



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les conditions de création de la police pénitentiaire

RAPPORT DÉFINITIF



IG
Inspection générale
de la Justice

**N°054-25
Ω N°2025/00104
Septembre 2025**

SYNTHÈSE

La mission confiée en mars 2025 à l'Inspection générale de la justice, portant sur les conditions de création d'une police pénitentiaire, s'inscrit dans un contexte où l'administration pénitentiaire voit son rôle profondément redéfini.

Longtemps cantonnée à la gestion des personnes détenues et à l'exécution des peines, l'administration pénitentiaire se trouve désormais confrontée à des enjeux sécuritaires croissants, dans un environnement marqué par la complexification de ses missions, la montée de la violence et la diversification des risques.

L'attaque du fourgon pénitentiaire à Incarville, en mai 2024, a constitué un signal d'alerte majeur, révélant les limites d'un système morcelé, sous-doté et exposé à des menaces d'une intensité nouvelle. Dans ce contexte, la perspective de doter l'administration pénitentiaire d'un service de police pénitentiaire vise autant à répondre à une urgence sécuritaire qu'à refonder l'architecture opérationnelle d'un service public en pleine mutation.

Depuis deux décennies, l'administration pénitentiaire a développé plusieurs unités spécialisées pour répondre à la montée en puissance de ses missions extérieures : équipes régionales d'intervention et de sécurité, unités hospitalières, pôles de rattachement des extractions judiciaires, unités cynotechniques, équipes locales d'appui et de contrôle, équipes de sécurité pénitentiaire, équipes locales de sécurité pénitentiaire, équipes nationales de transfèrement. Ces dispositifs ont souvent été conçus en réaction à des crises, et se sont empilés sans stratégie d'ensemble. Il en résulte ce que certains désignent comme un *millefeuille* d'unités, dont les périmètres sont partiellement redondants, les compétences parfois mal articulées et les capacités de coordination limitées.

Même si les compétences des agents en charge de ces missions sont unanimement reconnues, cette organisation dispersée nuit à la lisibilité de l'action pénitentiaire, affaiblit son efficacité, et tend à épuiser un personnel déjà confronté à une pénurie chronique d'effectifs (outre un absentéisme important, le taux de couverture moyen est de 83 %, allant jusqu'à 45 % dans certaines unités spécialisées) et à une surpopulation carcérale endémique (135,9 % en moyenne nationale et 167 % pour les maisons d'arrêt au 1^{er} juillet 2025).

Ce rapport dresse un état des lieux préoccupant.

En 2024, plus de 200 000 missions extérieures ont été accomplies. Ainsi, chaque jour, près de 550 personnes détenues sont sorties sous escorte des établissements pénitentiaires du territoire métropolitain pour divers motifs. Toutefois, sur les 172 000 extractions judiciaires demandées, seules 130 000 ont pu être assurées, leur taux de réalisation étant demeuré à un niveau toujours inférieur à 78 % depuis 2021.

Les unités chargées de ces opérations sont confrontées aujourd'hui à un accroissement indéniable des risques et à une complexification des escortes, dans un contexte d'augmentation du nombre d'individus présentant un fort potentiel de dangerosité, nécessitant des conditions d'intervention qui relèvent désormais de pratiques policières dans de nombreuses situations. Pourtant, ces missions sont réalisées par des agents de surveillance qui, pour la plupart, ne bénéficient ni du statut, ni de la formation, ni des équipements adéquats pour répondre efficacement à ces menaces.

Ce déséquilibre entre la nature des missions et les moyens déployés constitue le cœur du diagnostic posé par le présent rapport et rend inéluctable une réforme en profondeur.

La création d'une police pénitentiaire est donc envisagée comme une réponse structurelle à cette impasse. Elle poursuit plusieurs objectifs : renforcer la sécurité des agents, améliorer l'efficacité des missions extérieures, consolider une identité professionnelle et clarifier les responsabilités au sein du continuum de la sécurité publique. Elle vise aussi à confier à cette nouvelle force des charges encore assumées par le ministère de l'intérieur qui les qualifie d'indues.

Cette police pénitentiaire a naturellement vocation à rassembler les forces existantes sous une bannière unifiée offrant ainsi à l'administration pénitentiaire une autonomie renforcée, une doctrine d'emploi clairement définie, et une capacité de déploiement plus réactive en France métropolitaine comme en outre-mer.

Cette force spécialisée permettra ainsi d'assurer la cohérence des interventions périphériques ou extérieures aux établissements pénitentiaires, d'anticiper les risques, de stabiliser les chaînes de commandement, de mutualiser la formation, et d'assurer une meilleure protection des agents. Il s'agira ainsi opportunément d'affirmer une reconnaissance statutaire et symbolique de ceux-ci dont l'engagement dans des environnements de plus en plus hostiles ne cesse de s'intensifier.

Vouée à englober toutes les missions extérieures relatives aux personnes détenues, y compris les gardes dans les juridictions et les hôpitaux, cette entité permettra à l'administration pénitentiaire de s'affirmer désormais comme pleinement indépendante dans ses interventions. Elle incarnera ainsi la reconnaissance politique du rôle stratégique de l'administration pénitentiaire dans le champ de la sécurité intérieure, en affirmant cette autonomie fonctionnelle vis-à-vis des forces de police et de gendarmerie, tout en maintenant une articulation nécessaire avec celles-ci compte tenu de la porosité des frontières entre l'univers carcéral et les logiques de sécurité publique. De fait, le risque d'enchevêtrement ou de concurrence mal maîtrisée n'est pas négligeable, notamment dans les territoires ultramarins, les établissements de haute sécurité ou à l'occasion des transfèvements interrégionaux.

Mais une telle réforme soulève des enjeux de premier ordre.

Sur le plan juridique, il convient de définir les compétences que cette police pénitentiaire sera amenée à exercer : s'agira-t-il d'un corps chargé exclusivement de la sécurité intérieure et périmétrique des établissements, des transfèvements, des extractions, des escortes ou des gardes extérieures ou bien d'une force dotée de pouvoirs d'enquête, d'investigation et d'interpellation ?

Sur cette problématique, la mission expose les différents scénarios envisageables, sans en privilégier aucun, estimant qu'un tel arbitrage, porteur d'enjeux déterminants, incombe à l'autorité politique.

Cette question engage notamment le régime des habilitations judiciaires (statut d'officier ou d'agent de police judiciaire), la formation juridique des agents et leur encadrement procédural. Il en va de même pour les questions de port d'armes, de formation initiale, de déontologie et de contrôle externe. Elle ne peut être tranchée sans une réforme législative et réglementaire d'envergure, dépassant le simple cadre pénitentiaire.

La mission évoque d'ailleurs la diversité des modèles européens et met en lumière plus particulièrement celui de l'Italie, où une police pénitentiaire dotée de prérogatives très étendues et d'un statut spécifique opère sous l'autorité du ministère de la justice. Elle considère cependant que ce modèle, s'il inspire, fort de son expérience trentenaire et d'un contexte politique et sécuritaire singulier, n'est pas directement et immédiatement transposable dans notre système actuel, sans un investissement très conséquent en ressources humaines et en équipements, tant au sein de l'administration pénitentiaire que dans les services judiciaires, accompagné par ailleurs d'une complète révolution des doctrines d'emploi à laquelle les professionnels ne sont pas encore préparés.

Ces choix doivent être évalués à l'aune de leur soutenabilité budgétaire, de leur incidence sur la mobilité des agents et de leur acceptabilité sociale. L'impact d'un tel dispositif devra être rigoureusement déterminé : entre les coûts de formation, d'équipement, de logistique et de masse salariale, il reviendra aux autorités ministérielles de procéder aux arbitrages nécessaires en vue d'un renforcement conséquent des moyens alloués.

En effet, pour seulement parvenir à exercer en toute autonomie les charges opérationnelles existantes (telles que les extractions judiciaires ou médicales, les transferts ou les escortes), exécuter certaines missions actuellement délaissées (notamment sur le plan de la sécurité intérieure et périmétrique des établissements) et pouvoir assumer celles qui lui reviennent naturellement mais qui sont actuellement exécutées par les forces de sécurité intérieure (les gardes statiques au sein des tribunaux ou des hôpitaux et toutes les missions extérieures dans les territoires ultra marins), l'administration pénitentiaire va devoir recruter de nombreux personnels en augmentant considérablement ses capacités formatives.

La direction de l'administration pénitentiaire a elle-même estimé l'abondement nécessaire à 6779 ETP, soit environ 15 % de son effectif actuel, indépendamment des 3000 postes actuellement non couverts.

Les agents de la police pénitentiaire devront bien entendu être dotés de tous les équipements matériels adaptés, une évaluation précise de ces besoins devant être réalisée par l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, la mission souligne d'ores et déjà la nécessité de multiplier les brigades d'appui motocycliste et les unités cynotechniques, de créer une équipe régionale d'intervention et de sécurité dédiée aux interventions outre-mer, et d'améliorer l'applicatif relatif aux missions extérieures.

Le rapport évoque aussi la nécessité d'une montée en compétences progressive des agents, adossée à une formation initiale renforcée par une augmentation conséquente des capacités formatives et à des standards professionnels proches de ceux des forces de sécurité intérieure. Il souligne qu'il est donc désormais impératif de créer une deuxième école d'administration pénitentiaire, possiblement sous la forme d'une antenne, et de poursuivre le déploiement des centres de formation au sein des directions interrégionales.

Sans modifier de façon drastique l'organisation actuelle de l'administration pénitentiaire et en tenant compte des spécificités des équipes existantes, la mission propose une architecture rationnelle de cette nouvelle entité, déclinée aux niveaux central, interrégional et local. Cette organisation permettra d'assurer l'ensemble des missions, tout en renouvelant et en rendant plus fongibles les ressources humaines et en consolidant une chaîne hiérarchique à la fois cohérente et unifiée.

Au-delà des dimensions techniques, cette réforme interroge enfin la nature même de l'administration pénitentiaire.

La création d'une force policière en son sein peut conduire à une inflexion doctrinale profonde : faire glisser l'administration pénitentiaire d'une logique de surveillance et de réinsertion vers une logique de maintien de l'ordre et de coercition.

Ce risque de polarisation excessive sur la fonction policière dans le champ pénitentiaire n'est pas anodin. Il serait en effet susceptible d'affaiblir la finalité de réhabilitation de la peine, de rigidifier les rapports sociaux en détention et de générer des tensions nouvelles entre les agents rejoignant la police pénitentiaire et les surveillants, les personnels d'insertion et de probation et les directeurs des structures.

La création d'une force policière au sein de cette administration suppose donc une articulation fine avec les missions de probation, de prévention de la récidive et de réinsertion. La mission exclut d'ailleurs toute intervention de la police pénitentiaire en milieu ouvert, celui-ci se montrant au demeurant très réticent à une telle perspective.

Il revient donc au ministère de la justice de définir une identité professionnelle claire pour cette entité afin de garantir un équilibre stable entre l'ensemble des missions de l'administration pénitentiaire, et d'éviter que la sécurité ne devienne le seul angle d'action, au détriment des autres fonctions essentielles du service public pénitentiaire.

Enfin, la gouvernance du projet devra être exemplaire. La mission recommande une approche graduée, fondée sur l'expérimentation, l'évaluation et l'adaptation continue. En effet, le risque d'une réforme précipitée et dépourvue des moyens nécessaires, serait de produire un dispositif inabouti, mal articulé avec les partenaires institutionnels et mal accepté par des personnels craignant de voir se reproduire les difficultés nées de la reprise des extractions judiciaires par l'administration pénitentiaire.

À l'inverse, un pilotage stratégique clair, porté au plus haut niveau, fondé sur une concertation élargie et une définition rigoureuse des objectifs, peut permettre de faire de la police pénitentiaire un levier de transformation profonde, au service d'une administration pénitentiaire plus forte, plus cohérente, et mieux intégrée dans le système de sécurité nationale.

La mission confiée à l'inspection générale de la justice représente une opportunité stratégique de refonder les conditions d'intervention de l'administration pénitentiaire, dans un contexte de recomposition des menaces et des attentes sociales en matière de sécurité.

Elle appelle une approche pragmatique, juridiquement fondée, éclairée et respectueuse des principes fondamentaux du droit.

La création d'une police pénitentiaire ne saurait être une simple réforme statutaire ou organisationnelle. Elle constitue un acte structurant pour la justice de demain, à la croisée des chemins entre autorité, efficacité et légitimité démocratique.

RECOMMANDATIONS PAR VOLET

THÉMATIQUE

Recommandations concernant le périmètre de la police pénitentiaire

- Recommandation 2. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : rendre la police pénitentiaire autonome dans la sécurisation des escortes de niveau zéro à quatre.....28
- Recommandation 5. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : envisager progressivement la reprise des dépôts des juridictions par la police pénitentiaire au gré des abondements en ETP.....32
- Recommandation 9. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : sanctuariser une partie des effectifs de la police pénitentiaire pour les missions de sécurité intérieure et périmétrique dans chaque établissement pénitentiaire.....38
- Recommandation 15. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : intégrer le service national des transfèrements, les unités cynotechniques et les ERIS à la police pénitentiaire tout en préservant leur identité et la spécificité de leurs missions.... 44

Recommandations concernant les compétences et les moyens d'action de la police pénitentiaire

- Recommandation 3. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : engager une réflexion avec le ministère de l'intérieur visant à garantir la sécurisation des escortes de niveau cinq par les forces de sécurités intérieures et à maintenir une possibilité de solliciter, à titre exceptionnel, un prêt de main forte pour celles de niveau quatre.....28
- Recommandation 4. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : déployer au sein de la police pénitentiaire une brigade d'appui motocycliste dans chaque direction interrégionale desservant des services pénitentiaires.....29
- Recommandation 6. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : engager des discussions avec le ministère de l'intérieur visant à mettre en place des dépôts mutualisés tenus, à la fois, par des personnels de la police pénitentiaire pour les personnes extraites et par des policiers pour les personnes déferées dans les juridictions des groupes I et II.....32
- Recommandation 7. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : assurer l'autonomie de la police pénitentiaire dans la réalisation des extractions médicales et des gardes statiques des personnes détenues et limiter le recours aux FSI à la prise en charge de celles relevant d'une escorte cinq et, le cas échéant, au prêt de main forte pour celles relevant d'une escorte quatre ainsi que, de manière transitoire, pour les extractions des personnes écrouées dans les établissements pénitentiaires dépourvus de moyens suffisants.....35
- Recommandation 8. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : se rapprocher des services du ministère de l'intérieur pour déterminer les besoins en ressources humaines complémentaires nécessaires à la réalisation par la police pénitentiaire des gardes statiques et organiser une montée en charge progressive pour leur reprise au gré des abondements en ETP dans chaque direction interrégionale.....35
- Recommandation 10. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : doter chaque direction interrégionale des services pénitentiaires d'une unité cynotechnique au sein de la police pénitentiaire.....38
- Recommandation 14. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : faire évoluer le logiciel ROMEO afin d'y intégrer la gestion de l'ensemble des missions extérieures.....42

Recommandations concernant l'organisation et les ressources humaines de la police pénitentiaire

Recommandation 13. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : confier à l'échelon interrégional la régulation des missions et la gestion des agents dédiés aux gardes statiques et à la surveillance des dépôts ou des attentes gardées dans les juridictions.. 42

Recommandation 16. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : modéliser une organisation de la police pénitentiaire en créant une sous-direction de la sécurité et de la police pénitentiaire comprenant un bureau de la police pénitentiaire à l'échelon central, un département de la police pénitentiaire et de gestion des détentions comprenant une direction de la police pénitentiaire à l'échelon interrégional, une équipe de police pénitentiaire dans chaque établissement pénitentiaire à l'échelon local..... 47

Recommandation 17. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : consolider l'évaluation des 6779 ETP nécessaires à la création de la police pénitentiaire, indépendamment de l'octroi éventuel du statut d'OPJ, en se rapprochant des services du ministère de l'intérieur.....49

Recommandation 18. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : envisager une extension de l'école d'administration pénitentiaire par la création d'un deuxième site afin d'assurer la formation initiale et une partie de la formation continue..... 52

Recommandation 19. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : poursuivre le déploiement de centres interrégionaux de formation afin de couvrir l'ensemble duterritoirenational.....52

Recommandations concernant l'outre -mer

Recommandation 1. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : assurer la reprise des extractions judiciaires ultramarines par la police pénitentiaire sous l'égide de délégations territoriales à implanter dans le ressort de la direction des services pénitentiaires d'outre-mer.....27

Recommandation 11. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : créer une section supplémentaire au sein des ERIS de Paris susceptible d'être déployée en urgence dans les territoires ultramarins, disposant d'une armurerie dans chaque zone.....39

Recommandation 12. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : poursuivre le renforcement des équipes locales de sécurité pénitentiaire au sein des établissements ultramarins.....39

RECOMMANDATIONS PAR ORDRE D'APPARITION

- Recommandation 1. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : assurer la reprise des extractions judiciaires ultramarines par la police pénitentiaire sous l'égide de délégations territoriales à implanter dans le ressort de la direction des services pénitentiaires d'outre-mer. 27
- Recommandation 2. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : rendre la police pénitentiaire autonome dans la sécurisation des escortes de niveau zéro à quatre. 28
- Recommandation 3. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : engager une réflexion avec le ministère de l'intérieur visant à garantir la sécurisation des escortes de niveau cinq par les forces de sécurités intérieures et à maintenir une possibilité de solliciter, à titre exceptionnel, un prêt de main forte pour celles de niveau quatre. 28
- Recommandation 4. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : déployer au sein de la police pénitentiaire une brigade d'appui motocycliste dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires. 29
- Recommandation 5. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : envisager progressivement la reprise des dépôts des juridictions par la police pénitentiaire au gré des abondements en ETP. 32
- Recommandation 6. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : engager des discussions avec le ministère de l'intérieur visant à mettre en place des dépôts mutualisés tenus, à la fois, par des personnels de la police pénitentiaire pour les personnes extraites et par des policiers pour les personnes déferées dans les juridictions des groupes I et II. 32
- Recommandation 7. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : assurer l'autonomie de la police pénitentiaire dans la réalisation des extractions médicales et des gardes statiques des personnes détenues et limiter le recours aux FSI à la prise en charge de celles relevant d'une escorte cinq et, le cas échéant, au prêt de main forte pour celles relevant d'une escorte quatre ainsi que, de manière transitoire, pour les extractions des personnes écrouées dans les établissements pénitentiaires dépourvus de moyens suffisants. 35
- Recommandation 8. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : se rapprocher des services du ministère de l'intérieur pour déterminer les besoins en ressources humaines complémentaires nécessaires à la réalisation par la police pénitentiaire des gardes statiques et organiser une montée en charge progressive pour leur reprise au gré des abondements en ETP dans chaque direction interrégionale. 35
- Recommandation 9. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : sanctuariser une partie des effectifs de la police pénitentiaire pour les missions de sécurité intérieure et périmétrique dans chaque établissement pénitentiaire. 38
- Recommandation 10. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : doter chaque direction interrégionale des services pénitentiaires d'une unité cynotechnique au sein de la police pénitentiaire. 38
- Recommandation 11. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : créer une section supplémentaire au sein des ERIS de Paris susceptible d'être déployée en urgence dans les territoires ultramarins, disposant d'une armurerie dans chaque zone. 39
- Recommandation 12. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : poursuivre le renforcement des équipes locales de sécurité pénitentiaire au sein des établissements ultramarins. 39
- Recommandation 13. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : confier à l'échelon interrégional la régulation des missions et la gestion des agents dédiés aux gardes statiques et à la surveillance des dépôts ou des attentes gardées dans les juridictions. 42

- Recommandation 14. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : faire évoluer le logiciel ROMEO afin d'y intégrer la gestion de l'ensemble des missions extérieures. 42
- Recommandation 15. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : intégrer le service national des transfèrements, les unités cynotechniques et les ERIS à la police pénitentiaire tout en préservant leur identité et la spécificité de leurs missions. ... 44
- Recommandation 16. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : modéliser une organisation de la police pénitentiaire en créant une sous-direction de la sécurité et de la police pénitentiaire comprenant un bureau de la police pénitentiaire à l'échelon central, un département de la police pénitentiaire et de gestion des détentions comprenant une direction de la police pénitentiaire à l'échelon interrégional, une équipe de police pénitentiaire dans chaque établissement pénitentiaire à l'échelon local..... 47
- Recommandation 17. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : consolider l'évaluation des 6779 ETP nécessaires à la création de la police pénitentiaire, indépendamment de l'octroi éventuel du statut d'OPJ, en se rapprochant des services du ministère de l'intérieur. 49
- Recommandation 18. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : envisager une extension de l'école d'administration pénitentiaire par la création d'un deuxième site afin d'assurer la formation initiale et une partie de la formation continue. 52
- Recommandation 19. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : poursuivre le déploiement de centres interrégionaux de formation afin de couvrir l'ensemble du territoire national. 52

SOMMAIRE

Synthèse.....	3
recommandations par volet thématique	7
Recommandations par ordre d'apparition.....	9
Introduction	13
1 L'administration pénitentiaire en transition sécuritaire	16
1.1 Un savoir-faire renforcé par l'expérience	16
1.1.1 <i>Un élargissement progressif des missions</i>	<i>16</i>
1.1.2 <i>Une incidence prégnante sur les effectifs</i>	<i>18</i>
1.2 Une organisation à clarifier	19
1.2.1 <i>Une architecture institutionnelle peu lisible</i>	<i>19</i>
1.2.2 <i>Une chaîne hiérarchique fragmentée</i>	<i>20</i>
1.3 Des contraintes persistantes	21
1.3.1 <i>Des effectifs sous tension</i>	<i>21</i>
1.3.2 <i>Des missions à complexité croissante.....</i>	<i>23</i>
2 L'émergence d'une police pénitentiaire	25
2.1 Vers une autonomie opérationnelle	25
2.1.1 <i>Reprendre l'ensemble des extractions judiciaires</i>	<i>25</i>
2.1.1.1 <i>Assurer une couverture nationale.....</i>	<i>25</i>
2.1.1.2 <i>Garantir une autonomie logistique et humaine.....</i>	<i>27</i>
2.1.1.3 <i>Adapter les moyens aux besoins</i>	<i>28</i>
2.1.2 <i>Prendre en charge dépôts et attentes gardées.....</i>	<i>29</i>
2.1.2.1 <i>Renforcer la coopération institutionnelle</i>	<i>29</i>
2.1.2.2 <i>Organiser un transfert de compétences légitime</i>	<i>30</i>
2.1.2.3 <i>Anticiper un besoin accru d'effectifs.....</i>	<i>31</i>
2.1.3 <i>Gérer extractions médicales et gardes statiques</i>	<i>32</i>
2.1.3.1 <i>Conforter une compétence naturelle.....</i>	<i>32</i>
2.1.3.2 <i>Mesurer l'impact humain.....</i>	<i>33</i>
2.2 Vers un renforcement de la sécurité.....	35
2.2.1 <i>Accroître la sécurité périmétrique et intérieure</i>	<i>35</i>
2.2.1.1 <i>Des fonctions encore trop peu investies.....</i>	<i>35</i>
2.2.1.2 <i>Des missions à rendre pleinement effectives</i>	<i>36</i>
2.2.2 <i>Affermir l'ancrage outre-mer.....</i>	<i>38</i>
2.3 Vers une gouvernance unifiée	40
2.3.1 <i>Créer une entité nationale de référence.....</i>	<i>40</i>
2.3.1.1 <i>Saisir une opportunité stratégique.....</i>	<i>40</i>
2.3.1.2 <i>Améliorer visibilité et efficacité</i>	<i>41</i>
2.3.1.3 <i>Préserver les équilibres internes</i>	<i>42</i>
2.3.2 <i>Rationaliser la chaîne hiérarchique.....</i>	<i>44</i>
2.3.2.1 <i>Réaffirmer les prérogatives du chef d'établissement</i>	<i>44</i>
2.3.2.2 <i>Associer souplesse et pilotage régional</i>	<i>45</i>
2.3.2.3 <i>Renforcer l'échelon central</i>	<i>45</i>
2.3.2.4 <i>Créer une architecture cohérente.....</i>	<i>46</i>
3 Les conditions de réussite d'un projet ambitieux.....	47
3.1 Les ressources indispensables.....	47
3.1.1 <i>Un renfort humain prioritaire.....</i>	<i>47</i>
3.1.2 <i>Des moyens techniques et matériels adaptés</i>	<i>49</i>
3.1.2.1 <i>Etablir un diagnostic précis.....</i>	<i>49</i>
3.1.2.2 <i>Renforcer compétences et formation</i>	<i>51</i>
3.2 Les choix stratégiques à opérer.....	52
3.2.1 <i>Définir une identité professionnelle claire.....</i>	<i>52</i>

3.2.1.1	<i>Une portée symbolique à consacrer.....</i>	52
3.2.1.2	<i>Une mission en milieu ouvert à écarter.....</i>	53
3.2.1.3	<i>Un projet au potentiel fédérateur à promouvoir</i>	54
3.2.2	<i>Arbitrer la question du statut d'officier de police judiciaire</i>	55
3.2.2.1	<i>Des enjeux significatifs</i>	55
3.2.2.2	<i>Des options lourdes d'incidences.....</i>	57
Glossaire		60

INTRODUCTION

Par lettre en date du 25 mars 2025¹, le garde des Sceaux, ministre de la justice, a confié à l'inspection générale de la justice (IGJ) une mission visant à définir les conditions de création d'une police pénitentiaire. Cette démarche s'inscrit dans un contexte marqué par une transformation profonde des missions de l'administration pénitentiaire (AP), tant sur le plan opérationnel que structurel.

La lettre de mission rappelle que l'AP a connu, ces dernières années, des mutations importantes : les interventions hors des établissements pénitentiaires (EP) se sont intensifiées, les compétences sur la voie publique se sont développées, et l'articulation avec les forces de sécurité intérieure (FSI) est devenue de plus en plus complexe. À cela s'ajoutent l'augmentation du nombre de personnes détenues², la progression continue de l'activité judiciaire, les évolutions de la politique pénale et les risques nouveaux en particulier liés au narcotrafic ou à la radicalisation violente.

Il est ainsi demandé à l'IGJ de :

- Définir les conditions juridiques de création de cette entité ;
- Proposer un schéma organisationnel compatible avec son intégration dans l'AP ;
- Identifier les besoins en formation et élaborer un socle commun adapté à ces nouvelles fonctions ;
- Examiner l'opportunité d'octroyer aux agents certains pouvoirs judiciaires, par l'octroi du statut d'officier de police judiciaire (OPJ) pour effectuer des actes d'enquête ou d'accompagner les missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) par exemple dans la pose et le contrôle des bracelets électroniques ;
- Apprécier les conséquences éventuelles de leur armement et de leur équipement technologique (caméras piétons ou embarquées etc.) ;
- Etudier, enfin, les modèles européens comparables, en particulier celui de l'Italie³.

