

Evaluation sur le transfert de la charge des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice à l'achèvement du cycle de reprise des régions.

Avril 2021



N°040-21
N°2020/00135

N° 2020 -M - 053

N° 20080 - R



N°20.00757.I



N°1687 GEND/IGGN/CAB

SYNTHÈSE

Dix années n'ont pas permis à l'administration pénitentiaire d'assurer la totalité des extractions judiciaires, mais ont confirmé la pertinence de la réforme.

Les personnels de l'administration pénitentiaire ont en effet démontré leur aptitude à assumer des missions nouvelles exigeantes, nécessitant des qualifications spécifiques comme le port d'arme sur la voie publique, et à assurer ainsi pleinement leur vocation d'accompagnement quotidien des personnes détenues qu'ils connaissent bien, de l'incarcération à la réinsertion. Leur professionnalisme est reconnu par les magistrats.

Leur métier, qui les conduit désormais à sortir des établissements pénitentiaires, pour aller au contact direct des magistrats et des greffiers, est plus visible, plus varié, mieux mis en valeur et peut dès lors devenir plus attractif pour les jeunes recrues dont l'administration pénitentiaire a besoin.

En dépit du transfert d'effectifs du ministère de l'intérieur vers celui de la justice et de trois abondements successifs, cette mission n'est pas assurée dans sa totalité, avec un taux de carence global de 8,6 % au premier mars 2020, dernier bilan significatif avant la crise sanitaire.

Cette moyenne recouvre des situations très disparates, avec des régions dans lesquelles la mission est exercée d'une manière satisfaisante et d'autres où les impossibilités d'exécuter les réquisitions judiciaires compliquent et retardent le travail des magistrats, jusqu'au point d'avoir à déplorer des libérations inéluctables pour des raisons procédurales¹.

Cette réalité est source de perte de temps et d'énergie, mais aussi de tensions entre partenaires, en particulier quand les forces de sécurité intérieure, sollicitées sur le fondement de la subsidiarité que posait la circulaire du 28 septembre 2017, refusent d'effectuer la mission, soit du fait d'une impossibilité matérielle, soit qu'elles la jugent non conforme aux instructions de la circulaire.

La mission interministérielle diligentée le 14 septembre 2020 par les ministres de l'économie, des finances et de la relance, de l'intérieur, et de la justice a pu procéder, à distance du fait de la crise sanitaire, à un état des lieux du dispositif actuel, et proposer les mesures propres à assurer l'achèvement de la mise en œuvre du transfert.

¹ 25 en 2019 et 31 en 2020.

Les difficultés qui subsistent sont, pour partie au moins, liées aux conditions mêmes de mise en œuvre de la réforme : l'administration pénitentiaire devait, avec des effectifs trop sommairement évalués au départ, et qu'il convenait de former préalablement, assurer des tâches nouvelles pour elle, et sans le maillage territorial dont disposent les forces de sécurité intérieure.

Mais il convient de rappeler que pour ces dernières la continuité des extractions judiciaires ne pouvait être assurée, avec un poids de plus en plus lourd, qu'au détriment de leurs missions au service de la sécurité de nos concitoyens, et plus particulièrement de présence sur la voie publique.

Le choix initial d'une mise en œuvre progressive, avec une concentration des moyens disponibles dans les pôles de rattachement des extractions judiciaires, était sans doute le seul possible au départ. Mais très rapidement l'inconvénient de distances à parcourir, de temps de trajet excessifs et d'un manque de souplesse a pu faire douter de l'efficacité de la réforme au regard du dispositif précédent.

La lenteur du mouvement de transfert a eu incontestablement un effet démobilisateur, tandis que les directions interrégionales des services pénitentiaires construisaient chacune leur dispositif sans directives suffisamment précises de l'administration centrale, sans échanger entre elles sur les pratiques les plus efficaces des unes et des autres, et sans consulter les chefs de cour pour vérifier la cohérence de leurs choix d'organisation et des contraintes des juridictions.

Les recommandations des rapports interministériels d'octobre 2012 et d'octobre 2016 n'ont été que très partiellement mises en œuvre. Pour ne citer que la conclusion du plus récent rapport : *pour surmonter ces difficultés, la mission estime qu'il convient d'instaurer rapidement un pilotage renforcé au niveau central accompagné d'une réorganisation du schéma territorial.*

La mission fait sienne cette recommandation, et propose de considérer qu'est désormais achevée la période transitoire ouverte par la circulaire du 28 septembre 2017, qui prévoyait la fin du processus de reprise au plus tard fin novembre 2019.

La nomination à compter du 8 mars 2021 d'un nouveau directeur de l'administration pénitentiaire est l'occasion d'un nouvel élan, avec l'objectif d'achever définitivement le transfert, selon les principes suivants :

- Les extractions judiciaires relèvent du seul ministère de la justice, dont la culture s'enrichit de cette nouvelle mission, avec l'exigence d'une solidarité à développer entre l'administration pénitentiaire et les juridictions. La mission considère que l'adaptation des textes réglementaires, les articles D57 et D315 du code de procédure pénale notamment, doit être réalisée dès que possible pour éviter toute ambiguïté ;

- L'administration pénitentiaire engage sans délai la reprise des 20 sites d'extractions judiciaires de proximité dites *vicinales* confiées à la police nationale (pour 18 d'entre eux) et à la gendarmerie nationale (2), les 28 ETP correspondant devant être restitués par le ministère de l'intérieur ;
- Dans les cas résiduels où l'administration pénitentiaire, ayant mis en œuvre tous les moyens à sa disposition, ne pourrait à l'avenir faire face à un risque procédural avéré de libération, la gendarmerie nationale ou la police nationale lui prêteront, sous l'autorité des préfets, un concours exceptionnel afin de prévenir ainsi un trouble grave à l'ordre public.

Cette ultime étape du transfert de la mission EJ exige un pilotage politique fort, qui paraît à la mission relever du cabinet du ministre. Le comité stratégique (COSTRAT), qui ne s'est pas réuni depuis le 21 novembre 2019, n'a plus de raison d'être dans la formation qui était la sienne, incluant les directeurs généraux de la gendarmerie et de la police nationales.

La mission estime que la notion d'enjeu procédural majeur, créée pour prioriser les extractions, doit être abandonnée. Elle avait d'ailleurs été explicitement liée à la période transitoire par la circulaire de 2017. Indépendamment de l'inflation qui a marqué son utilisation, elle ignorait les contraintes des juges d'instruction ou des juges des enfants.

C'est donc par un dialogue renforcé entre les autorités de régulation et de programmation des extractions judiciaires (ARPEJ) et les chefs de juridiction ou les référents qu'ils désignent que la programmation la plus efficace des extractions doit être arrêtée. A titre d'illustration, la mission propose que les responsables de l'ARPEJ puissent être entendus par les commissions d'audiencement des juridictions du ressort, au moins les plus grandes et participent aux comités de pilotage.

Le rôle des référents EJ désignés dans les cours d'appel et dans les tribunaux judiciaires mérite d'être conforté, ne serait-ce qu'en incluant le temps de travail correspondant dans leur fiche de poste. A défaut d'une évaluation plus précise, la mission considère que cette activité peut représenter jusqu'à 20 % de leur temps de travail. La même reconnaissance s'impose s'agissant des greffes judiciaires.

L'organisation du dispositif des extractions judiciaires appelle un pilotage beaucoup plus affirmé et centralisé de la direction de l'administration pénitentiaire, et les ARPEJ doivent, dans leur ressort géographique, superviser la programmation de l'ensemble des extractions.

La complexité et la sensibilité du rôle qui incombe aux responsables d'ARPEJ, qui doivent développer une culture de gestion et dialoguer tant avec les chefs de juridiction qu'avec l'administration centrale, justifient que de telles fonctions soient confiées à des directeurs des services pénitentiaires.

Les outils d'un contrôle de gestion mais également d'une programmation pleinement efficace et transparente pour les parties concernées font défaut aujourd'hui. Seul l'interfaçage des applications pénitentiaires, Roméo et Génésis paraît de nature à répondre aux besoins. De même, l'expérimentation en cours pour permettre l'interfaçage entre Cassiopée, logiciel de gestion de la chaîne pénale dans les juridictions, et Roméo doit pouvoir être étendue très rapidement à l'ensemble du territoire.

Le concept de *vicinalité* mis en œuvre par la circulaire de 2017 a fait la preuve de sa pertinence, et il convient donc d'encourager vigoureusement la polyvalence des personnels de surveillance, ce qui suppose en particulier que cette nouvelle facette du métier soit clairement présentée dès les campagnes de recrutement et la scolarité à l'école nationale d'administration pénitentiaire.

L'embolisation actuelle de l'appareil de formation initiale et continue au regard de l'importance des recrutements prévus par l'administration pénitentiaire constitue à l'évidence un obstacle difficile à surmonter. Du moins pourrait-on éviter d'affecter dans les pôles de rattachement des extractions judiciaires des personnels de surveillance n'ayant pas validé les modules de formation obligatoire.

La mission propose de rétablir un dispositif de présélection permettant de constituer un vivier de personnels qui présenteraient les plus grandes chances d'accéder à l'habilitation requise.

Il ne s'agit pas seulement d'assurer toutes les réquisitions judiciaires. Il convient également de tendre à n'effectuer que celles qui paraissent strictement nécessaires.

A cet égard, la visioconférence demeure un outil prometteur. La crise sanitaire a incontestablement fait évoluer les pratiques, et plus encore peut-être les esprits.

Des marges de progrès existent encore, dès lors que l'existence et la perfection technique des liaisons seraient assurées, ainsi que la disponibilité des salles dans les établissements pénitentiaires ou dans les tribunaux, et l'adaptation des horaires des personnels aux contraintes des audiences ainsi réalisées.

La mission suggère que soit envisagé l'encadrement réglementaire ou législatif de nature à lever en partie au moins les réserves exprimées récemment par le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'Etat.

La mission propose enfin des mesures tendant à utiliser au mieux les ressources disponibles.

Elle propose ainsi que les détenus ne présentant aucune dangerosité fassent l'objet, par défaut, d'une escorte à deux, ce qui n'interdira pas à l'ARPEJ de procéder à une vérification au cas par cas, ou encore d'envisager dans les quelques villes qui le justifieraient la création de dépôts mutualisés entre l'administration pénitentiaire et la police nationale, afin de ne pas immobiliser inutilement des équipages.

Dans le même esprit, la convention qui encadre le recours aux réservistes de la gendarmerie pourrait être assouplie.

Des créations d'emploi sont sans doute nécessaires. La direction de l'administration pénitentiaire les évalue dans une hypothèse haute, incluant la transformation de la totalité des heures supplémentaires constatées en emplois, à 452 ETP, sans compter la reprise des vingt sites de la police et de la gendarmerie, qui rétrocéderaient les 28 postes qui leur avaient été transférés à ce titre.

Les éléments fournis à la mission ne lui ont pas permis d'évaluer précisément le bien-fondé des demandes présentées par l'administration pénitentiaire, qui ne tiennent pas compte des économies à attendre de réformes d'organisation.

Considérant d'ailleurs que l'administration pénitentiaire disposait au 28 février 2021, pour assurer les extractions, de 279 postes non pourvus, et compte tenu de l'importance des recrutements auxquels elle procède actuellement, il n'est pas proposé de créer des postes dans le projet de loi de finances pour 2022.

Dans l'année à venir, le directeur de l'administration pénitentiaire pourra bâtir, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2023, une proposition plus précisément argumentée, si nécessaire en deux tranches annuelles, associée à un plan d'organisation du dispositif et aux données d'un contrôle de gestion.

L'ensemble de ces mesures permet d'espérer que la présente mission soit la dernière sur ce sujet.

La clarification définitive des compétences qui incombent respectivement au ministère de la justice et au ministère de l'intérieur leur permettra, dans ce domaine particulier, de coopérer dans la confiance et la solidarité.

Dans cet esprit et à la lumière de la position de la direction du budget fondée sur le principe de l'annualité budgétaire, la mission interministérielle propose qu'il n'y ait plus lieu d'évoquer des « dettes » au titre des exercices passés, pas plus qu'il n'y aura à prévoir la facturation des concours exceptionnels de la police ou de la gendarmerie, justifiés par la nécessité de prévenir un trouble grave à l'ordre public.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1. A l'attention du ministère de la justice : installer un comité de veille et de suivi des directeurs afin d'assurer la mise en place et la coordination rapide des recommandations du présent rapport. 24

Recommandation n° 2. A l'attention de la DAP : renforcer son pilotage de la mission relative aux extractions judiciaires, en assurant la coordination et l'harmonisation des pratiques au sein des DISP..... 24

Recommandation n° 3. A l'attention de la DSJ : inciter les chefs de cour à conduire des actions de coordination de l'activité pénale des tribunaux judiciaires de leur ressort, en concertation avec les ARPEJ des DISP, à organiser des actions d'animation et de coordination des référents des tribunaux judiciaires par le ou les référents des cours d'appel et à faire désigner les magistrats en charge de l'audiencement comme référents extractions. 28

Recommandation n° 4. A l'attention de la DSJ : établir une fiche de poste pour la fonction du référent extraction et prévoir l'intégration d'une quotité de temps relatif à cette fonction dans le temps de travail des magistrats désignés. 28

Recommandation n° 5. A l'attention de la DAP : désigner des directeurs des services pénitentiaires en qualité de chefs des ARPEJ..... 28

Recommandation n° 6. A l'attention de la DAP : produire dans le délai d'un an un argumentaire précis sur les besoins en ETP supplémentaires intégrant le calcul des effets attendus des mesures de réorganisation du dispositif des extractions judiciaires. 43

Recommandation n° 7. A l'attention de la DAP : engager sans délai le recrutement et la formation sur les postes disponibles ; mettre un terme à l'affectation de personnels non habilités sur des emplois relatifs aux extractions judiciaires. 43

Recommandation n° 8. A l'attention de la DAP : confier aux ARPEJ la régulation de toutes les réquisitions d'extractions judiciaires..... 45

Recommandation n° 9. A l'attention de la DAP : organiser la constitution d'équipes d'astreinte mobilisables à tout moment au sein de chaque DISP pour assurer les extractions judiciaires urgentes non planifiées. 45

Recommandation n° 10. A l'attention de la DAP : Développer la réserve de l'administration pénitentiaire, selon un plan piloté et coordonné par l'administration centrale, afin de renforcer ses capacités à réaliser des extractions judiciaires et ainsi disposer d'un outil lui permettant de faire face à des pics d'activité en la matière..... 46

Recommandation n° 11. A l'attention de la DAP et de la DGGN : Assouplir l'usage du protocole permettant d'élargir le concours de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale pour effectuer des extractions judiciaires afin d'aider l'administration pénitentiaire à finaliser la reprise totale de la mission. 46

Recommandation n° 12. A l'attention de la DAP : s'agissant des ressources humaines, assurer le dimensionnement efficient des équipes d'extractions judiciaires et l'optimisation des transports effectués par le développement des escortes à deux et des escortes groupées ; envisager le développement du recours aux personnels contractuels et réservistes de l'administration pénitentiaire pour assurer la conduite des véhicules des escortes chargées des extractions judiciaires ; inciter les DISP à effectuer une étude sur les profils des personnes détenues dans la perspective de définir au mieux les niveaux d'escorte requis..... 48

Recommandation n° 13. A l'attention du SG, de la DAP et de la DSJ : mener un travail conjoint sur les conditions de sécurité des escortes, notamment en ce qui concerne le stationnement des véhicules pénitentiaires. 48

Recommandation n° 14. A l'attention de la DAP : intensifier le processus de développement de la vicinalité et de regroupement des équipes locales déjà engagé et reprendre à sa charge les extractions judiciaires vicinales dans les 20 établissements pénitentiaires où elles étaient jusqu'alors assurées par les forces de sécurité intérieure..... 50

Recommandation n° 15. A l'attention de la DAP : mutualiser la ressource de formation au niveau national ; introduire la formation théorique sur la doctrine des équipes de sécurité pénitentiaire dans l'enseignement dispensé en formation initiale à l'ENAP ; dissocier la validation de chacun des modules nécessaires à l'habilitation aux équipes de sécurité pénitentiaire. 52

Recommandation n° 16. A l'attention de la DAP : faire précéder la mutation des personnels nommés dans une équipe de sécurité pénitentiaire d'une sélection ou pré-sélection visant à constituer un vivier au sein des établissements. 52

Recommandation n° 17. A l'attention des ministères de la justice et de l'intérieur : engager une réflexion sur la mise en place, au minimum au sein des juridictions des groupes I et II, d'une gestion mutualisée des gardes et des présentations des personnes en créant un espace réservé (dépôt) pour lequel les ministères de la justice et de l'intérieur contribueraient tant à l'abondement des effectifs qu'au coût d'entretien à proportion de leurs besoins. Envisager une transformation selon le même concept de mutualisation dans les juridictions bénéficiant de simples attentes gardées. 54

Recommandation n° 18. A l'attention de la DAP : faire évoluer Romeo vers un partage d'agendas entre tous les services du ministère de la justice tant pour les extractions judiciaires que pour les visioconférences ; intégrer un logiciel de calcul des distances et des temps de travail des équipages dans Romeo et veiller à son harmonisation sur l'ensemble du territoire ; optimiser l'outil statistique en uniformisant les données statistiques et créer une culture de la donnée ; simplifier le mode de saisine et automatiser certaines fonctions du logiciel, notamment en termes d'éditions et de fusions de documents. 56

Recommandation n° 19. A l'attention du SG, de la DAP et de la DSJ : envisager rapidement un interfaçage entre les logiciels Romeo, Genesis et Cassiopee. 56

Recommandation n° 20. A l'attention de la DAP : faire évoluer le logiciel Romeo afin qu'il puisse être un outil de pilotage pertinent. 57

Recommandation n° 21. A l'attention de la DACG : poursuivre la réflexion sur une extension des recours à la visioconférence dans le droit pénal français à la lumière des systèmes mis en place dans certains pays européens et des jurisprudences de la cour européenne des droits de l'homme. 63

Recommandation n° 22. A l'attention de la DAP et de la DACG : engager sans délai la modification de la rédaction des articles D.57 et D.315 du code de procédure pénale en y consacrant l'obligation de faire de l'administration pénitentiaire et en y supprimant la référence aux forces de sécurité intérieure. 66

Recommandation n° 23. A l'attention de la DACG : supprimer la qualification d'enjeu procédural majeur provisoirement introduite par la circulaire du 28 septembre 2017. 67

Recommandation n° 24. A l'attention des ministères de la justice et de l'intérieur : mettre en place une procédure écrite précise de saisine du préfet du département pour toute demande de concours exceptionnel des forces de sécurité intérieure en matière d'extractions judiciaires. 70

Table des matières

SYNTHÈSE	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION	14
1. UN PILOTAGE STRATÉGIQUE A ASSURER	19
1.1 Des instances à redéfinir	19
1.1.1 Une gouvernance nationale éloignée des besoins	19
1.1.1.1 <i>Un comité des directeurs peu stratégique.....</i>	<i>19</i>
1.1.1.2 <i>Un suivi distant de la DAP.....</i>	<i>20</i>
1.1.2 Une action limitée des dispositifs locaux.....	20
1.1.2.1 <i>Des instances de concertation hétérogènes</i>	<i>20</i>
1.1.2.2 <i>Des référents extractions sans statut et à l'influence variable.....</i>	<i>21</i>
1.2 Un dispositif de suivi stratégique à garantir.....	22
1.2.1 Une action du ministère de la justice à renforcer et à coordonner....	22
1.2.2 Des dispositifs de concertation locale utiles à maintenir	24
1.2.3 Un schéma partenarial de coordination des extractions à optimiser	25
2. UNE ÉVOLUTION STRUCTURELLE À CONSOLIDER.....	28
2.1 Une réorganisation géographique et fonctionnelle bien engagée	29
2.1.1 Un dimensionnement humain insuffisant.....	29
2.1.2 Un processus de réorganisation entrepris.....	30
2.1.2.1 <i>Une réorganisation de la structure des équipes d'extractions judiciaires</i>	<i>30</i>
2.1.2.2 <i>Une réorganisation du fonctionnement des équipes d'extractions judiciaires</i>	<i>31</i>
2.1.2.3 <i>Une reprise vicinale des extractions judiciaires de proximité</i>	<i>33</i>
A. <i>Des EJV à la charge de l'AP dans 47 établissements désignés</i>	<i>34</i>
B. <i>Des EJV à la charge des FSI dans 20 établissements désignés</i>	<i>35</i>
2.1.3 Un recours accessoire à des réservistes de l'administration pénitentiaire et de la gendarmerie nationale.....	35
2.1.4 Un système d'information spécifique.....	37
2.2 Une dynamique à amplifier	39
2.2.1 Un dimensionnement humain à définir sur des bases claires	39

2.2.1.1	<i>Une évaluation de l'adéquation des moyens mis en œuvre aux besoins de la mission qui demeure à faire</i>	39
2.2.1.2	<i>Des postes disponibles qui demeurent d'abord à mobiliser</i>	41
2.2.1.3	<i>Une estimation sommaire des emplois budgétaires à créer</i>	41
2.2.2	<i>Une organisation plus efficiente à rechercher</i>	43
2.2.2.1	<i>Une régulation et mutualisation par l'ARPEJ à assurer</i>	43
A.	<i>Une meilleure planification des extractions judiciaires prévisibles</i>	43
B.	<i>Les modalités de mise en œuvre de la circulaire du 4 octobre 2019 portant doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire</i>	44
C.	<i>La prise en charge des missions urgentes et non prévisibles</i>	44
2.2.2.2	<i>Un usage des personnels de réserve à optimiser</i>	45
2.2.2.3	<i>Un dimensionnement adapté des équipes à assurer</i>	46
2.2.2.4	<i>Des extractions de proximité à développer et à intégralement assurer</i>	48
2.2.2.5	<i>Une formation à modifier et à mutualiser</i>	50
2.2.2.6	<i>Un dispositif de dépôts mutualisés à mettre en œuvre</i>	53
2.2.3	<i>Un environnement informatique à améliorer</i>	55
2.2.4	<i>Un outil de pilotage à construire</i>	56
3.	UNE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE À GARANTIR	57
3.1	Un dispositif encore fragile	57
3.1.1	<i>Une amélioration hétérogène</i>	57
3.1.2	<i>La persistance préoccupante des impossibilités de faire</i>	58
3.1.3	<i>Une notion d'enjeu procédural majeur dont la pertinence n'est pas établie</i>	59
3.1.4	<i>Une croissance fragilisée de la visioconférence</i>	61
3.2	Une obligation de l'Etat à affirmer	63
3.2.1	<i>L'obligation de résultat de l'administration pénitentiaire à consacrer</i>	64
3.2.2	<i>Une notion d'enjeu procédural majeur à supprimer</i>	66
3.2.3	<i>Un principe de concours exceptionnel des FSI à encadrer</i>	67
GLOSSAIRE		73

INTRODUCTION

Par lettre en date du 14 septembre 2020², les ministres de l'économie, des finances et de la relance, de l'intérieur, et de la justice ont confié à l'inspection générale de la justice³ (IGJ), l'inspection générale des finances⁴ (IGF), l'inspection générale de l'administration⁵ (IGA), l'inspection générale de la police nationale⁶ (IGPN) et l'inspection générale de la gendarmerie nationale⁷ (IGGN), une mission d'évaluation sur le transfert de charge des missions d'extractions judiciaires (EJ) du ministère de l'intérieur vers celui de la justice à l'achèvement du cycle de reprise des régions, intervenu en novembre 2019.

