *Faster resolution for small claims as mediation baked into courts process* ; HM Courts & Tribunals Service. (2026). Annual report and accounts 2025–26.

Ministère de la Justice. (2026). *L'amélioration de l'aide aux victimes au ministère de la Justice*.

Légifrance. (2026). Constitution du 4 octobre 1958, Code de procédure pénale, Code pénitentiaire et Code de l'organisation judiciaire (versions consultées le 31 août 2026).

les REPÈRES de MONTAIGNE

Cette note, publiée par l'Institut Montaigne, fait partie de la collection :
***Les repères de Montaigne, 25 recommandations pour la France***
Dépôt légal : Octobre 2026
Sous la direction générale de Marie-Pierre de Bailliencourt
Enquête territoriale : Institut Enterritoires
Enquête d'acceptabilité : Verian

Design graphique : Élodie Ruiz ; Studio Nathalie Bastide
Mise en page : Elena Salougamian

Imprimé en France par Maqprint
ISSN : 1771-6756

Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tel. +33 (0)1 53 89 05 60
*institutmontaigne.org*

INSTITUT Montaigne

## MÉTHODOLOGIE

Chaque note est le produit d'une réflexion collégiale. Celle-ci mobilise **25 années d'expertise en politiques publiques, plusieurs mois de revue de littérature scientifique et d'analyses de données officielles sourcées.** Elle s'appuie sur des auditions de chercheurs, d'économistes et d'experts indépendants, ainsi que sur des échanges réguliers avec les entreprises adhérentes de l'Institut Montaigne, des élus et des personnalités œuvrant au quotidien dans les territoires.

Nous avons tenu compte des idées présentes dans le débat politique et des attentes exprimées par les Français, telles qu'elles ressortent des enquêtes et sondages de ces derniers mois. Les mesures que nous proposons découlent ainsi d'arbitrages pris dans l'intérêt de la France en conciliant efficacité, faisabilité opérationnelle et acceptabilité citoyenne.


## MERCI !

L'Institut Montaigne remercie chaleureusement son comité directeur, ses équipes internes, les experts permanents et associés, les entreprises adhérentes ainsi que l'ensemble de ses partenaires, qui ont contribué pendant 18 mois à l'élaboration de ces notes.

INSTITUT Montaigne

# REPÈRES POUR LA FRANCE

**L'Institut Montaigne, espace de réflexion indépendant et apartisan, au service de l'intérêt général, s'engage dans la préparation de l'élection présidentielle 2027.**

Parce que nous pensons qu'il est indispensable de favoriser un débat démocratique sur le fond, réaliste et nuancé, **nous publions 25 notes thématiques pour informer les citoyens et inspirer les candidats.**
En diffusant un contenu accessible à tous, nous souhaitons **donner des repères sur l'état réel de la France, poser un diagnostic et encourager les arbitrages nécessaires** au service de 4 ambitions : créer de la richesse, vivre ensemble, se protéger et mettre en œuvre nos politiques publiques.

Cette initiative vise à restaurer la confiance politique et à dessiner pour la France un futur désirable.