La mission a tout d'abord établi un état des lieux détaillé des tensions structurelles auxquelles est confrontée l'AP, en retraçant l'historique et la logique d'empilement progressif des unités créées depuis deux décennies pour répondre à des besoins spécifiques. Ces évolutions ont parfois conduit à une superposition ou à une concurrence implicite entre les compétences de l'AP et celles des FSI.

La mission s'est attachée ensuite à interroger la place que pourrait occuper cette nouvelle force dans l'écosystème global de la sécurité publique. Elle a également exploré les contours possibles de sa structuration, les conditions statutaires des agents concernés, et les conséquences budgétaires, organisationnelles et stratégiques à moyen et long terme.

Une attention particulière a été portée à la clarification des missions, à la soutenabilité du projet et à la cohérence du modèle proposé.

¹ Cf. Annexe n°1 : lettre de mission du 25 mars 2025.

² 84 951 au 1^{er} juillet 2025.

³ L'activité de la police pénitentiaire y est régie par la loi du 15 décembre 1990 et par le décret du 15 février 1992.

Une large consultation⁴ été menée auprès des services centraux du ministère de la justice⁵, des directions interrégionales des services pénitentiaires⁶ (DISP), des organisations représentatives des personnels⁷, de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté, ainsi que des conférences des magistrats⁸ et des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation.

La mission s'est déplacée dans des services déconcentrés (DISP de Paris, Rennes et Lyon et tribunaux judiciaires de leurs ressorts), et a effectué une visite de travail en Italie, où elle a rencontré les représentants de la police pénitentiaire, force autonome placée sous la tutelle du ministère de la justice, dotée de prérogatives d'OPJ et d'un statut pleinement reconnu⁹.

En parallèle, outre une visite des attentes gardées du tribunal judiciaire (TJ) de Paris, des questionnaires ont été adressés aux chefs des TJ disposant de geôles confiées à l'AP et aux FSI destinées à garder les personnes détenues extraites ou les personnes déferées en attente de comparution devant leur juge.

Une étude comparative a également permis d'éclairer les pratiques européennes en matière d'exécution des missions pénitentiaires extérieures¹⁰.

La mission s'est cependant heurtée à certaines limites tenant à l'impossibilité de solliciter les services du ministère de l'intérieur. Cette contrainte a restreint l'accès à des données pourtant essentielles pour évaluer avec précision les compétences envisagées, tant en termes d'activités que de ressources humaines (RH)¹¹.

Ce travail s'est inscrit dans un contexte national marqué par une volonté politique affirmée, notamment à la suite de l'attaque meurtrière d'Incarville en mai 2024¹². Lors d'un discours prononcé à l'ENAP le 23 janvier 2025, le garde des Sceaux a en effet annoncé la création, dès 2026, de cette police pénitentiaire dotée de prérogatives renforcées, d'un armement adapté et possiblement d'un statut d'OPJ pour certains agents¹³.

Cette réforme vise également à répondre aux violences croissantes¹⁴ commises à l'encontre des agents¹⁵, à renforcer leur reconnaissance professionnelle et à structurer les missions extérieures de manière autonome.

⁴ Cf. Annexe n°2 : liste des personnes entendues.

⁵ Secrétariat général, direction des affaires criminelles et des grâces, direction de l'administration pénitentiaire.

⁶ Les dix directeurs interrégionaux ont été entendus.

⁷ Pour la pénitentiaire : CGT insertion et probation, CGT pénitentiaire, FO direction, FO justice, SNDP, SNEPAP FSU, SPS, UFAP UNSA justice ; pour les magistrats : FO-Unité magistrats, SM, USM.

⁸ Conférence nationale des premiers présidents, conférence nationale des procureurs généraux, conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires et conférence nationale des procureurs de la République.

⁹ Cf. Annexe n°3 : la police pénitentiaire italienne.

¹⁰ Cf. Annexe n°4 : étude comparative des systèmes pénitentiaires européens. Cette étude, réalisée par la délégation des affaires européennes et internationales (SG) concerne l'Allemagne, l'Angleterre et le pays de Galles, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays Bas, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Suède.

¹¹ Cf. *Infra* 2.1.2.3.

¹² Le 14 mai 2024, un fourgon pénitentiaire est attaqué au péage d'Incarville : deux agents sont tués tandis qu'une personne détenue s'évade.

¹³ Cette annonce accompagnait notamment celles de la création d'EP de haute sécurité pour les personnes détenues les plus dangereuses liées à la criminalité organisée, de la mise en place d'une direction générale de l'AP dotée d'un service d'inspection dédié et du renforcement du service national de renseignement pénitentiaire.

¹⁴ A noter que postérieurement au drame d'Incarville, l'AP a dû faire face à plusieurs actions ciblées visant ses agents et ses établissements en avril et mai 2025 revendiquées par un groupe s'auto-dénommant *Défense des droits des prisonniers français* (DDPF).

¹⁵ Cf. Rapport d'activité (n°471) de la commission des lois : à la mi-novembre 2024, 3185 violences physiques étaient recensées, pour un total de 18 545 violences (verbales et physiques) déclarées sur la même période. Cf. question écrite adressée au gouvernement (n°680) publiée à l'Assemblée nationale le 15 mai 2025 : En 2024, plus de 5000 agressions physiques ont été recensées à l'encontre des surveillants pénitentiaires, soit une augmentation de 20% en cinq ans.

En ce sens, un rapport sénatorial sur le narcotrafic, rendu le même jour que l'attaque précitée, pointait la vulnérabilité actuelle des EP face aux réseaux criminels et aux tentatives d'évasion spectaculaires, soulignant que l'AP devait désormais faire face à des défis de sécurité inédits¹⁶. De même, le rapport de la *mission d'urgence relative à l'exécution des peines* remis, en mars 2025, au garde des Sceaux alertait lui aussi clairement sur les risques pour la sécurité liés notamment à la surpopulation carcérale¹⁷.

Ces annonces traduisent ainsi une ambition nouvelle pour l'AP, appelée à devenir une véritable force de sécurité aux côtés de la police et de la gendarmerie nationales.

Plusieurs réformes structurelles ont déjà été engagées dans ce sens, notamment dans le cadre de la loi de programmation pour la justice 2018-2022¹⁸ et de la loi d'orientation et de programmation 2023-2027¹⁹, qui ont permis le déploiement de moyens de sécurisation (brouillage anti-drones, vidéo-surveillance, armement graduel, équipements spécialisés) et la formalisation d'une doctrine d'emploi des nouvelles équipes de sécurité pénitentiaires (ESP).

Sur le plan juridique, le code pénitentiaire, entré en vigueur en 2022, encadre désormais les missions exercées par les équipes locales de sécurité pénitentiaires (ELSP) et les unités hospitalières (UH) confirmant la centralité de l'AP dans l'exécution des extractions judiciaires (EJ), médicales, des transferts administratifs et de la sécurité périmétrique ou encore des escortes²⁰.

Si elle vise à renforcer l'efficacité et la lisibilité de l'action de l'AP, la création d'une police pénitentiaire, appelée à devenir un acteur à part entière de la sécurité publique, n'en soulève pas moins de vives interrogations.

D'un point de vue institutionnel, elle remet en question la répartition actuelle des rôles entre AP et FSI. D'un point de vue philosophique, elle interroge la conciliation entre la mission première de garde et de réinsertion des personnes placées sous-main de justice qui fonde l'action pénitentiaire et la dimension sécuritaire et répressive que suppose l'exercice de fonctions de police. D'un point de vue opérationnel, elle appelle à des clarifications sur la coordination avec l'autorité judiciaire, les statuts des agents, les ressources nécessaires et les choix à long terme qui structureront cette nouvelle force.

L'un des enjeux centraux consiste donc à définir avec précision le périmètre d'intervention de cette nouvelle police vouée à exécuter, sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin, les missions en milieu fermé, les transferts, les EJ, les escortes, les gardes dans des lieux hospitaliers ou judiciaires, la sécurité périmétrique des EP et potentiellement certaines interventions en milieu ouvert.

L'examen des dispositifs européens révèle une grande hétérogénéité en la matière. Si certains pays privilégient un modèle centré sur l'AP, d'autres confient ces missions à la police, à des prestataires privés, ou à des services hybrides intégrant des dimensions sociales ou probatoires. Le rattachement institutionnel varie également entre ministère de la justice et ministère de l'intérieur, selon la nature des missions et le niveau de sécurité exigé. Les modalités d'armement²¹ et l'usage des technologies (caméras, équipements) reflètent cette diversité. En dehors du modèle italien, l'attribution de pouvoirs judiciaires à des agents de l'AP reste rare, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe.

Au-delà de la doctrine d'emploi, la question de l'articulation entre cette future police pénitentiaire et les forces existantes se pose avec acuité. Elle engage des problématiques de coordination, de hiérarchisation de l'intervention, de répartition des responsabilités et de lisibilité pour les acteurs judiciaires. Elle nécessite aussi de clarifier les droits, les devoirs et les responsabilités des agents concernés par rapport à leurs homologues policiers ou gendarmes, ainsi que le rôle de l'autorité judiciaire dans la régulation de l'ensemble.

¹⁶ Commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier présidée par Jérôme Durain et rapportée par Etienne Blanc. Rapport rendu public le 14 mai 2024.

¹⁷ *Tensions entre personnes détenues, épuisement du personnel pénitentiaire et insécurité structurelle.*

¹⁸ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019.

¹⁹ Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023.

²⁰ Articles L.113-4 et suivants, L.113-11 et suivants et D.112-30.

²¹ Certains pays comme l'Allemagne et la Belgique privilégient une surveillance sans arme tandis que d'autres comme l'Espagne, l'Italie ou les Pays-Bas autorisent un arsenal complet, incluant armes à feu et équipements tactiques.

Enfin, ce projet suppose des arbitrages forts en matière de RH, de formation, d'équipement, de pilotage et d'articulation avec les services de probation, dont les missions pourraient, dans certains cas, s'exercer en lien étroit avec cette nouvelle force.

La mission a donc adopté une approche prospective et équilibrée, visant à poser un cadre de réflexion structuré et à identifier les conditions nécessaires à la réussite de ce projet ambitieux. Celui-ci ne pourra aboutir que si les objectifs poursuivis sont clairement définis, les moyens alloués à la hauteur des ambitions, et les principes fondamentaux de l'action pénitentiaire pleinement respectés.

Afin d'apporter des réponses à la mesure des enjeux, la mission a structuré ses travaux autour de trois axes complémentaires.

Le premier propose une lecture rétrospective et critique des évolutions plus ou moins récentes de l'AP, dont les missions, les structures et les moyens ont connu une profonde transformation, sans que leur cohérence globale n'ait toujours été assurée (I).

Le deuxième examine les contours envisageables de cette police pénitentiaire, en identifiant les domaines d'intervention pertinents, les articulations à prévoir avec les autres forces, les conditions et modalités d'organisation et les effets attendus en termes d'efficacité opérationnelle (II).

Le troisième s'attache aux conditions de faisabilité d'un tel projet, en mettant en lumière les prérequis indispensables, les ressources humaines et matérielles à mobiliser, les choix statutaires à opérer ainsi que les débats stratégiques à trancher pour stabiliser un modèle soutenable (III).

L'ensemble de ces éléments vise à éclairer les décisions à venir et à fournir au garde des Sceaux un cadre d'analyse pour arbitrer les prochaines étapes de cette transformation majeure.

1 L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE EN TRANSITION SÉCURITAIRE

L'élargissement des prérogatives sécuritaires de l'AP s'est accompagné d'une montée en compétence progressive de ses agents. Toutefois, cette évolution, portée par une accumulation de dispositifs successifs, a engendré une architecture institutionnelle complexe et peu lisible. Les fortes tensions qui pèsent sur les ressources, humaines et matérielles, conjuguées à un contexte d'insécurité persistant, fragilisent aujourd'hui la soutenabilité de ce modèle.

1.1 Un savoir-faire renforcé par l'expérience

1.1.1 *Un élargissement progressif des missions*

Les missions de sécurité de l'AP se sont profondément transformées au cours des vingt dernières années.

La vocation de l'AP a toujours été d'assurer la sécurité des personnels pénitentiaires et des personnes détenues à l'intérieur des EP, nécessitant parfois, pour ce faire, un recours aux FSI.

Au fil du temps d'autres missions lui ont été confiées hors des murs, cette évolution justifiant la création de plusieurs entités successives pour répondre à ces sujétions spécifiques.

Ainsi, en 2003, en réponse à la multiplication d'incidents graves dans des EP et face à la nécessité d'améliorer la capacité de réponse et la réactivité de l'AP sans systématiquement recourir aux forces de l'ordre, il était décidé de créer les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) destinées à intervenir rapidement au sein des détentions pour y rétablir ordre et calme. Il s'agissait-là d'un premier pas vers une autonomisation de l'AP relativement à des missions auparavant exclusivement assurées par les FSI, notamment par le biais du déploiement d'escadrons de gendarmes mobiles au sein des EP.

En 2004, cette volonté d'autonomisation s'étendait aux missions de surveillance au sein des hôpitaux accueillant des personnes détenues jusqu'alors gardées par les FSI. Était ainsi mise en service une première unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI)²², pour les soins somatiques, suivie en 2011 par la mise en place d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)²³ pour les soins psychiatriques.

Poursuivant la démarche de renforcement de la sécurité au sein des EP, notamment pour lutter contre l'introduction de produits stupéfiants, d'objets interdits et pour assurer certaines missions de surveillance spécifiques, des unités cynotechniques pénitentiaires étaient progressivement déployées à partir de 2006²⁴.

À cette même période, des missions de renseignement étaient confiées à l'AP, estimée plus à même d'obtenir des informations utiles au sein des détentions. Dans cette perspective, un bureau chargé de centraliser les renseignements était tout d'abord constitué au sein de l'administration centrale en 2003 puis, au regard de l'accroissement des besoins, notamment en matière de lutte antiterroriste, un service *ad hoc* à compétence nationale ainsi que des relais en régions et dans les établissements étaient créés en 2019²⁵.

Cette dynamique visant à confier progressivement à l'AP des missions que les FSI considéraient comme des *charges indues* se poursuivait en 2010 avec la décision de transférer la charge des EJ du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice, selon un principe de reprise échelonnée par région, excepté outre-mer²⁶.

Dans cette optique, la création et le déploiement des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) placés sous l'autorité de chaque DISP, se réalisaient de façon progressive, sur des endroits ciblés du territoire, en fonction des RH qui pouvaient être dédiées à cette nouvelle mission structurante²⁷. Cette dernière complétait donc naturellement celle pré existante des transferts administratifs, notamment internationaux, des personnes détenues, assurée par deux équipes nationales de transfèrement (ENT)²⁸.

Cependant, face aux difficultés récurrentes rencontrées par ces PREJ pour exécuter les EJ complexes à organiser, l'AP décidait en 2017 d'étendre les missions dévolues aux personnels des EP en chargeant les chefs d'établissement (CE) d'affecter des agents à la réalisation d'EJ de proximité afin d'en décharger les PREJ. Des équipes d'extractions judiciaires vicinales (EJV) étaient ainsi installées afin de réduire les temps de trajet et l'impact RH²⁹.

Ces divers ajustements ne suffisaient néanmoins pas à résoudre les problèmes auxquels l'AP devait faire face compte tenu des évolutions de la politique pénale et de l'augmentation de la population carcérale.

En conséquence, elle décidait en 2019 d'une réorganisation complète visant à rationaliser l'exécution de toutes les missions extérieures susvisées. Les ESP étaient ainsi créées pour regrouper les diverses entités chargées de ces dernières, remplaçant les EJV par des ELSP³⁰ dont les missions étaient par ailleurs étendues aux nécessaires opérations de sécurisation intérieure et périmétrique des EP.

²² Inaugurée le 16 février 2004 à Nancy.

²³ Doctrine d'emploi par la circulaire DAP NOR : JUSK 2116896C du 1^{er} juin 2021.

²⁴ Doctrine d'emploi par la circulaire DAP NOR : JUSK 2116896C du 1^{er} juin 2021.

²⁵ Service national du renseignement pénitentiaire.

²⁶ Circulaire NOR : JUSK1140047C du 2 septembre 2011 relative aux modalités d'organisation de la reprise des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la justice et des libertés.

²⁷ Initialement calibrées à 800 ETPT, ces entités ont bénéficié de créations de postes à partir de 2015 dans le cadre des plans de lutte contre le terrorisme (PLAT). Cf. *Infra* 3.1.1.

²⁸ Arrêté du 21 mai 2019 portant gestion des personnels affectés en équipes nationales de transfèrement NOR : JUSK1914672A. Ces équipes sont basées aux CP de Fresnes et de Réau.

²⁹ Circulaire NOR : JUSTI723413C du 28 septembre 2017 relative à l'organisation de la reprise des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la justice.

³⁰ Circulaire NOR : JUSK1928803C du 4 octobre 2019 relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaires. Arrêté du 21 mai 2019 portant gestion des personnels affectés en équipes locales de sécurité pénitentiaires NOR : JUSK1914672A.

Plus récemment, fin 2023³¹, toujours dans une perspective de sécurisation accrue de ces missions extérieures et dans un souci persistant d'autonomisation, l'AP créait, à titre expérimental au sein de la DISP de Paris, la première brigade motocycliste destinée à assurer une sécurisation à distance des convois.

Toutes ces évolutions successives et substantielles des missions de l'AP ont conduit celle-ci à modifier en profondeur les socles de formation de ses agents afin d'être en mesure de leur assurer une technicité adaptée³². Des formations spécifiques ont ainsi été mises en place, soit dès la formation initiale à l'ENAP, soit à l'occasion de formations continues assurées par les DISP.

La mission souligne que tous ses interlocuteurs s'accordent à relever le grand professionnalisme des agents pénitentiaires assurant ces nouvelles missions, ces derniers ayant progressivement développé une culture, une identité et une expertise spécifiques.

1.1.2 Une incidence prégnante sur les effectifs

Dans un contexte de population carcérale en constante augmentation, les missions extérieures atteignent aujourd'hui des niveaux importants en termes de mobilisation des personnels pénitentiaires et du volume horaire qui y est consacré.

Ainsi, en 2024, ont été réalisées 129 576 EJ³³, 67 393 extractions médicales³⁴ pour 269 938 heures cumulées ainsi que 4305 transferts administratifs pour 54 446 heures cumulées, **soit un total de 201 274 missions** et une moyenne, hors hospitalisations et transferts internationaux, de **551 sorties de personne détenue sous escorte par jour** sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Tous les postes de corps d'encadrement et d'application³⁵ dédiés à des missions de sécurité extérieure³⁶ n'étant pas fléchés, l'AP n'a pas été en mesure de préciser le nombre d'effectifs mobilisés sur la base du nombre d'heures pourtant comptabilisées. Une telle quantification pourrait néanmoins être envisagée à partir du nombre d'heures enregistrées par l'AP pour chaque mission, en tenant compte des heures supplémentaires (HS), celles-ci constituant un indicateur pertinent du niveau de mobilisation des personnels³⁷.

Les différents interlocuteurs de la mission ont souligné que cette forte mobilisation des personnels dans le cadre des missions de sécurité extérieure avait un impact défavorable sur l'effectivité de la réalisation des missions de sécurité intérieure et périmétrique des EP³⁸. Ce constat est corroboré par le fait que les ELSP, chargées des dites missions, ont la plupart du temps été constituées sans abondement de personnel au sein des EP.

La mission souligne par ailleurs qu'outre l'augmentation significative du nombre de missions extérieures, celles-ci se sont complexifiées depuis les événements survenus à Incarville³⁹. En effet, les personnels sont désormais soumis à une sécurité renforcée, impliquant des équipages plus nombreux et mieux dotés en termes de matériels (caméras embarquées, armes longues possibles...) ⁴⁰.

³¹ En fonction depuis le 15 novembre 2023.

³² Circulaire DAP du 20 février 2025. La doctrine d'emploi des ESP prévoit que les agents candidats suivent une formation commune aux agents PREJ, unités hospitalières, ELSP et ENT.

³³ Contre 130 199 en 2023, 125 675 en 2022 et 123 525 en 2021.

³⁴ Contre 69 671 en 2023, 68 183 en 2022 et 65 430 en 2021.

³⁵ L'effectif du corps d'encadrement et d'application (surveillant, surveillant brigadier, brigadier-chef et major) était de 26 379 ETP en 2024 (moyenne sur 12 mois).

³⁶ Des effectifs du corps d'encadrement et d'application peuvent procéder à une extraction médicale ou à un transfèrement administratif alors même que leur poste n'est pas fléché au titre des missions de sécurité extérieure, à la différence d'agents intervenant sur des missions extérieures spécifiques, telles que les EJ.

³⁷ La moyenne d'HS par mois et par surveillant affecté en PREJ atteignait en 2024 le niveau de 31,4 heures.

³⁸ Cf. *Infra* 2.2.

³⁹ Cf. *Supra* introduction.

⁴⁰ Cf. *Infra* 3.1.2.

1.2 Une organisation à clarifier

1.2.1 Une architecture institutionnelle peu lisible

À partir de 2019, les ESP ont été constituées et déployées progressivement, regroupant sous cette appellation les différentes entités réalisant les missions extérieures de prise en charge des personnes détenues⁴¹, leurs remises aux ou par les autorités étrangères, la sécurisation des UH accueillant spécifiquement des personnes détenues, ainsi que la sécurisation intérieure et périmétrique des EP.

Les ESP ont eu pour objectifs l'harmonisation des conditions de réalisation des différentes missions et le renforcement de leur sécurisation, notamment en formant, habilitant et armant les personnels qui les réalisent, afin de conférer à ces équipes des pouvoirs et des moyens d'intervention plus efficaces.

Ces ESP sont composées :

- des **ELSP**, qui réalisent des extractions médicales, des transferts administratifs et translations judiciaires, des EJ essentiellement vicinales, des autorisations de sortie sous escorte de proximité, mais aussi la sécurisation intérieure et périmétrique des EP. L'effectif de référence des ELSP est de **1739 ETP** ;

- des **PREJ**⁴², qui effectuent des EJ et des autorisations de sortie sous escorte, des transferts administratifs et des translations judiciaires. L'effectif de référence des PREJ est de **1453 ETP** ;

- des équipes exerçant en **UH**⁴³, qui assurent principalement la sécurisation des structures et la surveillance des personnes détenues⁴⁴. Leur effectif de référence est respectivement de **460 ETP pour les UHSI et de 354 ETP pour les UHSA** ;

- des **ENT** qui sont en charge de transferts administratifs nationaux et internationaux. L'effectif de référence des ENT est de **68 ETP**.

Distinctes des ESP, les **ERIS**, déployées dans chacune des directions interrégionales métropolitaines, voient leur activité encadrée par une doctrine d'emploi spécifique, de même que les **trois unités cynotechniques**, respectivement basées à Paris, Lyon et Toulouse, qui réalisent des opérations de recherche de produits stupéfiants, d'armes, de munitions ou d'explosifs au sein des établissements. Les effectifs de référence des ERIS et des unités cynotechniques sont respectivement de **409 et 44 ETP**.

Le maillage territorial des différentes unités composant les ESP est très spécifique.

Si les ELSP ont vocation à être déployées dans la totalité des EP, à l'exception des centres de semi-liberté⁴⁵, les UH sont, en revanche, implantées à raison d'une UHSI pour les soins somatiques et d'une UHSA pour les soins psychiatriques dans chaque DISP⁴⁶, étant précisé que la direction des services pénitentiaires d'outre-mer (DSPOM) n'en est pas dotée. Enfin, il n'existe que deux ENT, respectivement basées au CP de Fresnes (Val-de-Marne) et au CP Sud francilien (Seine-et-Marne).

L'implantation des PREJ sur la totalité du territoire a été décidée au niveau de chaque DISP, à l'exception de l'outre-mer où les EJ sont assurées par les FSI⁴⁷. La répartition des EJ à réaliser par un PREJ ou une ELSP est organisée, dans le cadre d'un réseau interrégional, en fonction des contraintes et opportunités liées aux caractéristiques du territoire (proximité géographique ou enclavement des sites) ou tenant à la dimension et à la nature des EP.

⁴¹ EJ, autorisations de sortie sous escorte, translations judiciaires, transferts administratifs, extractions médicales.

⁴² Arrêté du 21 mai 2019 portant gestion des personnels affectés en PREJ NOR : JUSK1914674A.

⁴³ Arrêté du 21 mai 2019 portant gestion des personnels affectés en UH NOR : JUSK1914675A.

⁴⁴ Dans des conditions différentes puisque les agents UHSA ne sont pas présents au sein des locaux de l'unité, contrairement à ceux exerçant en UHSI.

⁴⁵ Note DAP du 3 janvier 2024. Le parachèvement du déploiement des ELSP est prévu fin 2025.

⁴⁶ A l'exception de la DISP de Dijon qui ne dispose pas d'une UHSA.

⁴⁷ Les FSI, qui disposent à cette fin d'effectifs dédiés, assurent encore les EJ dans des conditions décrites comme satisfaisantes par l'ensemble des personnes entendues.

Selon les DISP, les choix ont été également faits en exploitant les possibilités offertes par ces différentes options, notamment en termes de flexibilité, avec l'objectif de réduire le nombre des *impossibilités de faire* s'agissant des EJ à réaliser.

Ainsi, à titre d'exemple, la DISP de Paris a initialement fait le choix d'un modèle reposant uniquement sur les PREJ et de ne pas utiliser les ELSP pour assurer les EJ, en raison notamment des distances limitées entre PREJ et tribunaux. En revanche, la DISP de Marseille, dont le vaste périmètre comprend aussi la Corse, a mis en place son dispositif en optant pour la proximité, en limitant à deux le nombre d'implantations de PREJ au sein de son territoire et en démultipliant les ELSP pour réaliser des EJ.

1.2.2 Une chaîne hiérarchique fragmentée

Entre la création des ERIS en 2003 et celle des ESP en 2019, les différentes équipes opérationnelles sont venues en réponse à des besoins spécifiques en matière de sécurité. L'ensemble s'est construit par étapes successives selon des logiques propres à chaque type de structures pour constituer, selon le terme utilisé par un membre de l'AP auditionné par la mission, *un millefeuille*. Ce contexte explique pourquoi les unités constitutives des ESP sont rattachées à des autorités différentes. Une ELSP et une UH dépendent d'un EP, un PREJ d'une DISP et les ENT de la DAP⁴⁸.