La lettre de mission prescrit un état des lieux général de l'exécution des EJ, avec l'examen du dispositif de pilotage de cette mission, de la gouvernance mise en place au niveau de l'administration centrale et au niveau déconcentré par le ministère de la justice, et de l'organisation actuelle, notamment en ce qui concerne les relations établies entre l'administration pénitentiaire (AP) et les juridictions.

La mission est également chargée d'évaluer ou de proposer les mesures destinées à optimiser le système des réquisitions et des extractions.

Elle a ainsi à procéder à l'évaluation du dispositif des extractions judiciaires vicinales (EJV) que la circulaire du 28 septembre 2017 avait prévue au 1^{er} mars 2020 au plus tard, et à examiner les outils de gestion disponibles, ainsi que le développement de la visioconférence.

Il convient enfin de faire le bilan du dispositif des EJ à enjeu procédural majeur (EPM), qui devait permettre à l'AP de donner priorité aux extractions les plus urgentes, dans un contexte d'insuffisance ressentie des moyens disponibles.

Il appartenait donc aussi à la mission d'évaluer le calibrage et la répartition géographiques des moyens humains dévolus à la mission des EJ, pour l'AP comme pour les services judiciaires, sans omettre le concours que peuvent apporter les réservistes de la gendarmerie nationale (GN).

² Cf. Annexe n°1 : lettre de mission.

³ La mission IGJ est composée de Martine Bardet, inspectrice générale de la justice, responsable de mission, Emmanuel Razous inspecteur général de la justice, Claudine Beauchemin et Bernard Soulié inspecteurs de la justice et de Nicolas Garcette chargé de mission.

⁴ La mission IGF est composée d'Adolphe Colrat, inspecteur général des finances.

⁵ La mission IGA est composée de Dominique Lacroix et Philippe Klayman, inspecteurs généraux de l'administration.

⁶ La mission IGPN est composée de Marc Baudet et Jean-François Lelièvre, commissaires généraux.

⁷ La mission IGGN est composée des généraux Ronan de Lorgeril et Didier Rémond, inspecteurs généraux.

La lettre du 14 septembre 2020 invitait enfin la mission à déterminer le rôle à l'avenir des forces de sécurité intérieure (FSI), et à proposer les modifications réglementaires nécessaires.

Avec les contraintes inhérentes à la crise sanitaire, la mission a exclusivement eu recours, pour ses contacts, à la visioconférence.

Indépendamment des cabinets ministériels et des administrations centrales concernées, elle s'est efforcée de multiplier les entretiens avec les acteurs de terrain de l'AP, des juridictions, et des FSI, sans oublier l'autorité préfectorale, dans cinq directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP).

Parmi les neuf DISP du territoire, elle a choisi celles de Lyon et Rennes, qui affichent des taux de carence élevés, celle de Dijon, qui a rétabli une situation plus satisfaisante après un début difficile, et celles de Marseille et Paris, qui présentent une situation très positive.

Contact a également été pris, compte tenu de l'importance des questions de formation, avec l'école nationale de la magistrature (ENM) et avec l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Deux avocats ont été aussi entendus.

La mission précise que compte tenu de la crise sanitaire et de ses conséquences sur l'activité des juridictions, elle a principalement retenu les statistiques de l'année 2019 pour ses divers constats et analyses.

A titre liminaire, l'analyse de droit comparé effectuée à l'échelle européenne montre que les services chargés des EJ sont de nature différente selon les pays. Les EJ peuvent en effet y être confiées à un service dépendant de l'AP⁸, aux corps et forces de sécurité⁹, au secteur privé¹⁰ ou à l'ensemble de ces services¹¹, ce qui modifie l'approche politique et les moyens consacrés à cette mission¹².

Pour la France métropolitaine, le principe du transfert de la mission des FSI vers l'AP a été décidé lors d'une réunion interministérielle tenue le 30 septembre 2010.

À partir de septembre 2011, les DISP tour à tour concernées¹³ se sont dotées d'un service chargé de programmer les EJ, dénommé « autorité de régulation et de planification des extractions judiciaires » (ARPEJ).

⁸ Pays-Bas, Belgique, Italie, Suède, Portugal, Grèce et Royaume-Uni pour les personnes détenues dangereuses.

⁹ Police et *Guardia Civil* en Espagne.

¹⁰ Royaume-Uni.

¹¹ Allemagne et Norvège.

¹² Cf. Annexe n° 2 : étude de droit comparé du bureau du droit comparé de la délégation aux affaires européennes et internationales du SG.

¹³ Cf. Annexe n° 3: carte du séquençage des missions d'EJ 2011-2019.

Sous le pilotage de l'ARPEJ, les EJ sont réalisées par des agents pénitentiaires affectés dans les « pôles de rattachement des extractions judiciaires » (PREJ), au nombre de 44 au 1^{er} novembre 2019.

Le nombre manifestement insuffisant de postes transférés du ministère de l'intérieur vers celui de la justice pour exécuter la mission dans le cadre de ce dispositif a immédiatement été source d'importantes difficultés.

En effet, l'évaluation initiale à 800 équivalents temps plein (ETP), calculée sur la base d'effectifs à l'activité fongible¹⁴, anticipait une baisse du nombre des EJ, liée à l'amélioration de l'organisation des services judiciaires et à un recours accru à la visioconférence.

En réalité, l'augmentation continue de l'activité judiciaire et de la population carcérale¹⁵, les difficultés d'une réorganisation des juridictions plus favorable à la mise en œuvre des extractions, ainsi que les limites des gains relatifs de la visioconférence, ont immédiatement fait ressortir l'insuffisance des moyens transférés.

Ces derniers ont rapidement été portés à 1 200 ETP, à la suite d'une première mission d'inspection interministérielle, dont le rapport a été remis en octobre 2012.

De même, la durée du processus de reprise a dû être successivement rééchelonnée. Après un moratoire de deux ans et demi entre février 2013 et juillet 2015, celui-ci devait s'achever en mai 2019.

Mais, en mai 2015, la hausse continue du nombre des EJ et la décision d'étendre la compétence des PREJ à toutes les personnes écrouées dans les établissements situés dans les zones reprises ont créé une nouvelle situation de crise.

Celle-ci était encore à mettre en corrélation avec la hausse continue du nombre des EJ liée à l'augmentation de la population détenue¹⁶ et à la stagnation du volume des actes réalisés par visioconférence résultant, depuis 2011, de l'évolution restrictive du cadre législatif et de la jurisprudence exigeant, sauf exception, l'accord de la personne détenue¹⁷.

¹⁴ Cf. *Infra* 2.1.1.

¹⁵ Cf. Annexe n° 4 : fiche éléments statistiques sur les EJ : Entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} mars 2020 la population totale de personnes détenues en France métropolitaine a augmenté de 17 %, passant de 56 472 à 66 163. Celle des personnes détenues prévenues s'accroît de 52 %, davantage que la population détenue, puisque sa part dans la population détenue augmente également dans le même temps, passant de 25,3 % au 1^{er} janvier 2010 à 32,9 % au 1^{er} mars 2020.

¹⁶ Cf. Annexe n° 4.

¹⁷ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure- dite LOPPSI 2. Arrêt de la cour de cassation du 11 octobre 2011. Article 706-71 CPP.

C'est dans ces conditions qu'une deuxième mission d'inspection interministérielle a proposé, en octobre 2016, d'une part, des mesures structurelles urgentes visant notamment le pilotage du transfert ainsi que l'organisation des services judiciaires et de l'AP¹⁸ et, d'autre part, des mesures provisoires de soutien confiées aux FSI.

La plupart des 39 recommandations de cette mission ont été reprises dans un plan d'action interministériel, qui s'est traduit par la circulaire Justice-Intérieur du 28 septembre 2017¹⁹, prévoyant notamment qu'en novembre 2019 la DAP consacrerait 1 800 ETP à la réalisation de la mission EJ²⁰.

De même, celle-ci devait confier à 47 établissements pénitentiaires (EP) figurant sur une liste visée en annexe²¹ la charge de mettre en œuvre leurs propres extractions de proximité dites vicinales. A titre transitoire, les FSI devaient assurer celles de 20 autres établissements²².

Parallèlement, le calendrier des reprises des régions progressivement transférées, déjà reporté en mai 2017 pour les anciennes régions Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes, était repoussé au 1^{er} novembre 2019²³.

Depuis cette date, les neuf DISP²⁴ doivent assurer, par principe, la totalité des EJ de personnes détenues sous écrou et hébergées en France métropolitaine. En 2019, 108 207 EJ²⁵ ont ainsi été exécutées.

La circulaire du ministère de la justice du 2 septembre 2011 prévoyait cependant le cas où l'AP n'est pas en mesure de donner suite aux réquisitions de l'autorité judiciaire, avec « impossibilité de faire » (IDF), pour des motifs tenant à son organisation et à ses moyens matériels ou humains²⁶.

Dans cette hypothèse, à titre subsidiaire, la mission d'EJ revenait aux forces de l'ordre. Dans une note du ministère de l'intérieur en date du 30 mars 2015²⁷, ces dernières ont accepté de remplir cette mission d'ordre public, en cas de carence de l'AP et d'absence de toute solution alternative.

¹⁸ Cf. Annexe n° 5 : carte nationale des structures pénitentiaires de juillet 2019.

¹⁹ Circulaire NOR JUST1723413C.

²⁰ Au 2 novembre 2017, le processus de transfert concernait 66 % du total des EJ.

²¹ Cf. Annexe n° 6 : liste du déploiement des EJV au 10 décembre 2020.

²² Maisons d'arrêt de Saintes, Tulle, Périgueux, Niort, Bourges, Chaumont, Privas, Chambéry, Dunkerque, Ajaccio, Saint Brieu, Saint Malo, Laval, Vannes, La Roche sur Yon, Sarreguemines, Carcassonne, Tarbes, Rodez ; Etablissement pour mineurs de Laval.

²³ Le transfert de Paris était finalisé en mai 2019 et celui de la région Provence -Alpes- Côte d'azur en novembre 2019.

²⁴ Paris, Lille, Strasbourg, Dijon, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Rennes.

²⁵ Contre 78 912 en 2018, cette augmentation pouvant s'expliquer, en grande partie, par la reprise des derniers départements en 2019.

²⁶ Cf. *Infra* 3.1.2.

²⁷ Note MININT n° 1S-2550.A du 30 mars 2015 : *à titre subsidiaire, la mission d'extraction revient aux forces de l'ordre en cas d'impossibilité de faire de l'administration pénitentiaire, et si aucune solution*

Cependant, le principe de subsidiarité consacré par la circulaire de 2017 est devenu une pomme de discorde au sein même du ministère de la justice et avec celui de l'intérieur, l'AP se voyant reprocher un manque de volonté suffisante pour parfaire son organisation, et des sollicitations des FSI ne se limitant pas aux cas prévus dans la circulaire.

L'incapacité dans laquelle tant l'AP que les FSI se sont trouvées d'exécuter des EJ s'est traduite par 25 remises en liberté de personnes détenues en 2019, 31 en 2020.

La mission n'ignore cependant ni les difficultés objectives que comportait ce transfert de compétence pour l'AP comme pour les juridictions, ni les progrès déjà accomplis, qui permettent à l'administration pénitentiaire de réaliser aujourd'hui 90 % des EJ qui lui sont demandées.

Il est aujourd'hui indispensable d'engager sans délai la mise en œuvre des préconisations, étant entendu que celles liées à des décisions budgétaires devraient intervenir au plus tard au 31 décembre 2023.

La mission a en effet été très sensible aux risques liés à une forme d'attentisme, auquel la crise sanitaire mais également l'attente du présent rapport ont pu contribuer.

Les situations et les organisations restent très hétérogènes, et trop de difficultés subsistent, qui ne peuvent susciter que crispations et défiance entre les partenaires. Et il ne serait ni raisonnable ni efficace d'accepter, d'une part qu'un recours ordinaire aux FSI demeure alors que celles-ci ne disposent plus des ETP et moyens nécessaires à la mission, et d'autre part que leur concours au titre de la subsidiarité soit tributaire, localement, de la qualité des relations personnelles entre les responsables concernés.

Il convient donc de sortir sans délai de la phase transitoire qu'organisait la circulaire de 2017, et à cette fin de donner une nouvelle impulsion politique. C'est dans cet esprit que la mission a formulé, d'une manière pleinement consensuelle, ses recommandations.

Les personnels de surveillance pénitentiaire exercent avec compétence et avec intérêt cette mission nouvelle, qui a déjà manifesté son attractivité, et qui enrichit, valorise et rend plus visible leur métier. Cette réalité est le plus sûr gage de succès.

Ne pas agir résolument et rapidement serait d'autant plus préjudiciable que la situation générale s'améliore progressivement.

alternative, ni aucune possibilité de renvoi ou de report compatible avec une bonne administration de la justice n'a été trouvée.

En effet, le taux de réquisitions d'extractions non exécutées ou taux de carence est de 8,6 % au 1^{er} mars 2020 contre 10 % en moyenne en 2019²⁸ et 11 % en 2018²⁹. Les DISP de Paris, Marseille, Toulouse et Strasbourg connaissent respectivement, en décembre 2019, des taux de carence qui ne sont plus que de 1 %, 3 %, 3 % et 5 %.

Cette tendance positive reste cependant fragile³⁰, et d'importantes marges de progression demeurent tant en matière de pilotage du dispositif (I) que d'organisation (II) et de mise en œuvre opérationnelle (III).

1. UN PILOTAGE STRATÉGIQUE A ASSURER

La circulaire du 28 septembre 2017 soulignait qu'il était indispensable que des mesures de réorganisation soient prises et qu'un pilotage au plus fin soit mis en œuvre pour réduire le nombre de réquisitions d'EJ qui ne pouvaient être exécutées par l'AP. Elle a ainsi créé des organes de pilotage qui ont fonctionné mais n'apparaissent désormais plus opportuns (1.1) et dont il convient de recentrer l'action sur une dimension plus stratégique (1.2).

1.1 Des instances à redéfinir

La circulaire a institué, au plan national, des organes de gouvernance dont l'action s'est révélée éloignée des besoins (1.1.1). Au plan local, elle a mis en place des instances de pilotage visant à favoriser une concertation qui est restée trop limitée (1.1.2).

1.1.1 Une gouvernance nationale éloignée des besoins

1.1.1.1 Un comité des directeurs peu stratégique

Le comité stratégique (COSTRAT) des directeurs du ministère de la justice, de la PN et de la GN a été constitué pour superviser le bon fonctionnement du transfert jusqu'à la fin du processus de reprise.

Depuis fin 2017, il s'est réuni tous les six mois³¹ mais n'a plus été convoqué depuis le début de la crise sanitaire de mars 2020³².

Diverses questions techniques y ont été à chaque fois évoquées et les problèmes récurrents y ont été soulevés.

²⁸ Le taux est de 9 % au mois de décembre 2019.

²⁹ Alors que le taux d'impossibilités de faire était de 4 % en 2014, il s'est élevé jusqu'à 24 % en 2016.

³⁰ En novembre 2019, le taux de carence global est remonté à 12 %.

³¹ Les réunions du COSTRAT ont eu lieu les 12 décembre 2017, 30 mai et 25 octobre 2018, 12 juin et 21 novembre 2019.

³² Le principe de l'annualité des réunions a été retenu le 21 novembre 2019.

Cependant, ce comité n'a pas été considéré par ses participants comme une instance stratégique. En effet, les directeurs de la PN et de la GN et certains directeurs du ministère de la justice y étaient effectivement représentés mais n'y participaient pas personnellement, ce qui n'a pas permis d'en faire un véritable lieu de gouvernance et d'engagements réciproques.

1.1.1.2 Un suivi distant de la DAP

Les réorganisations successives de la DAP sur de très courtes périodes n'ont pas facilité le pilotage de ces nouvelles missions d'EJ, qui représentent pour l'institution, de l'avis unanime, une occasion de diversifier les métiers pénitentiaires et de valoriser le métier de surveillant.

Une direction de projet avait été créée et chargée du pilotage inter-directionnel afin d'accompagner le transfert de charge des missions d'EJ.

Confiée à un directeur des services pénitentiaires (DSP), depuis parti, qui avait reçu pour seule feuille de route le plan d'action établi sur la base des 39 recommandations de la mission de 2016, elle privilégiait une approche pragmatique fondée sur l'animation de groupes de travail. S'efforçant d'affiner les instruments de recueil de données et une meilleure connaissance de la situation dans les territoires, ce directeur de projet n'est toutefois pas parvenu à créer une dynamique de pilotage à la DAP.

Depuis un arrêté du 29 mai 2019 fixant l'organisation de la DAP, un bureau des équipes de sécurité pénitentiaire, au sein du service des métiers, est chargé de définir, évaluer et coordonner ces nouvelles missions. Une circulaire du 4 octobre 2019 fixe aussi la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire (ESP).

Depuis cette dernière circulaire, la DAP a indiqué ne pas avoir donné de nouvelles instructions. Elle précise cependant avoir incité les DISP à travailler sur la composition et le niveau des escortes, selon la nature des missions et le profil des personnes détenues, étant constaté une attitude plus hostile de la population à extraire depuis une dizaine d'années³³.

1.1.2 Une action limitée des dispositifs locaux

1.1.2.1 Des instances de concertation hétérogènes

Des comités de pilotage (COFIL) semestriels ont été installés au sein de chaque juridiction. Celles-ci sont réunies annuellement par la cour d'appel (CA) du siège de chaque DISP dans le cadre de conférences interrégionales composées des représentants des CA, de l'AP et des FSI.

³³ Source DAP.

Elles ont pour objectif de favoriser une planification coordonnée de la charge des EJ, de superviser la mise en œuvre du dispositif, d'adresser au COSTRAT un bilan de leur fonctionnement et des éventuelles difficultés rencontrées.

Les juridictions se sont inégalement investies dans ce dispositif.

Aucun suivi spécifique des actions menées localement et aucune analyse ou évaluation nationale n'ont été réalisés spécialement à la suite des réunions de ces instances.

