



N° 2317

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 janvier 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,

en conclusion des travaux d'une mission d'information *flash* ⁽¹⁾

sur les transfèrements et extractions

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. ROMAIN BAUBRY ET IAN BOUCARD,

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information flash sur les transfèvements et extractions est composée de MM. Romain Baubry et Ian Boucard, rapporteurs.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I. GARANTIR LES MOYENS HUMAINS ET MATÉRIELS POUR RÉALISER L'ENSEMBLE DES MISSIONS D'EXTRACTION ET DE TRANSFÈREMENT	9
A. DES MISSIONS D'EXTRACTION ET DE TRANSFÈREMENT QUI ONT ÉTÉ CONFIÉES AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE SANS MOYENS SUFFISANTS.....	9
1. Définition des missions d'extraction et de transfèrement.....	9
a. Les transfèrements	9
b. Les extractions.....	10
2. La répartition complexe des ressources humaines en charge des transfèrements et extractions	12
a. Les différentes équipes en charge de ces missions	12
b. Des impossibilités de faire qui persistent malgré un volume massif de missions d'extraction et de transfèrement réalisées	15
3. Une problématique majeure : l'insuffisance chronique des effectifs affectés à la réalisation de ces missions depuis leur transfert au ministère de la Justice.....	16
a. Un transfert des missions d'extraction judiciaire vers l'administration pénitentiaire sans ressources humaines suffisantes	16
b. Cette insuffisance des ressources humaines affectées à la réalisation de ces missions rend aujourd'hui nécessaire le renforcement des effectifs.....	18
B. DES MISSIONS QUI ONT ÉVOLUÉ DÈS 2024 À LA SUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE D'INCARVILLE... ..	21
1. Le protocole d'Incarville : des mesures approuvées par les personnels pénitentiaires	21
2. Des évolutions déjà réalisées et d'autres qu'il convient de mener à leur terme ...	22
3. Un renforcement des équipements techniques qui doit s'accompagner d'un élargissement encadré de l'usage des armes de service	25
a. Les équipements de sécurité des personnels en charge des missions d'extraction et de transfèrement.....	25

b. Les conditions d'emploi des armes par les personnels de surveillance	26
C. ... PUIS EN 2025 AVEC LA RÉFORME DES NIVEAUX D'ESCORTE.....	27
1. L'ancien dispositif prévoyait quatre niveaux d'escorte	27
2. Depuis février 2025, six niveaux d'escorte sont prévus	28
a. Six niveaux d'escorte	29
b. L'escorte à sécurité renforcée (ESR) : une évolution pertinente qui exigera davantage de moyens humains	31
c. L'enjeu de l'évaluation de la dangerosité et du risque extérieur pour déterminer le niveau d'escorte adéquat	32
3. Les problématiques liées au principe du prêt de main-forte par les forces de sécurité intérieure	35
a. Le concours des forces de sécurité intérieure prévu par l'article D. 57 du code de procédure pénale	36
b. Le concours des FSI sur réquisition des autorités judiciaires en cas d'impossibilité totale et absolue de l'administration pénitentiaire	38
II. MIEUX RÉGULER LES DEMANDES ET DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES POUR DIMINUER LE NOMBRE D'EXTRACTIONS	41
A. LE RECOURS À LA VISIOCONFÉRENCE, UNE ALTERNATIVE À PRIVILÉGIER BIEN PLUS QU'ACTUELLEMENT	41
1. L'encadrement du recours à la visioconférence en procédure pénale	41
a. Le cadre législatif du recours à la visioconférence pour les personnes détenues ..	41
b. L'encadrement constitutionnel du recours imposé à la visioconférence pour les personnes détenues	43
c. La faible application des possibilités de passer outre le refus de la personne détenue concernée.....	45
2. Développer les pratiques en matière de recours imposé à la visioconférence et élargir le cadre normatif applicable.....	46
a. Mieux appliquer le droit existant qui permet déjà d'imposer dans de nombreux cas le recours à la visioconférence.....	47
b. Faire évoluer les dispositions du code de procédure pénale afin d'élargir les possibilités pour le juge de passer outre le refus de la personne détenue pour recourir à la visioconférence	48
3. Développer la télé médecine au sein des détentions	51
4. Garantir la qualité des moyens techniques et des matériels permettant le recours à la visioconférence au sein des détentions	53
B. FLUIDIFIER LES ÉCHANGES ET LA GESTION DES EXTRACTIONS POUR MIEUX COORDONNER L'ACTION JUDICIAIRE ET LES ENJEUX PÉNITENTIAIRES.....	54
1. La régulation et la priorisation des extractions judiciaires nécessitent une meilleure coopération.....	54
a. La clarification de la notion d'enjeu procédural majeur	55