Pour la même raison, les règles régissant le personnel composant les ESP sont très hétérogènes. Le recrutement s'effectue au niveau de l'EP pour les membres des ELSP et des UH, après examen d'un comité de sélection, alors qu'il est national pour les PREJ et les ENT, comme pour les personnels des ERIS et des unités cynotechniques, dans le cadre de la mobilité⁴⁹.

Si le tronc commun de la formation initiale est désormais dispensé par l'ENAP, les modules complémentaires nécessaires à l'habilitation le sont, à l'échelon interrégional, dans le cadre d'une formation continue déclinée de façon différente selon les DISP.

La planification des missions relève aussi d'autorités différentes. Elle est de la compétence d'un chef d'équipe placé sous l'autorité du CE pour les ELSP et les UH, de l'autorité de régulation et de programmation des missions d'EJ (ARPEJ) pour les PREJ et du service national des transferts (SNT) pour les ENT. Par exception, les missions d'EJ réalisées par les ELSP et les UH sont planifiées par l'ARPEJ.

La répartition des compétences entre les différentes équipes opérationnelles a été définie dans la doctrine d'emploi des ESP élaborée au moment de leur création⁵⁰ puis modifiée en février 2025⁵¹ selon le schéma complexe suivant :

- les extractions médicales des personnes détenues en EP sont prioritairement assurées par les ELSP ou par les UH si elles concernent des personnes placées à l'UHSI ou à l'UHSA et, de manière dérogatoire, par les FSI dans les maisons d'arrêt peu importantes qui ne possèdent pas de moyens suffisants⁵². S'il n'est pas possible pour les UH de recourir aux autres ESP en subsidiarité, d'autres personnels de surveillance de l'EP peuvent en revanche être sollicités en substitution des ELSP en cas d'urgence ;

- les transferts administratifs et les translations judiciaires sont assurés par les ELSP, lorsqu'il s'agit de déplacements de courte distance⁵³, par les PREJ pour les transferts interrégionaux sur longue distance et par les ENT pour les transfèvements nationaux et internationaux. Concernant les personnes détenues hospitalisées en UH, les ELSP assurent également le transfert aller de l'EP vers l'UHSI ou l'UHSA à l'exception pour celle-ci des patients placés en soins sur décision du représentant de l'État qui sont conduits par les UH accompagnés par l'équipe soignante de l'UHSA. En revanche, les UH effectuent le transfert retour depuis l'UHSI et l'UHSA ;

⁴⁸ Bureau des équipes de sécurité pénitentiaire.

⁴⁹ A noter toutefois que les autorités compétentes pour le retrait et la suspension d'habilitation sont différentes : les DISP pour les agents PREJ et la DAP pour les agents ENT.

⁵⁰ Circulaire DAP du 4 octobre 2019 précitée.

⁵¹ Circulaire DAP du 20 février 2025 précitée.

⁵² Circulaire interministérielle du 8 avril 1963 organisant la surveillance des détenus hospitalisés ou envoyés en consultation médicale.

⁵³ La mission a constaté, notamment à Lyon, que les ELSP pouvaient réaliser des transferts ou translations de longue distance.

- les EJ sont en principe réalisées par les PREJ, sauf lorsque les DISP décident de faire réaliser par les ELSP certaines EJ, notamment vicinales (EJV). Par exception à ce principe, les FSI peuvent être sollicitées pour des EJ au titre du concours exceptionnel en cas d'impossibilité totale et absolue de l'AP d'exécuter les réquisitions⁵⁴. Les EJ de personnes placées à l'UHSI ou à l'UHSA sont assurées par les UH. En 2024, la DAP recense 1 271 personnels affectés en PREJ et en ARPEJ⁵⁵ mais estime à environ 1700 le nombre total des effectifs réels participant à la réalisation d'EJ ;

- la sécurisation intérieure et périmétrique des EP est aussi assurée par les ELSP. Les missions de sécurisation intérieure peuvent être réalisées par tout surveillant, alors que celles concernant la sécurisation périmétrique relèvent exclusivement des agents ELSP sans possibilité de recours aux autres ESP en subsidiarité ni même aux autres personnels de surveillance en poste à l'établissement ;

- la sécurisation des UHSI et des UHSA est exclusivement assurée par les UH.

De surcroît, l'ensemble des missions extérieures relevant de la DISP ne sont pas pilotées par le même département. Les EJ sont décidées par l'ARPEJ, qui dépend de la direction des équipes de sécurité pénitentiaire (DESP) alors que le département sécurité-détention (DSD) programme les transferts administratifs et sollicite les ERIS en cas de difficultés pour obtenir les prêts de main forte sur les extractions médicales⁵⁶. Les interactions entre les deux structures sont pourtant nécessaires dans la mesure où les informations sur la personne détenue et sur le contexte dans lequel intervient une décision de transfert, dont le DESP a besoin pour déterminer le juste niveau d'escorte, proviennent de DSD du fait de ses liens fonctionnels avec les EP et de sa connaissance de la population incarcérée.

À travers ses auditions et son analyse, la mission a ainsi pu constater combien l'organisation actuelle, complète mais disparate, des missions extérieures conduites par l'AP apparaît peu lisible pour les partenaires, tout en étant largement méconnue en interne.

Ce constat plaide en faveur de la création d'une entité clairement identifiée.

1.3 Des contraintes persistantes

1.3.1 Des effectifs sous tension

Les différents interlocuteurs de la mission, tant au niveau central de l'AP que dans les services déconcentrés, ont évoqué une situation de carence chronique en termes de RH. En effet, la situation actuelle dans les EP révèle un **taux de couverture de 83 %**⁵⁷. Pour parvenir à un taux de 100 %, la DAP estime que 3000 agents supplémentaires seraient nécessaires sur une base de 39 heures hebdomadaires, et 6 000 sur une base de 35 heures.

En ce qui concerne l'ensemble des missions de sécurité actuellement dévolues à l'AP, les organigrammes de référence ont fixé le nombre total de postes nécessaires pour les réaliser à 4 527.

Concernant les ERIS, les unités cynotechniques et les PREJ, on constate cependant en mars 2025 un écart important entre les effectifs théoriques dédiés à ces trois équipes (1 906 ETP) et les effectifs réels (1 556,4 ETP).

⁵⁴ Circulaire interministérielle du 24 juin 2024 précitée.

⁵⁵ Cf. *Infra* 1.3.1.

⁵⁶ Verbatim d'une personne entendue : *On aurait intérêt à ce que toutes les missions extérieures soient pilotées par un seul et même département, par souci de cohérence en termes de prise en charge et pour qu'il n'y ait pas de traitements différents selon qu'on parle d'une extraction judiciaire ou médicale.*

⁵⁷ Sur la base d'organigrammes prévus pour 39 heures par semaine.

On peut ainsi relever :

- Pour les **ERIS** : 409 ETP prévus et 354,7 ETP affectés, soit un taux de couverture de **87 %** étant précisé que les agents de ces unités effectuent en moyenne 34,5 HS par agent et par mois. La DAP a précisé que les organigrammes de référence des ERIS devraient être revus à la hausse au vu de l'accroissement du nombre de missions et de leur évolution (notamment liée à la politique de lutte contre la criminalité organisée). Ainsi, les missions dites *secondaires* des ERIS ont sensiblement augmenté, en particulier l'accompagnement des EJ depuis l'attaque d'Incarville. En effet, ces équipes sont intervenues pour réaliser 459 EJ en 2024 contre 301 en 2022, cette augmentation ayant pour conséquence directe de diminuer le temps d'entraînement de ces équipes.

- Pour les **unités cynotechniques** : 44 ETP prévus et 20 ETP affectés, soit un taux de couverture de **45 %** ;

- Pour les **PREJ** : 1453 ETP prévus et 1181,7 ETP affectés, soit un taux de couverture de **81 %**, étant précisé que les agents de ces unités effectuent en moyenne 31,4 HS par agent et par mois.

Les organigrammes de référence ont par ailleurs fixé les effectifs nécessaires à 68 ETP pour les ENT, 460 pour les UHSI, 354 pour les UHSA et 1739 pour les ELSP, soit un total de 2621 ETP.

S'agissant des **ELSP**, la DAP n'a pu communiquer des données fines sur les effectifs réels, les agents de ces équipes étant englobés dans les effectifs des EP. Elle a toutefois précisé qu'au 1^{er} février 2025, 122 équipes avaient été déployées⁵⁸ et a estimé le besoin supplémentaire pour achever leur déploiement fin 2025 à **1 650 agents**, sur la base de 12 agents par ELSP pour les établissements d'une capacité supérieure à 200 places⁵⁹.

De la même manière, la DAP n'a pu identifier le volume d'agents affectés en **UHSI ou en UHSA**, cela relevant des choix des CE, ces effectifs pouvant varier en fonction des besoins du service. Toutefois, au regard du nombre d'HS effectués en moyenne par agent et par mois⁶⁰, elle évalue le manque d'ETP à un total de **134**⁶¹.

S'agissant des ENT, si les effectifs réels correspondent à l'organigramme de référence, il convient de souligner qu'ils effectuent en moyenne 39,3 HS par mois et par agent, ce qui laisse entendre que les effectifs théoriques devraient être revus à la hausse.

Pour le SNT, l'organigramme de référence prévoit huit agents mais l'effectif réel n'a quasiment jamais atteint ce niveau, obligeant ce service à recourir à des agents contractuels⁶². Au surplus, ce chiffrage théorique est, selon la DAP, en décalage face à l'accroissement de l'activité, notamment liée à la mise à exécution des mandats d'arrêt européens.

Il résulte de ces éléments que l'AP fait face à des difficultés majeures pour parvenir à obtenir des effectifs conformes à ses organigrammes de référence, qui, au surplus, sont déjà eux même jugés insuffisants au regard de l'augmentation continue et importante de la population carcérale⁶³.

Cette difficulté, conjuguée à la multiplication du nombre de missions et à des problématiques récurrentes d'absentéisme⁶⁴, amène à une situation de forte tension sur le plan RH qu'il conviendra de résoudre avant de poser les bases de la création d'une police pénitentiaire, comme l'ont souligné tous les interlocuteurs de la mission.

⁵⁸ Les agents ELSP ont été pris au sein des personnels affectés dans l'établissement.

⁵⁹ 61 EP, soit près d'un tiers du parc pénitentiaire, ont une capacité inférieure.

⁶⁰ 26,7 heures pour les agents affectés en UHSI et 32,6 pour ceux affectés en UHSA.

⁶¹ 62,5 pour les UHSI et 70,82 pour les UHSA.

⁶² Source DAP.

⁶³ Cf. *Supra* introduction.

⁶⁴ Les taux d'absentéisme s'élèvent à 9,1 % pour les ERIS, à 6,9% pour les ENT, à 8 % pour les PREJ, à 5,2 % pour les UHSA, à 6,3 % pour les UHSI et à 2,6% pour les unités cynotechniques.

1.3.2 Des missions à complexité croissante

Les ESP ont été créées en 2019 pour faire face aux risques qui menaçaient l'AP dans toutes ses composantes. Aujourd'hui, l'état de la menace est principalement caractérisé par les réseaux de criminalité organisée particulièrement actifs. L'attaque du fourgon pénitentiaire à Incarville a illustré les nouvelles formes et le niveau rarement atteint de violence auxquelles sont confrontés les agents pénitentiaires.

Suite à cet évènement, le garde des Sceaux a conclu un accord avec les organisations syndicales représentatives de l'AP, afin d'apporter des réponses rapides aux besoins de sécurité et de protection des agents. Le protocole du 13 juin 2024 contient des mesures portant sur la sécurisation des véhicules, l'armement et les matériels de sécurité, les pratiques professionnelles lors des transferts et extractions ainsi qu'à l'intérieur des EP. Il prévoit par ailleurs la refonte des dispositifs concernant les escortes.

C'est dans ce contexte particulier qu'une nouvelle doctrine d'emploi des ESP a été formalisée le 20 février 2025⁶⁵, créant désormais six niveaux d'escortes (de zéro à cinq)⁶⁶.

Des escortes à sécurité renforcée (ESR) ont parallèlement été mises en place afin d'assurer une sécurisation accrue des convois pendant l'intégralité des missions nécessitant la prise en charge de personnes détenues relevant du niveau d'escorte trois⁶⁷.

L'analyse des causes de l'attaque d'Incarville a également démontré que l'AP ne disposait pas systématiquement des informations nécessaires pour apprécier avec précision la dangerosité de certaines personnes détenues et le risque extérieur qu'elles faisaient peser sur les agents⁶⁸. La nouvelle doctrine d'emploi des ESP prévoit donc la nécessité de mieux appréhender ces éléments, lesquels détermineront le niveau d'escorte le plus adapté à retenir.

Pour y parvenir, il est apparu nécessaire d'améliorer l'étude des profils, mais aussi de mieux partager les informations entre l'autorité judiciaire et l'AP. Ainsi l'AP a repensé son dispositif d'évaluation de la dangerosité, le profil des personnes détenues faisant l'objet d'une appréciation régulièrement actualisée par l'EP⁶⁹ mais aussi par l'autorité de régulation⁷⁰ lors de chaque extraction⁷¹. Dans la même logique, la mise en œuvre du protocole susvisé a conduit à la généralisation de l'accès à GENESIS⁷² à l'ensemble des agents des PREJ.

Enfin, l'AP a décidé d'instaurer au niveau central et au sein des DISP des *commissions de dangerosité* permettant, après des échanges pluridisciplinaires, de réinterroger les niveaux d'escorte initialement décidés par les CE.

⁶⁵ Circulaire précitée de la direction de l'administration pénitentiaire du 20 février 2025.

⁶⁶ Contre quatre niveaux antérieurement.

⁶⁷ Ce dispositif consiste à faire escorter le véhicule transportant le détenu par au moins un autre véhicule, comprenant au minimum trois agents (un chauffeur et deux porteurs d'armes longues) spécifiquement formés.

⁶⁸ *Inspection de fonctionnement suite à l'attaque du 14 mai 2024*, IGJ Juillet 2024, n°052-24.

⁶⁹ Au niveau de l'EP, le degré d'escorte est défini par le CE dès l'arrivée de la personne puis validé lors de la commission pluridisciplinaire unique, à partir d'une appréciation individualisée (prenant en compte toutes les informations contenues dans le dossier individuel de l'intéressé ou portées à la connaissance du CE par les personnels pénitentiaires, les partenaires institutionnels, les FSI ou encore l'autorité judiciaire), puis réévalué au cours de la détention chaque fois que nécessaire. Il est réinterrogé avant toute extraction.

⁷⁰ Le responsable de l'ELSP ou de l'UH pour les ELSP, l'ARPEJ pour les PREJ et le SNT pour les ENT.

⁷¹ Détermination du niveau de sensibilité de la mission, en prenant en compte l'environnement familial, le lieu et les modalités de la mission ainsi que sa durée. Avant toute EJ, une fiche de profilage est envoyée à l'autorité judiciaire mandante afin de lui faire part de l'évaluation du risque extérieur identifié par l'AP. Le niveau de sécurité de la mission est déterminé par le responsable de la planification, en fonction de l'évaluation de la dangerosité de la personne détenue et de la sensibilité de la mission. Le niveau de risque extérieur identifié va déterminer le niveau d'escorte et le nombre d'agents ainsi que de véhicules devant la composer. Toutes les personnes détenues, à l'exception de celles relevant du niveau d'escorte zéro, doivent être prises en charge par trois agents au minimum (dont au moins deux agents ESP). Annexe 2 de la circulaire du 20 février 2025.

⁷² Gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité : application sécurisée et accessible à tous les acteurs de l'AP ainsi qu'à ses partenaires institutionnels, qui permet de gérer les conditions de détention ainsi que l'ensemble des étapes de la vie de la personne détenue en EP.

S'agissant des échanges réguliers entre l'autorité judiciaire et l'AP, la circulaire du 5 mars 2025⁷³ a fixé pour objectif d'améliorer le partage du renseignement criminel et de veiller à la qualité des échanges, en favorisant l'identification et le suivi des personnes détenues dans le cadre de procédures relevant de la criminalité organisée. Ainsi, le magistrat saisi devra alimenter, enrichir et actualiser régulièrement les informations partagées avec l'AP, tant lors de l'incarcération initiale qu'à chaque renouvellement du mandat de dépôt ou lors du renvoi devant la juridiction de jugement, par le biais de la notice individuelle⁷⁴. En outre, avant toute extraction d'une personne détenue pour laquelle le niveau d'escorte a été évalué entre trois et cinq, le magistrat mandant, consulté par l'AP, devra fournir les éléments objectifs et actualisés issus du dossier afin d'améliorer l'évaluation de la dangerosité.

Au titre des bonnes pratiques, la DISP de Paris a indiqué à la mission avoir créé des fiches de liaison sur la criminalité organisée, circulant entre l'EP et la juridiction, afin que l'autorité judiciaire puisse être interrogée sur la dangerosité de la personne détenue. Elle a également mis en place une fiche de profilage, qui doit être renseignée par l'EP contenant des informations sur le profil de la personne détenue, son attitude, les incidents récents, et transmise à l'ARPEJ avant toute EJ.

Il apparaît ainsi que l'AP s'est engagée dans une dynamique de sécurisation accrue des missions extérieures, qui s'est notamment traduite par une révision des compositions des escortes, impliquant d'engager des agents de plus en plus nombreux.

Il ressort par ailleurs des documents communiqués par la DAP que le nombre de personnes classées *détenus particulièrement signalés* (DPS), en baisse constante entre 2019 et 2024⁷⁵, a augmenté de 48 % en 2025⁷⁶.

On constate parallèlement un rehaussement général des niveaux d'escorte puisque depuis le 1^{er} mars 2021, le nombre de personnes détenues classées en escorte deux et trois ont augmenté respectivement de 79 %, et 104%, alors que le nombre de personnes détenues classées en escorte une n'a cessé de diminuer depuis 2021, avec une baisse de près de 25 % entre 2023 et 2025.

La mission a surtout observé que depuis les événements d'Incarville le nombre de personnes détenues relevant d'un niveau d'escorte quatre a doublé⁷⁷, alors que ce chiffre était resté stable depuis le 1^{er} mars 2021.

Ce phénomène de rehaussement des niveaux d'escorte s'inscrit dans un contexte d'augmentation constante du nombre de réquisitions d'extractions, à hauteur de 18 % entre 2019 et 2024.

Date	Niveau d'escorte					
	1	2	3	4	Non renseigné	Ensemble
1er mars 2025	24 898	53 347	3497	122	288	82 152
1er mars 2024	32 599	41 993	1749	66	359	76 766
1er mars 2023	33 090	36 882	1717	64	598	72 351
1er mars 2022	32 861	34 859	1671	69	786	70 246
1er mars 2021	31 984	29 751	1621	65	984	64 405
1er mars 2020	37 828	29 999	1 712	59	1779	71 377

Données : Ministère de la justice / SDEX / DAP / EX3 - IP Gide-GENESIS, Traitement : DAP/EX3

⁷³ Circulaire du 5 mars 2025 visant à renforcer la coordination judiciaire en matière de lutte contre la criminalité organisée, NOR : JUSD 2505760C.

⁷⁴ La DACG a enrichi cette notice par l'ajout de mentions relatives au suivi de la procédure par la JIRS ou la JUNALCO, ainsi qu'aux critères de dangerosité de la personne détenue.

⁷⁵ Passant de 266 à 215.

⁷⁶ 319.

⁷⁷ Entre le 1^{er} mars 2024 et le 1^{er} mars 2025.

Certaines DISP ont donc mené une réflexion sur les stratégies à développer pour pouvoir réaliser leurs missions malgré cette tension majeure sur les effectifs. À titre d'exemple, la DISP de Lyon a créé un groupe *d'analyse et de profilage* ayant pour mission d'examiner, à l'échelle régionale, les décisions prises par les EP concernant les profils les plus sensibles dits du *haut du spectre* afin de vérifier leur appartenance effective à cette catégorie de personnes détenues. Lorsque tel n'est pas le cas, il peut proposer leur reclassement du niveau quatre au niveau trois⁷⁸, le rabaissement du niveau d'escorte ne pouvant être validé que par le directeur interrégional (DI).

La mission constate donc que si les missions d'EJ occasionnaient déjà des difficultés majeures pour l'AP, l'attaque d'Incarville en a encore complexifié l'organisation.

2 L'ÉMERGENCE D'UNE POLICE PÉNITENTIAIRE

Face à l'élargissement, qu'il soit choisi ou imposé, de ses responsabilités, l'AP doit désormais franchir un nouveau cap en affirmant pleinement son autonomie opérationnelle et en renforçant ses actions dans les domaines pénitentiaires nécessitant une sécurisation accrue. Il s'agit, d'une part, de consolider la prise en charge des missions de sécurité extérieure sur l'ensemble du territoire national et, d'autre part, d'en assurer une gestion cohérente et lisible. Cette transformation suppose une organisation clarifiée, une gouvernance unifiée et des moyens renforcés.

2.1 Vers une autonomie opérationnelle

2.1.1 Reprendre l'ensemble des extractions judiciaires

2.1.1.1 Assurer une couverture nationale

La circulaire du 24 juin 2024 relative à *la reprise définitive des missions d'EJ par le ministère de la Justice et à la procédure exceptionnelle de recours aux FSI*⁷⁹ a acté la reprise de ces missions par l'AP tout en maintenant la possibilité de recourir, à titre exceptionnel, aux FSI en cas d'impossibilité totale et absolue de réaliser l'EJ lorsqu'il existe un risque de remise en liberté ou lorsque le magistrat estime que la réquisition doit être impérativement exécutée, ou bien encore en cas de demandes de prêt de main forte.

Cette réforme stratégique, désormais achevée sur le plan réglementaire, demeure cependant, sur le plan opérationnel et près de 15 ans après le début du transfert de compétence, une source de fortes tensions entre l'AP, les FSI et les juridictions.

Si l'ensemble des interlocuteurs ont souligné le très haut niveau de compétence acquis par le personnel pénitentiaire, les difficultés persistantes à assumer pleinement cette mission ont été systématiquement relevées en dépit de la forte mobilisation de l'AP et des solutions pragmatiques mises en place localement qui ont permis d'améliorer progressivement la situation et de réduire le nombre de remises en liberté pour impossibilité de faire⁸⁰.

Alors que la notion d'enjeu procédural majeur n'est, en théorie, plus d'actualité depuis le mois de juin 2024, les ARPEJ continuent à prioriser les EJ en fonction des enjeux de la procédure ou de la date d'échéance du titre de détention, dans un contexte de surpopulation carcérale et de forte augmentation des réquisitions.

Les données communiquées par la DAP mettent ainsi en évidence un taux de réalisation demeuré à un niveau toujours inférieur à 78% depuis 2019, révélant une incapacité à réaliser de façon autonome la bonne exécution de l'ensemble des réquisitions⁸¹.

⁷⁸ Après avoir consulté notamment les services du renseignement pénitentiaire.

⁷⁹ Circulaire commune MININT/MJ. NOR : JUSD 2417464C.

⁸⁰ Libérations d'office : 31 en 2020, 26 en 2021, 10 en 2022, 11 en 2023 et 5 en 2024 – source DAP.

⁸¹ Le différentiel entre le taux de réalisation et le taux de carence, soit 16,03% en 2024, étant constitué selon la DAP de requêtes réceptionnées, profilées, en cours d'annulation ou annulées.

Année	Requêtes reçues	Requêtes réalisées	Taux de réalisation	Taux de carence
2019	145 650	108 336	74,38%	11,18%
2020	144 992	102 466	70,67%	6,38%
2021	161 475	123 524	76,50%	8,13%
2022	164 149	125 675	76,56%	9,18%
2023	167 352	130 199	77,80%	7,99%
2024	171 963	129 576	75,35%	8,62%

Données Infocentre

Les magistrats auditionnés ont décrit les lourdes incidences de cette situation sur l'audience et les délais de jugement⁸² des juridictions, trop souvent contraintes de reporter des audiences en raison d'une impossibilité de réaliser une EJ. De manière plus globale, ils déplorent l'insécurité dans laquelle ces dysfonctionnements les placent. En effet, ils constatent la très grande difficulté à faire comparaître des personnes prévenues mais détenues pour autre cause, ou bien à présenter les personnes détenues convoquées devant un juge d'instruction ou un juge des enfants, parfois obligés de renoncer à des interrogatoires avec le sentiment *que l'activité de leurs cabinets est régulée par les PREJ*.

Dans ces conditions, la résolution de ces difficultés fait figure d'absolue nécessité et d'objectif à atteindre en priorité par la police pénitentiaire. Afin d'assurer cette mission, celle-ci devra structurer une organisation agile, à l'instar de celle développée par la DISP de Lyon, reposant sur la mobilisation de toutes les ESP et la mutualisation des moyens désormais prévue par la circulaire du 20 février 2025⁸³.

Il convient par ailleurs de rappeler que la réforme initiée en 2011 organise la reprise des EJ sur l'ensemble du territoire à l'exception des départements et collectivités d'outre-mer où celles-ci demeurent, aujourd'hui encore, de la seule compétence des FSI.

À l'image des tendances observées en métropole, les EJ réalisées dans les territoires ultramarins⁸⁴ se sont dernièrement singularisées par une augmentation significative. S'il convient de souligner l'efficacité des FSI dans la réalisation de ces missions, cette distinction ne semble toutefois plus trouver de véritable justification et ne saurait perdurer dans le cadre du déploiement d'une police pénitentiaire. De nombreux interlocuteurs ont d'ailleurs évoqué une *évolution logique*.

Outre un abondement conséquent en effectifs, la reprise de cette mission justifiera la mise en place d'une organisation différente de celle déployée en métropole. L'éloignement des territoires, les spécificités locales et la diversité des fuseaux horaires nécessitent en effet une structuration adaptée aux réalités zonales, qui ne pourrait dépendre d'une ARPEJ située au siège de la direction des services pénitentiaires d'outre-mer (DSPOM) à Ivry sur Seine et de PREJ à vocation régionale.

⁸² Le TJ de Lyon a par exemple indiqué à la mission qu'en 2024, 18% des extractions sans enjeu procédural majeur n'avaient pas été réalisées, justifiant le renvoi de 243 procédures.

⁸³ La circulaire du 20 février 2025 rappelle que les PREJ mis en place au sein de chaque DISP ont vocation à réaliser les EJ. Elle pose par ailleurs le principe d'une possible mutualisation des moyens et précise que les EJ, requises par la juridiction de proximité, sont réalisées en première intention par les ELSP ajoutant que, par exception, certaines ELSP peuvent se voir confier des missions qui vont au-delà des EJ, pour prendre en considération des situations locales.