Le dispositif mis en place par la circulaire du 28 septembre 2017 pour permettre de rechercher l'articulation optimale entre disponibilités des services pénitentiaires et besoins des juridictions n'a donc été qu'imparfaitement mis en œuvre.

Dans ces conditions, les conférences interrégionales qui avaient pour objet de favoriser une coordination des services afin de limiter les risques de non-exécution des réquisitions d'EJ avec l'appui des référents extractions ont souvent davantage servi de lieu d'exutoire aux frustrations légitimes des juridictions que d'espace de réelle concertation et d'échanges relayés au plan national dans une vision prospective.

1.1.2.2 *Des référents extractions sans statut et à l'influence variable*

Des référents extractions ont été désignés, au sein des juridictions du premier et du deuxième degré, afin d'accompagner les différents interlocuteurs dans la poursuite du transfert de la mission des EJ et sa mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes.

Ils sont chargés, à l'instar des instances collectives *ad hoc*³⁴ de veiller à mener une réflexion approfondie relative à la planification des audiences, afin d'instaurer une organisation rationnelle et de limiter les risques d'IDF opposées aux réquisitions d'EJ.

Cependant, nonobstant les dispositions pourtant particulièrement claires de la circulaire du 28 septembre 2017, sur leur *niveau hiérarchique en adéquation avec les missions qui leur sont confiées*, ces derniers occupent des fonctions diverses et ont un statut différent d'une juridiction à l'autre. Certaines ont opportunément désigné deux référents, l'un au siège et l'autre au parquet, selon le modèle du co-audience.

Ainsi, en l'absence de responsabilité fonctionnelle précise, ces référents, dont l'action ne repose que sur une influence variable et sur les relations interpersonnelles, ne disposent pas de moyens institutionnels d'arbitrage permettant de trancher les conflits objectifs dont ils peuvent être saisis.

³⁴ Cf. *Supra* 1.1.2.1.

Contrairement à une opinion répandue au sein des DISP, en partie imputable à la concomitance de l'apparition de cette fonction et de la notion de priorisation induite par le concept d'EJ à EPM, ce rôle d'arbitre ne leur a pas été conféré par la circulaire précitée³⁵.

Les magistrats entendus par la mission l'ont refusé en arguant de leur illégitimité. Ils ont souligné qu'il les conduirait à empiéter sur l'activité juridictionnelle et l'impérium de leurs collègues. Ils ont également relevé le risque d'engagement de leur responsabilité dans un contexte où ils ne peuvent, matériellement et juridiquement, prendre connaissance des dossiers et donc jouir d'une évaluation fine de l'enjeu des décisions.

Dans la pratique, les référents extractions n'exercent donc qu'un rôle de médiateurs qu'ils occupent de façon très diverse selon les cours ou tribunaux. Ils ne disposent pas d'outils ni de moyens matériels et leur tâche, parfois lourde, n'est pas comptabilisée dans leur activité globale³⁶.

Ils ont néanmoins contribué à la diffusion des bonnes pratiques au sein des juridictions et ont été réunis, à cette fin, par la direction des services judiciaires (DSJ), en février et en décembre 2018, ainsi que le 17 février 2020, mais aucun bilan approfondi de leur action n'a été dressé.

1.2 Un dispositif de suivi stratégique à garantir

Le dispositif de pilotage imaginé par la circulaire de 2017 doit être repensé pour réduire les carences de l'AP à un volume résiduel. Une des clés de réussite de cet objectif réside dans la coordination au niveau central des services du ministère de la justice (1.2.1). Par ailleurs, si certaines instances n'ont plus lieu d'être, celles favorisant la concertation locale demeurent utiles (1.2.2.). Enfin, un schéma partenarial entre les différents acteurs au sein des DISP et des juridictions apparaît nécessaire pour optimiser cette coordination (1.2.3).

1.2.1 Une action du ministère de la justice à renforcer et à coordonner

Le transfert complet des missions EJ au ministère de la justice représente un vrai défi, notamment dans la capacité pour une partie de ses services (SG/DAP/DSJ/DACG) à collaborer sur cette mission qui ne peut souffrir d'une mauvaise coordination.

³⁵ Circulaire du 28 septembre 2017 – Fiche 3 : *Le référent extraction de la juridiction ... est l'interlocuteur privilégié de l'administration pénitentiaire et des magistrats, pour connaître des éventuelles difficultés rencontrées et proposer les solutions en interne ... Le référent extraction de la cour d'appel est informé de l'enjeu procédural des extractions requises par les TGI du ressort de la cour d'appel lorsque ni l'ARPEJ ni les FSI ne sont en mesure de toutes les assurer.*

³⁶ Elle est parfois estimée jusqu'à 20 % de leur temps notamment dans les juridictions des ressorts des DISP à fort taux de carence.

La mission propose de transformer l'actuel COSTRAT³⁷, initialement constitué pour superviser le bon fonctionnement du transfert, en un comité de veille et de suivi désormais resserré autour des directeurs de la seule chancellerie (SG/ DAP/ DSJ/DACG), sous la conduite du cabinet du garde des Sceaux.

La mission considère en effet qu'un niveau de pilotage élevé, voire politique, est indispensable. Le cabinet dispose de l'autorité nécessaire pour assurer la mise en place et la coordination des actions qui vont devoir être menées par chaque direction, faire analyser les difficultés qui demeureront et arbitrer les solutions et actions à mener pour pérenniser la réussite de la mission. Cela devrait en outre favoriser la participation effective des directeurs du ministère de la justice à cette instance, et lui donner une réelle dimension stratégique.

Des échanges entre les cabinets justice et intérieur compléteront, au besoin, le dispositif nouveau.

Sans en fixer la périodicité, la mission recommande d'envisager des réunions fréquentes et d'établir un tableau de bord et des feuilles de route précises pour chaque direction concernée.

Par ailleurs et concernant la seule DAP, le dispositif mis en place par la circulaire de 2017 n'a été que partiellement mis en œuvre.

Dans ce contexte, le transfert de charge étant achevé depuis novembre 2019, la DAP doit à très court terme s'organiser pour renforcer l'accompagnement de ces nouvelles fonctions. Elle doit mettre en œuvre un pilotage constant et dynamique concomitamment à un suivi de ces nouvelles missions sur le long terme.

En effet, sans feuille de route précise et sans consignes strictes de leur administration centrale, les DISP ont décliné la mise en place du dispositif selon leurs ressources et leurs priorités. Des modalités différentes de mise en œuvre des EJ ont donc été constatées par la mission, certaines DISP ayant construit leur organisation à partir de travaux préalables conjoints réalisés en amont avec les FSI, d'autres, plus en difficulté, continuant à essayer de s'organiser avec les FSI pour accomplir une partie de ces nouvelles missions.

La mission a également relevé une absence d'homogénéisation des outils de pilotage et de suivi, chaque DISP ou EP créant ses propres outils en complément du logiciel de base, rendant difficile l'établissement d'un bilan fiable et objectif au niveau national.

Sans instructions précises, et confrontées à leurs difficultés de mise en œuvre, les ARPEJ ont, quant à elles, développé leur propre réseau entre elles. Elles ont indiqué que seules deux réunions avaient eu lieu à la DAP depuis novembre 2016 alors que le transfert des EJ affectait fortement l'institution depuis ces dernières années³⁸.

³⁷ Cf. *Supra* 1.1.1.

³⁸ La dernière réunion des ARPEJ a eu lieu à la DAP en juin 2018.

Si l'administration centrale a pu être attentive à certaines sollicitations de DISP, la réussite du transfert de charge dans certains territoires semble toutefois plus tenir à l'attention constante et persévérante des directeurs interrégionaux (DI) qu'à un pilotage fort au niveau national.

Les entretiens réalisés confirment cette interrogation sur le pilotage central qui a pu être décrit comme justifiant des marges de progression. L'harmonisation et le partage des pratiques professionnelles, ont notamment été régulièrement appelés de leurs vœux par les services pénitentiaires déconcentrés.

Recommandation n° 1. A l'attention du ministère de la justice : installer un comité de veille et de suivi des directeurs afin d'assurer la mise en place et la coordination rapide des recommandations du présent rapport.

Recommandation n° 2. A l'attention de la DAP : renforcer son pilotage de la mission relative aux extractions judiciaires, en assurant la coordination et l'harmonisation des pratiques au sein des DISP.

1.2.2 Des dispositifs de concertation locale utiles à maintenir

Le maintien des COPIL régionaux et locaux, installés respectivement au sein des CA et des juridictions de leurs ressorts, apparaît indispensable, à une fréquence qui pourrait être désormais annuelle.

Ces comités³⁹ ont vocation à coordonner l'action des services territoriaux de la DAP et celle des juridictions. Leurs conclusions, communiquées à l'administration centrale, devront être évoquées au comité de veille et de suivi pour arbitrage le cas échéant.

Un pilotage efficace nécessite cette vision globale, au sein même des juridictions et au niveau des CA.

Les COPIL au sein des CA ont permis dans certains ressorts de faire modifier les jours ou heures de certaines audiences⁴⁰.

³⁹ Actuellement composés des représentants des CA, de l'AP (ARPEJ) et des FSI.

⁴⁰ Cf. Réunion des référents extraction du 13 décembre 2018.

Au sein des tribunaux, le COPIL local présidé par les chefs de juridiction (ou les référents extraction) doit être l'occasion de réunir les magistrats et greffiers les plus concernés et ainsi de permettre d'inciter, autant que possible, les services spécialisés (instruction, mineurs, application des peines...) à privilégier la programmation des EJ en dehors des créneaux où les audiences correctionnelles se tiennent, et d'instaurer pour ces dernières des mesures de rationalisation de l'audience des dossiers de personnes détenues⁴¹.

Dans cette perspective, le maintien de ces comités doit être assuré. Compte tenu de l'évolution du dispositif, les FSI n'ont plus vocation à y participer. En revanche, les COPIL régionaux pourront se tenir en la présence éventuelle des préfets concernés⁴² en cas de difficulté ou sur demande ponctuelle du référent EJ ou des chefs de cour.

Le relevé des décisions du COPIL dans les juridictions est transmis au COPIL régional.

En revanche, le maintien de conférences interrégionales annuelles qui n'ont aucun caractère stratégique ne paraît plus nécessaire.

En effet, en l'absence de cadre précis d'organisation, l'objet insuffisamment opérationnel de ces réunions, souvent difficiles à planifier pour plusieurs CA, consiste à évoquer les difficultés de mise en œuvre des EJ, sans pour autant en faciliter davantage la résolution.

1.2.3 Un schéma partenarial de coordination des extractions à optimiser

Les auditions menées par la mission autant que l'analyse du compte rendu de la réunion des référents extractions organisée le 13 décembre 2018 par la DSJ attestent que nombre de juridictions ont déjà déployé des efforts substantiels pour tenter de pallier les difficultés des ARPEJ, avec des résultats qui témoignent de l'importance de poursuivre dans cette voie.

Les mécanismes mis en place privilégient l'anticipation des difficultés par les juridictions, en intégrant dans leur organisation les conditions de mise en œuvre par l'AP de ces extractions.

⁴¹ Rassemblement de tous les dossiers d'une même personne prévenue lors de la même audience après vérification de sa situation pénale ; évocation des dossiers des personnes détenues au début des audiences pour libérer les escortes ; délibéré immédiat pour éviter une seconde extraction ; fixation d'audiences réservées pour des personnes détenues dans les juridictions de petite taille ; consultation des plannings de l'ARPEJ avant émission des réquisitions...

⁴² Cf. *Infra* 3.2.3.

Il en est ainsi, par exemple, en procédant le plus en amont possible à l'identification des audiences les plus mobilisatrices en moyens pour l'ARPEJ, dans son ressort, pour rechercher l'articulation optimale entre disponibilités des services pénitentiaires et besoins des juridictions.

La majorité des juridictions procèdent à un audiencement groupé des affaires concernant une même personne détenue et des comparutions immédiates sur des audiences spécifiques, en évitant le lundi et en priorisant les défèrements. Elles évoquent les dossiers des personnes prévenues détenues en début d'audience et en spécialisent certaines dans le jugement des dossiers les concernant⁴³.

Certaines juridictions peuvent mettre en œuvre un étalement des convocations par les différents services afin de lisser la charge des extractions sur la semaine. Force est de constater qu'une telle organisation ne peut être instaurée dans les TJ tenant plusieurs audiences pénales par semaine et dont les services d'instruction, généralement composés de plusieurs cabinets, enregistrent une forte activité.

Enfin, les ARPEJ sont généralement informées le plus en amont possible⁴⁴ des audiences correctionnelles comptant le plus grand nombre de personnes détenues, au premier rang desquelles les audiences des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS). Elles sont ainsi mises, dans l'intérêt de tous, en capacité d'optimiser leurs moyens.

Si les principales préconisations de la circulaire du 28 septembre 2017 semblent avoir été mises en œuvre⁴⁵ par les TJ consultés par la mission, qui estiment qu'elles ont eu un effet positif sur la réalisation des EJ, la mission perçoit encore des marges organisationnelles à exploiter⁴⁶.

Elle souhaite d'abord souligner la nécessité d'optimiser le schéma de coordination entre juridictions et ARPEJ. La mission note⁴⁷ que rares sont les CA qui ont lancé des actions de coordination des TJ de leur ressort, en concertation avec les ARPEJ, dans une optique de rationalisation des EJ. Ce sujet est absent des COPI, qui se font davantage l'écho des difficultés ou solutions propres à chaque juridiction.

La mission souhaite également rappeler l'importance du rôle joué par les référents extractions dans les juridictions.

⁴³ Cf. Bilan des bonnes pratiques organisationnelles relevées dans les juridictions présentées à la réunion des référents extractions du 13 décembre 2018.

⁴⁴ Généralement dès que les obstacles liés à la disponibilité des avocats ont pu être levés.

⁴⁵ Circulaire du 28 septembre 2017 – Fiche 5 : *Rationalisation dans la mise en œuvre des extractions judiciaires et l'organisation des audiences*.

⁴⁶ La mission n'a pu procéder à une analyse exhaustive de la mise en œuvre de ces bonnes pratiques.

⁴⁷ A l'analyse notamment du tableau intitulé *Retour d'expérience des cours d'appel en matière de bonnes pratiques EJ*, communiqué par la DSJ.

Leur action mériterait d'être consolidée et développée, puisqu'elle est au cœur de la problématique de programmation de l'activité juridictionnelle par les juridictions et de la mise en œuvre des EJ par l'AP.

La mission constate d'abord l'absence d'animation par les référents extractions des CA du réseau des référents extractions des TJ du ressort, pourtant préconisée par la circulaire de 2017 *une fois par semestre et plus en cas de besoin*⁴⁸, en parallèle des COPIL.

La mission estime que les référents extractions des CA devraient, sous l'autorité des premiers présidents et procureurs généraux et en collaboration avec les DISP, investir ce rôle de coordination afin d'articuler, le plus finement possible, les besoins en EJ des juridictions du ressort. Présents aux COPIL régionaux, ces référents des CA pourraient apporter un concours plus pertinent dans le pilotage, forts de leur connaissance des difficultés rencontrées et des solutions trouvées, transmises par les référents des juridictions.

La mission considère ensuite que les chefs de juridiction pourraient désigner en qualité de référent extractions, quand cela est possible et si cela leur semble pertinent, les magistrats en charge de l'audience au parquet et au siège, qui paraissent posséder une connaissance précise des besoins de la juridiction en la matière. Le responsable de l'ARPEJ devrait assister à une partie du COPIL des juridictions, pour un temps d'échanges avec les magistrats et greffiers présents et le cas échéant, aux commissions d'audience. Cela pourrait renforcer la confiance dans les relations, notamment quand l'ARPEJ fait part des difficultés qu'elle rencontre, de même que cela donnerait au responsable de l'ARPEJ une connaissance plus précise des contraintes des services de la juridiction.

Cet indispensable lien de confiance, en particulier dans les zones qui resteraient en tension, permettra un dialogue de plus grande qualité encore entre les services pénitentiaires et les juridictions.

Par ailleurs, une des problématiques majeures demeure l'absence d'autorité d'arbitrage clairement définie en cas de risque de carence, pour prioriser une extraction. Si l'anticipation est un facteur important de réussite, le devoir qui incombe à l'ARPEJ de prévenir sans délai le référent extraction d'un risque majeur de carence est également déterminant.

Ce dernier doit être mis en mesure de se rapprocher utilement de ses collègues pour analyser la situation et envisager une solution avec eux, puis, en cas de difficulté persistante, avec le responsable de l'ARPEJ.

Le haut niveau d'exigence requis pour mener à bien ces missions nécessite qu'elles apparaissent clairement dans la fiche de poste du « référent extraction ».

⁴⁸ Circulaire du 28 septembre 2017- Fiche 3.

La mission évalue entre 10 % et 20 % ETPT le temps nécessaire à ces fonctions selon la taille des juridictions. Il convient également d'intégrer à ce calcul un temps supplémentaire équivalent pour les greffes dont les missions sont également fortement affectées par les difficultés rencontrées dans les zones en tension, et du fait de l'absence d'interface entre les logiciels métiers des services judiciaires (Cassiopée) et de l'AP (Romeo). Cela impose de multiplier les tâches qu'une interconnexion des applicatifs pourrait éviter⁴⁹.

Enfin, la mission préconise de désigner des DSP dans les postes de responsables d'ARPEJ afin de disposer d'un niveau de représentation plus en adéquation avec leurs interlocuteurs habituels, la fonction requérant aussi un niveau de qualification plus élevé, en intégrant le pilotage d'une politique publique (EJ), son évaluation, une dimension RH et un lien plus étroit avec la DAP⁵⁰.

Recommandation n° 3. A l'attention de la DSJ : inciter les chefs de cour à conduire des actions de coordination de l'activité pénale des tribunaux judiciaires de leur ressort, en concertation avec les ARPEJ des DISP, à organiser des actions d'animation et de coordination des référents des tribunaux judiciaires par le ou les référents des cours d'appel et à faire désigner les magistrats en charge de l'audiencement comme référents extractions.

Recommandation n° 4. A l'attention de la DSJ : établir une fiche de poste pour la fonction du référent extraction et prévoir l'intégration d'une quotité de temps relatif à cette fonction dans le temps de travail des magistrats désignés.

Recommandation n° 5. A l'attention de la DAP : désigner des directeurs des services pénitentiaires en qualité de chefs des ARPEJ.

2. UNE ÉVOLUTION STRUCTURELLE À CONSOLIDER

La poursuite d'une organisation plus efficiente a été introduite en 2017 par la réorganisation des équipes d'EJ et par la reprise vicinale des extractions de proximité (2.1). Cette dynamique bien enclenchée mérite d'être poursuivie (2.2).

⁴⁹ Cf. *Infra* 2.2.3.

⁵⁰ Bureau SD3 pour missions extérieures dont EJ.

2.1 Une réorganisation géographique et fonctionnelle bien engagée

La mise en place d'un dispositif adapté, accessoirement soutenue par un recours, pour l'heure insuffisant, à des réservistes (2.2.3) et des systèmes d'information qui doivent pouvoir encore évoluer (2.2.4), a été hypothéquée depuis l'origine par un dimensionnement humain insuffisant, effectué sur des bases sujettes à caution (2.2.1).

2.1.1 Un dimensionnement humain insuffisant

Le fait que le transfert en ETP du ministère de l'intérieur vers celui de la justice ait été à plusieurs reprises réévalué témoigne de ce que les besoins en ETP pour les EJ n'ont jusqu'ici pas été correctement estimés.

Les explications apparaissent multiples.

En premier lieu, tout indique que les estimations des besoins en ETP ont été réalisées sur la base de données incomplètes.

En l'absence d'informations, celles-ci ne sont pas vérifiables et apparaissent non harmonisées⁵¹, estimées selon une méthodologie dont certaines hypothèses pourraient être sujettes à caution⁵².

En deuxième lieu, la répartition des FSI sur le territoire était beaucoup plus resserrée et dense que celle des équipages de l'AP en charge des EJ⁵³. Ainsi, l'estimation des besoins en ETP réalisée à partir des éléments chiffrés du ministère de l'intérieur⁵⁴ aurait dû être réajustée en prenant en compte la nouvelle distribution géographique, les temps de trajet étant devenus radicalement différents⁵⁵.

⁵¹ Cf. Rapport M. Bellouteau - Transfert à l'administration pénitentiaire des missions d'escorte et de garde de détenus, évaluation de l'expérimentation prévue dans la région pénitentiaire de Strasbourg - février 2004 : *les données établies par la police et la gendarmerie ne sont pas harmonisées et les modes de décompte varient sensiblement ; il résulte de cet état de fait l'impossibilité d'établir sur des bases sûres la comparaison et la consolidation des moyens utilisés et partant, la projection de ceux qui seront nécessaires à l'administration pénitentiaire.*

⁵² Cf. Rapport de la mission d'inspection interministérielle d'octobre 2016. Cf. Annexe n° 7 analyse économétrique : par exemple, la relation entre le nombre d'EJ et celui de la population pénitentiaire n'est pas nécessairement linéaire.