b. La complète information de l'administration pénitentiaire lors des réquisitions formulées par les magistrats	56
c. La structuration et la régulation de l'ensemble des déplacements de personnes détenues.....	56
2. Sécuriser les extractions judiciaires en donnant priorité aux audiences des personnes détenues sous escorte	57
3. Améliorer les applicatifs de partage des informations.....	58
C. FAIRE ENTRER LES PARTENAIRES EN PRISON PLUTÔT QUE DE SORTIR LES DÉTENUS.....	59
1. Développer les déplacements des magistrats en prison pour limiter les extractions judiciaires.....	59
2. Améliorer et densifier la prise en charge médicale au sein des détentions pour limiter les extractions médicales	60
a. Renforcer le nombre de spécialistes médicaux intervenant au sein de la détention.....	60
b. Accroître les capacités techniques et les moyens humains des unités sanitaires en milieu pénitentiaire.....	61
CONCLUSION.....	63
LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	65
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	71
PERSONNES ENTENDUES.....	73
DÉPLACEMENT À DIJON – JEUDI 13 NOVEMBRE 2025	78

INTRODUCTION

C'est dans le cadre d'une extraction judiciaire que s'est produit le drame d'Incarville, le guet-apens tendu aux agents de l'administration pénitentiaire intervenant sur le trajet ramenant Mohamed Amra du tribunal judiciaire de Rouen à la maison d'arrêt d'Évreux.

Les agents décédés ce 14 mai 2024 appartenaient au pôle de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) de Caen. Un an et demi après leur assassinat, ce rapport n'oublie pas de leur rendre hommage et de saluer le courage, chaque jour renouvelé, des personnels pénitentiaires.

Cette attaque meurtrière a constitué un tournant majeur dans la perception institutionnelle des missions d'escorte. Les syndicats pénitentiaires ont rapidement souligné que cet événement dramatique révélait en réalité les fragilités structurelles des missions d'extraction qui ont été progressivement reprises par le ministère de la Justice à partir de 2011.

Pourtant, plusieurs années auparavant, le 28 janvier 2019, à Tarascon, une attaque similaire avait été menée contre un fourgon de l'administration pénitentiaire, permettant l'évasion d'un détenu. L'ampleur de cet événement, qui aurait dû servir d'avertissement, a été ignorée. Il a fallu attendre la mort de deux agents pénitentiaires pour obliger l'État à réagir.

Parc automobile inadapté, équipements de protection hétérogènes, doctrine d'emploi obsolète, absence de coordination opérationnelle consolidée avec les forces de sécurité intérieure, et sous-estimation du caractère hautement sécuritaire des extractions judiciaires et médicales... Ces faiblesses, révélées dramatiquement en mai 2024, ont depuis été mieux prises en compte par les autorités politiques et administratives. L'accord dit « *protocole d'Incarville* », signé le 13 juin 2024 par le Garde des Sceaux et les organisations syndicales représentatives des personnels de surveillance, a ainsi constitué une première réponse stratégique à ces difficultés et insuffisances. À compter du mois de février 2025, une nouvelle doctrine d'emploi a été publiée et appliquée, prévoyant dorénavant six niveaux d'escorte en fonction de la dangerosité de la personne détenue et des risques attachés à son déplacement.

Vos rapporteurs ont souhaité, par leurs travaux, conduire une première évaluation de ces évolutions et dresser un nouveau bilan de ces missions d'extraction et de transfèrement.

Leurs échanges avec les acteurs de terrain, et notamment le personnel pénitentiaire, ont été sans appel : la situation, si elle a connu des améliorations, n'est toujours pas satisfaisante.

« On sort plus à poil qu'avant sur ces missions d'extraction judiciaire. »

Ces mots crus d'un représentant syndical des personnels pénitentiaires de surveillance expriment le désarroi des agents face à la situation actuelle. Le drame d'Incarville a certes été pris en compte par les autorités administratives et judiciaires ; un protocole a été signé, du matériel spécifique a été commandé, une nouvelle doctrine a été publiée, mais les difficultés opérationnelles demeurent encore nombreuses.