⁸⁴ EJ réalisées par les FSI dans le ressort de la DSPOM : 11 997 en 2024 contre 9 812 en 2021 – source DAP/DSPOM.

La création de délégations territoriales (DT) dans le cadre d'une réorganisation de la DSPOM permettrait en revanche une meilleure prise en compte des besoins de proximité et contribuerait à une reprise efficace de ces missions par l'AP. La mission *d'évaluation de la direction des services pénitentiaires d'outre-mer*⁸⁵ a récemment considéré, à cet égard, que la DT mise en place à titre expérimental dans l'océan indien avait *prouvé son efficacité*, estimant *nécessaire de déployer un format de DT* dans chaque territoire *selon une temporalité adaptée*. Cette reprise des EJ, nécessairement progressive, pourrait donc débiter d'abord dans la zone disposant déjà d'une DT puis se poursuivre au gré des créations des délégations.

Si ce nouveau schéma devait être retenu, la DSPOM pourrait assurer le pilotage, la conception et le suivi du transfert de charges, tandis que les DT⁸⁶ auraient vocation à assumer la régulation et l'attribution des missions aux ELSP déployées dans chaque EP ultramarin⁸⁷.

Recommandation 1. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : assurer la reprise des extractions judiciaires ultramarines par la police pénitentiaire sous l'égide de délégations territoriales à implanter dans le ressort de la direction des services pénitentiaires d'outre-mer.

2.1.1.2 Garantir une autonomie logistique et humaine

A ces difficultés persistantes s'ajoutent celles liées aux demandes de prêts de main forte adressées aux FSI pour concourir à la réalisation des EJ⁸⁸.

En effet, les réévaluations des niveaux d'escorte et la révision de leur composition⁸⁹, intervenues à la suite du drame d'Incarville, ainsi que l'augmentation du nombre de personnes détenues pour des infractions relevant du champ de la criminalité organisée⁹⁰, se sont traduites par une hausse sensible des demandes de prêts de main forte.

Dans ce contexte, les FSI opposent, très régulièrement, des refus conduisant l'AP à se placer en impossibilité totale et absolue et à déclencher le mécanisme de concours exceptionnel des FSI qui se trouvent par conséquent davantage sollicitées pour exécuter des EJ, en contradiction des principes posés par la circulaire du 24 juin 2024.

En dépit de situations contrastées selon les régions⁹¹, le nombre de refus global a en effet considérablement augmenté entre 2022 et 2024, pour atteindre une hausse de 122 %⁹².

Année	Demandes	Accords	Refus
2022	1725	1364	361
2023	1501	1220	281
2024	2683	1880	803
2022-2024	+55%	+37%	+122%

Source DAP RH

⁸⁵ Mission d'évaluation de la direction des services pénitentiaires d'outre-mer – IGJ - juin 2025.

⁸⁶ Océan atlantique, océan indien, pacifique Ouest et pacifique Est.

⁸⁷ Au 1^{er} juillet 2025 : sept établissements disposent d'une équipe dédiée (six agents au CD de Kone ; 12 agents au CP de Nouméa ; neuf agents au CD de Papeari ; 12 agents au CP de Baie Mahault ; 12 agents au CP de Remire-Montjoly (16 à terme) ; sept agents au CP de Majicavo ; 10 agents au CP de Saint Denis ; trois agents au CP de Faa'a) ; deux équipes sont en cours de déploiement (12 agents à la MA de Basse de Terre ; 16 agents au CP de Ducos) et une équipe est en projet (12 agents au CP du Port).

⁸⁸ Article D.57 du CPP : un renfort de l'escorte par les FSI peut être décidé en cas de transport d'une personne inscrite au répertoire des DPS ou, à titre exceptionnel, d'une personne présentant un risque d'atteinte très grave à l'ordre public.

⁸⁹ Circulaire du 20 février 2025.

⁹⁰ 319 personnes détenues étaient inscrites au 1^{er} janvier 2025 au répertoire des DPS contre 215 au 1^{er} janvier 2024.

⁹¹ Taux de refus passé de 17,95% en 2022 à 69,16% en 2024 pour la DISP de Bordeaux ; de 20,31% en 2022 à 64,46% en 2024 pour la DISP de Lyon ; de 0,56% en 2022 à 11,86% en 2024 pour la DISP de Paris ; de 46,94% en 2022 à 18,09% en 2024 pour la DISP de Lille ; de 57,62% en 2022 à 49,73% en 2024 pour la DISP de Marseille. Source DAP / DISP.

⁹² Les demandes de prêts de main forte concernaient environ 1800 personnes en avril 2025, classées en niveaux d'escorte trois et quatre soit 2,2% de la population hébergée – source DAP.

Ces refus peuvent être motivés par une évaluation différente de la dangerosité, par un engagement des FSI sur d'autres opérations ou bien encore par l'incompétence territoriale alléguée par le service sollicité⁹³.

Les ERIS, dont la vocation première n'est pourtant pas de sécuriser des EJ, se trouvent dans ces conditions fortement mobilisées sur ces missions⁹⁴, au détriment de la sécurisation et du maintien de l'ordre des EP.

En introduisant une nouvelle modalité de prise en charge des escortes de niveau trois par des ESR et en limitant les prêts de main forte aux extractions des personnes détenues relevant des escortes de niveau quatre et cinq, la révision récente de la doctrine d'emploi des ESP aura pour effet de diminuer le nombre de demandes de renforts.

La création d'une police pénitentiaire devrait permettre de dépasser ces objectifs en rendant l'AP autonome dans la réalisation des EJ pour les escortes de niveau zéro à quatre. Cependant, au regard des lourds enjeux, il conviendrait de maintenir la sécurisation des escortes de type cinq dans le champ de compétence des FSI et de prévoir une possibilité de solliciter, à titre exceptionnel⁹⁵, un prêt de main forte pour les escortes de niveau quatre.

Posée par l'ensemble des interlocuteurs de la mission comme la condition préalable indispensable à la pleine reconnaissance de la police pénitentiaire, la garantie d'une autonomie véritable constitue un enjeu prioritaire d'efficacité, de sécurité et de crédibilité institutionnelle.

Recommandation 2. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : rendre la police pénitentiaire autonome dans la sécurisation des escortes de niveau zéro à quatre.

Recommandation 3. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : engager une réflexion avec le ministère de l'intérieur visant à garantir la sécurisation des escortes de niveau cinq par les forces de sécurités intérieures et à maintenir une possibilité de solliciter, à titre exceptionnel, un prêt de main forte pour celles de niveau quatre.

2.1.1.3 Adapter les moyens aux besoins

Le transfert des emplois au ministère de la justice pour assurer les EJ a été très progressif avec une première allocation, sous-dimensionnée, de 800 ETP en 2011. Réévalués une première fois, pour atteindre 1200 ETP en 2013, les effectifs ont été portés à 1650 ETP par le plan de lutte anti-terrorisme en 2016 puis à 1801 ETP par le plan triennal (2018-2020).

Le rapport IGJ, IGA, IGF relatif à *l'évaluation 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) évoquait, enfin, la nécessité de créer 452 ETP supplémentaires.

Du fait des difficultés de recrutement, des mobilités et de la ressource contrainte, le taux de couverture des postes en PREJ⁹⁶ était cependant de 81% en mars 2025⁹⁷.

⁹³ La règle de répartition des zones de compétence fait l'objet d'une interprétation divergente selon le service à qui est adressé la demande, la police nationale se déclarant incompétente dès qu'une zone relevant de la gendarmerie est traversée, celle-ci se déclarant incompétente lorsque les points de départ et d'arrivée se trouvent en zone police et que le trajet se fait via l'autoroute.

⁹⁴ Nombre de missions réalisées à ce titre : entre 2023 et 2024, le nombre d'EJ sécurisées par les ERIS a augmenté de 60% en passant de 315 à 501.

⁹⁵ Cf. Annexe 2 de la circulaire précitée : *en cas de transport présentant un risque d'atteinte très grave à l'ordre public*.

⁹⁶ Cf. *Supra* 1.3.1.

⁹⁷ Source DAP : 1164 agents PREJ/ARPEJ et 242 agents EJV.

Les actions entreprises par la DAP, notamment en matière de formation des agents⁹⁸, visant à réduire ce taux de vacance, ne suffiront pas à garantir la réalisation de l'intégralité des EJ en métropole et dans les territoires ultramarins qui ne pourra se concevoir sans la mobilisation de moyens supplémentaires conséquents pour renforcer les PREJ, les ELSP et les ERIS⁹⁹.

Le déploiement de la police pénitentiaire devra donc être accompagné des moyens nécessaires à l'accomplissement de cette mission dans un cadre réglementaire adapté.

La dotation, à titre expérimental, de l'ERIS de Paris d'une brigade d'appui motocycliste¹⁰⁰ apparaît notamment particulièrement opportune et mériterait d'être développée puis déployée dans le ressort des autres DISP. Elle devrait permettre, à terme et dans la perspective de la sécurisation des escortes de niveau trois et quatre, de maîtriser l'évolution de certains convois par la régulation des flux de circulation.

Recommandation 4. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : déployer au sein de la police pénitentiaire une brigade d'appui motocycliste dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires.

2.1.2 Prendre en charge dépôts et attentes gardées

2.1.2.1 Renforcer la coopération institutionnelle

La gestion des dépôts est aujourd'hui confiée aux FSI dont la mission consiste dans l'accueil des escortes, la garde des locaux sécurisés (geôles ou attentes gardées), la surveillance et la présentation aux magistrats des personnes, extraites depuis des EP, en plus de celles qui, à l'issue de leur garde à vue, doivent être déférées devant un magistrat du parquet ou un juge d'instruction. Ainsi, une personne détenue extraite d'un EP par l'AP est placée, dès son arrivée dans une juridiction dotée des locaux *ad hoc*, sous la garde et la surveillance des FSI.

Relevant le bon dimensionnement des dépôts au regard du volume d'activité et la qualité des infrastructures immobilières, le rapport IGJ-IGF-IGA de 2021¹⁰¹ a souligné l'apport de ce dispositif d'optimisation des moyens permettant aux équipes d'extraction de l'AP d'être déchargées de la garde et des déplacements à l'intérieur des juridictions et d'être ainsi immédiatement mobilisables pour d'autres missions.

La pérennisation de ces dépôts et, dans la mesure du possible, leur développement au sein des juridictions, ont été recommandés dans ce rapport.

La circulaire du 2 septembre 2011 relative aux modalités de la reprise des missions d'EJ par le ministère de la justice¹⁰² mentionne la compétence de la police nationale dans la garde de dépôts de sécurité publique au sein de dix-sept TJ¹⁰³.

⁹⁸ En intégrant dans la formation initiale, qui sera allongée de six à huit mois à compter du mois de septembre 2025, les modules de formation et l'habilitation ESP offrant ainsi de nouvelles perspectives d'affectation aux agents sortants de l'ENAP ou bien encore en modifiant le dispositif d'habilitation des agents ESP qui repose désormais sur la délivrance d'une habilitation pérenne, et non plus renouvelable tous les deux ans, à l'issue d'une formation initiale obligatoire et validante, complétée d'une formation continue annuelle.

⁹⁹ Cf. *Infra* 3.1.1.

¹⁰⁰ Cf. *Supra* 1.1.1.

¹⁰¹ *Evaluation sur le transfert de la charge des missions d'extractions judiciaires au ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice à l'achèvement du cycle de reprise des régions*. Avril 2021 – IGJ N°040-21.

¹⁰² Cf. *Supra* 1.1.1.

¹⁰³ La surveillance est assurée dans treize d'entre eux par la DGPN (TJ de Bordeaux, Grasse, Le Havre, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Rouen, Saint Etienne, Strasbourg, Toulouse et Versailles) et dans quatre autres par la Préfecture de Police de Paris (TJ de Bobigny, Créteil, Nanterre et Paris).

Le rapport d'inspection précité distingue ces dépôts des attentes gardées qui existent dans sept autres sites¹⁰⁴, où les FSI assurent exclusivement la garde et la présentation aux magistrats des personnes déférées, ce qui conduit l'AP à garder et à présenter les personnes détenues extraites. La coexistence dans les mêmes locaux de FSI en charge des personnes déférées et d'agents pénitentiaires en charge des personnes extraites donne parfois lieu *de facto* à une co-surveillance entre les deux équipes, notamment là où il existe des secteurs de geôles distincts aux FSI et à l'AP¹⁰⁵.

Le fonctionnement des dépôts est en principe du ressort exclusif des FSI¹⁰⁶, également chargées de la police des audiences et de la sécurisation des locaux dans la totalité des juridictions, avec le concours parfois de sociétés privées, notamment pour le contrôle des accès aux juridictions et à leur surveillance.

La réalité de la situation est aujourd'hui plus complexe.

Dans certains dépôts¹⁰⁷, la surveillance des personnes extraites placées en geôles n'est assurée par les FSI que pour les seules personnes détenues en provenance des EP de proximité, le PREJ étant en charge de la surveillance des autres personnes extraites. A l'inverse, certaines attentes gardées sont exclusivement à la charge des FSI¹⁰⁸.

L'investissement des FSI est encore plus relatif s'agissant des présentations au parquet. Hormis aux TJ de Paris et de Créteil où elles assurent la totalité des présentations, les FSI en place ailleurs ne prennent en charge que certaines personnes extraites, selon des critères différents en fonction des dépôts¹⁰⁹. Dans la plupart des juridictions, les présentations sont aussi réalisées par les PREJ, notamment pour les personnes extraites dont ils assurent déjà la surveillance dans les geôles, en fonction de l'EP de provenance ou du type d'acte justifiant la présentation¹¹⁰. Dans certaines juridictions d'Ile-de-France, la totalité des personnes extraites est présentée par les PREJ¹¹¹.

La conduite en EP des personnes écrouées au terme de leur défèrement est en principe assurée par les FSI, ce qui n'exclut pas l'existence de dispositifs dérogatoires¹¹² aux termes desquels l'AP assure ce transport qui ne devrait pourtant pas relever de sa compétence.

L'accomplissement de fait par l'AP de telles missions en principe dévolues aux FSI, donc sans comptabilisation du personnel nécessaire pour les réaliser, a contribué à aggraver une situation RH déjà largement dégradée du fait de la sous-évaluation des transferts d'ETP lors de la reprise des EJ.

2.1.2.2 Organiser un transfert de compétences légitime

Envisagé dans la lettre de mission, le transfert des FSI à l'AP de la garde des dépôts et des attentes gardées dans les juridictions ainsi que la présentation des personnes extraites aux magistrats apparaît aujourd'hui logique et pertinent.

¹⁰⁴ TJ de Aix-en-Provence, Clermont-Ferrand, Draguignan, Meaux, Melun, Montpellier et Toulon.

¹⁰⁵ C'est le cas au TJ de Paris, au TJ de Pontoise et au TJ d'Evry.

¹⁰⁶ Le TJ et la CA de Paris présentent toutefois la particularité d'avoir des espaces distincts pour les personnes déférées et extraites. L'AP garde les personnes détenues, les FSI assurent leur présentation.

¹⁰⁷ Par exemple au TJ de Nantes et au TJ de Strasbourg.

¹⁰⁸ Par exemple au TJ de Draguignan.

¹⁰⁹ Au TJ de Lyon, les FSI n'assurent les présentations que pour les escortes de niveau un et deux en provenance de quatre EP de la DISP. Aux TJ de Nantes, de Strasbourg et de Lille, seules les personnes extraites en provenance des EP de proximité sont présentées par les FSI. Au TJ de Marseille, les présentations par les FSI concernent uniquement les personnes extraites en provenance du département des Bouches-du-Rhône, au TJ de Toulouse, celles en provenance de la région Midi-Pyrénées.

¹¹⁰ Au TJ de Nanterre, le PREJ assure les présentations devant le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention lorsque les personnes extraites sont écrouées ailleurs qu'à Nanterre. Au TJ de Bobigny, les personnes extraites qui comparaissent devant la cour d'assises ou la cour criminelle départementale sont présentées par le PREJ.

¹¹¹ TJ d'Evry, Fontainebleau, Meaux, Melun et Pontoise.

¹¹² Au TJ de Bobigny, les personnes déférées et écrouées à l'issue de leur comparution sont transférées par les FSI pour les incarcérations à la MA de Villepinte et par les PREJ pour les incarcérations dans d'autres EP franciliens.

La mission de garde est en effet inhérente au métier du personnel pénitentiaire et correspond à un savoir-faire à l'égard des personnes détenues, souligné en particulier par les autorités judiciaires depuis la reprise des EJ. Les agents pénitentiaires apportent en juridiction une plus-value indéniable du fait d'une meilleure connaissance des personnes extraites que ne peuvent avoir les FSI. Lorsque ces dernières sont déjà présentes au sein des dépôts, le bénéfice est aussi réel pour l'AP dans la mesure où la surveillance pénitentiaire à l'extérieur des EP permet une continuité de l'observation et contribue ainsi à une meilleure connaissance des personnes détenues.

L'intérêt de la reprise par l'AP de cette mission s'inscrit, selon la volonté de son directeur, *dans le sens de l'histoire* et l'objectif d'atteindre, dans la mesure du possible, l'autonomie complète dans la prise en charge des personnes détenues. Le retrait de cette charge aux FSI concrétiserait le transfert définitif de la mission des EJ à la charge de l'AP et permettrait, de surcroît, de mettre un terme aux différends antérieurs.

Une telle reprise par l'AP ne saurait toutefois entraîner le départ complet des FSI des dépôts des juridictions dans la mesure où les locaux sont partagés avec les personnes déferées qui sont en général plus nombreuses que les personnes extraites. Dans la logique d'organisation des EJ¹¹³, la présence des FSI reste également requise dans les dépôts lorsque sont extraites des personnes relevant du niveau d'escorte cinq et, à titre exceptionnel, du niveau quatre.

Dans ce contexte, la recommandation¹¹⁴ émise dans le rapport IGJ-IGF-IGA de 2021 précité reste justifiée en ce qu'elle préconisait des dépôts mutualisés tenus à la fois par des personnels pénitentiaires pour les personnes extraites et par des policiers pour les personnes déferées et proposait d'en confier la responsabilité à l'AP.

Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, selon la DAP, faute d'élaboration conjointe avec les FSI d'un état des lieux sur l'aménagement des locaux, sur la circulation dans les juridictions et sur les pratiques à mettre en œuvre, dont une élaboration en commun aurait permis aux deux ministères d'acter les principes de gestion partagée de ces espaces¹¹⁵.

2.1.2.3 Anticiper un besoin accru d'effectifs

Le transfert de charge des missions de garde des dépôts, permettant la prise en charge complète par l'AP des personnes extraites présentes dans les juridictions, nécessite une évaluation des besoins en moyens humains réalisée conjointement avec les services du ministère de l'intérieur.

La mission n'a toutefois pas été en mesure de procéder à cette étude en l'absence de saisine conjointe des autres inspections générales et du fait du refus de l'autorité mandante de solliciter directement les services du ministère de l'intérieur afin de disposer de ces données. En outre, les éléments chiffrés recueillis à son initiative auprès des procureurs de la République et des DI n'ont pas permis d'arrêter une répartition des attributions en proportion des volumes d'activité respectifs de l'AP et des FSI ni *a fortiori* une estimation fiable des ETP nécessaires.

Saisie sur ce point, la DAP a néanmoins transmis un chiffrage fondé sur des évaluations menées au cours de ces dernières années intégrant la situation endémique de surpopulation des établissements. Elle estime le nombre d'ETP supplémentaires pour la reprise totale des dépôts à 480.

¹¹³ Cf. *Supra* 2.1.1.

¹¹⁴ Recommandation 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.*

¹¹⁵ De même n'ont pas été conduites les études immobilières et de sécurité nécessaires dans les juridictions bénéficiant de simples attentes gardées pour les doter d'un véritable dépôt.

La mission suggère de considérer cette estimation avec prudence¹¹⁶ et préconise un rapprochement avec le ministère de l'intérieur pour affiner le nombre d'ETP nécessaires au transfert de compétences.

Sous réserve de ce préalable indispensable, la mission recommande la création de dépôts mutualisés au sein des juridictions des groupes I et II tenus, à la fois, par des personnels pénitentiaires et policiers pour une prise en compte respective et séparée des personnes extraites et déferées et propose d'en confier la responsabilité à l'AP. Elle suggère néanmoins de ne pas modifier l'organisation actuelle spécifique du TJ et de la CA de Paris dont le fonctionnement des différents secteurs gérés par l'AP et les FSI apparaît satisfaisant aux yeux de tous les acteurs concernés.

Sur la base d'une estimation fine des besoins, la mission recommande également une mise en œuvre progressive de la reprise des dépôts des juridictions par l'AP au gré des abondements en ETP. Elle réitère la proposition émise par le rapport d'inspection précité de continuer à faire appel, pour armer les dépôts mutualisés, à des réservistes de la police nationale et de l'AP préalablement formés¹¹⁷.

Enfin, la mission considère utile de rappeler qu'un transfert de charge dans les dépôts au profit de l'AP ne signifie pas un désengagement des FSI dans des missions de sécurisation des juridictions qui lui sont propres, notamment la police des audiences.

Recommandation 5. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : envisager progressivement la reprise des dépôts des juridictions par la police pénitentiaire au gré des abondements en ETP.

Recommandation 6. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : engager des discussions avec le ministère de l'intérieur visant à mettre en place des dépôts mutualisés tenus, à la fois, par des personnels de la police pénitentiaire pour les personnes extraites et par des policiers pour les personnes déferées dans les juridictions des groupes I et II.

2.1.3 Gérer extractions médicales et gardes statiques

2.1.3.1 Conforter une compétence naturelle

En matière de transport et de garde des personnes détenues vers et au sein des établissements de soins, les compétences sont aujourd'hui partagées entre l'AP et les FSI. Le personnel pénitentiaire a en charge le transport (aller et retour) entre l'EP et l'hôpital, ainsi que la garde lors de l'attente et des consultations, à l'exception de celui des petites maisons d'arrêt qui ne possèdent pas de moyens suffisants. Les FSI saisies par l'autorité préfectorale assurent la garde dite *statique* en cas d'hospitalisation, quelle que soit la durée de celle-ci¹¹⁸.

Ce sujet est une source de tensions quotidiennes et incessantes entre les responsables pénitentiaires et les services de police et de gendarmerie, qui considèrent comme *indue* la garde des personnes détenues, et nécessite souvent l'arbitrage de l'autorité préfectorale lorsque l'AP sollicite des FSI pour la mise en place d'une garde statique¹¹⁹.

¹¹⁶ Cf. *Infra* 3.1.1.

¹¹⁷ A noter toutefois que les agents de la réserve civile pénitentiaire peuvent intervenir en soutien des EJ au titre de la garde de geôles en juridiction mais qu'ils ne sont pas autorisés à porter ou utiliser une arme, ni procéder à la fouille de personnes détenues.

¹¹⁸ Article R 6111-40-2 du code de la santé publique. A l'exception des personnels pénitentiaires en poste à l'UHSI de la Pitié-Salpêtrière (Paris) qui assurent les gardes statiques des personnes détenues hospitalisées au sein de l'hôpital de rattachement.

¹¹⁹ Note DAP NOR : JUSK 1905143N du 26 juillet 2018.

Le mécontentement des FSI est d'autant plus fort que, pour la plupart d'entre elles, les hospitalisations se font dans l'urgence et non dans le cadre d'une programmation, et que leur durée dépasse fréquemment les 48 heures, terme au-delà duquel les personnes détenues doivent en principe être admises en UH et gardées par l'AP. L'intitulé de la dernière note DAP relative aux demandes de garde statique illustre la difficulté des CE en la matière¹²⁰.

Ces dernières années ont vu le phénomène s'amplifier du fait de l'augmentation du nombre des hospitalisations depuis 2021¹²¹, dans un contexte de suroccupation généralisée des établissements. Au sein des EP, les unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP) prennent en charge une population soumise à une plus grande précarité sanitaire que la population générale, nécessitant de ce fait une intervention médicale croissante¹²².

Le souhait du ministère de l'intérieur de rétrocéder les gardes statiques rejoint la volonté des acteurs pénitentiaires de ne plus être dépendants des FSI pour exercer une mission dont l'AP a déjà partiellement la charge. Dans l'attente de la mise en place d'une garde statique, la personne détenue est en effet surveillée par le personnel pénitentiaire et il n'est pas rare que le relai des FSI ne survienne qu'à la toute fin de l'hospitalisation.

Cette évolution vers l'autonomie est aussi cohérente avec la culture professionnelle du personnel pénitentiaire. Pour la plupart des personnes rencontrées, la mission de garde statique à l'hôpital correspond davantage au cœur de métier du surveillant, fondée sur la connaissance des personnes détenues, qu'à celui du policier. La reprise de la mission permettrait en outre une continuité dans une prise en charge aujourd'hui interrompue du fait de la compétence des FSI¹²³.

L'unique réserve apportée à la plénitude de compétence de l'AP pour assurer les extractions médicales et les gardes statiques à l'hôpital concerne, à l'identique de la problématique des EJ, les personnes détenues relevant d'une escorte cinq dont la dangerosité justifie un transport et une surveillance à l'hôpital par les FSI.

S'agissant des personnes en escorte quatre, les demandes de prêts de main forte doivent rester envisageables, conformément à la réglementation actuelle, pour les DPS et les personnes détenues dont la personnalité ou les circonstances locales font apparaître des risques sérieux de troubles à l'ordre public¹²⁴.

2.1.3.2 Mesurer l'impact humain

L'unanimité sur le principe d'une reprise des gardes statiques s'accompagne d'un scepticisme sur la capacité de l'AP à la perspective d'en avoir les moyens sur le plan des RH, dans un contexte où le taux de couverture des postes¹²⁵ ne permet pas aujourd'hui d'assurer pleinement la totalité de ses missions. La crainte de missions nouvelles réalisées au détriment de celles inhérentes à la détention est alimentée par le souvenir encore vif du sous-dimensionnement des besoins en personnel au moment de la reprise des EJ.

Les gardes statiques étant aujourd'hui assurées par les FSI, la DAP ne dispose pas de statistiques fiabilisées pour évaluer les besoins en personnel nécessaires à la reprise de la mission. L'estimation ne peut être produite indépendamment des services du ministère de l'intérieur, qui n'ont pu être approchés par la mission pour les raisons évoquées *supra*¹²⁶.