⁵³ Le maillage territorial des EP et celui des FSI ne peuvent en rien être comparés.

⁵⁴ Cf. Rapport de la cour des comptes sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique de juillet 2011.

⁵⁵ Aux fins d'assurer la reprise par la DAP, les heures consacrées aux EJ par les FSI avaient été recensées et la charge équivalente en ETP reconstituée, sur la base d'un temps de travail de 1 789 heures annuelles pour la GN et de 1 563 heures pour la PN, pour parvenir à une estimation de 1 200 ETP.

En troisième lieu, la population écrouée a fortement augmenté⁵⁶ entre 2010 et 2020. Or, la mission ne dispose d'informations statistiques consolidées sur les EJ qu'à partir d'avril 2017, via le logiciel Romeo⁵⁷. L'idée que les EJ aient augmenté autant ou davantage que la population détenue ne peut donc être écartée⁵⁸.

Ces paramètres et leurs évolutions n'ont pas été réellement anticipés et mesurés au moment de l'attribution, manifestement insuffisante, de 1 200 ETP au ministère de la justice pour faire face à la charge de travail.

Force est de constater que, sans modifier l'organisation actuelle des EJ, le chiffre ultérieur à 1 800 ETP préconisé par la circulaire de 2017 n'est manifestement toujours pas suffisant pour garantir la complète réussite du dispositif.

La mission note par ailleurs que le taux de couverture moyen des postes de personnels de surveillance affectés aux missions EJ (officiers, gradés et surveillants) est actuellement de 83,8 % au plan national⁵⁹.

2.1.2 Un processus de réorganisation entrepris

2.1.2.1 Une réorganisation de la structure des équipes d'extractions judiciaires

Les PREJ, qui exécutaient, jusqu'en 2017, l'ensemble des EJ à charge de l'AP, ont été récemment intégrés dans des équipes de sécurité pénitentiaire (ESP-PREJ), et les surveillants chargés des extractions médicales et des transfèrements administratifs, jusqu'alors indépendants des PREJ, devront désormais participer aux EJ mises en œuvre par ces équipes.

Cette réorganisation prévue par arrêté du 21 mai 2019 a fait l'objet d'une circulaire DAP du 4 octobre 2019⁶⁰ portant doctrine d'emploi des ESP.

Cette circulaire prévoit notamment que chacune des équipes opérationnelles que sont les équipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP- EJV), nouvellement créées, les équipes exerçant en unités hospitalières (UH), les ESP-PREJ et les équipes nationales de transfèrement (ENT), est désormais placée sous la responsabilité d'une autorité de régulation unique chargée de leur supervision, des programmations et planifications de leurs missions et de la tenue des statistiques afférentes.

⁵⁶ + 17 % entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} mars 2020.

⁵⁷ *Réquisitions et Ordres de Missions Extérieures pour les Opérateurs*.

⁵⁸ Cf. Annexe n° 7.

⁵⁹ Le taux de couverture global pour le personnel de surveillance est de 93 % au 28 février 2021.

⁶⁰ Circulaire DAP NOR : JUSK1928803C du 4 octobre 2019 qui définit la doctrine d'emploi des ELSP, PREJ, UH et ENT.

Interlocutrice privilégiée des autorités requérantes, l'autorité de régulation décide, pour chaque extraction, du nombre d'agents affectés, des moyens de contrainte utilisés et des conditions de réalisation de la mission.

Au niveau local, les responsables des ELSP et des UH sont les autorités de régulation de leurs équipes. C'est sous son contrôle que les missions de l'ELSP ou UH sont planifiées et les conditions de mise en œuvre définies⁶¹.

Au niveau interrégional, l'ARPEJ est placée sous l'autorité d'un responsable, supérieur hiérarchique des agents de son service⁶² et de ceux des PREJ du ressort, veillant à la bonne organisation des services.

Elle définit désormais clairement les missions imparties à toutes les équipes⁶³ : EJV, extractions médicales, transferts administratifs, sécurité intérieure et périmétrique des établissements pénitentiaires.

Les membres de ces équipes bénéficient d'une formation validante pour pouvoir être mobilisés sur ces missions⁶⁴, comprenant trois modules obligatoires, le tir, les techniques opérationnelles et la doctrine.

Ces formations initiales et continues sont en cours de réalisation.

Cette nouvelle doctrine vise également à rationaliser⁶⁵ les statistiques en créant une base de données commune rattachée au logiciel Romeo⁶⁶.

2.1.2.2 Une réorganisation du fonctionnement des équipes d'extractions judiciaires

Le nombre des heures supplémentaires (HS) effectuées par les agents des PREJ reste une difficulté sur laquelle l'AP accentue ses efforts. En effet, la moyenne mensuelle des HS par agent se situe en 2019 autour de 30 heures dans l'ensemble des PREJ⁶⁷.

⁶¹ S'agissant des missions d'extractions réalisées par les ELSP ou les UH, la planification de la mission peut être réalisée par l'ARPEJ, sur proposition du DI et validation de la DAP.

⁶² Au 1^{er} juillet 2016, les effectifs réels des ARPEJ étaient généralement d'un officier et un gradé, alors que pour tenir compte des missions spécifiques de l'officier ARPEJ, leur doctrine d'emploi prévoit un socle de trois agents pouvant opérer 3 000 réquisitions au total soit un officier, un personnel d'encadrement intermédiaire, un personnel administratif et un personnel supplémentaire par tranche de 2 000 réquisitions.

⁶³ Desquelles sont exclues les équipes régionales d'intervention et de sécurité pénitentiaire (ERIS) dont les missions sont définies dans la circulaire du 9 mai 2007.

⁶⁴ Livret de formation de l'ENAP des ESP du 10 octobre 2019.

⁶⁵ La DAP constate des écarts notables entre les données selon les ARPEJ.

⁶⁶ Cf. *Infra* 2.2.3.

⁶⁷ Le minimum est de sept heures pour le PREJ du Mans et le maximum de 47 heures pour le PREJ d'Orléans Saran.

Elle est en constante augmentation depuis 2015 (+ 50 % entre 2015 et 2019)⁶⁸.

Ce constat, qui conforte les observations de la mission sur le mode de calcul des ETP transférés⁶⁹, révèle une inadéquation entre les moyens et les missions. Au-delà de leur incidence financière, le volume des HS est également un facteur de risques multiples pour l'AP : épuisement des agents, augmentation du contingent d'heures qui devront être récupérées, désorganisation des services.

En principe, les extractions des personnes détenues classées en niveau d'escorte 1⁷⁰, sont désormais accomplies par des équipages de deux personnels pénitentiaires armés.

La DAP indique que la réalité varie selon les ARPEJ⁷¹ et précise que les escortes surcotées sont analysées et discutées localement, au niveau des DISP.

Les niveaux d'escorte font pourtant l'objet d'une doctrine très précise⁷².

Un travail de révision des niveaux d'escorte a ainsi été demandé par certaines DISP aux chefs d'établissement afin de le faire dépendre de la réelle dangerosité de la personne extraite au moment de son extraction.

Par ailleurs, dans la perspective de rationaliser les escortes et de réduire le nombre d'agents qui y sont consacrés, la DSJ a entamé une étude sur la topographie des juridictions visant notamment à établir un état du parc de stationnement des véhicules pénitentiaires et des difficultés éventuellement rencontrées.

En outre, le problème de la garde des personnes placées sous main de justice dans l'enceinte des juridictions fait l'objet de l'attention commune des ministères de la justice et de l'intérieur.

⁶⁸ La DFPIP ne permet de payer que 36 HS par agent et par mois. Dans l'hypothèse d'un dépassement les heures sont reportées au mois suivant créant ainsi un volume d'HS en attente.

⁶⁹ Cf. *Supra* 2.1.1.

⁷⁰ Circulaire DAP du 4 novembre 2019 : il existe quatre niveaux d'escorte, croissants en fonction de la dangerosité de la personne détenue.

⁷¹ Cf. Annexe n° 4 : La part des escortes de niveau 1 a tendance à diminuer sur la période récente (mars 2018 - mars 2020) dans sept DISP sur neuf, de façon plus accentuée à Paris (- 58,2 %), à Rennes (- 23,1 %) et à Lille (- 26 %). A l'inverse, la proportion des escortes de niveau 1 a augmenté à Dijon (+ 53,1 %) ainsi qu'à Toulouse (+ 40,1 %). Paris est un cas très particulier, avec un pourcentage d'escortes de niveau 1 bien en-deçà de ceux que l'on observe dans les autres DISP : 11 % en moyenne glissante en mars 2020 contre des pourcentages variant entre 24 % à Lille et 54 % à Marseille et Toulouse. Le pourcentage observé à Paris tire vers le bas celui rapporté au niveau national (29 %).

⁷² Circulaire DAP du 4 octobre 2019- page 27.

En effet, au sein de 13 juridictions⁷³, des structures qualifiées de « dépôts » assurent l'accueil des escortes, la garde des locaux sécurisés (geôles), la surveillance et la présentation aux magistrats des personnes amenées par les services, qu'elles soient extraites des établissements pénitentiaires ou déférées au terme d'une garde à vue ou d'une retenue.

Leur fonctionnement relève de la DGPN, qui n'a pas remis en cause ce service et ne requiert aucun moyen de la DAP.

En revanche, dans sept autres sites⁷⁴ que la DGPN qualifie d'*attentes gardées*, cette dernière n'assume que la présentation aux magistrats des personnes qu'elle défère.

L'AP y a donc la charge de la garde des personnes extraites, ce qui complique indéniablement la gestion du temps et le respect de la charte prise en ce sens pour les équipes chargées des missions EJ.

Au regard de ces divers sujets, la mission note que l'enjeu des EJ n'a jamais été pris en compte dans la nouvelle organisation territoriale des juridictions⁷⁵.

2.1.2.3 Une reprise vicinale des extractions judiciaires de proximité

La réorganisation entreprise a également pour objectif de revoir autant que de besoin le dimensionnement et l'implantation des PREJ, dont le maillage territorial est un enjeu fort du dispositif.

En effet, le rapport interministériel de 2016 notait que les décisions à ce sujet avaient été prises de façon unilatérale par la DAP, sans réelle concertation, ce qui avait engendré un sentiment d'incompréhension chez ses partenaires.

Les disponibilités foncières, la distance avec la juridiction, mais aussi des considérations liées au climat social dans certains établissements pénitentiaires, auraient constitué des critères de choix qui n'avaient pas toujours été explicités.

Par ailleurs, faute d'effectifs suffisants, la DAP avait choisi de concentrer les effectifs dans certains sites plutôt que de les répartir dans les établissements pénitentiaires.

Dix ans après, l'organisation tend vers une approche plus finement territorialisée, et moins concentrée sur les pôles régionaux, ce qui explique en partie la performance des DISP de Paris et Marseille.

⁷³ Toulouse, Bordeaux, Nantes, Lille, Strasbourg, Lyon, Rouen, Le Havre, Versailles, St-Etienne, Nice, Grasse, et Marseille.

⁷⁴ Montpellier, Toulon, Draguignan, Clermont-Ferrand, Melun, Meaux, Aix-en-Provence.

⁷⁵ Notamment loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 – JUSB1807186L – JUST1806695L.

Sur la base d'une analyse plus fine du nombre de réquisitions d'EJ et de la cartographie des juridictions, l'orientation stratégique des choix d'implantation des PREJ, à laquelle souhaitent être associés les chefs de cour et de juridiction, évolue désormais vers un croisement entre la polarisation ou le maintien des PREJ existants et un maillage plus fin des extractions dites vicinales⁷⁶.

A. Des EJV à la charge de l'AP dans 47 établissements désignés

La circulaire du 28 septembre 2017 prévoyait que, progressivement à compter du 30 novembre 2017, compte tenu de leur éloignement des ESP-PREJ, 47 EP assureraient leurs propres EJV⁷⁷.

Au 6 novembre 2020, ces EJV n'ont été réellement déployées que dans 37 établissements⁷⁸ sur 47 sites prévus.

En effet, 33 ont installé des EJV, 14 ne l'ont pas fait, souvent en raison de structures inadaptées, d'absence de candidats liée à un futur PREJ à proximité ou de demandes de réquisitions trop irrégulières. En revanche, quatre établissements pénitentiaires ont été rajoutés⁷⁹ à la liste initiale.

La DAP précise qu'avec le déploiement des EJV 18 établissements (dont huit prévus dans la circulaire) sont ciblés pour réaliser des missions d'EJ d'ici 2022.

L'analyse du déploiement des EJV fait apparaître une amélioration du taux de réalisation des EJ dans les juridictions concernées. Ainsi, la diminution des effectifs des PREJ de Toulon et Aix-en-Provence, au profit de la mise en place d'EJV dans les établissements du ressort avec des effectifs plus importants a permis à la DISP de Marseille de faire baisser le taux de carence.

Compte tenu de ses constats, la DAP tend à repositionner ces équipes, PREJ/ ELSP/ EJV au plus près des établissements, ceux les moins éloignés des juridictions ordonnant des EJV.

Toutefois, selon la DAP, ce déploiement ne se révélera positif que s'il est accompagné d'un abondement d'effectifs dans les sites les plus en difficultés pour combler les vacances de poste, et d'une coordination active entre les juridictions, CA et les services pénitentiaires.

⁷⁶ Cf. Annexe n° 8 : carte pénitentiaire du déploiement des PREJ et des EJV novembre 2019.

⁷⁷ Par dérogation à la règle confiant les EJ aux PREJ et conformément à la recommandation de la mission interministérielle de 2016, certaines extractions de proximité, effectuées entre un EP et une juridiction de première instance voisins mais éloignés de plus de quarante minutes d'un PREJ, ont été confiées à des surveillants habilités postés dans certains établissements afin d'éviter le déplacement des équipages de PREJ sur des distances importantes.

⁷⁸ Cf. Annexes n° 6.

⁷⁹ Maisons d'arrêt de Blois (juin 2019), Draguignan (mai 2018), centre de détention de Salon-de-Provence (novembre 2019), centre pénitentiaire de Borgo (novembre 2019).

Elle a sollicité les DISP pour optimiser leur maillage territorial dans la perspective d'un déploiement à terme dans 60 établissements à effectifs constants⁸⁰.

B. Des EJV à la charge des FSI dans 20 établissements désignés

La circulaire du 28 septembre 2017 dispose que dans 20 EP, les EJV⁸¹ seront encore assurées par les FSI territorialement compétentes⁸² à raison de 18 pour la PN et 2 pour la GN⁸³.

Entre le 1er septembre 2017 et le 31 décembre 2020, cette charge a représenté 7 288 extractions vicinales (607 en 2017, 2 349 en 2018, 2 355 en 2019 et 1 619 en 2020) pour un total de 57 149 heures fonctionnaires pour la PN⁸⁴ tandis que la GN prenait en charge 528 EJ de 2017 à 2020.

L'AP souhaiterait conserver, au moins temporairement, ce soutien des FSI, sauf à garantir une rétrocession d'ETP par le ministère de l'intérieur ou à obtenir des créations de postes supplémentaires. La mission a pu constater qu'à ce jour la reprise de ces extractions vicinales n'est donc ni préparée ni même envisagée. Elle paraît pourtant indispensable si l'on veut réellement et totalement mener à son terme la réforme et sortir de l'ambiguïté actuelle sur la question des compétences.

2.1.3 Un recours accessoire à des réservistes de l'administration pénitentiaire et de la gendarmerie nationale

Dès février 2017, le projet d'une nouvelle organisation pour la prise en charge des EJ, formalisé à la suite de la concertation interministérielle conduite sous la présidence du conseiller pour la justice au cabinet du Premier ministre, prévoyait que des réservistes de l'AP soient recrutés dans chaque DISP pour renforcer les ESP, assurer la conduite des véhicules et, ainsi, renforcer les équipages.

A ce jour, ce recrutement est réalisé au sein de chaque DISP, de façon totalement décentralisée. Les effectifs sont encore modestes et n'obéissent pas à une logique de montée en puissance volontariste sous l'impulsion et la coordination de l'administration centrale.

⁸⁰ Ce qui représente environ un tiers des EP.

⁸¹ A l'exclusion de celles concernant les sessions d'assises.

⁸² Selon l'annexe 8 de la circulaire de 2017 qui précise les juridictions requérantes.

⁸³ Maisons d'arrêt de Saintes, Tulle, Périgueux, Niort, Bourges, Chaumont, Privas, Chambéry, Dunkerque, Ajaccio, Saint Briec, Saint Malo, Vannes, La Roche-sur-Yon, Sarreguemines, Carcassonne, Tarbes, Rodez et l'établissement pour mineurs à Lavour.

⁸⁴ Sécurité publique.

Ces réservistes ne sont pas habilités au port de l'arme et ne reçoivent actuellement aucune formation en la matière. Ils sont ainsi uniquement positionnés sur la mission de conducteurs de véhicule.

Par ailleurs, lors du COSTRAT du 25 octobre 2018, le DGGN a proposé à l'AP de recourir à ses réservistes pour assurer des missions d'extractions.

Le 2 septembre 2019, un protocole a été établi entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, définissant les modalités et conditions dans lesquelles la DGGN apporte le concours de sa réserve opérationnelle à l'AP pour effectuer des EJ sur le territoire métropolitain⁸⁵.

Mis en œuvre dans les 13 départements⁸⁶ présentant simultanément un nombre de réquisitions élevé et un taux de carence de l'AP important, ce protocole concerne les extractions de niveau 1.

Ce concours s'effectue dans la limite des capacités de chaque groupement de gendarmerie départementale une fois la ressource nécessaire à l'accomplissement de ses propres missions sanctuarisées. La planification de ces services par les PREJ est prévue par le protocole avec un préavis d'un mois pouvant être exceptionnellement réduit à 15 jours.

Le protocole prévoit une prise en charge financière directe des dépenses du titre 2 et du hors titre 2 pour chaque réserviste par le programme 107 « Administration pénitentiaire⁸⁷ ».

Les personnels restent administrativement rattachés à leur région de gendarmerie d'appartenance, conservent les prérogatives et restent soumis aux obligations liées à leur grade et au statut de militaire de la GN sous contrat ESR (Engagement à Servir dans la Réserve).

L'application de ce protocole donne globalement satisfaction. Sa mise en œuvre récente et la particularité de l'année 2020 ne permettent pas de tirer des conclusions de portée générale. Cependant, la région bretonne, pilote en la matière, en particulier au sein du département d'Ille-et-Vilaine qui effectue à lui seul près de la moitié des EJ réalisées conformément au protocole métropolitain, permet d'en tirer des enseignements instructifs⁸⁸.

⁸⁵ Cf. Annexe n° 9 : protocole du 2 septembre 2019.

⁸⁶ Côte d'or, Ain, Allier, Savoie, Haute-Savoie, Loire, Calvados, Finistère, Ille-et-Vilaine, Maine-et-Loire, Morbihan, Sarthe et Pyrénées –Orientales.

⁸⁷ A titre indicatif, le coût moyen journalier actualisé pour l'année 2019 d'un réserviste sous-officier est de 231,30 €.

⁸⁸ Cf. *Infra* 2.2.2.2.

2.1.4 Un système d'information spécifique

Le logiciel Romeo, destiné à la gestion des EJ et des visio-conférences tant au niveau des EP que des juridictions, considéré comme un outil fiable par la DAP, est intégralement déployé depuis le 6 février 2017⁸⁹.

La DAP mène un travail constant sur son ergonomie⁹⁰. Des versions successives, visant notamment à l'affinage des recherches statistiques⁹¹, ont été mises en production⁹² et Romeo permet aujourd'hui à l'administration centrale⁹³ de calculer des données par CA et TJ⁹⁴.

Les DISP peuvent aujourd'hui accéder aux statistiques sur Romeo. Cette évolution non négligeable leur permet d'analyser l'activité interrégionale et locale.

Sur le plan pénitentiaire, les agents d'astreinte des ARPEJ ont, en principe, accès à l'applicatif depuis leur domicile.

Cela leur permet de prendre en compte au plus tôt la planification et l'exécution des urgences des fins de semaine et des comparutions immédiates, prévues les lundis dans la plupart des juridictions. Le logiciel leur permet également d'avoir une vision directe sur les ressources humaines et matérielles disponibles. Ils peuvent ainsi affecter des agents et des véhicules sur des missions précises, jours et horaires inclus.

Cependant, ce logiciel n'est interfacé avec aucun autre applicatif⁹⁵, excepté Origine, qui gère les ressources humaines et les effectifs de l'AP, ce qui permet une gestion du temps de travail des équipes EJ.