L'insuffisance des ressources humaines affectées à ces missions est systématiquement pointée du doigt. Elle conduit non seulement à limiter la capacité de l'administration pénitentiaire à effectuer les extractions requises, compliquant ainsi le travail de notre Justice, mais également à réduire les effectifs disponibles pour assurer d'autres missions, comme la sécurité périmétrique des établissements pénitentiaires. Dans une période où la criminalité organisée fait peser chaque jour davantage de menaces sur nos prisons, un tel laxisme n'est pas admissible.

Cette tension est encore accrue par l'augmentation continue de la population carcérale qui est passée de 75 000 personnes détenues en novembre 2023 à plus de 85 000 en novembre 2025. Un tel accroissement ne peut qu'aller de pair avec un renforcement des moyens alloués à l'administration pénitentiaire, notamment aux extractions judiciaires. Toute autre dynamique condamnerait à l'échec notre politique pénale et pénitentiaire.

Face à l'ampleur des enjeux, vos rapporteurs ont choisi une approche pragmatique, fondée sur les témoignages des acteurs de terrain et visant à répondre à leurs besoins concrets pour accomplir au mieux leurs missions (I) et cherchant à déterminer les leviers mobilisables pour réduire le nombre de déplacements de personnes détenues (II).

*

* *

I. GARANTIR LES MOYENS HUMAINS ET MATÉRIELS POUR RÉALISER L'ENSEMBLE DES MISSIONS D'EXTRACTION ET DE TRANSFÈREMENT

A. DES MISSIONS D'EXTRACTION ET DE TRANSFÈREMENT QUI ONT ÉTÉ CONFIÉES AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE SANS MOYENS SUFFISANTS

1. Définition des missions d'extraction et de transfèrement

Les dispositions régissant les **transfèrements** et **extractions** des personnes détenues relèvent du **domaine réglementaire** et non de la loi. Elles sont définies principalement par les dispositions du **code pénitentiaire**, en particulier au chapitre V du titre I^{er} du livre II (articles D. 215-1 à R. 215-32), et, pour certains aspects spécifiques, par le code de procédure pénale (CPP). Elles font également l'objet de précisions apportées par voie de circulaires édictées par le directeur de l'administration pénitentiaire.

Les transfèrements et extractions recouvrent l'ensemble des **déplacements d'une personne détenue hors de l'établissement pénitentiaire** dans lequel elle est incarcérée. Avant d'aborder l'organisation de ces mouvements, et notamment le transfert progressif de la charge des extractions judiciaires du ministère de l'Intérieur vers le ministère de la Justice, il apparaît nécessaire à vos rapporteurs d'en préciser les catégories afin d'éviter toute ambiguïté terminologique.

a. Les transfèrements

Conformément à l'article **D. 215-1 du code pénitentiaire**, le **transfèrement** consiste dans la conduite d'une personne détenue d'un établissement pénitentiaire vers un autre. Il recouvre **deux formes principales** :

– d'une part, les **translations judiciaires** : il s'agit de transferts exécutés vers un autre établissement pénitentiaire sur **réquisition de l'autorité judiciaire**, notamment pour les nécessités d'une instruction, comme prévu aux articles D. 215-8 à D. 215-11 du code pénitentiaire et à l'article D. 57 du CPP ;

– d'autre part, les **transferts administratifs** : relevant des articles D. 215-12 à D. 215-15 du code pénitentiaire, ils sont **décidés par l'autorité administrative** elle-même, notamment pour des motifs de discipline, de rapprochement familial ou de « désencombrement » des établissements.

Relèvent également de la catégorie des transferts administratifs les **déplacements** vers une unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) ou une unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI), ainsi que les **extraditions**, ces dernières étant expressément assimilées à des transfèrements par l'article D. 215-19 du même code.

b. Les extractions

L'article **D. 215-2 du code pénitentiaire** définit l'**extraction** comme l'**opération par laquelle une personne détenue est conduite sous surveillance en dehors de l'établissement pénitentiaire** où elle est détenue.

Celles-ci peuvent avoir lieu lorsque la personne détenue doit comparaître en justice, ou lorsqu'elle doit recevoir des soins qu'il n'est pas possible de lui administrer dans l'établissement pénitentiaire. Plus généralement, l'article D. 215-2 précise qu'une extraction peut être justifiée lorsque l'accomplissement d'un acte ne pouvant être effectué dans un établissement a été reconnu absolument nécessaire et compatible avec la situation de la personne intéressée.

i. Les extractions médicales

Les **extractions médicales**, prévues aux articles D. 215-23 à D. 215-29 du code pénitentiaire, visent à **garantir l'accès aux soins des personnes détenues** lorsque ceux-ci ne peuvent être dispensés en milieu carcéral.