¹²⁰ Note DAP du 18 mars 2024 relative à la procédure à suivre lors des difficultés à obtenir le renfort des forces de sécurité intérieure lors d'une demande de garde sur émission d'un bulletin d'hospitalisation.

¹²¹ 6231 hospitalisations en 2021, 6453 en 2022, 6660 en 2023, 6948 en 2024.

¹²² Par ailleurs, même si les plateaux techniques existent au sein des USMP, les carences en médecins, notamment parmi les spécialistes, et la difficulté pour organiser leur venue en détention obligent de plus en plus à transporter les personnes détenues dans les hôpitaux.

¹²³ Notamment pour faciliter le lien avec l'autorité judiciaire en cas de demandes de suspension de peine.

¹²⁴ Circulaire DAP du 20 février 2025 - annexe 2.

¹²⁵ Cf. *Supra* 1.3.1.

¹²⁶ Cf. *Supra* 2.1.2.3.

En 2024, la DAP a enregistré 6948 hospitalisations pour une durée totale de 88 876 heures, soit une durée moyenne de 127 heures par admission, sans distinction entre les hospitalisations somatiques nécessitant une garde statique et les hospitalisations psychiatriques qui en sont dispensées.

Ces données sont significatives d'une augmentation du nombre général d'hospitalisations mais aussi, paradoxalement, d'une diminution de leur durée depuis 2021¹²⁷. En revanche, s'agissant des hospitalisations somatiques, elles ne spécifient pas les heures durant lesquelles les agents assurent de fait des gardes statiques en attendant d'être relevés par les FSI, notamment lorsqu'une admission résulte d'une consultation initiale.

De manière générale, la mesure par la DAP des temps respectifs de garde d'une personne hospitalisée par ses agents puis par les FSI doit être appréhendée avec précaution. L'exactitude de la retranscription du passage de relai entre les agents des deux administrations est en effet dépendante des modalités de renseignement de GENESIS. La mission suggère d'ailleurs à la DAP de réaliser une enquête sur une période courte afin de pouvoir comparer les résultats obtenus avec ceux fournis par les FSI.

Les références de calcul des besoins en personnel sont anciennes et extérieures à l'AP, consistant en deux rapports établis respectivement en 2004 et 2007. Le premier, le rapport Belluteau¹²⁸, propose un transfert rapide et intégral des missions à caractère médical à l'AP et l'assortit d'un besoin de 2000 ETP, calculé à partir d'une expérimentation menée dans le ressort de la direction régionale des services pénitentiaires¹²⁹ (DRSP) de Strasbourg. Le second, un rapport inter-inspections de 2007 sur la même thématique¹³⁰, avance, à partir d'une extrapolation des chiffres contenus dans le rapport Belluteau, une estimation d'un besoin à hauteur de 2205 ETP¹³¹.

La DAP a transmis à la mission une note présentant une évaluation des ETP nécessaires à la reprise des gardes statiques, en se fondant sur les chiffres émanant de ces deux rapports et en intégrant l'augmentation considérable de l'effectif de population incarcérée entre 2007 et 2025¹³².

La note annonce *une estimation actualisée après péréquation à hauteur de 3133 ETP*¹³³ et précise que *ce chiffre est susceptible d'évolution en fonction des choix organisationnels retenus*.

Si cette compétence nouvelle doit être intégrée parmi les autres missions relevant des ESP, notamment pour assurer aux agents une diversité professionnelle et garantir leur polyvalence, l'estimation chiffrée des besoins devra être affinée au regard des choix stratégiques, qui devront être opérés au niveau interrégional, relatifs à l'autorité décisionnaire pour la réalisation des gardes statiques et aux unités, PREJ ou ELSP, chargées de les assurer.

¹²⁷ Le nombre d'hospitalisations est en hausse constante alors que sont en baisse sur les mêmes périodes leur volume horaire (1 154 177 heures en 2021, 1 103 942 heures en 2022, 1 103 976 heures en 2023) et leur durée moyenne (185 heures par hospitalisation en 2021, 171 en 2022 et 165 en 2023).

¹²⁸ Rapport sur le transfert à l'AP des charges d'escortes, gardes, extractions médicales et judiciaires, adressé aux ministres de l'intérieur et de la justice de M. Belluteau, conseiller référendaire à la Cour des Comptes.

¹²⁹ Dénomination antérieure à la terminologie actuelle des DISP.

¹³⁰ Rapport sur le transfert à l'administration pénitentiaire de la mission de garde et d'escorte des détenus hospitalisés - Inspection générale des Finances, Inspection générale de l'Administration, Contrôle général des armées, Inspection générale des services judiciaires - Juillet 2007.

¹³¹ 738 878 heures/fonctionnaires comptabilisées sur le plan national par la police, dont 48 839 pour la DRSP de Strasbourg, soit un coefficient multiplicateur de 15 à appliquer au besoin de 147 emplois nécessaires pour la reprise des missions sur la DRSP de Strasbourg soit un total de 2205 emplois pour l'ensemble de l'AP.

¹³² 58 400 personnes détenues en 2007, 84 447 au 1^{er} juin 2025, soit une augmentation de 44,6%.

¹³³ Aucun détail n'a été communiqué sur le mode de calcul aboutissant à ce résultat.

Ainsi, sous réserve des abondements en effectifs, de leur évaluation affinée et d'une adaptation aux caractéristiques particulières de chaque DISP pour faciliter la mutualisation des moyens¹³⁴, la mission souligne la nécessaire autonomisation de l'AP dans la réalisation de ces missions.

Recommandation 7. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : assurer l'autonomie de la police pénitentiaire dans la réalisation des extractions médicales et des gardes statiques des personnes détenues et limiter le recours aux FSI à la prise en charge de celles relevant d'une escorte cinq et, le cas échéant, au prêt de main forte pour celles relevant d'une escorte quatre ainsi que, de manière transitoire, pour les extractions des personnes écrouées dans les établissements pénitentiaires dépourvus de moyens suffisants.

Recommandation 8. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : se rapprocher des services du ministère de l'intérieur pour déterminer les besoins en ressources humaines complémentaires nécessaires à la réalisation par la police pénitentiaire des gardes statiques et organiser une montée en charge progressive pour leur reprise au gré des abondements en ETP dans chaque direction interrégionale.

2.2 Vers un renforcement de la sécurité

2.2.1 Accroître la sécurité périmétrique et intérieure

2.2.1.1 Des fonctions encore trop peu investies

Les ELSP ont vocation à assurer la sécurisation intérieure et périmétrique des EP, identifiée par la mission comme un enjeu majeur.

Renforcées, le cas échéant, des ERIS et des unités cynotechniques, les ELSP doivent réaliser des opérations de contrôle¹³⁵, l'accompagnement des mouvements des personnes détenues dont la dangerosité le justifie et intervenir en cas d'incident afin d'aider à sa résolution, sécuriser la zone et éviter sa propagation, en attendant l'arrivée des équipes d'intervention.

Les opérations de sécurisation périmétrique consistent à réaliser des patrouilles sur l'ensemble du domaine affecté à l'EP ou à ses abords immédiats¹³⁶ en vue de protéger les points sensibles et dissuader les personnes extérieures de tout acte nuisant à la sécurité et au bon ordre (projections, parloirs sauvages...)¹³⁷. A cette occasion les agents peuvent intervenir¹³⁸ pour procéder au contrôle des personnes à l'égard desquelles il existe une raison sérieuse de penser qu'elles se préparent à commettre une infraction portant atteinte à la sécurité de l'EP, la constatation d'une infraction flagrante les autorisant à les interpeller¹³⁹.

¹³⁴ Cf. *Infra.* 2.1.3.2.

¹³⁵ Rondes intérieures, contrôle des circuits d'intervention, contrôles thématiques des équipements, organisation et réalisation de fouilles sectorielles (zones d'hébergement, ateliers, salles d'activités, terrain de sport ou gymnase, etc.), fouilles ordinaires ou approfondies de cellule, contrôle des personnes détenues (utilisation des moyens matériels de détection, fouilles par palpation, fouilles intégrales).

¹³⁶ Articles L223-17 à L.223-19 du code pénitentiaire.

¹³⁷ Circulaire du 20 février 2025 - annexe 3 relative aux *conditions de réalisation des missions de sécurisation périmétrique*.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Article 73 du CPP : dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'OPJ le plus proche.

Les agents peuvent ainsi inviter la personne concernée à justifier de son identité, procéder à des palpations ou bien encore à l'inspection visuelle de ses bagages et, avec le consentement de la personne, à leur fouille. En cas de refus de la personne de se soumettre au contrôle, les agents peuvent la retenir, en utilisant le cas échéant la force strictement nécessaire, et rendent compte à l'OPJ compétent qui peut ordonner de lui présenter la personne ou de la retenir jusqu'à son arrivée ou celle d'un agent de police judiciaire (APJ) placé sous son contrôle.

De nombreux interlocuteurs ont pourtant décrit la faiblesse des moyens consacrés à ces missions considérées par certains comme une simple *variable d'ajustement de leur activité*.

La priorité accordée à la réalisation des EJ et des extractions médicales a conduit l'AP à mobiliser les ELSP sur ces missions au détriment de la vigilance dissuasive qui doit s'exercer dans les EP et sur leur environnement immédiat¹⁴⁰. Dans certaines DISP, la direction opérationnelle des ELSP, pourtant placées sous l'autorité hiérarchique du CE, est *de facto* assurée par l'ARPEJ.

Dans le même sens, les ERIS sont désormais majoritairement engagées sur des missions d'extractions ou de transfèvements¹⁴¹.

Il convient de rappeler que le déploiement des ELSP s'est fait de façon progressive, en raison du nombre limité d'ETP dédiés à ces équipes. La DAP, qui recensait 122 ELSP au 1^{er} février 2025, visait comme objectif de finaliser avant la fin de l'année 2025 ce déploiement dans tous les EP¹⁴².

De plus, de nombreuses ELSP n'ont, à ce jour, pas été en mesure d'investir le champ de la sécurité périmétrique en raison de l'impossibilité d'organiser la formation des agents à cette mission nouvelle.

Dans ce contexte, seules 38 ELSP assuraient des missions de sécurité périmétrique au 1^{er} avril 2025¹⁴³.

2.2.1.2 Des missions à rendre pleinement effectives

Plusieurs interlocuteurs ont hiérarchisé les trois attributions principales des ELSP en distinguant par ordre de priorité les missions extérieures armées, la sécurité intérieure puis la sécurité périmétrique, précisant qu'il était illusoire de chercher à les couvrir dans leur intégralité en l'état des effectifs disponibles tout en rappelant que la sécurité périmétrique était en outre conditionnée par l'allocation d'agents spécifiquement formés.

L'insuffisante prise en compte des missions de sécurité intérieure et périmétrique ne saurait cependant perdurer dans un contexte de grande vulnérabilité de certains EP confrontés à une surpopulation carcérale sans précédent. De récents, multiples et graves incidents¹⁴⁴ ont, à cet égard, mis en évidence des défaillances de surveillance importantes sur le périmètre extérieur.

La police pénitentiaire devrait, dans ce contexte, avoir pour objectif de renforcer la protection des agents et des personnes détenues, prévenir les projections, intrusions ou actes hostiles et faciliter la recherche de téléphones en détention.

Concernant la sécurité intérieure, il convient de souligner l'évolution du nombre de comptes-rendus d'incidents (CRI) rédigés entre 2021 et 2023¹⁴⁵, tendance pouvant s'expliquer par l'augmentation de la population carcérale.

¹⁴⁰ L'ELSP de la MA de Fresnes a indiqué avoir réalisé 1841 missions extérieures en 2024 mais avoir, dans le même temps, quasiment abandonné les missions de sécurisation intérieure et périmétrique.

¹⁴¹ Les ERIS ont réalisé 2236 missions en 2024. Les missions de transfèrement représentaient 27% des missions en 2024 (contre 24% en 2023) ; les missions d'EJ et d'extractions médicales représentaient 27% des missions en 2024 (contre 17% en 2023) ; la participation aux fouilles sectorielles représentait 8% des missions en 2024 (contre 9% en 2023).

¹⁴² A l'exception des centres de semi-liberté, des établissements pénitentiaires pour mineurs et des structures d'accompagnement à la sortie.

¹⁴³ Source DAP-SP3.

¹⁴⁴ Actions violentes commises dans le courant du mois d'avril 2025 au nom du groupe DDPF contre l'ENAP, des EP (Toulon-La Farlède, Nanterre, Aix-Luynes, Valence, sud-francilien...) ou des logements d'agents.

¹⁴⁵ 79 021 en 2021 ; 87 179 en 2022 et 92 343 en 2023, soit une augmentation de 16,86%. Source DAP-EX3- extractions et traitement de données disciplinaires GENESIS.

Si les réponses pénales apportées par les juridictions aux infractions signalées aux parquets s'avèrent empreintes de fermeté¹⁴⁶, leur nombre reste limité¹⁴⁷.

La loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic¹⁴⁸ a créé une nouvelle infraction réprimant le fait de s'introduire ou de tenter de s'introduire, sans motif légitime, dans le domaine matériellement délimité affecté à un établissement pénitentiaire ou de pénétrer dans un établissement pénitentiaire ou d'en escalader l'enceinte¹⁴⁹. Cette nouvelle incrimination, qui impose, au préalable, à l'AP de délimiter son domaine avec des signalétiques adaptées, justifie de renforcer sensiblement la sécurité périmétrique, au risque de rendre inopérantes ces nouvelles dispositions, afin de pouvoir interpellier les auteurs de ces infractions et d'organiser leurs remises à un OPJ.

Si de trop rares EP peuvent compter sur la présence d'OPJ en leur sein et d'autres sur des groupes dédiés dans les commissariats ou brigades territorialement compétents¹⁵⁰, la plupart des interlocuteurs de la mission a souligné l'insuffisante disponibilité des FSI, elles-mêmes dépourvues de moyens humains adaptés aux enjeux, souvent dans l'impossibilité de se présenter sur les lieux dans les délais prévus par la procédure¹⁵¹.

Plusieurs EP ont d'ores et déjà signé avec les FSI un protocole déterminant les modalités de mise à disposition d'une personne interpellée par les agents de l'ELSP sur le domaine et aux abords directs de l'établissement¹⁵².

Afin de rationaliser l'emploi des moyens mobilisés par l'AP et les FSI et de garantir l'efficacité de chacun dans le cadre d'une mission partagée, il apparaît indispensable d'encourager la mise en œuvre de stratégies locales, conjointes et ambitieuses¹⁵³.

De manière plus globale, la mission souligne qu'il importe de sanctuariser une partie des effectifs des ELSP sur la sécurité intérieure et périmétrique. La détermination du nombre de postes à réserver nécessitera un dialogue entre chaque EP et la DISP pour fixer la nature des postes et leur nombre en fonction des spécificités locales¹⁵⁴.

Le déploiement d'une police pénitentiaire devrait en effet justifier la mise en place d'une organisation permettant aux ARPEJ un emploi proportionné et maîtrisé des effectifs relevant de l'autorité du CE pour assurer des EJ, tout en garantissant à ce dernier de conserver la direction opérationnelle des effectifs affectés à la sécurité intérieure et périmétrique.

La structuration de ces services devrait en outre reposer sur la présence d'un nombre d'agents suffisant de jour comme de nuit, en semaine comme le week-end, pour réaliser les missions qui leur sont dévolues. Plusieurs interlocuteurs ont estimé que l'organisation d'astreinte de week-end ne pouvait être envisagée avec des ELSP comptant moins de neuf agents, considérant par ailleurs que la mise en place d'une astreinte de nuit nécessitait une équipe d'au moins 12 agents¹⁵⁵.

¹⁴⁶ SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/BEPP.

¹⁴⁷ L'analyse de la réponse pénale apportée aux infractions visées aux articles 434-35 et 434-35-1 du code pénal met en évidence un taux de réponse pénale de 96,5% (sur 3359 affaires poursuivables ayant justifié 3242 réponses pénales) et un taux de poursuite de 85,2% en 2024 (479 alternatives aux poursuites et 2763 poursuites devant une juridiction). Concernant les violences commises sur un agent de l'AP, ces taux s'élèvent respectivement à 97,7% et à 86,3% (77 procédures alternatives et 483 poursuites). Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/BEPP.

¹⁴⁸ Loi n°2025-532 du 13 juin 2025.

¹⁴⁹ L'article 434-35-1 du code pénal.

¹⁵⁰ Cf. *Infra* 3.2.2.

¹⁵¹ Ainsi, pour la MA de Lyon-Corbas qui hébergeait 1166 personnes détenues au 6 juin 2025, le groupe dédié au sein de la brigade territoriale de Corbas est composé de huit militaires et a été destinataire de 1043 saisines en 2024, ayant à la même date 463 procédures en cours.

¹⁵² Ces protocoles précisent le périmètre de la zone d'intervention, le rôle respectif de chacune des parties, l'identification des locaux pénitentiaires dans lesquelles les personnes non détenues pourront être maintenues avant d'être remises aux forces de sécurité intérieure, les modalités de présentation immédiate à l'OPJ, les délais d'intervention, les conditions de stockage, de remise des objets illicites et de traçabilité des opérations.

¹⁵³ Par exemple celles développées par les ERIS de Lille et Paris qui ont récemment acquis des fusils anti-drones, permettant de géolocaliser et appréhender les télépilotes.

¹⁵⁴ Moins d'agents quand il n'y a pas de domaine pénitentiaire par exemple.

¹⁵⁵ La DAP estime que le déploiement d'ELSP comprenant 12 agents chacune, sur les établissements de plus de 200 personnes détenues, justifierait 1650 ETP supplémentaires.

Par ailleurs, pour que la police pénitentiaire soit pleinement efficace, chaque DISP devra être dotée d'une unité cynotechnique¹⁵⁶ susceptible d'être déployée, au même titre que les ERIS, en soutien des équipes locales afin de mener des opérations de contrôle régulières, ambitieuses et dissuasives, à l'image des trois équipes actuelles¹⁵⁷.

Il conviendrait cependant de doter ces équipes de chiens formés à la détection de produits illicites sur les personnes détenues et celles qui se présentent au parloir¹⁵⁸, et non simplement, comme c'est le cas aujourd'hui, sur les effets et dans les cellules.

Recommandation 9. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : sanctuariser une partie des effectifs de la police pénitentiaire pour les missions de sécurité intérieure et périmétrique dans chaque établissement pénitentiaire.

Recommandation 10. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : doter chaque direction interrégionale des services pénitentiaires d'une unité cynotechnique au sein de la police pénitentiaire.

2.2.2 *Affermir l'ancrage outre-mer*

Le maintien de l'ordre, de la sécurité et de l'autorité dans les EP d'outre-mer, confrontés à des problématiques structurelles spécifiques majorées par leur isolement géographique, représentera un enjeu important de la police pénitentiaire. Les ERIS, déployées dans chaque DISP, à l'exception de la DSPOM, constituent une force spécialisée, capable d'intervenir rapidement pour prévenir les violences et rétablir l'ordre.

En l'absence d'ERIS dans les territoires ultramarins, la DAP a pu être amenée à créer, en situation de crise, des dispositifs composés d'agents volontaires mobilisés

au sein des ERIS métropolitaines¹⁵⁹. Les années 2023 et 2024 ont été plus particulièrement marquées par des interventions de ce type à Mayotte¹⁶⁰ et en Nouvelle Calédonie¹⁶¹.

Ces déploiements, dans des circonstances de très fortes mobilisations extérieures des FSI, ont illustré la capacité d'adaptation et la pertinence opérationnelle des ERIS dans des environnements dégradés, en garantissant la prévention et la gestion efficace d'incidents graves, en renforçant la sécurité du personnel pénitentiaire, en rétablissant l'ordre au sein des EP tout en assurant un soutien opérationnel, logistique, expert et décisif dans la mise en œuvre d'opérations spécifiques (sécurisation périmétrique, ouvertures, fouilles de cellule, mouvements sensibles...).

Ils se sont en revanche révélés complexes à organiser et particulièrement coûteux dans un contexte de RH insuffisantes et de besoins croissants sur l'ensemble du territoire métropolitain.

¹⁵⁶ Effectifs de référence des trois équipes existantes : 3 officiers, 3 brigadiers-chefs, 38 surveillants.

¹⁵⁷ Nombre d'interventions : 516 missions en 2024 – Source DAP.

¹⁵⁸ Opérations aujourd'hui réalisées par des chiens à disposition des FSI et donc à faible fréquence.

¹⁵⁹ Le DI sous l'autorité hiérarchique duquel les ERIS sont placées peut décider de leur emploi pour les missions n'excédant pas trois jours et dans le ressort de sa DISP. Elles peuvent en outre être activées par le DAP après saisine du DI pour les missions d'une durée supérieure ou nécessitant le déplacement d'une ou plusieurs équipes sur le ressort d'une autre DISP.

¹⁶⁰ En 2023, une mission de sécurisation du CP de Majicavo a été engagée à compter du mois d'avril dans le cadre de l'opération Wuambushu. Des agents ERIS se sont relayés tous les mois, de la fin du mois de décembre jusqu'au mois de juillet 2024. Le 28 septembre suivant, une prise d'otage suivie d'une mutinerie a conduit à la mobilisation d'une seconde mission qui s'est achevée à la fin du mois de novembre 2024. Enfin, un effectif a de nouveau été envoyé sur place le 16 décembre 2024 en sécurisation du CP à la suite du cyclone tropical Chido afin d'anticiper d'éventuels débordements en détention.

¹⁶¹ A la suite de violentes mutineries au sein du CP de Camp Est à Nouméa en marge des émeutes survenues sur l'île, dans un contexte marqué par une situation extrêmement tendue, un dispositif de sécurisation ERIS a été mis en place du mois de mai au mois de décembre 2024 afin de contenir des mouvements collectifs coordonnés, un climat de contestation et de défiance envers l'AP, des actes de vandalisme et un risque accru d'évasion.

Si l'AP a fait le choix, jusque-là et en l'absence d'ERIS dédiée, de renforcer les ELSP ultramarines, la récurrence récente des crises ayant justifié la mobilisation d'ERIS a mis en évidence la nécessité de repenser la conduite de cette mission par une police pénitentiaire. Celle-ci devra être en mesure de s'adapter aux besoins de sécurisation des EP ultramarins, en comptant sur une équipe d'intervention experte et facilement mobilisable dans des territoires éloignés les uns des autres et situés à plusieurs milliers de kilomètres de la métropole.

À cet égard, différentes options ont été évoquées.

La première, consistant à créer une ERIS basée au siège de la DSPOM est apparue inopportune à la mission en ce qu'elle risquerait d'être insuffisamment opérationnelle en raison de son éloignement des territoires concernés.

Inspirée des stratégies récemment développées, une deuxième solution reposant sur la mise en place d'une astreinte nationale dans chaque ERIS, qui permettrait une projection en cas de crise, lui paraît également devoir être écartée. L'analyse des derniers déploiements à Mayotte et en Nouvelle Calédonie a en effet mis en évidence des difficultés de mobilisation importantes ayant retardé et compliqué la constitution des équipes à projeter.

La troisième option, qui suppose l'implantation d'une section ERIS dans chaque zone, pourrait accompagner la mise en place d'une organisation adaptée à la reprise des EJ en outre-mer¹⁶². Présentant un risque de sous-emploi sur des ressorts comptant un nombre limité d'établissements, la mission souligne que cette option, séduisante dans son principe, apparaît toutefois peu réaliste en pratique au regard des effectifs qui seraient nécessaires¹⁶³ et des moyens à envisager pour maintenir ces équipes spécialisées à un très haut niveau de compétences. En outre, ce schéma ne garantirait pas une intervention rapide pour mettre fin à un incident majeur, à l'exception de ceux survenant dans les EP du territoire d'implantation de la base retenue pour couvrir la zone.

La mission préconise pour sa part de retenir une quatrième proposition visant à créer une section supplémentaire au sein des ERIS de Paris, susceptible d'être déployée sans délai dans un territoire ultramarin en cas de besoin identifié par le DI de la DSPOM et confirmé par la DAP. Constituée d'agents volontaires, à jour de leurs vaccins, titulaires de passeports valides et mobilisables rapidement, cette section devrait permettre de ne pas reproduire les difficultés et les pertes de temps observées en 2023 et 2024 pour constituer les équipes, tout en garantissant un niveau élevé d'engagement. La mission précise qu'au demeurant, l'activité très importante de l'ERIS de Paris, justifie un renfort d'effectifs en l'absence de missions ultramarines pour cette section dédiée.

En outre, faute de pouvoir répondre à la problématique de l'urgence immédiate il conviendra de consolider la sécurisation des sites (post incident ou en cas de situation de tension forte anticipée) par le renforcement des ELSP.

Afin d'assurer la mise en place d'une organisation efficace en simplifiant les opérations d'acheminement du matériel et de l'armement qui se sont révélées, lentes, coûteuses et complexes, il apparaît par ailleurs nécessaire d'envisager l'implantation d'une armurerie déportée dans chaque zone.

Recommandation 11. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : créer une section supplémentaire au sein des ERIS de Paris susceptible d'être déployée en urgence dans les territoires ultramarins, disposant d'une armurerie dans chaque zone.

Recommandation 12. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : poursuivre le renforcement des équipes locales de sécurité pénitentiaire au sein des établissements ultramarins.

¹⁶² Cf. *Supra* 2.1.1.

¹⁶³ La DAP évalue à 80 ETP les effectifs nécessaires à la création d'une ERIS ultramarine composée de six sections pour 409 ETP actuellement localisés dans les DISP de métropole.

2.3 Vers une gouvernance unifiée

2.3.1 Créer une entité nationale de référence

2.3.1.1 Saisir une opportunité stratégique

La création d'une police pénitentiaire est manifestement une idée ancienne. Certains interlocuteurs de la mission la qualifient même de *serpent de mer*¹⁶⁴ ou s'en approprient la première revendication¹⁶⁵. La force sémantique du terme *police* est réelle pour une administration qui s'est émancipée du ministère de l'intérieur en 1911 mais dont les missions ne cessent, depuis la création des ERIS, de s'élargir à des champs auparavant couverts par les FSI.

Créer une telle entité nationale s'inscrirait dans la continuité des évolutions observées depuis plus de vingt ans. Ce constat est partagé par l'ensemble des personnes entendues, même les plus réticentes à cette évolution. La reprise de nouvelles missions actuellement réalisées par policiers et gendarmes est souvent qualifiée, à l'instar du DAP, de *conforme au sens de l'histoire*. Pour certains acteurs du monde judiciaire, qui constatent *le savoir-faire démontré par l'AP pour réaliser des opérations de police à l'intérieur et à l'extérieur des établissements*, la question ne fait pas débat.