Sur le terrain, seules les ARPEJ ont les accès nécessaires à Genesis⁹⁶, permettant d'affiner manuellement le profilage d'une personne détenue. Les PREJ n'y ont pas accès et sont contraints de solliciter le greffe de l'EP de résidence afin de vérifier le statut pénal, l'octroi d'un aménagement de peine ou la libération définitive du détenu à extraire.

⁸⁹ Il s'est substitué à l'application GRREJ (*Gestion et de Réserve des Ressources liées aux EJ*).

⁹⁰ Romeo est une application web accessible via l'intranet du ministère de la justice. La connexion s'effectue au moyen d'une carte agent.

⁹¹ On peut procéder à des extractions de données via Romeo depuis avril 2017.

⁹² La version 2.10 qui représente la dixième version du logiciel, elle a été mise en production en octobre 2018.

⁹³ Ni les ARPEJ ni les juridictions n'ont cette possibilité.

⁹⁴ Comme par exemple le nombre d'EJ à EPM, sans pouvoir les distinguer par fonctions de magistrat, ce qui sera possible à terme selon la DAP. La version actuelle ne permet pas d'utiliser un requêteur et certaines fonctionnalités sont en retard sur les prévisions, la DAP déléguant à un prestataire extérieur certaines fonctions nouvelles de Romeo.

⁹⁵ Source DAP: l'interface de Romeo avec le logiciel Cassiopee, utilisé en juridiction pour la gestion de la chaîne pénale, envisagée initialement en 2017, n'est pas encore prévu. Il fait l'objet d'une expérimentation dans trois sites pilotes (TJ de Troyes, Béziers et Saint-Nazaire). Il semble bien fonctionner à Troyes, les différents services étant émetteurs des réquisitions. Le bilan est positif : près de 70 % des demandes du TJ de Troyes sont envoyées par le flux Cassiopee.

⁹⁶ Applicatif assurant le suivi des dossiers de chaque personne placée sous main de justice.

Les utilisateurs pénitentiaires de Romeo ont par ailleurs, assez unanimement, décrit à la mission le manque de lisibilité sur les disponibilités, la multiplication des saisines, la lenteur de connexion, l'absence de calcul intégré pour définir les temps de trajet des équipages.

Ces constats ont ainsi abouti à la construction d'outils parallèles de gestion et de suivi de l'activité EJ dans les PREJ, au prix d'une déperdition de la donnée et d'une multiplication d'outils non homologués.

Sur le plan judiciaire, le logiciel Romeo est utilisé par la très grande majorité des juridictions pour transmettre leurs réquisitions d'extractions à l'ARPEJ.

Les greffes judiciaires rejoignent le constat des services pénitentiaires, et considèrent que cet applicatif présente des lenteurs, de nombreuses étapes de saisine, n'optimisant pas leur temps de travail puisqu'ils demeurent contraints de numériser la réquisition signée par le magistrat, avant de l'importer dans le logiciel pour l'envoyer en pièce jointe. Ils se montrent ainsi très demandeurs de la généralisation de la signature électronique dans le cadre d'une interface avec Cassiopee.

Les greffiers et directeurs de service de greffe entendus par la mission se sont toutefois déclarés satisfaits de pouvoir suivre, par le truchement d'icônes⁹⁷, les différentes étapes du traitement de leurs réquisitions par l'ARPEJ.

Ils n'ont, cependant, ni le temps ni le réflexe de consulter, préalablement à l'envoi de leurs réquisitions, voire à la fixation de l'acte concerné, l'icône « agenda », qui donne une indication sur les disponibilités du PREJ.

Cette démarche n'aurait au demeurant de sens que si ce dernier était renseigné dès la réception des réquisitions en temps réel par toutes les DISP, tant pour des raisons d'organisation et de charge de travail que du fait de la dérogation à l'ordre chronologique d'enregistrement parfois consacrée par la priorisation des EJ à EPM⁹⁸.

S'agissant de la transmission des demandes de réservation de créneaux de visioconférence, les services de greffe judiciaire regrettent que le potentiel du logiciel Romeo soit très largement entravé par la diversité des pratiques des EP qui ne tiennent que très rarement l'agenda de réservation et leur imposent souvent un appel téléphonique préalable.

Les COPIL des juridictions peuvent être le lieu du rappel de ces éléments importants, voire d'une information par le responsable de l'ARPEJ dont la mission souhaite qu'il puisse être présent lors de ces comités.

⁹⁷ Les différentes icônes correspondent aux statuts suivants : réceptionné, profilé, planifié, préparé, réalisé, annulé, impossibilité de faire.

⁹⁸ Cf. *infra* 3.1.3.

2.2 Une dynamique à amplifier

La réorganisation géographique et fonctionnelle entreprise par la DAP, doit désormais être consolidée par la mise en place d'un outil de suivi du dimensionnement humain, nécessaire à l'accomplissement de la mission EJ (2.2.1). Au-delà de cette évaluation, la poursuite d'une organisation plus efficiente (2.2.2), dans un environnement informatique adapté (2.2.3) reste nécessaire.

2.2.1 Un dimensionnement humain à définir sur des bases claires

L'évaluation des moyens humains nécessaires à la mise en œuvre de la mission EJ constitue sans doute l'une des principales faiblesses de ce dossier. Depuis la décision prise en 2010 de transférer cette mission des FSI à l'AP, les ETP nécessaires ont été à trois reprises réévalués, témoignant d'une sous-évaluation initiale⁹⁹. Après un premier arbitrage de 2010 ayant fixé à 800 les ETP nécessaires à la mission, un second arbitrage de 2013¹⁰⁰ a fixé le transfert d'ETP du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice à 1 200, effectif abondé en loi de finances de 450 emplois en 2015 dans le cadre du plan de lutte antiterroriste, puis de 150 emplois supplémentaires sur la période 2017 – 2019.

A ce jour, l'effectif théorique consacré à la mission est donc de 1 800 ETP, 1 531 étant affectés dans les ARPEJ et les PREJ (soit 1 458 personnels de surveillance et 73 administratifs), et 269 dans pour les EJV (28 emplois ayant été à ce titre rétrocédés aux FSI).

2.2.1.1 Une évaluation de l'adéquation des moyens mis en œuvre aux besoins de la mission qui demeure à faire

La mission a pu constater que des disparités importantes de performance existaient d'une DISP à l'autre et que des progrès d'organisation étaient indéniablement à réaliser¹⁰¹, dont l'impact en termes d'effectifs était loin d'être négligeable¹⁰². A titre d'illustration, la mission a pu établir à travers ses entretiens que les DISP qui fonctionnaient le mieux étaient celles dont l'organisation reposait principalement sur la proximité et la polyvalence des agents.

⁹⁹ Notamment maillage territorial des forces de sécurité intérieure beaucoup plus dense que celui de l'AP, surévaluation de l'impact de la visio-conférence, sous-évaluation de l'augmentation de la population carcérale, polyvalence des policiers et gendarmes n'existant pas du côté des surveillants de l'AP en 2010, et sous-estimation, en partant du nombre d'heures consacrées par les FSI aux EJ, du nombre d'ETP nécessaires, une journée de travail comportant un volume horaire hors mission stricto sensu.

¹⁰⁰ Faisant suite au rapport inter-inspections d'octobre 2012.

¹⁰¹ Cf. *Infra* 2.2.2.

¹⁰² Cf. Annexe n° 7 : l'impact de diverses mesures d'organisation ferait significativement baisser le taux de carence et donc les besoins en effectifs supplémentaires.

Faute de disposer de données statistiques solides, du fait notamment de situations très variables en termes de polyvalence des équipes d'EJV, il n'a pas été possible d'évaluer précisément les besoins en ressources humaines.

En effet, les données utilisées par la DAP pour calculer ses besoins en effectifs² supplémentaires ne prennent en compte que les EJ effectuées par les PREJ, et non les EJV dont le développement est potentiellement porteur d'économies de ressources humaines¹⁰³ et dont l'organisation est laissée à l'initiative des chefs d'établissement.

Ainsi, selon le DAP, les 241 ETP affectés dans les EP représenteraient la force nécessaire pour assurer les EJV, qui mobiliseraient cependant davantage d'agents exerçant aussi à l'intérieur des établissements, suivant un principe de polyvalence qui mérite d'ailleurs d'être développé, dans la mesure où il contribue à garantir la continuité de la mission. Il ne précise cependant ni la part de l'activité de ces agents consacrée aux EJ, ni même si tous sont bien titulaires de l'habilitation nécessaire.

La même difficulté a été celle des responsables de l'AP depuis 2010, puisque ni l'administration centrale, ni les DI n'ont été en mesure d'indiquer les critères qui ont présidé à la répartition des moyens entre les DISP au fur et à mesure de la reprise de la mission aux FSI.

Sans fournir d'éléments de calculs plus précis, le DI de Marseille, dernière région transférée, indique cependant que les 232 ETP qui lui ont été attribués ont été calculés sur la base des missions effectivement assurées par les FSI durant les deux années précédant le transfert.

Dotée d'effectifs en théorie adaptés, organisée selon une logique de proximité que recommande la mission, la DISP de Marseille n'a pu cependant obtenir en 2019 un taux particulièrement bas d'IDF qu'au prix de 58 000 HS, ce qui paraît confirmer la réalité d'une insuffisance de moyens humains déployés sur le terrain pour les missions EJ.

Aucun élément autre n'a été fourni à la mission permettant d'avancer au-delà dans l'analyse. Une évaluation plus objective des besoins exige la mise en place d'un outil de diagnostic et de suivi comportant des indicateurs d'activité établis à partir de l'exploitation des données existantes dans les secteurs géographiques où les principales recommandations de la mission en matière de réforme de l'organisation des EJ sont déjà mises en place.

¹⁰³ Cf. *Infra* 2.2.2.3.

Ce travail d'audit que la mission recommande d'engager sans délai permettra de définir de façon précise la réalité des besoins en effectifs supplémentaires. Cet outil paraît en tout état de cause indispensable pour permettre ultérieurement de faire évoluer les effectifs en fonction de l'évolution des sollicitations de l'autorité judiciaire.

2.2.1.2 Des postes disponibles qui demeurent d'abord à mobiliser

279 emplois, étaient vacants au 28 février 2021, c'est-à-dire budgétairement disponibles pour des recrutements, soit un taux de 15,5 %. Ce taux de non recrutement est supérieur de plus du double à la moyenne constatée pour l'ensemble des personnels de l'AP, pour lequel il est de 7 %.

Selon le DAP, une partie de cet écart est dû aux règles actuelles de formation - affectation dont la révision s'impose¹⁰⁴ et qui permettent d'affecter sur des postes budgétaires d'EJ des surveillants ne disposant pas encore de la qualification nécessaire, la prise de fonction effective n'intervenant qu'à l'issue du succès à la session de formation. Or, selon plusieurs interlocuteurs de la mission, les taux d'échec aux formations sont de l'ordre de 20 à 30 %, ce qui fait, compte tenu de ce que les commissions administratives paritaires de mutation ne se tiennent que tous les 6 mois, que des postes d'EJ se trouvent de fait régulièrement inemployés durant plusieurs mois.

L'AP se donne comme objectif d'atteindre ce taux moyen de 7 % pour les EJ.

Si l'on suit le raisonnement de l'AP, les 1800 ETP ne peuvent, compte tenu de toutes les contraintes de gestion, et notamment de recrutement/formation, être comblés en moyenne qu'à hauteur de 1674 (93 % de 1800), soit une « perte frictionnelle » de 126 ETP.

Il resterait donc à sa disposition aujourd'hui une marge réellement utilisable de $279 - 126 = 153$ ETP.

2.2.1.3 Une estimation sommaire des emplois budgétaires à créer

L'AP évalue sommairement un besoin de création de postes compris entre 362 et 452 ETP, soit 217 ETP correspondant aux missions non réalisées, et, dans l'hypothèse haute, 235 ETP convertissant en emplois les 364 315 HS effectuées en 2019 par l'ensemble des agents des PREJ¹⁰⁵. Dans l'hypothèse basse où les agents des PREJ conserveraient la moyenne observée des HS des personnels de surveillance, ces 235 ETP seraient ramenés à 145 ETP.

¹⁰⁴ Cf. *Infra* 2.2.2.4.

¹⁰⁵ Cf. Annexe 10 : Note DAP du 4 décembre 2020.

La mission écarte l'hypothèse haute d'un nombre d'ETP venant se substituer à la totalité des HS, d'autant que ces heures constituent actuellement un élément d'attractivité pour les jeunes surveillants qui y voient un complément intéressant de rémunération.

Pour estimer le besoin total en personnels de surveillance dans les PREJ et ARPEJ, il conviendrait d'ajouter ces 362 ETP demandés au titre des missions non réalisées ou de la réduction du volume des HS constatées aux effectifs actuellement présents dans les mêmes structures et dans les EP qui réalisent des EJV, et d'affecter le tout d'un coefficient 1,075 correspondant au taux de chute de 7 % évoqué précédemment.

Les ETP utilisés actuellement dans les PREJ et ARPEJ étant au nombre de $1\,458 - 236 = 1\,222$, le besoin total en ETP, à partir du besoin exprimé par l'AP serait de $(1\,222 + 269 + 362) \times 1,075 = 1\,992$ postes, à comparer avec les 1 727 postes ouverts actuellement ($1\,800 - 73$ administratifs). Soit une création nette de 265 ETP.

Pour connaître la totalité des besoins en matière d'EJ, Il convient également de tenir compte de la rétrocession que le ministère de l'intérieur devra faire de 28 ETP correspondant aux EJV assurées jusqu'ici à titre transitoire par la PN et la GN, dont on peut admettre qu'à raison des différences de mode de fonctionnement et de l'application du coefficient de majoration de 1,075, cette rétrocession doit être légèrement abondée, de l'ordre de 5 ETP.

Il manquerait donc au total 270 ETP.

La mission propose de retenir cet ordre de grandeur comme une enveloppe maximale dans l'immédiat.

Au regard de l'insuffisance des données justifiant les demandes présentées et du fait que l'AP dispose dès à présent, pour assurer les EJ, d'une marge budgétaire de recrutement de 279 postes (avec une marge réelle d'au moins 153 postes) la mission considère qu'il ne serait pas justifié d'envisager un abondement d'ETP en LFI 2022, d'autant moins que l'outil de formation n'apparaît pas en mesure, à l'heure actuelle, d'absorber rapidement un nombre plus important de stagiaires.

La mission recommande en revanche que l'AP effectue le travail d'analyse demandé¹⁰⁶ durant l'année à venir, afin de justifier d'une manière beaucoup plus précise ses demandes, et en intégrant les effets des mesures de réorganisation, ce qui permettrait, si nécessaire, d'inscrire des postes supplémentaires dans la LFI pour 2023.

¹⁰⁶ Cf. *Supra* 1.1.1.1.

Recommandation n° 6. A l'attention de la DAP : produire dans le délai d'un an un argumentaire précis sur les besoins en ETP supplémentaires intégrant le calcul des effets attendus des mesures de réorganisation du dispositif des extractions judiciaires.

Recommandation n° 7. A l'attention de la DAP : engager sans délai le recrutement et la formation sur les postes disponibles ; mettre un terme à l'affectation de personnels non habilités sur des emplois relatifs aux extractions judiciaires.

2.2.2 Une organisation plus efficiente à rechercher

2.2.2.1 Une régulation et mutualisation par l'ARPEJ à assurer

La mise en œuvre des recommandations du présent rapport¹⁰⁷ ne devra pas manquer de conduire l'AP à intégrer une dimension plus stratégique dans la mission des ARPEJ. Cette indispensable évolution devra se concrétiser en particulier sur les sujets suivants :

A. Une meilleure planification des extractions judiciaires prévisibles.

L'identification le plus tôt possible des audiences nécessitant des EJ, notamment de celles pouvant mobiliser d'importants moyens, est une condition de l'articulation optimale des besoins des juridictions et des capacités des équipes pénitentiaires.

Cette meilleure anticipation des missions d'extractions et des éventuelles difficultés de réalisation doit trouver sa place dans un dialogue engagé précocement avec les autorités judiciaires¹⁰⁸.

Sur ce point, une plus grande transparence sur les capacités de faire de l'AP semble attendue par de nombreux intervenants. Cette transparence peut se réaliser via le système d'information Romeo pour lequel des évolutions en ce sens sont attendues¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Voir notamment : fonction de chef d'ARPEJ confiées à des DSP, relations ARPEJ – référents extraction raffermiss – consultation du chef ARPEJ lors des commissions d'audiencement.

¹⁰⁸ Cf. *Supra* 1.2.3.

¹⁰⁹ Cf. *Infra* 2.2.3.

Par ailleurs, l'élévation du niveau hiérarchique du chef de l'ARPEJ devrait faciliter ce dialogue avec les magistrats. Ainsi, en cas de difficulté insurmontable, quand l'ARPEJ ne peut pas réaliser la mission, un devoir d'information immédiat du magistrat référent s'impose à elle. Cet échange doit permettre le règlement de la situation, ou pour le moins l'identification de solutions alternatives pouvant passer par la reprogrammation d'autres extractions.

La qualité de ce dialogue est certainement une des conditions de la réduction des situations d'impossibilité de faire.

B. Les modalités de mise en œuvre de la circulaire du 4 octobre 2019 portant doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire.

Il apparaît en effet que le pilotage centralisé des extractions par les ARPEJ est indispensable à l'efficacité du dispositif. Or la circulaire dispose que les EJ réalisées par les ELSP peuvent ne pas être planifiées par l'ARPEJ, par exception, sur décision du DAP après proposition du DI. L'équilibre à trouver entre les deux exigences repose sur la responsabilité du directeur interrégional.

S'il importe que le caractère vicinal des missions confiées aux ELSP soit préservé, il semble que l'ARPEJ doit pouvoir assurer dans son ressort une capacité de mobilisation des ressources, notamment afin de faire face aux situations exceptionnelles et imprévisibles.

La mission considère en conséquence que l'ARPEJ doit être, sans exception, l'unique autorité centralisant les réquisitions d'EJ.

C. La prise en charge des missions urgentes et non prévisibles.

La part non prévisible des EJ est irréductible. C'est pourquoi il importe qu'une capacité de réaction soit ménagée afin que la prise en charge de ces missions ne bouleverse pas ce qui a déjà été programmé.

En effet, la reprogrammation d'EJ jugées non prioritaires n'est pas toujours possible dans des délais contraints et constitue, en tout état de cause, un pis-aller ne faisant que reporter la difficulté.

La mission considère que la mise en place d'équipes de personnels d'astreinte destinées au traitement de l'urgence, éventuellement susceptibles d'être mobilisées H24, 7J/7J doit être envisagée.

La réflexion de l'AP devra porter sur la constitution ou le positionnement de ces équipes et sur leur fonctionnement (dispositifs de rappel, gestion des périodes de moindre activité...).

La mise en œuvre de ces orientations ne devrait pas poser de difficultés insurmontables, cette souplesse supposant cependant des effectifs en nombre suffisant.

Ainsi, lors des entretiens territoriaux effectués par la mission, il a été permis de constater que l'ARPEJ de la DISP de Marseille a mis en œuvre de façon efficiente des équipes d'alerte auprès de ses deux PREJ, s'offrant ainsi la possibilité à tout moment de prendre en charge des extractions de dernière minute et évitant de la sorte toute IDF.

De même, cette ARPEJ centralise toutes les programmations avec un droit de regard direct sur l'activité des ELSP et peut, si nécessaire, employer du personnel disponible pour compléter les missions des PREJ. Cette centralisation de l'ARPEJ a également été préconisée par le DI de la DISP de Paris¹¹⁰.

Recommandation n° 8. A l'attention de la DAP : confier aux ARPEJ la régulation de toutes les réquisitions d'extractions judiciaires.

Recommandation n° 9. A l'attention de la DAP : organiser la constitution d'équipes d'astreinte mobilisables à tout moment au sein de chaque DISP pour assurer les extractions judiciaires urgentes non planifiées.

2.2.2.2 Un usage des personnels de réserve à optimiser

Seule une politique pilotée au niveau national serait de nature à dynamiser le recrutement de réservistes de l'AP, qui pourraient dès lors être formés et fidélisés dans les missions d'EJ.

Cette ambition nécessitera un financement adapté afin de recruter, former, équiper et employer cette réserve. Celle-ci pourra alors constituer un réservoir d'agents permettant de renforcer quotidiennement les effectifs d'active. Cette capacité supplémentaire constituera de plus un outil particulièrement précieux pour que l'AP puisse faire face dans de bonnes conditions à des pics d'activité en matière d'EJ.

La polyvalence nécessaire des personnels servant au sein des EP¹¹¹ procurera à terme une ressource suffisante de personnels formés aux EJ. Le départ progressif à la retraite de ces personnels formés constituera un vivier de recrutement naturel pour cette réserve apte à réaliser des missions d'EJ.

Le savoir-faire de la gendarmerie nationale en la matière pourra servir d'exemple et d'inspiration pour cette évolution.