La création d'une police pénitentiaire ne saurait toutefois se réduire à la poursuite d'un mouvement d'expansion du périmètre des missions pénitentiaires. Elle doit en effet répondre à un besoin, le premier étant le constat du retrait progressif des FSI sur ce qu'ils considèrent comme des missions indues.

Mais limiter la réflexion à la substitution d'une administration par une autre pour accomplir certaines missions, risquerait de conduire à reproduire l'erreur commise lors de la reprise des EJ¹⁶⁶. Les enjeux dépassent en effet le transfert de charges et d'ETP du ministère de l'intérieur vers celui de la justice. Ils consistent aussi à se positionner sur la façon de réaliser ces nouvelles missions, à définir des priorités entre elles et donc à déterminer la plus-value du traitement pénitentiaire, par exemple lors d'une garde statique ou pour gérer des attentes gardées.

Les orientations retenues détermineront l'architecture d'une police pénitentiaire dont nombre de professionnels considèrent qu'elle existe de fait, sans être nommée, et s'intégrera sans difficulté dans le paysage institutionnel.

Par ailleurs, l'attractivité attachée à l'appellation *police* s'avèrerait particulièrement pertinente dans un contexte de difficultés de recrutement et de taux de couverture légèrement inférieur à la moyenne nationale au sein d'ESP dont les organigrammes demeurent sous évalués¹⁶⁷. La mission a mesuré, au cours de ses auditions, l'attrait que représente la création d'une force de sécurité qualifiée de *police*, même si l'enthousiasme des professionnels les plus convaincus demeure tempéré par la conscience d'un contexte budgétaire peu propice.

Ainsi, plutôt que de seulement prendre acte du vide laissé par le retrait progressif des FSI, de se contenter de répondre aux insuffisances de l'AP dans la réalisation de missions de sécurité et de s'inscrire dans une continuité expansionniste, la création d'une police pénitentiaire offre surtout l'opportunité de passer d'une situation de fait à une situation choisie, porteuse de sens.

¹⁶⁴ Conférence nationale des premiers présidents.

¹⁶⁵ *Réclamée depuis 25 ans* selon un syndicat.

¹⁶⁶ Cf. *Supra* 2.1.1.

¹⁶⁷ Cf. *Supra* 1.3.1.

2.3.1.2 Améliorer visibilité et efficacité

Plusieurs professionnels considèrent que toutes les missions armées en dehors des EP relèvent déjà d'une mission de police. Ils suggèrent, comme première étape, de qualifier de police pénitentiaire toutes les équipes chargées d'exécuter ces missions, ce qui leur donnerait déjà une plus forte visibilité institutionnelle.

En effet, l'organisation de l'AP en ce domaine est fréquemment jugée opaque par les acteurs extérieurs. La mise en place d'une police pénitentiaire dotée d'un organigramme décliné à tous les échelons de l'administration - des pôles régionaux constituant la police pénitentiaire régionale jusqu'aux équipes locales formant la police pénitentiaire locale - permettrait dès lors de lever cette difficulté.

En outre, la multiplicité actuelle des intervenants pénitentiaires¹⁶⁸, mal identifiés par les partenaires dans le contexte conflictuel de la reprise des EJ, a conduit à sur-représenter l'ARPEJ et la DESP auprès des juridictions, dont ils sont les interlocuteurs du quotidien. Pourtant, la DESP ne devrait pas être l'unique point d'entrée pour les juridictions puisqu'elle n'intervient pas dans la politique d'orientation des personnes détenues, ni dans l'examen de l'opportunité d'une décision de transfert ou dans la gestion des détentions. La lisibilité de l'organisation pénitentiaire constitue par conséquent un véritable enjeu de pilotage¹⁶⁹.

Par ailleurs, l'intérêt d'une force unifiée, mieux structurée et dotée d'une formation ainsi que d'une doctrine d'emploi claire et partagée¹⁷⁰, réside principalement dans la fongibilité de ses effectifs. La DAP précise que ce mouvement vers l'interopérabilité des équipes est déjà largement initié¹⁷¹ et attribue d'ailleurs la diminution du nombre de personnes libérées pour cause de non-présentation à une meilleure organisation et à la création d'emplois pour les EJ. Au-delà de la logique opérationnelle, cette démarche est également motivée par la préoccupation de ne pas trop segmenter les fonctions au risque d'appauvrir le métier.

En réalité, s'agissant des EJ, cette fongibilité est déjà à l'œuvre pour les mouvements qui dépassent le ressort d'une DISP. Si les professionnels sont très largement convaincus qu'il faut étendre autant que possible le vivier d'agents capables d'accomplir les missions extérieures avec le même niveau de sécurisation, il est toutefois tout aussi important de disposer d'une organisation susceptible d'optimiser son utilisation¹⁷².

La reprise des EJ a convaincu l'ensemble des responsables pénitentiaires qu'il n'était pas possible pour l'AP de concevoir la réalisation des missions extérieures suivant la même logique que policiers et gendarmes, leurs effectifs, leur répartition sur le territoire¹⁷³ et la diversité des tâches accomplies par leurs agents n'étant pas comparables. Pour autant, avec ses moyens beaucoup plus limités, l'AP doit tendre à regrouper et rationaliser les missions, l'objectif étant notamment de limiter au maximum les temps de trajet réalisés sans transporter de personnes détenues¹⁷⁴.

Par ailleurs, le fait de confier de nouvelles missions à l'AP pourrait permettre de limiter les pertes d'informations relatives à la connaissance des personnes prises en charge. Surtout, cela inscrirait les différentes tâches dans un continuum qui supposerait toutefois de renforcer les effectifs en les implantant au plus près des lieux d'hébergement.

¹⁶⁸ Cf. *Supra* 1.2.1.

¹⁶⁹ Cf. *Supra* 1.2.2.

¹⁷⁰ A l'exception des ERIS dont la formation et l'équipement demeurent différents.

¹⁷¹ La DISP de Lyon développe au maximum l'interopérabilité entre les différentes ESP dans le but principal de réduire les impossibilités de faire les EJ. Depuis 2023 les agents PREJ, UH et ELSP bénéficient d'une formation commune et d'un module spécifique *sécurité intérieure*.

¹⁷² A ce titre, le choix de la DISP de Lyon est de recenser chaque jour, au sein de l'interrégion, les effectifs de toutes les ELSP sanctuarisés pour les EJ. Ce fonctionnement a permis d'augmenter considérablement le nombre d'agents consacrés chaque jour à la réalisation des EJ et de diminuer significativement les impossibilités de faire. La cohérence de cette organisation se décline également d'un point de vue logistique avec l'ouverture prochaine, à Riom, d'une base mutualisée PREJ/ELSP qui doit contribuer à une disponibilité et à une fongibilité plus grande encore des équipes.

¹⁷³ Plus de 150 000 policiers et 98 155 gendarmes, répartis entre 700 commissariats de police et 2800 gendarmeries - source : ministère de l'intérieur.

¹⁷⁴ Les ESP lyonnaises réalisent 2 millions de kilomètres par an dont 47% des temps de trajets à vide.

Ce constat, déjà effectué en avril 2021 pour les EJ¹⁷⁵, se pose, néanmoins en des termes différents, s'agissant des gardes statiques des personnes détenues hospitalisées.

Ainsi, s'il apparaît pertinent de poursuivre le déploiement des ELSP – future police pénitentiaire locale – dans chacun des EP, tel que prévu par la DAP pour optimiser la réalisation des EJ, l'implantation des ETP destinés à la réalisation des gardes statiques ne saurait être déterminée suivant les mêmes critères. En ce sens, la mission rejoint l'analyse de plusieurs professionnels qui considèrent que les gardes statiques sont si *imprévisibles et irrégulières*¹⁷⁶ qu'elles doivent être mutualisées entre des équipes dont elles ne constituent pas l'unique activité et dont le ressort ne se limite pas à un établissement.

Ainsi, les postes supplémentaires créés au titre de la reprise de cette charge¹⁷⁷, devront être déployés de manière à couvrir l'ensemble des missions d'un territoire donné, et non pas seulement celles d'un établissement. Implantés au sein des bases régionales (PREJ), ces effectifs permettraient de répondre aux besoins des EP du périmètre en fonction de l'activité, la proximité devant dès lors être définie davantage au regard des établissements hospitaliers de rattachement. Les agents, rattachés à la police pénitentiaire interrégionale, ne seraient donc pas spécialisés dans ce type de missions, lesquelles viendraient au contraire enrichir la palette de leurs activités.

Il en va de même pour la garde des dépôts ou des attentes gardées au sein des juridictions dont le rattachement à un EP n'apparaît pas toujours pertinent compte tenu de la distance séparant parfois le TJ de la maison d'arrêt de son ressort. Au regard du lien naturel entre les EJ et la surveillance au sein des geôles judiciaires, il serait pertinent de renforcer les effectifs des pôles régionaux afin qu'ils prennent en charge cette mission.

Ainsi, ces affectations contribueront à enrichir le vivier d'agents disponibles pour l'autorité de régulation interrégionale, renforçant ainsi sa capacité à optimiser ses ressources.

Enfin, l'exploitation du vivier d'agents nécessaire au regroupement de l'ensemble des missions extérieures au sein d'une police pénitentiaire, supposera de les intégrer dans un outil informatique unique destiné à en assurer la gestion administrative. Dans ce cadre, l'évolution du logiciel ROMEO¹⁷⁸ constituera aussi une priorité.

Recommandation 13. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : confier à l'échelon interrégional la régulation des missions et la gestion des agents dédiés aux gardes statiques et à la surveillance des dépôts ou des attentes gardées dans les juridictions.

Recommandation 14. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : faire évoluer le logiciel ROMEO afin d'y intégrer la gestion de l'ensemble des missions extérieures.

2.3.1.3 Préserver les équilibres internes

Dans une organisation favorisant la mutualisation et la fongibilité des équipes, la mission a identifié deux points de vigilance essentiels. L'un concerne le risque de priorisation excessive des EJ au détriment de la sécurisation intérieure et périmétrique des établissements. L'autre tient à la tentation d'imposer des modèles d'organisation trop rigides et centralisés qui ne sauraient s'adapter aux spécificités et à l'activité des différentes DISP¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Cf. Rapport interministériel d'évaluation sur le transfert de la charge des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice, avril 2021.

¹⁷⁶ Le temps passé par des personnes détenues en hospitalisation était de 96 449 heures en avril 2024 contre 58 693 heures en septembre de la même année soit 37 756 heures d'écart. Ce temps était pratiquement triplé entre janvier 2021 et juillet 2021.

¹⁷⁷ Cf. *Infra* 3.1.1.

¹⁷⁸ *Réquisitions et Ordres de Missions Extérieures pour les Opérateurs*. Le logiciel Romeo, destiné à la gestion des EJ et des visio-conférences pour les EP et les juridictions, est déployé depuis le 6 février 2017.

¹⁷⁹ La DISP de Paris souligne la différence d'échelle entre ses 349 991 EJ réalisées en 2024 contre 6764

En effet, au-delà d'un certain volume de missions, auquel viendrait s'ajouter demain le pilotage des gardes statiques, la gestion administrative, logistique et des RH ne semble plus pouvoir être assurée par une seule entité.

Par conséquent, si la mission recommande une organisation permettant d'exploiter au mieux les différentes ressources locales au sein des établissements – les agents des ELSP pouvant être quotidiennement mobilisés pour des missions pilotées au niveau interrégional – elle préconise toutefois que le degré de centralisation soit laissé à l'appréciation des DISP, lorsque l'importance de leur activité ne permet pas de confier l'ensemble des régulations à une seule entité¹⁸⁰. En effet, au-delà d'un certain volume d'activité, il devient souvent nécessaire de mettre en place une instance de coordination¹⁸¹ qui ajoute de la complexité au dispositif. Par ailleurs, la mission note que le zonage expérimenté outre-mer, via la création de la délégation Océan indien au sein de la DSPOM, pourrait utilement être décliné au sein des DISP dont le territoire est le plus étendu.

S'agissant du risque de priorisation des EJ au détriment des autres missions, il convient de souligner l'importance des arbitrages retenus par l'autorité de régulation qui détermine à la fois les effectifs affectés aux établissements et ceux mis quotidiennement à disposition pour la réalisation des missions extérieures¹⁸².

Ce type de choix peut avoir des répercussions notables dans un contexte marqué par l'augmentation de la population pénale. Ainsi, entre 2023 et 2024¹⁸³, la mission a observé une diminution du nombre d'extractions médicales parallèlement à une hausse des hospitalisations. Cette évolution souligne la sensibilité des arbitrages opérés en la matière : on ne peut en effet exclure que l'annulation de certaines extractions médicales programmées au profit d'autres priorités, ait pu contribuer à la dégradation de l'état de santé de certaines personnes détenues, rendant finalement nécessaire leur hospitalisation.

Par ailleurs, il apparaît à la mission que la fongibilité des effectifs au sein d'une police pénitentiaire doit s'accompagner de la sanctuarisation d'un nombre quotidien de postes permettant d'assurer la sécurité intérieure et périmétrique des EP¹⁸⁴.

Même si certains interlocuteurs relèvent parfois un désengagement des agents de détention dans la gestion des incidents depuis la création des équipes locales d'appui et contrôle (ELAC)¹⁸⁵ suivie de celle des ELSP, il serait paradoxal que la mise en place d'une police pénitentiaire fragilise la sécurité des détentions ou des domaines pénitentiaires en écartant de fait ces équipes. Il ne s'agit pas, pour la mission, de réintroduire des unités exclusivement dédiées à la sécurité intérieure ou périmétrique mais de maintenir un nombre quotidien de postes devant être assurés par des membres de la police pénitentiaire locale.

En dernier lieu, la mission souligne que, si le regroupement de l'ensemble des unités chargées de la sécurité sous la dénomination de *police pénitentiaire* conditionne les bénéfices attendus en termes de visibilité, d'identification et de simplification, la nouvelle organisation ne doit pas entraîner la dilution de l'identité propre à certaines équipes spécialisées.

EJ effectuées par celle de Dijon ou 16 988 effectuées par celle de Marseille par exemple. Chiffres DAP- données GENESIS.

¹⁸⁰ A titre d'exemple, la DISP de Dijon pourrait confier à une unique autorité de régulation le traitement de ses 7044 mouvements annuels de personnes détenues à l'occasion des hospitalisations et des EJ tandis que la DISP de Paris pourrait subdiviser la gestion de son activité, plus de cinq fois plus importante, entre ses 1236 hospitalisations annuelles et ses 34 991 EJ (Données DAP issues de GENESIS qui ne permettent pas de distinguer les hospitalisations psychiatriques, sans garde statique, des hospitalisations somatiques).

¹⁸¹ Cf. *Infra* 2.3.2.

¹⁸² Au sein de la DISP de Lyon, si les établissements continuent d'assurer la gestion administrative des agents des ELSP, leur direction fonctionnelle est assurée par la DESP ce qui induit une priorisation assumée de la mission EJ. Ainsi, lorsqu'une ELSP est créée et des ETP supplémentaires accordés, il est immédiatement précisé à l'unité sanitaire concernée que ces renforts n'engendreront pas d'augmentation du volume des extractions médicales car ils seront exclusivement destinés à renforcer la mission EJ.

¹⁸³ 2278 extractions médicales de moins en 2024 par rapport à 2023, soit une diminution de 3,27 %. 288 hospitalisations de plus, soit une augmentation de 4,32 %.

¹⁸⁴ Cf. *Infra* 2.2.1.2. Recommandation 9.

¹⁸⁵ Créées en 2015 dans le cadre du premier plan de lutte anti-terroriste (PLAT1), les ELAC sont des équipes d'agents non armés assurant des missions de sécurisation intérieure en renfort et soutien des surveillants de détention. Elles sont amenées à disparaître au gré du déploiement des ELSP dans les établissements.

A cet égard, le SNT, en raison de la spécificité de ses missions internationales en constante augmentation, du savoir-faire développé par ses agents dont la disponibilité est reconnue, ainsi que de l'attractivité du service doit pouvoir maintenir sa spécialisation même une fois intégré à la police pénitentiaire.

De même, les unités cynotechniques, vouées à intégrer la police pénitentiaire, méritent que leur identité soit préservée en raison de l'investissement particulier qu'elles requièrent. À ce titre, *le rattachement à une entité plus vaste constitue une opportunité pour ces agents que l'on a tendance à oublier du fait de la spécificité de leurs missions et de leur faible effectif*¹⁸⁶. Cette intégration permettrait d'étendre leur champ de compétences au contrôle des personnes, leur offrant ainsi une plus grande visibilité auprès des EP, par exemple en leur confiant les opérations de contrôle de visiteurs au parloir.

Enfin, en dépit du développement d'autres équipes évoluant armées sur la voie publique, les ERIS conservent une identité marquée, caractérisée par des interventions ponctuelles sur des profils dits du *haut du spectre*. A l'instar du RAID et du GIGN au sein de la police et de la gendarmerie, la spécificité d'intervention des ERIS, à savoir intervenir sur les incidents de la plus haute intensité et les missions les plus sensibles, doit être réaffirmée lors de leur intégration à la police pénitentiaire. En effet, multiplier l'emploi des ERIS pour des missions d'extraction¹⁸⁷ constitue une source de mécontentement qui nuit à l'attractivité d'un service exigeant un fort engagement et un haut niveau de qualification.

Recommandation 15. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : intégrer le service national des transfèvements, les unités cynotechniques et les ERIS à la police pénitentiaire tout en préservant leur identité et la spécificité de leurs missions.

2.3.2 Rationaliser la chaîne hiérarchique

2.3.2.1 Réaffirmer les prérogatives du chef d'établissement

Travailler sur les questions de commandement et de périmètre suppose de se confronter au biais assez puissant que la notion de pouvoir induit chez la plupart des personnes entendues, lesquelles ont tendance à considérer que chaque niveau hiérarchique doit naturellement maîtriser les effectifs et leur utilisation.

Si la création d'une police pénitentiaire implique une centralisation accrue du commandement au niveau interrégional, elle ne doit pas pour autant priver le CE des leviers indispensables à la gestion de la détention et à la prise en charge des personnes dont il a la responsabilité.

Ainsi, le CE doit demeurer seul décisionnaire s'agissant des extractions médicales, au titre de sa connaissance des publics mais aussi des interlocuteurs sanitaires locaux, la DISP n'intervenant que pour la mise en place d'une garde statique en cas d'hospitalisation.

En outre, les missions de sécurité intérieure ou périmétrique confiées aux ELSP doivent également rester dans le champ de compétence du CE.

Reprenant l'image employée par l'un de ses interlocuteurs, qui comparait les ELSP à une *fusée à trois étages* – le premier correspondant aux missions extérieures armées type extractions médicales, le deuxième à la sécurité intérieure et le troisième à la sécurité périmétrique – la mission estime que l'arbitrage entre ces trois niveaux doit en définitive demeurer de la responsabilité du CE.

¹⁸⁶ Selon un responsable de l'AP.

¹⁸⁷ Les missions dites secondaires dans la doctrine ERIS (transferts, EJ et extractions médicales) sont statistiquement celles qui augmentent le plus ces trois dernières années - Source DAP.

2.3.2.2 Associer souplesse et pilotage régional

Les professionnels soulignent le caractère empirique des créations successives d'équipes de sécurité pénitentiaire. Leur regroupement au sein d'une police pénitentiaire requiert donc un traitement cohérent et lisible. En matière de commandement, l'échelon interrégional s'impose naturellement comme le niveau approprié pour établir une autorité de régulation, informée des ressources disponibles pour la réalisation des EJ, des transferts et des gardes statiques.

Récemment créées au sein des DISP, les DESP ont été séparées des DSD. La mission a constaté les limites de cette organisation : par exemple la réalisation d'une translation judiciaire peut être assurée par la DESP, sans concertation ni coordination avec le DSD¹⁸⁸.

Certains interlocuteurs ont évoqué le renseignement pénitentiaire ou la formation des personnels pour illustrer leurs craintes liées à des chaînes de commandement distinctes. En effet, si de telles spécialisations contribuent à la professionnalisation des filières, elles restent parfois insuffisamment nourries par la connaissance et la compréhension des problématiques des autres services. En outre, une trop grande étanchéité entre les services pénalise la recherche de fongibilité qui doit pourtant constituer l'un des atouts d'une future police pénitentiaire. L'existence d'un commandement unique facilite la communication entre ses différentes entités.

Par conséquent, la mission recommande la création d'un **département de la police pénitentiaire et de gestion des détentions** au sein de chaque DISP prenant en charge à la fois la sécurité des EP et les missions extérieures. La direction de ce département reviendrait naturellement à l'équivalent de l'actuel chef du DSD, tandis que le commandement opérationnel des équipes de police pénitentiaire, en ce compris les ERIS, relèverait de l'équivalent de l'actuel chef de la DESP.

La mission s'est interrogée sur la possible déclinaison d'un tel modèle au sein d'une interrégion telle que la DISP de Paris, rassemblant à elle seule près de 20 % de la population pénale¹⁸⁹ et dont le volume d'activité est sans commune mesure avec celui des autres DISP. L'une des spécificités de la DESP parisienne est de disposer d'un binôme de direction : l'un à la tête de la DESP et l'autre à celle de l'ARPEJ. Un tel particularisme pourrait non seulement être préservé mais même dupliqué. En effet, la souplesse d'organisation de la police pénitentiaire, essentielle au regard de la diversité des DISP, repose sur la structuration d'une autorité de régulation en charge des différentes missions¹⁹⁰. Un tel service pourrait être organisé en pôles, dont la nature serait adaptée à l'activité de l'interrégion, et être doté d'une salle de commandement regroupant en un lieu unique les régulateurs de l'ensemble des missions et assurant au niveau interrégional une *permanence incidents*.

Cette organisation permettrait de pallier l'absence d'un commandement unique soulignée par la DAP qui déplore qu'aucune instance, ni au niveau interrégional ni au sein des EP, ne dispose d'une vision globale de l'action de l'ensemble des équipes de sécurité. Elle n'empêcherait pas le DSD d'exercer son autorité hiérarchique, tout en permettant à l'équivalent de la DESP actuelle de prendre des décisions opérationnelles et au DI de s'assurer que les arbitrages intègrent les enjeux liés à la gestion des détentions.

2.3.2.3 Renforcer l'échelon central

En administration centrale, la police pénitentiaire affichera ses objectifs d'attractivité, de visibilité et de simplification en se voyant consacrer **une sous-direction de la sécurité et de la police pénitentiaire** et **un bureau de la police pénitentiaire**, en lieu et place de l'actuelle sous-direction de la sécurité et du bureau SP3. Une telle organisation contribuerait, à l'instar de celle préconisée au sein des DISP, à garantir une forte proximité entre la gestion de la détention et les équipes de sécurité.

¹⁸⁸ L'attaque d'Incarville a notamment été citée pour illustrer cet exemple.

¹⁸⁹ 16 301 personnes détenues sur les 84 951 hébergées le 1^{er} juillet 2025 soit 19,2% - Source DAP.

¹⁹⁰ ERIS, prêts de main-forte, hospitalisations, transferts et EJ.

La déclinaison de la police pénitentiaire en administration centrale ne saurait toutefois se limiter à de simples modifications lexicales. L'importance croissante de ses missions et de ses équipes, nécessitant un pilotage à la hauteur des enjeux, impose de renforcer significativement les effectifs à l'échelon central.

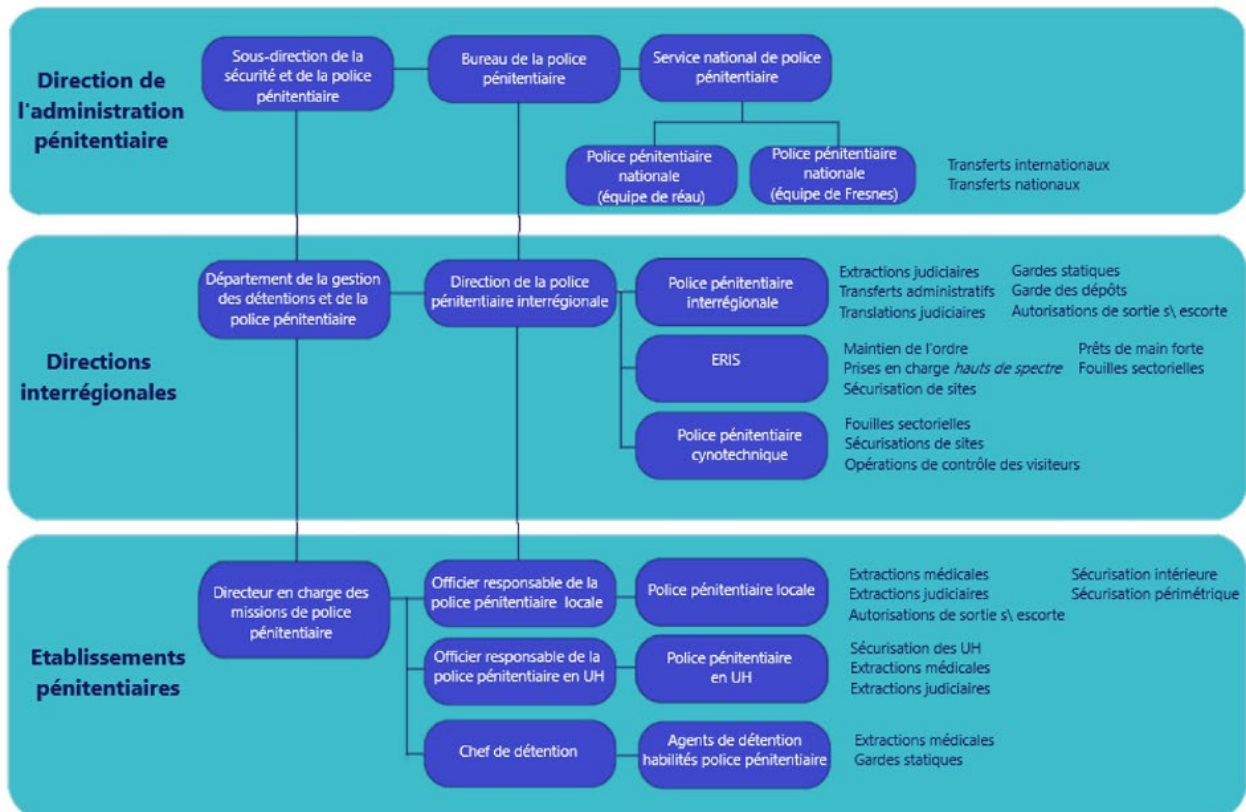
Par exception, prenant acte de la crainte exprimée par certains de céder à la tentation d'un pilotage uniquement national qui priverait de l'agilité de l'échelon local, la mission considère que l'organisation actuelle, plaçant les ERIS sous l'autorité hiérarchique du DI mais conditionnant leur activation à une décision de la DAP pour des missions excédant trois jours ou le ressort d'une DISP, est pertinente. Néanmoins, elle n'empêche pas les disparités constatées dans l'emploi de ces équipes¹⁹¹.