¹¹⁰ Nommé DAP le 8 mars 2021.

¹¹¹ Cf. *Infra* 2.2.2.4.

Par ailleurs, le dimensionnement important du vivier de réservistes dont dispose le groupement de gendarmerie départementale (GGD) est un facteur clé qui détermine directement les moyens dont il peut disposer pour des missions d'EJ.

Il est apparu que l'AP avait du mal à respecter le délai d'un mois de préavis pour ses demandes de missions. En outre, il a été constaté qu'à certains endroits les demandes formulées en dessous de ce délai l'ont alors été hors protocole, quand bien même le commandant du GGD disposait de la ressource nécessaire en matière de réservistes disponibles.

Cette pratique revient à une autocensure du recours à ce protocole, qui n'a pas lieu d'être. En effet, le GGD ne peut pas, dans cette hypothèse, répondre favorablement avec des effectifs d'active alors qu'il le pourrait avec des réservistes.

Enfin, la question de l'extension du recours à ce protocole se pose. Il semble que davantage de départements pourraient en bénéficier, y compris en zone relevant de la PN, sous réserve des moyens que le commandant de groupement peut consacrer à cette mission.

Cette extension ne saurait toutefois être invoquée par l'AP comme une raison de ne pas tout mettre en œuvre, de façon conjoncturelle comme structurelle, pour assurer la totalité des EJ qui lui incombent.

Recommandation n° 10. A l'attention de la DAP : Développer la réserve de l'administration pénitentiaire, selon un plan piloté et coordonné par l'administration centrale, afin de renforcer ses capacités à réaliser des extractions judiciaires et ainsi disposer d'un outil lui permettant de faire face à des pics d'activité en la matière.

Recommandation n° 11. A l'attention de la DAP et de la DGGN : Assouplir l'usage du protocole permettant d'élargir le concours de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale pour effectuer des extractions judiciaires afin d'aider l'administration pénitentiaire à finaliser la reprise totale de la mission.

2.2.2.3 Un dimensionnement adapté des équipes à assurer

Si une mutualisation des effectifs permet d'utiliser au mieux la ressource disponible et de réduire les risques d'IDF, elle suppose cependant que des effectifs suffisants soient affectés à ces diverses missions.

Par ailleurs, un travail global sur les conditions de sécurité des escortes est à finaliser en ce qui concerne tout le cheminement à l'extérieur et à l'intérieur des juridictions.

En effet, le respect de conditions de sécurité optimales est un préalable pour envisager la mise en œuvre d'équipes d'EJ composées de deux agents, notamment en ce qui concerne les difficultés de stationnement des véhicules pénitentiaires.

Or, il ressort de l'étude économétrique effectuée par la mission que l'augmentation du pourcentage d'escortes à deux agents réduirait significativement le taux de carence¹¹².

La mission relève néanmoins que la doctrine de la DAP est de classer par principe la personne détenue, par défaut, en niveau d'escorte 2, ce qui suppose la participation d'au moins trois agents¹¹³. Elle invite à une réflexion sur ce postulat, qui mobilise des effectifs importants.

Dans l'ensemble des neuf DISP, les escortes à deux agents représentaient, en mars 2020, 5,7 % de toutes les escortes réalisées. Une augmentation de 10 points de pourcentage de cette variable conduirait à une réduction moyenne de 1,5 point du taux de carence selon l'estimation la plus conservatrice, et de 2,2 points selon l'estimation la plus favorable.

Ainsi, selon l'estimation réalisée dans la configuration actuelle, si l'on augmentait le pourcentage des escortes à deux agents de 5,7 à 15,7 % du total, le taux de carence se situerait dans un intervalle compris entre 6,4 % et 7,1 %, du simple fait de cette variation.

La mission note qu'un recours accru aux réservistes pénitentiaires ou à des personnels contractuels¹¹⁴ pour exercer les fonctions de chauffeur permettrait de réduire l'escorte armée à deux agents. De même, la dissociation des modules de tir, de techniques d'intervention et de conduite (dont le module n'est pas validant) dans la formation EJ permettrait d'obtenir plus rapidement des personnels habilités pour la seule conduite dans l'hypothèse d'un échec aux autres modules.

De même, le pourcentage d'escortes groupées est actuellement de 17,4 %, et sa hausse diminue significativement le taux de carence.

Une augmentation de 10 points de pourcentage de cette variable conduirait à une réduction moyenne de 1,2 point de pourcentage du taux de carence.

¹¹² Cf. Annexe n° 7.

¹¹³ Cf. Circulaire DAP du 4 novembre 2019.

¹¹⁴ Cette pratique est largement utilisée au sein de la DISP de Paris.

Ainsi, selon l'estimation faite, dans la configuration actuelle, si l'on augmentait le pourcentage des escortes groupées de 10 points de pourcentage, à 27,4 %, cela permettrait donc d'atteindre un taux de carence de 7,4 %, du simple fait de cette variation.

La mission note en ce sens que la réintroduction des geôles dans les juridictions le permettant assurerait un développement des escortes groupées propice à la diminution des taux de carence¹¹⁵.

Recommandation n° 12. A l'attention de la DAP : s'agissant des ressources humaines, assurer le dimensionnement efficient des équipes d'extractions judiciaires et l'optimisation des transports effectués par le développement des escortes à deux et des escortes groupées ; envisager le développement du recours aux personnels contractuels et réservistes de l'administration pénitentiaire pour assurer la conduite des véhicules des escortes chargées des extractions judiciaires ; inciter les DISP à effectuer une étude sur les profils des personnes détenues dans la perspective de définir au mieux les niveaux d'escorte requis.

Recommandation n° 13. A l'attention du SG, de la DAP et de la DSJ : mener un travail conjoint sur les conditions de sécurité des escortes, notamment en ce qui concerne le stationnement des véhicules pénitentiaires.

2.2.2.4 Des extractions de proximité à développer et à intégralement assurer

Il ressort également des résultats de l'étude économétrique précitée que la hausse du pourcentage d'EJV diminue significativement le taux de carence.

Une augmentation de 10 points de pourcentage de cette variable se traduit par une diminution moyenne de 0,8 point de pourcentage du taux de carence selon l'estimation la plus conservatrice, et jusqu'à 1,2 point.

Dans l'ensemble des neuf DISP, les EJV représentaient, en mars 2020, 16,1 % du total des extractions réalisées pour un taux de carence de 8,6 %. Les estimations de la mission suggèrent que passer à un taux de 26,1 % permettrait donc d'atteindre un taux de carence compris entre 7,4 et 7,8 %, du simple fait de cette variation.

De fait, la mission a fait le constat d'une satisfaction unanime à l'égard des EJV, dans les établissements où elles ont été implantées.

¹¹⁵ Cf. *Infra* 2.2.2.

Celles-ci ont été mises en place au sein des DISP de Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Rennes et Toulouse. Leur importance est très variable d'une DISP à l'autre¹¹⁶ mais leur part dans le total des EJ a augmenté de façon continue depuis leur mise en place début 2018 dans toutes ces DISP, passant de 3,4 % en janvier 2019 à 11,2 % en mars 2020, ce qui représente plus qu'un triplement¹¹⁷.

Leur impact positif sur la baisse du taux de carence est communément admis¹¹⁸ et l'analyse économétrique réalisée par la mission le confirme.

Dans le même sens, la mise en place des ELSP-EJV participe du développement vicinal des EJ de proximité et de l'efficacité du dispositif en termes de gestion de la ressource en ETP.

A l'instar de l'ensemble des magistrats entendus, la mission considère qu'il convient de poursuivre le processus de développement de la vicinalité et de regroupement des équipes locales engagé par l'AP, en associant les juridictions aux choix d'implantation des équipes d'EJ.

Ce développement à large échelle devra absolument s'accompagner de celui de la polyvalence des personnels de façon à disposer d'un nombre suffisant d'agents habilités à réaliser ces nouvelles missions.

La circulaire du 4 octobre 2019 portant doctrine d'emploi des ESP a entériné la fin du processus de transfert définitif de la mission des EJ à l'AP. Il devient donc nécessaire de concrétiser de manière claire cette réalité en transférant à cette dernière les EJV encore à la charge des FSI.

A cet effet, il conviendra naturellement que le ministère de l'intérieur restitue les ETP correspondant à ces missions, dont le nombre a été évalué à 28 en 2018¹¹⁹.

Cette reprise doit par ailleurs s'inscrire dans le cadre du nouveau dispositif mis en place par la circulaire du 4 octobre 2019, qui précise que les PREJ, qui assuraient jusqu'en 2017 l'ensemble des EJ, doivent désormais être intégrées dans les ESP.

¹¹⁶ En mars 2020, elles représentaient (en moyenne glissante) à peine 1,5 % du total des EJ à Lille, 2,9 % à Toulouse, 6,4 % à Bordeaux, mais 13,8 % à Rennes, 18,5 % à Dijon, 24,2 % à Lyon et jusqu'à 65,7 % à Marseille.

¹¹⁷ Cf. Annexe n° 4 : Calculs sur la base de la moyenne glissante sur les douze derniers mois.

¹¹⁸ Cf. COPIL et conférence interrégionale DISP Rennes du 18 novembre 2019 : la mise en service de l'EJV de Brest a entraîné une baisse de 16,7 points du taux de carence pour le TJ de Brest et de 9,9 points pour celui de Quimper. La mise en place de l'EJV d'Angers a entraîné une baisse de 10 points pour le ressort de cette CA.

¹¹⁹ 25 ETP au profit de la PN et 3 ETP au profit de la GN.

Si cette réorganisation n'est pas encore effective, elle devra être mise œuvre rapidement. Elle permet une simplification des structures et introduit une polyvalence dans les métiers de la pénitentiaire, la notion de continuum dans la surveillance intérieure comme extérieure devenant une réalité positive et attractive.

Par ailleurs, la rétrocession des EJV encore assurées par les FSI aura le mérite de mettre fin à certaines aberrations. Ainsi la mission a pu apprendre qu'à Chambéry, certains jours, les EJ à réaliser peuvent conduire à mobiliser l'ensemble des effectifs de voie publique de la circonscription de sécurité publique. Dès lors ce sont l'ensemble des missions de police qui se trouvent compromises, y compris celles de police –secours.

Pour l'essentiel les EJV prises en charge par les FSI concernent des circonscriptions de moyenne voire de petite taille où les effectifs sont déjà contraints et ne peuvent absorber concrètement ces « pics » d'activités sans obérer partiellement voire totalement leurs missions premières.

Recommandation n° 14. A l'attention de la DAP : intensifier le processus de développement de la vicinalité et de regroupement des équipes locales déjà engagé et reprendre à sa charge les extractions judiciaires vicinales dans les 20 établissements pénitentiaires où elles étaient jusqu'alors assurées par les forces de sécurité intérieure.

2.2.2.5 Une formation à modifier et à mutualiser

La formation des agents servant dans les équipes de sécurité pénitentiaires (ESP-PREJ ou ELSP-EJV), auparavant confiée à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), est aujourd'hui principalement assurée, au sein de chaque DISP, par les instructeurs et moniteurs de sécurité pénitentiaire¹²⁰ (ISP et MSP) à destination des personnels servant dans son ressort. Il convient de préciser que ces fonctions de formateurs ne relèvent pas de leur mission première dans leur statut de surveillant, gradé ou officier, et qu'ils ne peuvent donc s'y consacrer qu'à temps partiel.

Après avoir été sélectionnés, les agents suivent trois modules obligatoires (tir, techniques opérationnelles et doctrine).

A l'issue, le DI valide cette formation sur la base des résultats aux trois modules et d'une appréciation générale prenant en compte une évaluation psychologique. Une habilitation à exercer les missions des ESP est alors délivrée à ces personnels.

¹²⁰ Agents en poste dans les EP.

Les besoins en formation sont aujourd'hui très importants compte tenu de la montée en puissance des structures assurant les missions d'EJ.

Il faut cependant noter, selon les DISP, un important déséquilibre entre les besoins et les capacités de formation. Par exemple, la DISP de Paris accueille chaque année plus de 1 000 stagiaires en raison du nombre et de l'importance des EP qui s'y trouvent et du flux rapide d'entrées/sorties que connaît cette direction. Un nombre important de formateurs est donc nécessaire pour faire face à cette charge. Or, les ISP et MSP de cette DISP, personnels expérimentés donc anciens, aspirent souvent à rejoindre des régions plus attractives, ce qui crée un déficit en formateurs.

A l'inverse, au sein des DISP de DISP de Bordeaux et Toulouse, les capacités de formation couvrent largement les besoins des ESP.

La formation initiale des élèves surveillants a fait l'objet d'une importante réforme¹²¹, qui permet à l'ENAP d'accueillir quatre promotions par an au lieu de trois, évolution destinée à accélérer la réalisation du schéma d'emploi.

Dans ces conditions, la volonté de ne pas dégrader les apprentissages théoriques et pratiques laisse peu de souplesse à l'ENAP pour intégrer l'ensemble des modules de la formation des ESP.

Cependant, le module « doctrine » (théorique) ne semble pas si éloigné d'une partie de l'enseignement dispensé en formation initiale (adhésion aux valeurs et au code de déontologie du service public, acquisition d'un positionnement professionnel adapté, connaissance des publics et intégration dans l'environnement pénitentiaire, acquisition des connaissances juridiques et réglementaires).

S'il semble difficile de revenir sur la récente réforme de la formation initiale des élèves surveillants qui ne permet plus à l'ENAP d'accueillir la formation pratique des personnels des ESP, il serait opportun de réintroduire dans l'enseignement dispensé aux élèves surveillants la formation théorique ESP, en aménageant des modules figurant dans les programmes de la formation initiale.

Parmi les obstacles constatés, outre un nombre important d'élèves à former, il est déploré un fort taux d'échec pour cette formation, ce qui accentue les difficultés à pourvoir les postes dans les ESP.

Ce taux d'échec important peut s'expliquer en partie par la cinétique des phases suivantes : mutation → sélection → formation → habilitation.

Affecter un personnel au sein d'une ESP, sans savoir s'il possède les aptitudes et capacités nécessaires, présente un risque certain et participe au sous-effectif de ces unités. Si ce personnel échoue à la formation alors qu'il est déjà affecté, il « gèle » le poste jusqu'au mouvement suivant. En outre, il peut actuellement postuler autant de fois qu'il le désire sans, parfois, plus de chances de réussite.

¹²¹ Arrêté du 26 octobre 2018.

Cette situation est surtout pénalisante pour les ESP. Toutefois, les ELSP peuvent être concernées si elles ne parviennent pas à recruter l'effectif nécessaire au sein de l'établissement.

La mission estime qu'un tel système ne saurait perdurer puisqu'il prive les missions d'EJ d'une bonne partie des personnels attendus. Elle préconise d'instaurer un système de présélection, notamment sur les aptitudes psychologiques des candidats, visant à constituer un vivier au sein des établissements.

De même, la mission souligne qu'une dissociation de la validation des modules permettrait à des personnels de constituer un premier vivier de chauffeurs pour les EJ après simple validation du module sur les techniques opérationnelles en attente de la validation du module de tir.

Les différents interlocuteurs rencontrés au sein de l'AP ont été unanimes pour souligner l'intérêt de ces nouvelles missions d'EJ, qui permettent aux personnels de diversifier leurs fonctions dans un autre cadre et d'accomplir des missions différentes et tout aussi intéressantes.

Or, force est de constater qu'elles sont encore méconnues au sein même de l'AP et auprès du public susceptible de constituer un vivier de recrutement. La récente campagne de recrutement des personnels de surveillance n'y fait aucune allusion alors qu'une information sur les missions extérieures pourrait renforcer l'attractivité globale de la profession.

Recommandation n° 15. A l'attention de la DAP : mutualiser la ressource de formation au niveau national ; introduire la formation théorique sur la doctrine des équipes de sécurité pénitentiaire dans l'enseignement dispensé en formation initiale à l'ENAP ; dissocier la validation de chacun des modules nécessaires à l'habilitation aux équipes de sécurité pénitentiaire.

Recommandation n° 16. A l'attention de la DAP : faire précéder la mutation des personnels nommés dans une équipe de sécurité pénitentiaire d'une sélection ou pré-sélection visant à constituer un vivier au sein des établissements.

2.2.2.6 Un dispositif de dépôts mutualisés à mettre en œuvre

Optimiser les transports dans le cadre des EJ impose une réflexion prospective sur l'existence de structures qualifiées de « dépôts » au sein des juridictions. Aujourd'hui la police nationale¹²² assure la garde de telles structures au sein de 13 juridictions¹²³, auxquelles il convient d'ajouter le « dépôt » du TJ de Paris¹²⁴.

Les agents qui y sont affectés y assurent les missions d'accueil des escortes des services de police et de l'AP, la garde des locaux sécurisés (geôles), la surveillance et la présentation aux magistrats ou juridictions. Il convient en effet de préciser que ces dépôts prennent également en compte les personnes qui, à l'issue de leur garde à vue par les services d'enquêtes, doivent être déférées devant un magistrat du parquet ou un juge d'instruction. Leur existence évite aux enquêteurs les temps d'attente souvent longs au sein des juridictions.

Dans sept autres sites¹²⁵ que la DGPN qualifie « d'attentes gardées », cette dernière n'assume que la présentation aux magistrats des personnes qu'elle défère.

La gendarmerie nationale considère que les EJ qu'elle réalise sont des missions « non sécables » : les unités qui les assurent prennent ainsi en compte toutes les tâches afférentes, de l'extraction à la réintégration des personnes détenues, sans intervention des agents de l'administration pénitentiaire ou de la police nationale (sauf à titre d'appui opérationnel temporaire). Elle s'estime en conséquence non concernée par le fonctionnement des petits dépôts.

Pour les équipes de l'AP, ces dépôts présentent l'avantage de les décharger de la garde et des déplacements à l'intérieur des juridictions. Il devient dès lors possible pour les ARPEJ dont elles dépendent de les mobiliser sur d'autres missions.

L'ensemble de ces avantages conduit à recommander la pérennisation de ces dépôts et, dans la mesure du possible, leur développement au sein des juridictions dont le dimensionnement (volume d'activité) et les infrastructures (immobilier) semblent adaptés¹²⁶.

Il conviendrait ainsi que les dépôts existants soient armés à la fois par du personnel de la police nationale pour la prise en compte des défèrements et par du personnel pénitentiaire pour la prise en compte des EJ. Cette répartition se réaliserait en proportion des volumes d'activité (EJ d'une part, défèrements d'autre part).

¹²² Sécurité publique.

¹²³ Toulouse, Bordeaux, Nantes, Lille, Strasbourg, Lyon, Rouen, Le Havre, Versailles, St-Etienne, Nice, Grasse, et Marseille.

¹²⁴ Armé par la Direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police.

¹²⁵ Montpellier, Toulon, Draguignan, Clermont-Ferrand, Melun, Meaux, Aix-en-Provence.

¹²⁶ Les dépôts existants sont implantés pour la majeure partie dans des juridictions importantes de niveau 1 et 2 où les volumes d'extractions et de défèrements sont significatifs.

Par ailleurs, la création ou la réhabilitation de dépôts mutualisés selon une répartition similaire à celle précitée doit être envisagée, après études immobilière et de sécurité dans les juridictions bénéficiant de simples attentes gardées.

Dans le cadre d'une concertation plus large, les ministères de la justice et de l'intérieur devraient par la suite cartographier et retenir de nouveaux sites où la création de dépôts mutualisés selon le même concept serait opportune au regard des volumes à traiter et assurerait un gain en ETP pour les équipages d'escortes.

Cette mutualisation au sein des dépôts concrétiserait par ailleurs le transfert définitif de la mission des EJ à la charge de l'AP.

Dans le cadre de ses entretiens territoriaux, la mission a pu enregistrer une demande concrète de la part de certains responsables de police¹²⁷ de bénéficier de dépôts au sein des TJ afin de rationaliser l'emploi des effectifs¹²⁸.

Par ailleurs, la mise en œuvre de cette recommandation de la mission permettrait de mettre un terme à des différends passés entre les ministères concernés sur des initiatives, unilatérales ou non, ayant entraîné des désengagements dans certains dépôts en 2011, 2017 et 2018 avec des sollicitations de transferts d'ETP réalisés ou toujours en attente.

Enfin, pour armer au mieux de telles structures, il pourrait être envisagé de faire appel à des réservistes de la police nationale et de l'administration pénitentiaire avec, comme corollaire, une formation adéquate.

Recommandation n° 17. A l'attention des ministères de la justice et de l'intérieur : engager une réflexion sur la mise en place, au minimum au sein des juridictions des groupes I et II, d'une gestion mutualisée des gardes et des présentations des personnes en créant un espace réservé (dépôt) pour lequel les ministères de la justice et de l'intérieur contribueraient tant à l'abondement des effectifs qu'au coût d'entretien à proportion de leurs besoins. Envisager une transformation selon le même concept de mutualisation dans les juridictions bénéficiant de simples attentes gardées.