Ce constat plaide en faveur d'un pilotage central renforcé de la police pénitentiaire, afin d'arbitrer les litiges, de réduire les disparités et d'animer le réseau. Si la mission n'a pas identifié le besoin d'un centre opérationnel national évoqué par certains, elle suggère de créer une astreinte de la police pénitentiaire.

2.3.2.4 Créer une architecture cohérente

L'organisation de la DAP, fixée par un arrêté de 2019¹⁹², vient d'être modifiée par une note du 2 septembre 2025¹⁹³. Le dernier organigramme type des DISP remonte à une note du 7 juin 2011 et les réorganisations intervenues ces dernières années se sont effectuées de manière empirique, au gré de la création de nouvelles missions.

Afin de conférer à la police pénitentiaire la visibilité et la cohérence qu'elle requiert, la mission propose de décliner son organisation, dans un arrêté *ad hoc* pour l'échelon central et un organigramme-type pour les DISP, qui pourrait se structurer de la manière suivante :



¹⁹¹ La DAP évoquant des différences de pratiques se manifestant essentiellement dans les missions secondaires telles que les transferts et les extractions judiciaires ou médicales.

¹⁹² Arrêté du 29 mai 2019 fixant l'organisation de la direction de l'administration pénitentiaire.

¹⁹³ Note DAP NOR : JUSK2413277N du 2 septembre 2025 relative à l'organisation interne de la direction de l'administration pénitentiaire.

Recommandation 16. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : modéliser une organisation de la police pénitentiaire en créant une sous-direction de la sécurité et de la police pénitentiaire comprenant un bureau de la police pénitentiaire à l'échelon central, un département de la police pénitentiaire et de gestion des détentions comprenant une direction de la police pénitentiaire à l'échelon interrégional, une équipe de police pénitentiaire dans chaque établissement pénitentiaire à l'échelon local.

3 LES CONDITIONS DE RÉUSSITE D'UN PROJET AMBITIEUX

La montée en puissance de l'AP par la création de la police pénitentiaire ne saurait s'opérer sans la consolidation de ses fondations humaines et matérielles. Un renforcement significatif des effectifs, des équipements et de la formation constitue un préalable incontournable. Parallèlement, des choix structurants devront être opérés afin de clarifier le modèle à venir, notamment quant à l'identité professionnelle des agents et à leurs prérogatives.

3.1 Les ressources indispensables

3.1.1 *Un renfort humain prioritaire*

L'ambition de la création d'une police pénitentiaire, destinée notamment à reprendre l'intégralité des missions actuellement assurées en tout ou partie par les FSI dans le contexte précédemment décrit¹⁹⁴, impose de s'interroger au préalable sur les effectifs à abonder. En effet, l'ensemble des interlocuteurs a souligné que la question des ressources était bloquante pour pouvoir créer une telle entité.

Sans être en mesure d'évaluer avec précision les besoins nécessaires¹⁹⁵, la mission s'est appuyée sur les estimations fournies par la DAP, qu'il conviendra d'affiner en fonction du périmètre qui sera assigné à la police pénitentiaire.

En ce qui concerne tout d'abord les EJ, reprises depuis 2011 par 43 PREJ et 122 ELSP répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain, elles étaient auparavant exécutées par plus de 1000 services locaux de police et de gendarmerie.

La circulaire du 2 septembre 2011 a délimité le périmètre du transfert de charge, en précisant qu'il comprenait le transport de la personne détenue du lieu d'écrou à la juridiction, sa surveillance en son sein avant et pendant la présentation au magistrat ou à l'audience, et son retour à l'EP. En revanche, les défèrements sont exclus de ce périmètre.

La DAP a estimé que la réalisation de l'intégralité des missions d'EJ nécessiterait un effectif total de 2888 ETP répartis de la façon suivante :

- 2240 ETP pour les EJ en métropole, soit la création de 834 ETP, en se fondant sur l'effectif de 1406 personnels actuellement affectés à ces missions ;
- 168 ETP pour la reprise des EJ ultramarines ;
- 480 ETP pour la reprise des dépôts.

Soit un abondement total nécessaire de **1 482 ETP**¹⁹⁶.

S'agissant du mode de calcul retenu par la DAP pour la reprise des dépôts, plusieurs points de vigilance doivent être relevés.

¹⁹⁴ Cf. *Supra* 2.1.

¹⁹⁵ Cf. *Supra* 2.1.2.3.

¹⁹⁶ Estimation communiquée par la DAP, sur la base de 83 000 personnes détenues en avril 2025 et de 171 963 réquisitions adressées par l'autorité judiciaire en 2024.

En effet, les ETP consacrés par le ministère de l'intérieur à l'activité de surveillance des geôles et de présentation des personnes extraites et déférées¹⁹⁷ au sein des 25 juridictions disposant d'un dépôt¹⁹⁸, étaient évalués en 2011 à 479,2. Entre 2011 et 2018, celui-ci s'est progressivement désengagé dans neuf juridictions¹⁹⁹, étant précisé que sept d'entre elles²⁰⁰ disposent aujourd'hui d'une attente gardée²⁰¹.

La DAP a évalué les effectifs supplémentaires nécessaires pour assurer intégralement cette tâche (n'intégrant pas les personnes déférées) à **480 ETP** en avril 2025, alors même qu'elle l'a déjà reprise dans neuf TJ. La mission a interrogé les procureurs de la République des 16 TJ dans lesquels les FSI assurent toujours la gestion des dépôts, ainsi que des sept tribunaux disposant d'attentes gardées afin de connaître notamment le nombre total de personnes prises en charge dans ces dispositifs en 2024²⁰², ainsi que les effectifs dédiés. Il en ressort que près de 460 ETP sont mobilisés pour les 13 juridictions²⁰³ ayant communiqué ces chiffres, dans lesquelles 44 239 personnes ont été déférées²⁰⁴ et 21 079 extraites.

Plus généralement, il convient de souligner que le nombre de personnes prises en charge dans les geôles des juridictions a augmenté au cours des dernières années, compte tenu de la hausse sensible du nombre de réquisitions d'extractions²⁰⁵.

La mission souligne que ces éléments, certes partiels, alertent sur la difficulté à chiffrer avec précision les besoins en ETP supplémentaires pour reprendre cette activité de surveillance des dépôts et de présentation aux magistrats.

S'agissant des gardes statiques, relevant actuellement des FSI, la mission n'a pas été en capacité de déterminer combien d'agents y sont affectés, faute d'avoir pu solliciter le ministère de l'intérieur²⁰⁶. Toutefois, la DAP a fourni une estimation²⁰⁷, se fondant sur un rapport inter-inspections de 2007²⁰⁸ qui avait chiffré le besoin à 2205 ETP, le portant à **3133**²⁰⁹ en 2025.

Enfin, pour assurer les autres missions extérieures, la DAP a évalué les besoins comme suit :

- **404 ETP** pour renforcer les ERIS dans le cadre de la reprise des prêts de main forte et pour la création d'une ERIS ultramarine²¹⁰ ;
- **110 ETP** pour le déploiement de brigades d'appui motorisées dans toutes les DISP.

Ainsi, l'estimation par la DAP du nombre total d'ETP nécessaires à la reprise de l'intégralité des missions d'EJ, à la prise en charge des gardes statiques et au renforcement des missions de sécurité extérieure s'élève à **5 129 ETP**.

¹⁹⁷ La circulaire du 2 septembre 2011 prévoyait que, dans les 25 juridictions disposant d'un dépôt, la direction centrale de la sécurité publique et la préfecture de police de Paris continuaient à assurer la garde des personnes détenues dans les geôles, tandis que les présentations aux magistrats relevaient tantôt des FSI, tantôt des personnels de l'AP, selon des cas définis conjointement entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice.

¹⁹⁸ Aix en Provence, Béthune, Bordeaux, Clermont Ferrand, Draguignan, Grasse, Le Havre, Lille, Lyon, Marseille, Meaux, Melun, Metz, Montpellier, Nantes, Nice, Toulouse, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulon, Versailles, Nanterre, Bobigny, Créteil, les trois derniers étant gérés par la préfecture de police de Paris tout comme le dépôt du Tribunal de Paris, qui n'est pas mentionné dans la liste des 25 juridictions.

¹⁹⁹ Aix en Provence, Béthune, Clermont-Ferrand, Draguignan, Montpellier, Meaux, Melun, Toulon, Metz.

²⁰⁰ Aix en Provence, Clermont-Ferrand, Draguignan, Meaux, Melun, Montpellier, Toulon.

²⁰¹ Dans ces juridictions, les FSI n'assurent que la surveillance et la présentation aux magistrats des personnes qu'elle défère.

²⁰² Personnes déférées et extraites.

²⁰³ Aix en Provence, Bobigny, Draguignan, Grasse, Lyon, Marseille, Montpellier, Nanterre, Nantes, Nice Saint-Etienne, Strasbourg, Versailles.

²⁰⁴ Le procureur du TJ de Nanterre a souligné une augmentation importante du nombre de personnes déférées, passé de 4403 en 2022 à 5413 en 2024.

²⁰⁵ Passées de 145 650 en 2019 à 171 963 en 2024.

²⁰⁶ Cf. *Supra* 2.1.3.

²⁰⁷ Estimation des besoins en matière de RH pour la reprise des EJ fournie par la DAP.

²⁰⁸ *Rapport sur le transfert à l'administration pénitentiaire de la mission de garde et d'escorte des détenus hospitalisés*, Avril 2007, IGF-IA-ISJ-IGGN-IGPN-ISP.

²⁰⁹ Cette estimation tient compte de la hausse de la population carcérale entre 2007 (58 400 personnes détenues) et 2025 (plus de 84 000 personnes détenues).

²¹⁰ Cf. *Supra* 2.2.2. Estimation reposant sur la création d'une ERIS ultramarine composée de six sections, hypothèse, non retenue par la mission.

Il convient de souligner que cette estimation ne tient pas compte du surcroît d'activité qu'engendreraient les activités d'OPJ si ce statut était octroyé à certains agents pénitentiaires²¹¹, ni du renforcement nécessaire des ELSP à la hauteur estimée par la DAP de **1 650 ETP**²¹².

Ainsi, une police pénitentiaire déployée sur l'ensemble du territoire national, prenant en charge l'intégralité des missions d'EJ, les gardes statiques, toute la sécurisation des missions extérieures, et assurant de façon plus effective tant la sécurité intérieure que périmétrique des EP, ne saurait être créée sans un abondement massif d'effectifs, évalués en l'état par la DAP à hauteur de **6 779 ETP**, soit environ **15 %**²¹³ de l'effectif actuel de l'AP, étant rappelé que celui-ci ne correspond pas à l'effectif théorique²¹⁴.

Recommandation 17. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : consolider l'évaluation des 6779 ETP nécessaires à la création de la police pénitentiaire, indépendamment de l'octroi éventuel du statut d'OPJ, en se rapprochant des services du ministère de l'intérieur.

3.1.2 Des moyens techniques et matériels adaptés

3.1.2.1 Etablir un diagnostic précis

La DAP et les DISP ont tout d'abord souligné les difficultés matérielles que risquent d'occasionner la création de la police pénitentiaire s'agissant de l'armement.

En effet, le protocole d'Incarville²¹⁵, en prévoyant le renforcement des besoins en équipement des ESP, notamment la dotation en armes longues des agents des ESR, pose déjà des difficultés en termes d'organisation des armureries, générant des problématiques de stockage et d'adaptation des locaux²¹⁶. Le déploiement du pistolet à impulsion électrique (PIE) nécessite quant à lui l'installation de stations de charge et d'un système de récupération des données enregistrées.

La nécessité d'augmenter sensiblement les effectifs pour faire face aux défis de la police pénitentiaire aggraverait encore ces difficultés, et en générerait d'autres, notamment en termes d'entraînement au tir, au regard du nombre de pas de tirs disponibles.

L'application de ce protocole s'est traduite également par une augmentation progressive du parc automobile des ESP, avec la livraison de nouveaux véhicules munis d'options de sécurisation accrue (vitrage sécurisé, gyrophare deux-tons, signalétique et feu avant amovibles)²¹⁷. Là encore, la création de postes engendrerait des besoins supplémentaires²¹⁸.

²¹¹ Cf. *Infra* 3.2.2.

²¹² Cf. *Supra* 1.3.1. Sur la base de 12 agents par ELSP pour les établissements d'une capacité supérieure à 200 places.

²¹³ 44 870 agents en 2023.

²¹⁴ Cf. *Supra* 1.3.1.

²¹⁵ Accord signé en juin 2024 entre le garde des Sceaux et les organisations syndicales pénitentiaires.

²¹⁶ Il a été indiqué que les armureries des ERIS sur les sites n'étaient pas suffisamment sécurisées.

²¹⁷ D'après la DAP, 232 véhicules légers devaient avoir été livrés à la fin de l'année 2024 pour l'ensemble des ESP, et 46 fourgons en 2025, essentiellement à destination des PREJ.

²¹⁸ A cet égard, l'extension récente de la liste des bénéficiaires pouvant se voir affecter avant jugement un bien saisi et remis à l'AGRASC, y incluant dorénavant les services de AP (articles 41-5 et 99-2 du CPP) pourrait être un ressort intéressant. Certaines DISP ont d'ailleurs commencé à solliciter l'AGRASC afin de se faire attribuer des véhicules saisis. L'ERIS de Marseille a récemment acquis un véhicule par ce biais.

En outre, alors que le protocole d'Incarville préconisait de banaliser les véhicules de l'AP afin d'éviter qu'ils soient identifiés et deviennent des cibles²¹⁹, la création d'une police pénitentiaire pourrait justifier la mise à disposition de voitures sérigraphiées, à l'instar de celles utilisées par la police pénitentiaire italienne²²⁰. Cela participe, en Italie, d'une symbolique de ce corps qui s'est progressivement construit et lui confère une identité professionnelle forte.

Certaines DISP ont par ailleurs insisté sur l'utilité pour la police pénitentiaire de reprendre à son compte l'équipement national SAGEO dont sont dotés les agents des PREJ, mais sur un modèle régional. En effet, ce matériel, qu'ils utilisent pour communiquer tant avec les différents membres de l'escorte qu'avec les services extérieurs, leur permet de déclencher une alarme en cas d'incident, laquelle est répercutée au niveau d'un pôle centralisateur situé à Rennes chargé de solliciter les FSI en cas de besoin et d'informer la structure de rattachement des agents. La localisation à Rennes de ce pôle génère des difficultés opérationnelles, dans la mesure où ce dispositif ne permet pas de déclencher une intervention rapide et efficace des FSI sur tout le territoire, notamment outre-mer compte tenu des décalages horaires²²¹.

Le projet de mise en place d'une police pénitentiaire vient par ailleurs interroger le dispositif des caméras individuelles dites *caméras piétons*, dont le déploiement à la DAP est prévu sur trois ans. En effet, après une phase d'expérimentation²²², l'article 43 de la loi du 20 novembre 2023²²³ a généralisé le port des caméras individuelles par les personnels pénitentiaires dans l'hypothèse de missions présentant, en raison de leur nature ou du niveau de dangerosité des personnes détenues concernées, un risque particulier de survenance d'un incident ou d'une évasion²²⁴. Cette extension serait d'autant plus justifiée si des pouvoirs de police judiciaire étaient attribués²²⁵ aux agents de la police pénitentiaire²²⁶.

L'utilisation généralisée de ce matériel va cependant générer des problématiques d'exploitation des images et de conservation des données. La DAP a indiqué à la mission que la doctrine sur ce point serait rédigée une fois les expérimentations en cours terminées.

La loi du 20 novembre 2023 a accompagné l'utilisation de ce dispositif d'un certain nombre de garanties, telles que l'information expresse des personnes filmées, sauf lorsque les circonstances l'interdisent, exception susceptible de générer du contentieux. Il est également précisé qu'aucun enregistrement ne peut être déclenché à l'occasion des fouilles intégrales ou systématiques, et que les personnels porteurs des caméras ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent. En revanche, les images captées et enregistrées peuvent être transmises en temps réel à la cellule de crise de l'EP ainsi qu'aux personnels impliqués dans la conduite de l'intervention²²⁷. Enfin, les caméras sont équipées de dispositifs techniques garantissant l'intégrité des enregistrements ainsi que la traçabilité des consultations jusqu'à leur effacement qui intervient au bout de trois mois²²⁸.

Enfin, s'agissant de la dotation complémentaire devant être fournie aux ESP afin de leur permettre de réaliser des missions de police judiciaire, la DAP a souligné la nécessité de les équiper de matériels spécifiques supplémentaires de détection et reconnaissance de produits stupéfiants, ainsi que les éléments indispensables à la confection des scellés.

²¹⁹ D'après la DAP, l'objectif de banalisation de 75% des véhicules devait être atteint fin 2024.

²²⁰ Cf. Annexe n°3.

²²¹ Certains interlocuteurs ont évoqué la nécessité d'améliorer le matériel, déplorant un fonctionnement aléatoire, le défaut d'accès aux logiciels métiers ainsi que l'impossibilité de passer des appels téléphoniques et de consulter les dossiers opérationnels sur les appareils.

²²² L'expérimentation a été menée sur un périmètre de 34 établissements, deux UH, neuf PREJ, neuf ERIS, et sur les ENT de Fresnes et Réau.

²²³ Article 43-1 de la loi du 20 novembre 2023.

²²⁴ Lors des missions extérieures, le port de la caméra est obligatoire pour les ELSP, PREJ, UH, ENT et unités cynotechniques durant l'intégralité de la mission considérée, même en l'absence de personne détenue. De même, lors des missions de sécurité périmétrique, la caméra est obligatoirement déclenchée en cas d'opération de contrôle des personnes. En outre, elle l'est en cas d'incidents en EP et en UH. Enfin, tout agent porteur du PIE est dans l'obligation de se munir d'une caméra individuelle, quelle que soit la nature de la mission qu'il accomplit.

²²⁵ Cf. *Infra* 3.2.2.

²²⁶ Les informations issues d'enregistrement des caméras piétons permettraient d'étayer les procédures.

²²⁷ Uniquement lorsque la sécurité des personnels ou des biens et des personnes est menacée.

²²⁸ Hormis quand ces enregistrements sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

La mission souligne que la nature et le volume des matériels indispensables au bon fonctionnement de la police pénitentiaire, dépendant étroitement du périmètre qui lui sera finalement assigné, ne pourront être évalués qu'une fois cet arbitrage effectué.

3.1.2.2 Renforcer compétences et formation

Tous les acteurs de l'AP ont relevé qu'il existait déjà actuellement un enjeu de formation considérable avec la création des ESR, le parachèvement total de la reprise des EJ, et le déploiement total des ELSP prévu pour la fin d'année 2025. Cette mission relève de l'ENAP en charge de la formation initiale et des DISP en charge de la formation continue.

L'ENAP, qui a accueilli 5912 en 2024 contre 5581 élèves et stagiaires en 2023, soit une augmentation de 6,5% en un an, a indiqué rencontrer actuellement de réelles difficultés dans ses capacités formatives, liées à :

- l'augmentation de la durée de formation des élèves surveillants, passant de six à huit mois à compter du 15 septembre 2025 ;
- le manque d'attractivité de la filière formative de l'AP et de l'ENAP en particulier ;
- l'augmentation des formations opérationnelles avec l'augmentation du nombre de sessions de formation d'adaptation à l'emploi des ERIS, et l'intégration du module ESP dans la formation initiale des élèves surveillants, supposant un besoin plus important d'instructeurs, de moniteurs de tir et de techniques d'intervention opérationnelles, ainsi que d'infrastructures adaptées²²⁹.

En effet, la doctrine d'emploi des ESP prévoit qu'à compter du 15 septembre 2025, l'habilitation sera délivrée au terme d'une formation initiale de 20 jours, commune à toutes les équipes et composée de modules obligatoires validants²³⁰. L'ENAP a exprimé son incapacité à assurer actuellement le module tir, ne disposant que de deux stands²³¹.

S'agissant des techniques d'intervention opérationnelle, la création d'un plateau technique supplémentaire dans le cadre de l'extension de l'école devrait améliorer la situation mais sa livraison n'est prévue que pour décembre 2027.

En outre, afin de satisfaire à ces besoins formatifs, l'ENAP a estimé qu'il fallait créer quatre postes de moniteurs de tir et neuf postes de moniteurs de techniques d'intervention opérationnelle. Cette évaluation devrait nécessairement être revue à la hausse avec la création de la police pénitentiaire, qui engendrerait une nouvelle augmentation des effectifs à former.

Pour leur part, les DISP, outre la formation continue, doivent assurer la formation des ESR²³², à l'aide d'une mallette pédagogique élaborée par l'ENAP. Elles devront également prendre en charge, à partir de septembre 2025, une partie du module de formation tir des ESP²³³, ainsi que quatre jours par an de leur formation continue sur la base d'un livret qui n'a pas encore été produit par l'ENAP. Or, les DISP, elles aussi, manquent de stands de tir.

Certaines DISP ont aussi souligné l'insuffisance de leurs ressources formatives et estimé que l'AP ne disposait pas, en l'état, des moyens nécessaires pour accompagner la création d'une police pénitentiaire. Elles relèvent qu'il est déjà extrêmement compliqué, voire impossible, de former en même temps des agents à la gestion des interventions sur les coursives et aux techniques d'ESP.

²²⁹ Stands de tirs, dojo, grandes salles pour le pistolet à impulsion électrique.

²³⁰ Doctrine, tir, techniques d'intervention opérationnelles, pistolet à impulsion électriques.

²³¹ De six et 12 pas.

²³² Sur la base d'une mallette pédagogique élaborée par l'ENAP, composée de deux jours et demi pour l'habilitation à l'arme longue et deux jours et demi pour la partie *convoi renforcé*.

²³³ Sur 7,5 jours de module tir, 2,5 jours sont assurés par l'ENAP et 5 jours par les DISP.

L'éventuel octroi du statut d'OPJ à tout ou partie des agents soulève également de sérieux enjeux formatifs²³⁴. Si l'ENAP a indiqué qu'elle pourrait proposer une formation de préparation à l'examen technique d'aptitude à la qualification d'OPJ, à l'instar du bloc OPJ pour les FSI, la mission constate avec elle qu'elle ne dispose pas des capacités pour le faire, tant en termes d'infrastructures que de personnels enseignants. Selon plusieurs DI, cette évolution requerrait une mise à niveau particulièrement importante des agents, les rendant indisponibles le temps de la formation.

Dans ces conditions, compte tenu des besoins actuels et de ceux qui seront justifiés par la mise en place de la police pénitentiaire, l'extension de l'ENAP par la création d'un deuxième site apparaît indispensable, afin de partager la prise en charge de la formation initiale, ainsi que d'une partie de la formation continue pour soulager les DISP, tout en poursuivant le déploiement des centres interrégionaux de formation.

Recommandation 18. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : envisager une extension de l'école d'administration pénitentiaire par la création d'un deuxième site afin d'assurer la formation initiale et une partie de la formation continue.

Recommandation 19. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : poursuivre le déploiement de centres interrégionaux de formation afin de couvrir l'ensemble du territoire national.

3.2 Les choix stratégiques à opérer

3.2.1 Définir une identité professionnelle claire

3.2.1.1 Une portée symbolique à consacrer

La création d'une police pénitentiaire nécessitera un important accompagnement des personnels afin de convaincre de sa pertinence et de répondre aux ambitions d'attractivité et de reconnaissance institutionnelle, dans un contexte marqué par la fragilité de l'institution. L'appellation même de *police* divise les professionnels de tous grades et corps confondus, et suscite des positionnements très contrastés de la part des organisations représentatives des personnels.

Plusieurs professionnels redoutent une confusion entre les fonctions de surveillant et celles de policier, dont l'impact identitaire risquerait d'altérer en profondeur le rôle des personnels de surveillance. Cette inquiétude traduit l'attachement au ministère de la justice de fonctionnaires pénitentiaires qui s'alarment du transfert de missions jusqu'alors assurées par les FSI. Certains représentants du personnel y voient en outre un débordement vers le sécuritaire, susceptible d'éloigner l'institution de sa mission de prévention de la récidive, et considèrent la création d'une police pénitentiaire comme une menace pour le respect de la séparation des pouvoirs.

Si le potentiel d'attractivité de l'appellation *police* est globalement reconnu, les personnes entendues en tirent des analyses très différentes. Ses détracteurs estiment trompeuse la démarche consistant à mettre en avant un nombre restreint de postes spécialisés alors que l'essentiel de l'activité repose sur la prise en charge de plus de 80 000 personnes détenues. Ils considèrent en outre inopportun de confier des missions supplémentaires à une administration qui peine déjà à remplir ses attributions dans un contexte marqué par de fortes difficultés de recrutement.

A l'inverse, l'un des syndicats représentant le personnel de surveillance estime que l'appellation de *surveillant* devrait disparaître au profit de celle de *policier*. Selon les plus fervents défenseurs d'une police pénitentiaire, le *sens de l'histoire* conduit vers l'armement généralisé des personnels. Ils citent à cet égard le modèle italien²³⁵ et soulignent le caractère prétendument péjoratif du terme de *surveillant*.

²³⁴ Cf. *infra* 3.2.2.

²³⁵ Cf. Annexe n°3.

Des réserves plus nuancées, parfois teintées d'incompréhension s'expriment également. Certains estiment que l'institution exerce déjà des missions de police administrative²³⁶ sans qu'il soit nécessaire d'adopter une telle appellation. Le même argument est toutefois utilisé par d'autres qui considèrent au contraire que l'usage du terme *police* permettrait de mieux refléter les activités effectivement exercées.

La mission partage l'idée que l'usage du terme *policier* doit être manié avec prudence en détention, où les équilibres reposent sur une forte dimension identitaire. Une organisation représentative des personnels de surveillance estime en effet que le contact quotidien avec la population pénale, associé à la mission de réinsertion, s'accorde difficilement avec la notion de police pénitentiaire intervenant en détention. Ces représentants des personnels redoutent qu'une telle dualité *ultrasécuritaire et éducative* ne détériore les relations avec les personnes détenues mais aussi entre surveillants²³⁷. Ils considèrent enfin qu'une telle évolution serait en contradiction avec le principe du *surveillant acteur*.

Les divergences de perception suscitées par l'évocation d'une police pénitentiaire sont significatives. Communiquer avec pédagogie constituera par conséquent l'une des conditions requises pour que sa création soit une réussite.

3.2.1.2 Une mission en milieu ouvert à écarter

Sur le plan culturel, l'intervention d'une police pénitentiaire en milieu ouvert apparaît beaucoup plus difficile à accepter pour la plupart des personnels pénitentiaires et notamment ceux des SPIP. Ces derniers, désormais habitués à travailler en partenariat avec les autorités préfectorales, notamment sur les violences intrafamiliales et la prévention du terrorisme, ont pour la plupart intégré la dimension sécuritaire de leur métier. Pour autant, la grande majorité des professionnels de l'insertion et de la probation entendus n'imaginent pas une police pénitentiaire rattachée à leurs services.

Surtout, l'idée d'un policier pénitentiaire armé, venant sécuriser l'intervention d'un conseiller d'insertion et de probation ou d'un agent de surveillance électronique au domicile d'une personne probationnaire, leur apparaît largement contre-productive. Ces intervenants disent en effet avoir développé des compétences spécifiques fondées sur *la dimension positive de leur rôle, sur leur connaissance des publics et des environnements* et soulignent la nécessaire discrétion de leurs missions exercées sans uniforme ni arme.

Partageant ces analyses, la mission considère que l'intégration d'agents de la police pénitentiaire au sein des SPIP doit être écartée.

En revanche, certains directeurs pénitentiaires d'insertion et probation se prononcent en faveur de la présence de surveillants en uniforme pour assurer la sécurité des locaux des SPIP accueillant des personnes placées sous-main de justice, estimant que l'uniforme rappelle l'identité pénitentiaire du lieu. La mission souligne que cette position n'est pas partagée par l'ensemble des personnels d'insertion et de probation. En effet, certains n'en voient pas l'utilité, invoquant leur professionnalisme, la maîtrise des techniques d'entretien et l'évaluation préalable des profils pour rejeter une telle option.

L'idée d'un officier de probation chargé de contrôler le respect des obligations imposées à une personne sous probation a été évoquée. Certains professionnels du SPIP, rejoints par plusieurs magistrats, estiment en effet que les contrôles actuellement exercés sont insuffisants. Le suivi des mesures en milieu ouvert repose, selon eux, presque exclusivement sur la production de justificatifs, les déclarations des personnes et les rappels d'obligations. Ils suggèrent dès lors la création de nouveaux professionnels capables de vérifier concrètement certaines interdictions, telles que le port d'arme, les interdictions de contact ou la fréquentation de certains lieux. Ils s'accordent toutefois à considérer qu'un tel corps ne devrait pas être rattaché au SPIP, et indiquent qu'il pourrait alors relever d'une police pénitentiaire.

²³⁶ Comme les fouilles intégrales, le déclassement d'une activité de travail ou la procédure disciplinaire.

²³⁷ Le risque de scission entre des personnels exerçant des *missions nobles* et d'autres exerçant des *missions ingrates* a été évoqué.

Cette orientation vers la police pénitentiaire est cependant rejetée par la majorité des professionnels de l'insertion et probation. Selon eux, elle induirait une confusion entre les missions respectives des ministères de la justice et de l'intérieur. Ils estiment que la répartition actuelle des rôles est pertinente : le SPIP assure l'accompagnement tandis que l'intervention des FSI peut s'avérer nécessaire auprès d'une personne sous probation à la suite d'un signalement ou d'une alerte, par exemple pour un contrôle au domicile ou une réintégration. Ils rappellent en outre que le suivi en milieu ouvert repose sur l'évaluation de la dangerosité des personnes et constitue avant tout une mesure de confiance.

Les fortes réticences des professionnels face à l'intervention d'une police pénitentiaire auprès des personnes placées sous probation confèrent au sujet une sensibilité particulière. Il n'apparaît donc pas pertinent, pour la mission, de se prononcer sur une telle option tant que les Etats généraux de l'insertion et de la probation n'ont pas rendu leurs conclusions.

3.2.1.3 Un projet au potentiel fédérateur à promouvoir

La symbolique associée à la création d'une police pénitentiaire apparaît attractive, voire prestigieuse et mobilisatrice, pour une partie des agents. La mission considère dès lors que l'AP doit tirer pleinement profit de cette opportunité afin d'en faire un levier d'évolution. Cette nouvelle organisation doit s'ancrer dans les besoins et contraintes propres de l'AP plutôt que de reproduire des modèles existants. Si de nouvelles missions devaient lui être confiées, elles devraient être imprégnées de sa culture professionnelle et limitées à celles pour lesquelles le savoir-faire des agents représente une réelle plus-value.

L'ensemble des personnes entendues s'accorde sur l'existence d'un cœur de métier solide et incontournable : la prise en charge des personnes détenues en établissement. Aucun interlocuteur n'a envisagé la création d'une police pénitentiaire conduisant à l'émergence de deux statuts distincts du surveillant. Selon les professionnels auditionnés, le métier s'apprend avant tout *sur la course*, où le surveillant développe progressivement des compétences relationnelles, d'observation et d'évaluation, constituant un savoir-faire reconnu et source de fierté. L'idée d'une *culture de la garde*, présentée comme le propre des personnels pénitentiaires et dont seraient dépourvues les FSI, est largement partagée et mise en avant par les interlocuteurs de la mission.

Des chefs de cours, entendus sur le périmètre d'une police pénitentiaire, recommandent de s'interroger sur le *cœur de métier du surveillant* et sur sa *plasticité pour incorporer de nouvelles missions*.

En effet, seuls des professionnels ayant acquis une expérience concrète de la garde des personnes détenues, à leur contact permanent, paraissent en mesure d'assurer une continuité dans la prise en charge entre la détention, les juridictions et les établissements hospitaliers. À ce titre, il conviendra d'éviter, dès la sortie de l'école, les affectations dans la police pénitentiaire et d'exiger un exercice préalable en établissement.

Si des divergences existent entre les professionnels quant à l'étendue des missions susceptibles d'être confiées à la police pénitentiaire, un consensus se dégage néanmoins sur celles qui s'inscrivent dans le prolongement naturel de la surveillance des personnes détenues. Sont ainsi généralement considérées comme pouvant relever de l'administration pénitentiaire : la garde statique des personnes hospitalisées, la surveillance des dépôts et les extractions judiciaires ultramarines. Il n'existe donc pas d'opposition de principe à ces évolutions, qui peuvent constituer un projet fédérateur pour l'ensemble des professionnels de l'AP.

En revanche une unanimité s'exprime pour poser comme préalable à leur mise en œuvre le comblement des vacances d'emplois et l'allocation d'effectifs suffisants²³⁸. La volonté de ne pas reproduire les difficultés rencontrées lors de la reprise des EJ fédère les professionnels, tout autant que le sentiment d'appartenance à une corporation singulière.

²³⁸ Cf. *Supra* 1.3.1 et 3.1.1.

3.2.2 Arbitrer la question du statut d'officier de police judiciaire

3.2.2.1 Des enjeux significatifs

L'idée d'octroyer un statut d'OPJ et d'APJ à des personnels pénitentiaires répond à des considérations très différentes.

La première, exprimée par une partie des personnels de l'AP et leurs syndicats ainsi que par un syndicat de magistrats et une conférence professionnelle, fonde dans l'octroi du statut d'OPJ et APJ, l'espoir d'une plus grande efficacité dans la répression d'infractions survenues au sein ou aux abords des EP, comme les introductions de téléphones et de produits stupéfiants par drone, projections ou intervention d'un tiers, notamment à l'occasion de parloirs.

La seconde, portée par une partie de la doctrine²³⁹, postule le nécessaire alignement des règles de droit applicables à l'extérieur et à l'intérieur des EP, considérant qu'il est anormal de traiter sous le seul angle disciplinaire, moins protecteur juridiquement, des infractions relevant du code de procédure pénale²⁴⁰.

Enfin, la lettre de mission se réfère à la police pénitentiaire italienne²⁴¹, au sein de laquelle des agents sont dotés du statut d'OPJ.

Les données exploitées par la mission illustrent la réalité suivante : les comportements qui donnent lieu à compte-rendu d'incident (CRI) concernent majoritairement des faits relevant d'une qualification pénale. Ils sont traités par la voie disciplinaire en référence au code pénitentiaire²⁴² et peuvent aussi être pris en compte tant par le parquet que par le juge d'application des peines.

S'agissant des faits les plus graves, les parquets, dont certains ont signé des protocoles d'échange d'informations avec les EP de leur ressort²⁴³, y accordent une attention particulière.

Ainsi, pour les *violences sur agent pénitentiaire*, le taux de réponse pénale varie entre 96,3 % et 98,7 % entre 2022 et 2024, le taux de poursuites s'établissant entre 86,3 % et 94,9 % selon les années. Pour les délits de *remise ou sortie irrégulière de correspondance, somme d'argent ou objet à détenu, communication non autorisée avec un détenu par une personne se trouvant à l'extérieur de l'établissement, pénétration non autorisée dans un EP, escalade non autorisée de l'enceinte d'un EP*, le taux de réponse pénale varie entre 96,3 % et 98,7 % entre 2019 et 2024, le taux de poursuites s'établissant entre 78,4 % et 85,2 % selon les années²⁴⁴.

Concernant les infractions de moindre gravité, la majorité des personnels pénitentiaires et des magistrats déplorent la lenteur du processus judiciaire, à corréliser avec les nombreuses procédures en stock essentiellement dans les commissariats de police. Ils évoquent aussi le déficit d'information de l'AP quant au traitement des CRI transmis et soulignent l'aléa de la disponibilité d'un OPJ territorialement compétent en cas de retenue d'une personne surprise en flagrant délit.

Face à cette situation, les différents interlocuteurs de la mission ont émis des avis très variés, voire opposés, quant à la pertinence de doter des personnels pénitentiaires du statut d'OPJ et d'APJ.

²³⁹ Martine Herzog-Evans : *Pour un statut d'officier de police judiciaire pénitentiaire* – Dalloz actualités 1^{er} avril 2015.

²⁴⁰ De nombreux comportements, telles les violences à l'encontre d'une personne détenue, peuvent être appréhendés sous l'angle disciplinaire (R232-4 du code pénitentiaire) comme sous l'angle pénal.

²⁴¹ Cf. Annexe n°3 : la police pénitentiaire italienne dispose des attributions de police judiciaire en matière d'infractions commises dans le milieu carcéral ou qui lui sont liées. Les qualités d'OPJ ou d'APJ sont attribuées en fonction du grade de l'agent pénitentiaire.

²⁴² 234 104 CRI en 2021, 264 945 en 2023, ayant abouti dans 29% des cas au prononcé d'une sanction disciplinaire, en majorité pour les motifs suivants : *introduction, détention ou échange d'objets, données stockées sur un support quelconque ou substances de nature à compromettre la sécurité des personnes ou de l'établissement* (R. 232-4, 10° du code pénitentiaire), *insultes, menaces ou propos outrageants à l'encontre d'un membre du personnel de l'établissement, d'une personne en mission ou en visite au sein de l'établissement pénitentiaire ou des autorités administratives ou judiciaires* (R. 232-4, 12°), *violences physiques à l'encontre d'une personne détenue* (R. 232-4, 2°), *introduction, détention ou échange de produits stupéfiants ou de substitution* (R. 232-4, 11°) – Source : DAP/EX3/Extraction et traitement de données disciplinaires GENESIS.

²⁴³ A titre d'exemple, protocole relatif à l'échange d'information entre le TJ et la MA de Saint-Malo.

²⁴⁴ Source DACG.

Une minorité souhaiterait que, sur un modèle se rapprochant de la police pénitentiaire italienne²⁴⁵, les personnels pénitentiaires soient dotés du statut d'OPJ, afin notamment de pouvoir constater des infractions, effectuer les premières investigations ou encore accéder à des fichiers²⁴⁶.

D'autres, notamment des agents des ESP, ont exprimé le souhait de bénéficier d'un statut se rapprochant de catégories particulières disposant d'une compétence d'attribution en matière de police judiciaire. Ils citent ainsi, à titre d'exemple, les agents des douanes habilités à mener des enquêtes judiciaires²⁴⁷, ainsi que certains agents des services fiscaux²⁴⁸. Sont également mentionnés les fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement de la police nationale²⁴⁹ ou encore les agents de sûreté ferroviaire²⁵⁰.

Néanmoins, la majorité des personnes auditionnées se sont montrées réservées en questionnant l'opportunité d'une réforme d'une telle ampleur, considérée comme non prioritaire. Elles évoquent en outre les risques de judiciarisation massive de situations actuellement régulées par le pouvoir disciplinaire du CE soumis à de moindres contraintes procédurales²⁵¹ et, consécutivement, d'embolisation des juridictions²⁵² ainsi que d'accroissement de la population carcérale par l'effet des condamnations.

Les interlocuteurs de la mission évoquent également le déficit de culture judiciaire des personnels pénitentiaires, une enquête pénale relevant par nature des FSI. Ils soulignent également le positionnement délicat d'un OPJ pénitentiaire, qui relèverait statutairement de l'AP et fonctionnellement du procureur de la République, et qui pourrait être suspecté de partialité au cas où l'une des parties concernées serait elle-même un personnel pénitentiaire. Enfin, ils rappellent les problématiques matérielles d'exercice effectif des attributions d'OPJ, s'agissant notamment du déroulement d'une garde-à-vue, laquelle nécessite des locaux dédiés avec un accès pour les avocats et les médecins.

La DACG a attiré l'attention de la mission sur la nécessité de ne pas multiplier les statuts d'OPJ aux compétences variables, source de complexité juridique. Elle rappelle la complétude des attributions d'OPJ²⁵³ qui ne sauraient être limitées s'agissant des prérogatives d'enquête et des moyens de coercition. Elle indique que l'octroi d'un tel statut devrait s'accompagner de nécessaires garanties tenant aux compétences et à l'impartialité²⁵⁴, notamment dans l'hypothèse où des personnels pénitentiaires seraient mis en cause ou victimes.

²⁴⁵ Cf. Annexe n°3.

²⁴⁶ Plusieurs interlocuteurs ont évoqué la nécessité de permettre aux escortes de disposer d'un accès au système d'immatriculation des véhicules, afin d'identifier et de prévenir le rapprochement de véhicules hostiles lors de transferts complexes ou sensibles.

²⁴⁷ Article 28-1 du CPP.

²⁴⁸ Article 28-2 du CPP.

²⁴⁹ Affectés à une circonscription territoriale ne dépassant pas le ressort de la cour d'appel, ils peuvent avoir la qualité d'OPJ uniquement pour constater les infractions au code de la route et les atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité d'une personne, commises à l'occasion d'un accident de la circulation. Leur qualité d'OPJ ne leur permet que de constater les infractions et de diriger l'enquête qui s'en suit. Ils ne peuvent décider de la garde à vue, ni procéder à la visite des véhicules.

²⁵⁰ Ceux-ci peuvent constater par procès-verbal les infractions à la police des transports ferroviaires (article L.2241-1 du code des transports), les outrages à caractère sexiste commis dans les transports (article 222-33-1 du code pénal), ainsi que la vente à la sauvette (article 446-1 du code pénal).

²⁵¹ Par exemple : cellules fouillées en l'absence de l'occupant et à l'initiative d'un surveillant ; possibilité pour les personnels pénitentiaires désignés d'intercepter, d'enregistrer, de transcrire ou d'interrompre des correspondances de personnes détenues émises par la voie des télécommunications.

²⁵² En 2023, 22 493 procédures disciplinaires ont été traitées en commission de discipline pour *introduction (ou tentative) au sein d'un EP d'objets, de données stockées sur un support quelconque ou de substances de nature à compromettre la sécurité des personnes ou de l'établissement* (hors stupéfiants) et 2781 condamnations ont été prononcées pour *remise ou sortie irrégulière de correspondance, somme d'argent ou objet de personne détenue*.

²⁵³ Articles 15 et 15-3 du CPP.

²⁵⁴ Cf. Code européen d'éthique de la police. Recommandation n° 10 (2001) adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe le 19 septembre 2001 : *une nette distinction doit être établie entre le rôle de la police et celui du système judiciaire, du parquet et du système pénitentiaire* (point 6) ; *la police ne doit avoir aucun pouvoir de contrôle sur ces organes. La police ne doit pas se substituer au personnel pénitentiaire, sauf dans les cas d'urgence* (Point 11). Recommandation n°2 (2006) du comité des ministres aux Etats membres sur les règles pénitentiaires européennes : *les prisons doivent être placées sous la responsabilité des autorités publiques et être séparées des services de l'armée, de police et d'enquête pénale* (point 71).

En réponse à l'idée de certaines organisations professionnelles, selon laquelle la présence d'un OPJ permettrait aux agents placés sous son autorité de sanctionner certains faits, tels que les introductions de produits stupéfiants au parloir, par une amende forfaitaire²⁵⁵, la DACG considère qu'une telle possibilité irait à l'encontre de l'objectif de fermeté affiché dans la politique pénale actuelle.

3.2.2.2 Des options lourdes d'incidences

La mission considère que l'octroi de la qualité d'OPJ et d'APJ à des personnels pénitentiaires de la police pénitentiaire relève d'un arbitrage politique et d'échanges avec le ministère de l'intérieur et celui de l'économie et des finances.

Par conséquent, afin d'éclairer les décisions qui devront être prises, la mission a fait le choix de décliner les principales hypothèses, en identifiant pour chacune d'entre elles les avantages et les inconvénients, considérant qu'aucun modèle ne s'imposait de façon incontestable.

Hypothèse 1 : dédier de façon structurelle et à l'échelle nationale des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales au traitement des infractions commises au sein ou aux abords de l'EP.

Selon la taille des EP et des juridictions, ces agents pourraient être identifiés comme référents par l'AP et par l'autorité judiciaire, voire déployés dans des unités spécialisées disposant de locaux au sein de l'EP²⁵⁶. Ces enquêteurs seraient soumis à une formation complémentaire destinée à parfaire leurs connaissances sur les réalités et procédures pénitentiaires.

Cette solution présente plusieurs avantages : outre les compétences et la culture judiciaire des FSI, l'enquêteur reste extérieur à l'AP et n'encourt donc pas de suspicion de partialité.

Si elle ne paraît pas réaliste en l'état au regard de l'importance des stocks de procédures restant à traiter, essentiellement dans les commissariats, elle pourrait s'envisager dans le cadre de la redistribution des missions et par conséquent des effectifs entre l'AP et les FSI à l'occasion de la création de la police pénitentiaire. L'impossibilité pour la mission de se tourner vers le ministère de l'intérieur n'a pas permis d'explorer plus avant cette piste.

Hypothèse 2 : octroyer très largement aux personnels pénitentiaires la qualité d'OPJ et d'APJ, sur le modèle de la police pénitentiaire italienne.

Cette solution permettrait une grande réactivité au sein des EP mais serait susceptible de bouleverser en profondeur la relation entre les surveillants et les personnes détenues²⁵⁷.

En outre, le statut d'enquêteur, dont serait doté le personnel pénitentiaire de chaque établissement, pourrait faire l'objet de critiques importantes quant à l'exigence d'impartialité.

Cette hypothèse entraînerait par ailleurs une judiciarisation massive de situations actuellement traitées par les CE sous l'angle disciplinaire et risquerait ainsi d'engorger les juridictions pénales.

Hypothèse 3 : octroyer la qualité d'OPJ et d'APJ à certains personnels pénitentiaires, selon un processus similaire à celui en vigueur pour les OPJ des douanes, des services fiscaux et de l'environnement.

Une telle hypothèse nécessiterait tout d'abord de désigner les personnels pénitentiaires les mieux à même d'être investis de la qualité d'OPJ. La mission considère qu'il serait préférable qu'il s'agisse des agents de la police pénitentiaire interrégionale et non d'agents dépendants d'un EP pour éviter toute confusion et interaction avec son CE et ses personnels de surveillance.

²⁵⁵ Pour des faits non contestés commis par des personnes majeures.

²⁵⁶ Dans certains EP, les FSI disposent de bureaux dédiés.

²⁵⁷ Cf. *Supra* 3.2.1.

Elle supposerait ensuite de déterminer les compétences attribuées à ces OPJ. En effet, une compétence générale de droit commun présenterait les mêmes inconvénients que ceux évoqués dans la précédente hypothèse.

Dès lors, il apparaîtrait plus adapté de limiter celles-ci aux infractions suivantes ayant pour point commun de protéger l'intégrité des EP :

- *remise ou sortie irrégulière de correspondance, somme d'argent ou objet de détenu*²⁵⁸ ;
- *communication non autorisée avec un détenu par une personne se trouvant à l'extérieur de l'établissement*²⁵⁹ *ou par une personne habilitée à entrer dans l'EP ou à approcher les détenus*²⁶⁰ ;
- *pénétration sans motif légitime dans un EP*²⁶¹ ;
- *escalade sans motif légitime de l'enceinte d'un EP*²⁶² ;
- *intrusion dans le domaine affecté à un EP*²⁶³.

Si elle devait être retenue, cette hypothèse pourrait faire l'objet d'une loi visant à l'expérimenter sur une période d'au moins trois ans qui permettrait de sélectionner et de former les OPJ et APJ de la police pénitentiaire et d'articuler, sous l'égide du procureur de la République, ses compétences judiciaires avec celles dévolues aux FSI.

En outre, il conviendrait de définir une politique pénale à l'échelle nationale, déclinée localement, afin de maîtriser la judiciarisation de situations traitées jusqu'alors sous l'angle disciplinaire.

De manière plus globale, la mission souligne que les objectifs posés dans les hypothèses 2 et 3 ne pourront être atteints à court terme.

En effet, et en premier lieu, de tels scénarios nécessiteraient de mettre en place une formation complémentaire de grande ampleur, induisant le suivi d'un cursus long et exigeant ainsi que des examens spécifiques, à l'instar des parcours prévus pour les FSI, afin que les surveillants volontaires et disposant des aptitudes pré-requises puissent acquérir les compétences attendues d'un OPJ et d'un APJ.

En deuxième lieu, ces hypothèses imposeraient de doter les OPJ et APJ d'un logiciel de rédaction de procédure. A cet égard, la direction interministérielle du numérique (DINUM) a souligné la lourdeur, la complexité et le coût de la création d'un tel logiciel qui nécessiterait de prendre en compte de nombreux paramètres²⁶⁴. Elle considère qu'il faudrait entre six et dix ans pour développer, en interne, un outil complet et estime à 18 mois le délai minimum pour élaborer une première version opérationnelle, tout en préconisant en tout état de cause une expérimentation dans le cadre de la procédure pénale numérique.

En troisième lieu, ces options supposeraient une adaptation des locaux pénitentiaires afin que puissent se dérouler des auditions, notamment sous le régime de la garde-à-vue, qui nécessitent une geôle dédiée, un bureau doté de matériel informatique et une pièce distincte pour les entretiens confidentiels avec les avocats et les médecins.

Enfin et surtout, il conviendrait alors de désigner les autorités chargées, d'une part, de s'assurer du respect des exigences déontologiques inhérentes aux fonctions des agents bénéficiant d'un tel statut et, d'autre part, de sanctionner d'éventuels manquements. Si cette problématique ne relevait pas expressément de la mission confiée à l'IGJ, elle n'en nécessite pas moins un travail de réflexion approfondi, d'ailleurs actuellement mené à la DAP.

²⁵⁸ Natinf 1427 et 21746.

²⁵⁹ Natinf 32243.

²⁶⁰ Natinf 32399.

²⁶¹ Natinf 23890.

²⁶² Natinf 23891.

²⁶³ Natinf 35891.

²⁶⁴ Détermination et mise à jour de trames, compatibilité avec les applicatifs existants au sein du ministère de la justice, traçabilité de la procédure, conditions de transmission et de stockage, intégration de données venant d'un autre ministère, maintenance...

À Paris, le 24 septembre 2025

Mme Martine Bardet
Inspectrice générale de la
justice

A black ink signature consisting of a stylized 'M' followed by a horizontal line.

Responsable de la mission

M. Bruno Badré
Inspecteur général de la justice

A blue ink signature consisting of a stylized 'B' followed by a horizontal line.

Membre de la mission

M. Laurent Zuchowicz
Inspecteur général de la
justice

A blue ink signature consisting of a stylized 'L' followed by a horizontal line.

Membre de la mission

Mme Aline Batoz
Inspectrice de la justice

A blue ink signature consisting of a stylized 'A' followed by a horizontal line.


Membre de la mission

M. Thierry Landais
Inspecteur de la justice

A blue ink signature consisting of a stylized 'T' followed by a horizontal line.

Membre de la mission

M. François Trouflaut
Inspecteur de la justice

A blue ink signature consisting of a stylized 'F' followed by a horizontal line.

Membre de la mission

GLOSSAIRE

AGRASC : Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
 AP : administration pénitentiaire
 APJ : agent de police judiciaire
 ARPEJ : autorité de régulation et de programmation des extractions judiciaires
 CE : chef d'établissement
 CP : centre pénitentiaire
 CPP : code de procédure pénale
 CRI : comptes-rendus d'incidents
 DACG : direction des affaires criminelles et des grâces
 DAP : direction de l'administration pénitentiaire
 DESP : direction des équipes de sécurité pénitentiaire
 DI : directeur interrégional
 DINUM : direction interministérielle du numérique
 DISP : direction interrégionale des services pénitentiaires
 DPS : détenus particulièrement signalés
 DRSP : direction régionale des services pénitentiaires
 DSD : département sécurité-détention
 DSPOM : direction des services pénitentiaires d'outre-mer
 DT : délégations territoriales
 EJ : extraction judiciaire
 EJV : extraction judiciaire vicinale
 ELAC : équipes locales d'appui et contrôle
 ELSP : équipe locale de sécurité pénitentiaire
 ENAP : école nationale d'administration pénitentiaire
 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 : escorte à sécurité renforcée
 ETP : équivalent temps plein
 FSI : force de sécurité intérieure
 HS : heure supplémentaire
 IGJ : inspection générale de la justice
 OPJ : officier de police judiciaire
 PIE : pistolet à impulsion électrique
 PREJ : pôle de rattachement des extractions judiciaires
 RH : ressources humaines

SNT : service national des transferts

SPIP : service pénitentiaire d'insertion et de probation

TJ : tribunal judiciaire

UH : unité hospitalière

UHSA : unité hospitalière spécialement aménagée

UHSI : unité hospitalière sécurisée interrégionale

USMP : unité sanitaire en milieu pénitentiaire