¹²⁷ Par exemple le DDSP de Rennes.

¹²⁸ Par exemple au TJ de Nantes où un dépôt fonctionne, de bonnes pratiques locales émergent comme la reconduite groupée en fin de journée par l'AP des personnes extraites ou déferées vers les EP.

2.2.3 Un environnement informatique à améliorer

L'applicatif Romeo, ne dispose pas, à ce jour, d'un outil intégré qui permette, dans les juridictions, une extraction globale et fine des statistiques pour les réquisitions d'EJ. Les services de greffe disposant du profil « référent extractions », instauré en janvier 2019, renseignent, service par service, les données d'un tableau Excel conçu à cette fin.

L'outil statistique n'est plus consultable avec le logiciel Romeo mais est transposé dans un infocentre. Cette restitution, actuellement visible seulement par la DAP, doit pouvoir être partagée par l'ensemble des utilisateurs pour permettre une lecture structurée de l'ensemble des données.

Les greffes judiciaires soulignent par ailleurs que les statistiques ne couvrent pas l'ensemble des IDF opposées par l'ARPEJ, puisqu'elles ne comptabilisent pas les reports acceptés par les juridictions.

La mission partage ce souci de rigueur et de précision, et ce, d'autant que le taux d'annulation des réquisitions participe des critères de performance des juridictions et leur impose un surcroît de travail important. Elle considère que ces pratiques devraient être comptabilisées dans Romeo sous une rubrique distincte qui pourrait être « réquisitions reportées ».

Un partage des agendas est par ailleurs indispensable afin de pallier le manque actuel de lisibilité des disponibilités.

Une simplification des saisines et une dématérialisation des signatures deviennent également nécessaires, tout comme une optimisation et un croisement des données par un outil unique afin d'optimiser l'activité des magistrats en lien avec les nouvelles missions de la DAP.

Les nombreux tableurs développés par les services déconcentrés pour comptabiliser les temps de trajet des équipages et prévoir leurs temps de mission militent pour l'intégration d'un système GPS au sein du logiciel. L'ensemble des documents produits par les différents services du ministère de la justice gagneraient également à être partagés dans les territoires, afin de faciliter un langage commun par tous.

Les versions à venir, en cours d'élaboration par la DAP avec le Service du Numérique (SNUM) chargé de la maîtrise d'œuvre, ont pour objectifs de développer de meilleures performances techniques, de préparer la migration de l'ensemble du socle technique Romeo sur des systèmes d'exploitation adaptés, d'intégrer la gestion des temps de travail des équipages en temps réel et la disponibilité des véhicules de manière hebdomadaire, de simplifier la planification, de créer un nouvel algorithme « Juliette » pour optimiser les ressources et les missions, et enfin d'ajouter des modules afférant aux autres missions, tels les transferts administratifs.

Recommandation n° 18. A l'attention de la DAP : faire évoluer Romeo vers un partage d'agendas entre tous les services du ministère de la justice tant pour les extractions judiciaires que pour les visioconférences ; intégrer un logiciel de calcul des distances et des temps de travail des équipages dans Romeo et veiller à son harmonisation sur l'ensemble du territoire ; optimiser l'outil statistique en uniformisant les données statistiques et créer une culture de la donnée ; simplifier le mode de saisine et automatiser certaines fonctions du logiciel, notamment en termes d'éditions et de fusions de documents.

Recommandation n° 19. A l'attention du SG, de la DAP et de la DSJ : envisager rapidement un interfaçage entre les logiciels Romeo, Genesis et Cassiopee.

2.2.4 Un outil de pilotage à construire

L'analyse économétrique déjà mentionnée¹²⁹ constitue une première approche pour tenter de mieux cerner les déterminants du taux de carence.

Selon les différentes estimations réalisées, divers leviers¹³⁰ permettraient de le ramener à un niveau résiduel.

Par ailleurs, les résultats suggèrent également que la notion d'EJ à EPM aurait un effet contreproductif, puisque cette qualification conduirait à son augmentation¹³¹.

Cet exercice montre que l'applicatif Romeo, grâce aux extractions de données qu'il permet et que l'on peut facilement convertir sous forme statistique, peut apporter l'information nécessaire pour devenir un véritable outil de pilotage.

A cet effet, il serait opportun d'harmoniser les différentes extractions issues du logiciel, de façon à disposer pour toutes les variables pertinentes de valeurs claires et facilement interprétables dans un fichier unique.

Il conviendrait également de créer des types de requêtes, visant à prendre en compte des variables additionnelles permettant d'affiner l'analyse¹³².

Il y aurait enfin lieu d'automatiser le calcul des différentes statistiques utiles au pilotage, en commençant par celles utilisées et citées par la mission dans son étude.

¹²⁹ Cf. Annexe n° 8.

¹³⁰ Cf. *Supra* 2.2.2.

¹³¹ Cf. *Infra* 3.1.3.

¹³² Par exemple le délai entre la date de réquisition de l'EJ et celle où elle doit être exécutée.

L'applicatif Romeo trouverait ainsi un second usage, au moins aussi important que celui pour lequel il a été conçu. Outil de gestion opérationnelle, il fournirait une charpente solide, sous la forme de statistiques consolidées, à un outil de pilotage renforcé.

Recommandation n° 20. A l'attention de la DAP : faire évoluer le logiciel Romeo afin qu'il puisse être un outil de pilotage pertinent.

3. UNE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE À GARANTIR

La mise en œuvre opérationnelle révèle la fragilité d'un dispositif (3.1) qui doit encore évoluer sur la base d'une obligation de résultat de l'AP accompagnée de la définition d'un concours exceptionnel des FSI (3.2).

3.1 Un dispositif encore fragile

3.1.1 Une amélioration hétérogène

Le bilan dressé par la mission met en évidence un taux de carence de l'AP identique en 2017 et 2018 (12 %), mais en baisse en 2019 (10 %)¹³³. Il s'établissait à 8,6 % au premier mars 2020, dernière date de référence avant que ne s'ouvre, avec le premier confinement, une période extraordinaire, difficilement comparable avec les tendances observées jusqu'alors.

On observe cependant une grande diversité entre les interrégions pénitentiaires, avec des taux de carence systématiquement plus importants au sein des DISP de Lyon et de Rennes, de l'ordre du double de la moyenne nationale¹³⁴.

En outre, dans la pratique les EJ à EPM ont pris une importance grandissante : elles représentaient 32,4 % du total en février 2018, premier chiffre dont on dispose après l'introduction de cette qualification, mais elles atteignaient 54,3 % en mars 2020. Cette augmentation n'est pas sans conséquence : ce même mois, 85,1 % des réquisitions d'EJ des juges des libertés et de la détention sont qualifiées d'EPM contre 9 % pour celles des juges d'instruction et 9,7 % pour celles des juges des enfants.

L'innovation majeure à partir de février 2018 est le déploiement progressif des EJV par la DAP : leur part dans le total des EJ a augmenté sans discontinuer à partir de cette date pour s'établir à 16,1 % pour l'ensemble des DISP en mars 2020.

¹³³ Cf. Annexe n° 4.

¹³⁴ Cf. *Infra* 3.1.2.

Le développement massif du parc de matériels de visioconférence comme mode alternatif à l'EJ est une autre évolution positive à souligner. On est passé de 2 requêtes reçues de visioconférences pour 100 personnes détenues en avril 2017 à 5,9 en mars 2020.

Il n'en demeure pas moins qu'on a déploré la libération de 25 personnes détenues en 2019 et de 31 en 2020, faute d'avoir pu procéder à leur extraction.

3.1.2 La persistance préoccupante des impossibilités de faire

La mission a observé une persistance importante des impossibilités de faire (IDF) opposées aux services judiciaires requérants une EJ et une saisine parfois systématique des FSI pour y pallier.

La mission a constaté une grande diversité de pratiques : parfois le référent extractions est sollicité pour essayer de trouver des compromis, parfois les chefs de cour interviennent directement pour appeler ou requérir les FSI en usant du pouvoir général de réquisition¹³⁵ et parfois cette démarche est faite par le chef de l'ARPEJ.

Actuellement les taux de carence pour l'ensemble des EJ présentent de fortes différences tant en niveau qu'en variation¹³⁶.

Les taux de carence des DISP de Lyon et de Rennes ont diminué jusqu'en septembre-octobre 2019, puis ont eu tendance à remonter, avec des taux de carence (en moyenne glissante) respectivement de 20 % et 23 % en mars 2020. La situation se dégrade au sein de la DISP de Lille où la moyenne de 8 % en début de période est remontée à 14 % en mars 2020¹³⁷.

L'évolution est très similaire au sein de la DISP de Bordeaux, où la moyenne a augmenté de 6 % à 10 %. La détérioration est encore plus accentuée au sein de la DISP de Strasbourg, où la moyenne glissante du taux de carence double sur la période, de 4 à 9 %.

A l'inverse, dans la DISP de Dijon, cette moyenne a été divisée par presque deux entre mars 2018 et mars 2020, passant de 22 % à 11 %, cette diminution ayant été continue.

Parallèlement, dans les DISP de Paris et Marseille, les taux d'IDF n'étaient respectivement que de 0,9% et de 1,5 % en mars 2020.

¹³⁵ Cf. Consignes au sein de la CA de Lyon.

¹³⁶ Cf. Annexe n° 4 : en référence aux moyennes glissantes.

¹³⁷ Sachant qu'une amélioration à 6 % s'était produite au cours de l'année 2018.

Ces évolutions contrastées se compensent en partie et expliquent que le taux de carence au niveau national soit passé seulement de 12 % en mars 2018 à 10 % en mars 2020 (en moyenne glissante) pour atteindre 8,6 % au 1^{er} mars 2020.

3.1.3 Une notion d'enjeu procédural majeur dont la pertinence n'est pas établie

La circulaire de 2017¹³⁸ prévoit que pour permettre à l'AP d'assurer, dans les meilleures conditions possibles, la reprise de la charge des extractions jusqu'à son terme en novembre 2019, les juridictions préciseront dans leurs réquisitions d'EJ, celles portant un EPM¹³⁹ qui seront exécutées prioritairement par les ARPEJ, sans qu'il y ait lieu à annulation d'autres réquisitions déjà programmées.

Ainsi, lorsqu'une ARPEJ est confrontée à une carence absolue de moyens, elle doit transmettre directement l'ordre écrit d'extraction aux services de police ou aux unités de gendarmerie territorialement compétents¹⁴⁰.

Elle informe alors l'autorité requérante de la situation de carence absolue de moyens à laquelle elle est confrontée, du transfert de la réquisition aux FSI, ainsi que de la suite donnée par celles-ci.

Dans l'hypothèse où ni l'ARPEJ ni les FSI ne sont en mesure de mettre en œuvre des réquisitions d'extraction à EPM, l'autorité judiciaire peut seule déprogrammer des réquisitions déjà planifiées.

La mission relève que, malgré une interprétation large de la DACG, la liste indicative des EJ à EPM prévue par la circulaire est souvent considérée comme exhaustive tant par les services de l'AP¹⁴¹ que par les FSI.

¹³⁸ Article 3.

¹³⁹ Selon un référentiel national, présente un EPM toute réquisition d'extraction ayant pour objet la présentation devant un magistrat ou une juridiction dans un délai impératif fixé par la loi dont le non-respect entraînerait la remise en liberté de l'intéressé : comparution devant le JLD (détention provisoire et mandats prévus aux articles 145-1, 145 et 135-2 du CPP), le JI (mandat prévu à l'article 130-1 du CPP), le JAP ou le TAP (mandat, ordonnance de suspension de mesure ou ordonnance d'incarcération provisoire prévus aux articles 712-17, 712-18 et 712-19 du CPP), la cour d'assises (maintien en détention provisoire prévu aux articles 181, 379-3 et 379-4 du CPP), le tribunal correctionnel (détention en CI prévue aux articles 179, 396 et 397 du CPP), la CHAC (appels des détentions en CI prévus aux articles 148-2 et 397-4 et 712-14 du CPP), la CHINS (détentions provisoires prévues aux articles 148, 194 et 194-1 du CPP), Tribunal pour enfants (détention provisoire prévue à l'article 14-2 de l'ordonnance de 1945).

¹⁴⁰ Selon les dispositions prévues au § 3 de la circulaire du 28/09/2017.

¹⁴¹ Le caractère non exhaustif de la liste se traduit pourtant par la formulation : « dont la comparution devant ».

La mission note des pratiques variant d'une DISP à l'autre. Ainsi, certaines ARPEJ exécutent les EJ dans un ordre chronologique, d'autres priorisent les EJ à EPM ou font une répartition entre les deux. Les interlocuteurs s'accordent à dire que ce mode de fonctionnement dégradé suscite de facto une embolie des PREJ.

Force est aujourd'hui de constater que le nombre d'EJ à EPM a cru régulièrement. Leur part augmente continûment, dans chaque DISP et globalement.

En mars 2020, la part des requêtes d'EJ à EPM était comprise¹⁴² entre 46,2 % dans la DISP de Bordeaux et 66 % dans celle de Lyon¹⁴³. En moyenne, dans l'ensemble des DISP, elles représentaient à cette date 54,6 % du total des requêtes d'EJ.

Par sa conception même, la notion d'EPM est fondée sur un raisonnement qui priorise, dans un cadre strictement procédural, le maintien sous main de justice au détriment des actes de procédure.

Certaines fonctions de magistrat comme les juges d'instruction (JI) ou les juges des enfants (JE) s'estiment lésées par ces dispositions de la circulaire, leurs actes procéduraux n'y étant pas visés.

Les chiffres recueillis objectivent ce ressenti puisque seulement 9,9 % des réquisitions d'extraction des JI et 13,9 % de celles des JE peuvent être qualifiées d'EPM contre 82,7 % de celles des JLD¹⁴⁴. L'usage de la notion d'EPM a pu alors parfois devenir tactique afin de réduire les risques de carence de l'AP.

Dans ces hypothèses, certaines ARPEJ exécutent quand même la réquisition, d'autres la disqualifient, ce qui provoque l'ire de l'autorité judiciaire, qui souligne qu'un agent pénitentiaire n'est pas habilité à remettre en cause la demande d'un magistrat.

Aucun bilan n'a finalement été fourni sur ce point précis.

Un groupe de travail interne au ministère de la justice a été constitué au secrétariat général sur ce sujet. Réuni les 22 octobre 2019 et 7 février 2020, ses conclusions font état d'une surqualification injustifiée d'EPM. Celle-ci n'est pourtant pas objectivée, Romeo étant tout juste en mesure de lister les cas de remises en liberté à la suite de l'inexécution d'EJ à EPM.

Aucun interlocuteur n'a fait le lien avec l'augmentation continue de la population carcérale ou à l'allongement possible des délais de détention dû au report des actes utiles à l'avancement des procédures¹⁴⁵.

¹⁴² En moyenne glissante.

¹⁴³ Cf. Annexe n° 4.

¹⁴⁴ Source Pharos DSJ année 2019.

¹⁴⁵ Cf. Annexe n° 4 : la population écrouée (hors outre-mer) a augmenté de 17 % en 10 ans.

3.1.4 Une croissance fragilisée de la visioconférence

Alternative à l'EJ d'une personne détenue, le recours à la visioconférence a connu une croissance constante¹⁴⁶. L'année 2018 a marqué une augmentation de 47 % par rapport à 2017¹⁴⁷, et la DSJ indique qu'entre mars 2018 et mars 2020 l'augmentation du recours à la visioconférence s'est poursuivie, passant de 1 556 actes en mars 2018 à 3 721 en mars 2020.

Un pic a même été enregistré à la suite du confinement, du fait d'un recours facilité par l'ordonnance du 25 mars 2020, puisque ce sont 6 232 usages de la visioconférence qui ont été enregistrés en juin 2020.

Le recours à ce mode de comparution des personnes détenues est toutefois directement lié aux conditions matérielles et juridiques de sa mise en œuvre qui peuvent le faciliter ou le ralentir, voire l'empêcher.

Sur le plan matériel, et pour parvenir à une utilisation optimale de la visioconférence, un état des lieux du matériel et de son fonctionnement, réalisé et tenu à jour par les services du SG, était présenté lors des réunions du COSTRAT. Lors de sa dernière réunion il a été indiqué que l'ensemble des demandes avait été prises en considération et que chacun pourrait être doté d'un matériel de visioconférence à la fin du premier trimestre 2020¹⁴⁸.

Le taux de carence en la matière est évalué à 1 % en décembre 2019 mais selon l'AP une marge supplémentaire d'utilisation reste encore possible pour les juridictions. Il est néanmoins vraisemblable que les pratiques disparates des EP en matière de programmation et de réservation des salles¹⁴⁹, se traduisent par un chiffre de visioconférences non comptabilisées par les statistiques issues de Romeo.

Le sujet semble assez apaisé et ne pose pas de difficultés majeures, les EP étant convaincus de l'utilité de cet outil¹⁵⁰.

Les possibilités de créneaux horaires ont été élargies¹⁵¹ et les seuls problèmes qui persistent tiennent à l'indisponibilité des salles prévues à cet effet et au manque de personnels pénitentiaires à certains créneaux de la journée¹⁵².

¹⁴⁶ Plus de 2 055 visioconférences ont été opérées en octobre 2019.

¹⁴⁷ 16 070 séances ont été réalisées.

¹⁴⁸ 2 377 matériels au total équipent l'ensemble des sites dont 642 matériels neufs au 18 novembre 2019 soit un ratio matériel neuf/parc de 29,4 %.

¹⁴⁹ Cf. 2.1.4 et 2.2.3.

¹⁵⁰ L'évolution est positive pour toutes les DISP, à l'exception de celles de Bordeaux et de Rennes.

¹⁵¹ Note DAP du 24 février 2017.

¹⁵² L'augmentation du débit des réseaux a sensiblement amélioré les qualités de son et d'image.

Cependant, parce que les problèmes de matériel et de connexion peuvent à terme créer des retards et des tensions toujours préjudiciables, il conviendrait de réfléchir à former voire à spécialiser un agent, au sein des juridictions comme des EP.

Ce dernier aurait une mission spécifiquement tournée vers la mise en œuvre des visioconférences, et serait à même d'en assurer le suivi technique, en appui au greffier d'audience ou à l'agent pénitentiaire généralement affectés à cette tâche en plus de leurs fonctions juridictionnelles ou de surveillance.

Enfin, sur le plan juridique, c'est l'article 706-71 du code de procédure pénale (CPP), d'une lecture malaisée, qui prévoit les cas de recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle.

Ceux-ci sont nombreux et peuvent intervenir à tous les stades de la procédure pénale¹⁵³. Sauf exception¹⁵⁴, la visioconférence n'est pas soumise à l'accord des parties.

Le Conseil constitutionnel examine avec attention les cas d'extension de recours à la visioconférence sans l'aval du détenu. Il a ainsi censuré certaines dispositions extensives¹⁵⁵ corrigées depuis¹⁵⁶.

La haute juridiction a surtout rappelé que même si la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 crée des risques importants en matière sanitaire pour les EP, elle s'attache toujours à vérifier qu'il n'est pas porté une atteinte injustifiée aux droits de la défense, et rappelle l'importance de la garantie qui peut s'attacher à la présentation physique de l'intéressé devant la juridiction pénale¹⁵⁷.

Ces contraintes juridiques limitent les espoirs qu'avait suscités un recours massif à la visioconférence en alternative aux EJ.

Les comparaisons internationales, avec l'Italie par exemple¹⁵⁸, font apparaître une approche plus large du recours à la visioconférence, qui est de principe pour un nombre important d'actes procéduraux, et la comparution l'exception spécialement motivée.

¹⁵³ Pendant l'enquête, l'instruction et le jugement.

¹⁵⁴ Accusation devant la cour d'assises, personne prévenue non détenue dans une autre cause, devant le tribunal correctionnel, placement en détention provisoire sauf lorsque la personne est déjà détenue pour une autre cause, prolongation de détention provisoire sauf s'il existe des risques de trouble à l'ordre public ou d'évasion, personne détenue en vertu d'un mandat de dépôt criminel depuis plus de six mois, qui fait appel d'une décision de refus de remise en liberté ou saisit directement de la CHINS), et n'a fait l'objet ni d'une prolongation de sa détention ni d'une comparution personnelle devant un juge depuis au moins six mois.

¹⁵⁵ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

¹⁵⁶ Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

¹⁵⁷ Cf. Décision 2020-872 QPC du 15 janvier 2021.

¹⁵⁸ Cf. Annexe n° 2.

Si la mission n'entend pas préconiser, en l'état de l'analyse, une telle démarche, qui apparaîtrait aujourd'hui susceptible de censure, elle invite l'administration à poursuivre la réflexion sur une extension des recours à la visioconférence dans le droit pénal français, à la lumière des jurisprudences de la cour européenne des droits de l'homme en la matière.

Il peut en revanche être rappelé que les dispositions du dernier alinéa de l'article 706-71-1 du CPP précisent les modalités de recueil de l'accord de la personne pour une comparution en visioconférence, accord sur lequel elle ne peut revenir¹⁵⁹.

Cet accord, irrévocable, doit permettre de sécuriser la procédure et empêcher toute modification d'avis qui serait préjudiciable pour l'organisation locale des missions d'EJ, et créerait un risque de remise en liberté en cas d'impossibilité de répondre à la nouvelle (et urgente) réquisition d'extraction.

Recommandation n° 21. A l'attention de la DACG : poursuivre la réflexion sur une extension des recours à la visioconférence dans le droit pénal français à la lumière des systèmes mis en place dans certains pays européens et des jurisprudences de la cour européenne des droits de l'homme.

3.2 Une obligation de l'Etat à affirmer

La mission EJ, qui touche directement aux conditions procédurales de mise en œuvre de l'activité juridictionnelle, et conditionne tant l'application des principes directeurs de l'action pénale que les délais de traitement des dossiers, comporte nécessairement une obligation de résultat pour l'AP (3.2.1).

Aux yeux de l'opinion et des acteurs de la justice, l'absence de remise en liberté pour IDF est néanmoins une obligation générale de résultat pour l'Etat, et ne doit pas souffrir d'exception.

Pour cette raison éminente, et pour garantir *in fine* l'absence de remise en liberté pour IDF (3.2.3), il est nécessaire de réduire les taux de carence à un niveau minimal et de supprimer les EJ à EPM provisoirement introduites pour achever le transfert de la mission (3.2.2).

¹⁵⁹ Article 706-71-1 dernier alinéa : *La personne qui a accepté le recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle conformément aux dispositions du premier alinéa ou qui ne s'y est pas opposée dans les cas prévus au deuxième alinéa ne peut pas ensuite le refuser.*

3.2.1 L'obligation de résultat de l'administration pénitentiaire à consacrer

Le présent rapport recommande divers axes d'amélioration pour l'AP.

Ainsi l'analyse économétrique révèle que si on prend pour point de départ le taux de carence de mars 2020, de 8,6 %, les estimations suggèrent qu'augmenter le pourcentage d'EJV de 16,1 %¹⁶⁰ à 62,8 % permettrait d'atteindre un taux de carence de 3 %. Pour obtenir un taux de carence de 2 %, il faudrait qu'elles représentent 71,1 % du total.

Suivant le même raisonnement, augmenter le pourcentage des extractions à deux agents de 5,7 %¹⁶¹ à 31,2 % conduirait à un taux de carence de 3 %, de 2 % si ce pourcentage montait jusqu'à 35,7 %.

Faire passer les extractions groupées de 17,4 %¹⁶² à 64,1 % ou 72,4 % du total serait également un moyen d'atteindre des taux de carence de 3 % ou 2 %.

En jouant sur ces trois leviers en même temps, par exemple en augmentant les EJV de 16,1 % à 36,1 % (+20 points), celles à deux agents de 5,7 % à 15,7 % (+10 points) et les extractions groupées de 17,4 % à 27,4 % (+10 points), on obtiendrait également un taux de carence de 3 %, de 2 % si on augmentait les extractions groupées de 10 points supplémentaires à 37,4 %.

D'autres combinaisons, par exemple en augmentant davantage les extractions à deux agents plutôt que les extractions groupées, sont également envisageables¹⁶³.

Ces recommandations doivent être très rapidement mises en œuvre et coordonnées¹⁶⁴ afin de ramener les taux de carence à des niveaux très faibles, à l'instar de ce qui est constaté au sein des DISP de Paris et de Marseille.

Au vu des analyses faites par la mission à partir des données statistiques communiquées par la DAP, certaines juridictions d'une DISP ayant un faible taux de carence global peuvent avoir un taux de carence mensuel beaucoup plus élevé¹⁶⁵.

L'expérience de la DISP de Marseille montre que la mise en œuvre conjuguée d'une partie des mesures préconisées par la mission permet dès à présent d'atteindre un taux de 2 à 3 %¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Leur niveau en mars 2020.

¹⁶¹ Leur niveau en mars 2020.

¹⁶² Leur niveau en mars 2020.

¹⁶³ Cf. Annexe n° 7.

¹⁶⁴ Cf. *Supra* 1.2.1.

¹⁶⁵ Les taux de carence sont globalisés pour chaque DISP. Néanmoins certaines juridictions sont très impactées alors que le taux de carence de la DISP est faible : CA Bastia : 21 %, TJ Gap : 25 %, TJ Agen : 17 %, TJ Rodez : 20 %, TJ Albi : 22 % en décembre 2019.

¹⁶⁶ Pour information, un taux de carence à 2 % entraînerait 2 914 carences annuelles de l'AP, soit 27 EJ mensuelles par DISP. Un taux de carence augmenté à 3 % entraînerait 4 372 carences de l'AP, soit 40 EJ mensuelles par DISP.

La mission considère qu'il appartient désormais à l'AP et aux services judiciaires de poursuivre conjointement la réorganisation de leur mode de fonctionnement, pour atteindre l'objectif de réaliser la totalité des EJ demandées par le fonctionnement des juridictions dans les meilleurs délais.

Elle estime à ce titre que le développement de la vicinalité dans l'ensemble des établissements, des escortes à deux agents, des escortes groupées et la création d'un local d'attente gardé dans les juridictions importantes¹⁶⁷ sont essentiels pour la réalisation de cet objectif. La polyvalence des agents de l'AP est également un puissant levier pour y arriver.

A défaut, les FSI, dont il convient de regagner la confiance et dont le concours exceptionnel pourrait être sollicité dans les cas les plus sensibles¹⁶⁸, objecteront à juste titre une mauvaise organisation de l'AP et des juridictions pour s'opposer à toute demande.

La préconisation du rapport d'inspection de 2016 de faire désormais de l'exécution de la mission d'extraction incombant à l'AP une obligation de résultat en modifiant les articles D.57 et D.315 du code de procédure pénale (CPP) et de revenir sur la circulaire du 2 septembre 2011 n'a pas été suivie d'effet¹⁶⁹.

Si cette inertie quant à la modification réglementaire pouvait s'expliquer pendant la période transitoire de transfert, la mission souligne que le transfert étant achevé, il convient désormais impérativement d'y procéder afin de clarifier la situation en rappelant cette obligation de faire à la charge exclusive de l'AP, sauf hypothèse d'un concours exceptionnel des FSI qui sera évoqué infra.

Pour ce faire, il convient en premier lieu de traduire dans les textes le transfert de la compétence EJ à l'AP, achevé en novembre 2019.

Il convient donc, afin d'éviter à l'avenir toute ambiguïté, de mettre en conformité le code de procédure pénale par suppression de toute mention d'une quelconque compétence des FSI pour effectuer les EJ.

Cette recommandation, déjà formulée par la mission de 2016, revêt désormais un caractère de priorité absolue, et doit être engagée sans délai. Sa mise en œuvre est la condition indispensable du rétablissement d'un climat de confiance entre l'autorité judiciaire et l'AP d'un côté, les FSI de l'autre.

S'agissant de textes réglementaires, leur modification peut être réalisée très rapidement.

¹⁶⁷ Cf. *Supra* 2.2.2.

¹⁶⁸ Cf. *Infra* 3.2.3.

¹⁶⁹ En supprimant l'adverbe « normalement » des articles D.57 et D.315 du CPP et en substituant la notion « d'obligation d'exécuter » à celle « d'impossibilité de réaliser » prévue à la circulaire du 2 septembre 2011.

A défaut, l'autorité judiciaire demeurerait fondée à réquisitionner les FSI, dans un climat de confusion qui ne pourrait qu'envenimer les relations entre partenaires et retarder l'achèvement du transfert.

Un travail légistique complet devra donc être mené afin de supprimer toute référence à une compétence qui ne doit plus être considérée comme partagée avec les FSI¹⁷⁰.

Par ailleurs et enfin, la notion d'IDF dont la mission de 2016 recommandait déjà la disparition doit être désormais effectivement supprimée.

Recommandation n° 22. A l'attention de la DAP et de la DACG : engager sans délai la modification de la rédaction des articles D.57 et D.315 du code de procédure pénale en y consacrant l'obligation de faire de l'administration pénitentiaire et en y supprimant la référence aux forces de sécurité intérieure.

3.2.2 Une notion d'enjeu procédural majeur à supprimer

La priorisation des EJ à EPM, a été provisoirement introduite par la circulaire du 28 septembre 2017, pour permettre à l'AP de mener convenablement la reprise de la charge des EJ jusqu'à son terme en novembre 2019.

Dans leur conception initiale, celles-ci devaient être exécutées prioritairement par les ARPEJ, sans qu'il y ait lieu à annulation d'autres réquisitions déjà programmées. A défaut, une intervention subsidiaire des FSI devait être sollicitée. A défaut de réalisation, l'autorité judiciaire pouvait alors déprogrammer des EJ déjà planifiées.

Dans la réalité, la priorisation des EJ à EPM s'est immédiatement faite au détriment des EJ ordinaires¹⁷¹.

Face à la situation dégradée, il ne pouvait en être autrement dans les trois DISP les plus en difficulté¹⁷², dans lesquelles les taux de carence dépassaient régulièrement les 25 % jusqu'à atteindre pour l'une d'entre elle 36 % en mai 2017.

Mais par la suite, de nombreux conflits, objectifs ou conjoncturels, sont apparus au sein des services judiciaires et parfois avec les ARPEJ.

Plus encore, au lieu de fluidifier la mise en œuvre des EJ, cette notion a conduit au blocage de certains services, comme ceux de l'instruction ou des mineurs.

¹⁷⁰ Cf. Articles faisant référence aux articles D57 et D315 du CPP dont notamment D49-30, D293 et D297 du CPP.

¹⁷¹ Cf. *Supra* 3.1.3.

¹⁷² Dijon, Lyon et Rennes.

Ce constat partagé par de nombreux acteurs est corroboré par les résultats de l'étude économétrique effectuée de laquelle il ressort que la notion d'EJ à EPM a un effet incertain, voire contreproductif puisque le recours à cette qualification est susceptible de conduire à une augmentation du taux de carence¹⁷³.

L'objectif de suppression progressive de la notion d>IDF permet désormais de recommander celle de la notion transitoire d'EPM initialement prévue par la circulaire de 2017 pour aider à parachever le transfert.

Cette option, qui impliquera une forte mobilisation de tous les acteurs dans la phase de transition, est la seule capable de mettre un terme à une situation où des facteurs procéduraux, centrés sur la problématique d'EJ, prennent le pas sur l'instruction et le jugement au fond des affaires.

La mission considère qu'aucun autre système de priorisation ne doit être institué au risque de reproduire les mêmes effets négatifs que celle relative aux EPM.

Recommandation n° 23. A l'attention de la DACG : supprimer la qualification d'enjeu procédural majeur provisoirement introduite par la circulaire du 28 septembre 2017.

3.2.3 Un principe de concours exceptionnel des FSI à encadrer

Le transfert de la compétence EJ à l'AP ne pouvait s'envisager, compte tenu des particularités de la mission et des enjeux de sécurité qui y sont liés, en excluant toute intervention des FSI. Deux situations en effet peuvent justifier leur concours :

- Le prêt de main-forte lorsque l'EJ présente des enjeux majeurs en termes de risque ou de sécurité que les personnels de l'AP ne peuvent à eux seuls assumer (dangerosité individuelle particulière, grand banditisme avec risque d'évasion, terrorisme, ...)
- L'hypothèse exceptionnelle, constituant un risque de trouble grave à l'ordre public qu'il appartient aux FSI de prévenir, où l'impossibilité de faire de l'AP se traduirait de facto par une remise en liberté obligée d'un détenu.

Ces situations, notamment la seconde, ont été prises en compte dans la circulaire de 2017 qui organise la reprise des EJ jusqu'à leur terme prévu « *au plus tard fin novembre 2019* ».

¹⁷³ Cf. Annexe n° 7.

La circulaire dispose ainsi que « *lorsque les ARPEJ sont confrontées à une carence absolue de moyens, constatée par le chef du département de la sécurité et de la détention (DSD), ce service transmettra directement l'ordre écrit d'extraction aux services de police et aux unités de gendarmerie territorialement compétents selon les dispositions prévues aux articles D57, D293 et D315 du code de procédure pénale* ».

Ce dispositif transitoire jusqu'à l'achèvement du transfert de la compétence, était juridiquement fondé sur les articles précités du CPP qui maintenaient une compétence subsidiaire, ou résiduelle des FSI en matière d'EJ, tant que toutes les régions n'étaient pas transférées.

Avec la fin de la période intermédiaire, les textes doivent désormais être mis en conformité avec le fait qu'hors outre-mer, la compétence et les moyens des EJ sont désormais exclusivement du ressort de l'AP¹⁷⁴.

Depuis la circulaire de 2017, y compris après l'achèvement du transfert de compétence en novembre 2019, le nombre important de carences de l'AP comme l'absence de dispositif venant limiter les possibilités de recours aux FSI se sont traduits par des niveaux encore élevés d'interventions de ces dernières dans nombre de départements, conduisant les responsables de la police nationale et de la gendarmerie nationale à devoir se désengager et à refuser certaines interventions.

Face à ces demandes répétées, notamment dans certaines régions, un climat de défiance a pu parfois s'installer à l'égard d'une AP dont les carences pouvaient masquer une incapacité à s'organiser de façon performante, et à l'égard de l'autorité judiciaire accusée d'abuser de la notion d'EPM pour s'assurer de l'exécution des EJ, sans se soucier de savoir qui se chargerait de les exécuter.

En définitive, c'est trop souvent la qualité des relations personnelles entre les différents acteurs (autorité judiciaire, AP et FSI) qui conditionne l'intervention de la police ou de la gendarmerie en cas de carence de l'AP.

Cette situation est inacceptable à plus d'un titre :

- on ne peut pas admettre que l'exécution ou non d'une mission de service public dépende de la bonne volonté ou de bonnes relations entre administrations ;
- en l'absence désormais de moyens identifiés pour ces missions au sein des FSI, les éventuelles EJ se font au détriment de leurs missions de police, notamment de présence sur la voie publique. A titre d'illustration, le directeur départemental de la sécurité publique du département de la Savoie a indiqué que certains jours la quasi-totalité de ses équipages de voie publique (6 sur 7), y compris les unités moto, se trouvait mobilisée par des EJ.

¹⁷⁴ Cf. *Supra* 3.2.1.

Ce dispositif n'est à l'évidence pas satisfaisant. Il doit être repensé dans un double objectif :

-affirmer la compétence normale et exclusive de l'AP, les FSI n'ayant en aucun cas à compenser un défaut d'organisation ou un manque de moyens en ce qui la concerne;

- faire face au risque grave de trouble à l'ordre public que pourrait représenter la remise en liberté d'une personne détenue du fait d'une impossibilité d'extraction judiciaire (25 cas en 2019 et 31 en 2020).

La remise en liberté d'un détenu pour un motif procédural est susceptible de constituer un trouble majeur à l'ordre public, qu'il convient donc de prévenir par tout moyen, y compris par le recours aux FSI, si l'AP se trouvait dans une incapacité absolue d'agir.

Ce recours doit donc désormais relever de la notion de concours exceptionnel, mais dans un domaine qui est bien le leur.

Cette intervention exceptionnelle des FSI dans les EJ doit, pour éviter toute dérive, s'inscrire dans une procédure claire et précise :

Lorsque l'ARPEJ se trouve dans une situation qui pourrait conduire à solliciter les FSI, elle doit en premier lieu rechercher en interne toute solution adaptée, y compris en recourant à des unités éloignées qui seraient disponibles, à des unités de réserve¹⁷⁵, ou à des unités spécialisées, sans exclure par principe le recours ponctuel et exceptionnel aux ERIS.

Si aucune solution interne n'est trouvée, l'AP doit rechercher en second lieu des solutions avec l'autorité judiciaire, comme la déprogrammation d'autres EJ libérant ainsi un équipage.

Ce n'est que lorsque la recherche par l'ARPEJ de moyens autres que ceux initialement prévus s'avère vaine, et que l'absence d'EJ risque de se traduire par une libération de personne détenue, que celle-ci aurait alors la responsabilité de saisir le préfet du département concerné, à charge pour ce dernier de solliciter les FSI à sa disposition, en fonction de leur disponibilité.

Il appartient alors au préfet, confronté à une éventuelle insuffisance de moyens des FSI, d'apprécier, en liaison avec l'autorité judiciaire, le caractère impératif ou non de la demande et l'importance du risque de trouble à l'ordre public parmi d'autres qu'il lui appartient au même moment, de prévenir ou de faire cesser.

¹⁷⁵ La DISP de Marseille a constitué une équipe permanente de réserve de trois agents destinée à faire face aux situations exceptionnelles

Ce dispositif, qui devrait faire l'objet d'instructions très précises aux DISP, permettrait d'arbitrer entre diverses priorités tout en présentant l'avantage de donner au préfet le moyen d'appréhender la réalité et l'ampleur d'éventuelles demandes de l'AP et ainsi de s'enquérir des difficultés rencontrées tant par les DISP que par les juridictions.

La mission considère que ce dispositif équilibré devrait constituer un filet de sécurité pour l'Etat. Les interventions exceptionnelles des FSI pour prévenir un trouble grave à l'ordre public entrent bien dans leurs missions normales, et ne sauraient donc donner lieu à remboursement ou concours financier.

A la lumière de la position de la direction du budget fondée sur le principe de l'annualité budgétaire¹⁷⁶, la mission suggère également que tout contentieux relatif aux prestations passées des FSI, dès lors qu'un cadre clair est défini pour l'avenir, soit éteint, aucune dette ni créance ne subsistant entre les FSI et l'AP.

Recommandation n° 24. A l'attention des ministères de la justice et de l'intérieur : mettre en place une procédure écrite précise de saisine du préfet du département pour toute demande de concours exceptionnel des forces de sécurité intérieure en matière d'extractions judiciaires.

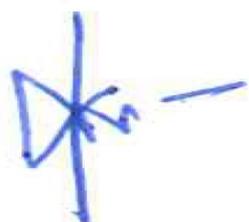
¹⁷⁶ Cf. Annexe 11 : Note de la direction du budget du 23 octobre 2020.

Paris, le 21 avril 2021

Martine BARDET
Inspectrice générale
de la justice



Bernard SOULIÉ
Inspecteur de la justice



Claudine BEAUCHEMIN
Inspectrice de la justice



Nicolas GARCETTE
Chargé de mission
à l'inspection générale
de la justice



Adolphe COLRAT
Inspecteur général
des finances



Emmanuel RAZOUS
Inspecteur général
de la justice



Marc BAUDET
Inspecteur général
de la police nationale



Jean-François LELIEVRE
Inspecteur général
de la police nationale



Dominique LACROIX
Inspecteur général
de l'administration en
service extraordinaire



Philippe KLAYMAN
Inspecteur général
de l'administration en
service extraordinaire



Ronan de LORGERIL
Inspecteur général de la
gendarmerie nationale



Didier RÉMOND,
Inspecteur général
de la gendarmerie
nationale



Glossaire

AP : administration pénitentiaire

ARPEJ : autorité de régulation et de programmation des extractions judiciaires

CA : cour d'appel

COFIL : comité de pilotage

COSTRAT : comité stratégique

DACG : direction des affaires criminelles et des grâces

DAP : direction de l'administration pénitentiaire

DGGN : direction générale de la gendarmerie nationale

DGPN : direction générale de la police nationale

DI : directeur interrégional

DISP : direction interrégionale des services pénitentiaires

DSJ : direction des services judiciaires

DSP : directeur des services pénitentiaires

EJ : extraction judiciaire

EJV : extraction judiciaire vicinale

ELSP : équipe locale de sécurité pénitentiaire

ENAP : école nationale d'administration pénitentiaire

ENM : école nationale de la magistrature

ENT : équipe nationale de transfèrement

EP : établissement pénitentiaire

EPM : enjeu procédural majeur

ERIS : équipe régionale d'intervention et de sécurité pénitentiaire

ESP : équipe de sécurité pénitentiaire

ESR : engagement à servir dans la réserve

ETP : équivalent temps plein

ETPT : équivalent temps plein travaillé

FSI : force de sécurité intérieure

GGD : groupement de gendarmerie départementale

GN : gendarmerie nationale

HS : heure supplémentaire

IDF : impossibilité de faire

ISP : instructeur de sécurité pénitentiaire

JE : juge des enfants

Jl : juge d'instruction

JLD : juge des libertés et de la détention

MSP : moniteur de sécurité pénitentiaire

PN : police nationale

PREJ : pôle de rattachement des extractions judiciaires

SNUM : service du numérique

TJ : tribunal judiciaire

UH : unité hospitalière