Les articles R. 215-30 à R. 215-32 du même code prévoient en outre des dispositions spécifiques relatives aux extractions des personnes détenues hospitalisées dans les unités hospitalières spécialement aménagée (UHSA).

Les structures sanitaires pour les personnes détenues

Depuis le transfert de compétence opéré en 1994, la prise en charge sanitaire des personnes détenues relève du ministère de la Santé. Elle est assurée, selon la nature des soins requis, par des professionnels hospitaliers habilités, intervenant soit au sein des établissements pénitentiaires, soit dans des structures hospitalières extérieures adaptées. Ce dispositif mobilise plusieurs types de structures médicales, organisées en fonction du niveau de soins nécessaire.

● **Les soins de niveau 1** sont assurés au sein des unités sanitaires en milieu pénitentiaire (**USMP**), anciennement dénommées unités de consultation et de soins ambulatoires (**UCSA**), telles que prévues aux articles D. 115-3 et suivants du code pénitentiaire.

Implantées dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, hors centres de semi-liberté, ces unités sont rattachées à un établissement public de santé. Elles disposent de locaux spécifiques permettant d'assurer des soins somatiques et psychiatriques. Le médecin de l'unité est, à ce titre, le médecin traitant des personnes détenues.

● **Les soins de niveau 2**, correspondant à une prise en charge en hôpital de jour, sont dispensés selon deux modalités :

- pour les soins somatiques, au sein de l'établissement de santé de rattachement, dans des **chambres sécurisées** sous la surveillance d'agents de l'administration pénitentiaire ou des forces de sécurité intérieure ;

- pour les soins psychiatriques, soit dans les **USMP** disposant d'une capacité d'hospitalisation de jour, soit au sein des services médico-psychologiques régionaux (**SMPR**), conformément aux articles R. 115-12 et D. 115-13 du même code.

● **Les soins de niveau 3**, nécessitant une hospitalisation à temps complet, sont assurés au sein des établissements de santé de rattachement :

- dans les unités hospitalières spécialement aménagées (**UHSA**) pour les hospitalisations psychiatriques, qu'elles soient consenties ou décidées par le préfet, conformément à l'article R. 115-2;

- dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (**UHSI**) pour les hospitalisations somatiques programmées d'une durée supérieure à 48 heures.

L'Établissement public de santé national de Fresnes constitue une structure particulière, disposant de 80 lits pour la prise en charge des personnes détenues en Île-de-France et relevant d'une double tutelle du ministère de la Justice et du ministère de la Santé.

ii. Les extractions judiciaires

Les **extractions judiciaires**, définies aux articles D. 215-22 à D. 215-29 du code pénitentiaire et D. 49-30 du CPP, sont réalisées **sur demande de l'autorité judiciaire** afin de faire comparaître une personne détenue devant un magistrat ou une juridiction de jugement, procéder aux débats contradictoires, permettre à celle-ci de participer à une reconstitution ou encore de faire l'objet d'une expertise.

iii. Les autorisations de sortie sous escorte

En complément de ces opérations, certains mouvements peuvent revêtir la forme d'une **autorisation de sortie sous escorte (ASSE)**, prévue à l'article D. 147 du CPP, lorsqu'une autorité judiciaire autorise une personne détenue à **sortir temporairement de l'établissement, sous surveillance**, pour accomplir un **acte urgent et impératif** ne relevant pas du champ des extractions (par exemple, la participation à des obsèques ou à un rendez-vous médical dans le cadre d'une injonction de soins).

iv. Les permissions de sortir

Ces déplacements se distinguent des **permissions de sortir** accordées par le **juge de l'application des peines (JAP)**, régies par les articles 723-3 et D. 142 et suivants du CPP, dont la finalité est la **préparation de la réinsertion**, le **maintien des liens familiaux** ou l'exécution de certaines obligations et qui ne nécessitent pas d'escorte par l'administration pénitentiaire ou les forces de sécurité intérieures (FSI).

2. La répartition complexe des ressources humaines en charge des transfèrements et extractions

a. Les différentes équipes en charge de ces missions

La **circulaire du 20 février 2025** du directeur de l'administration pénitentiaire a procédé à une **actualisation de la doctrine d'emploi** et de la **répartition des compétences** des différentes composantes des équipes de sécurité pénitentiaire (ESP) ⁽¹⁾.

(1) Circulaire du 20 février 2025 du directeur de l'administration pénitentiaire relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaires.

Cadre de la circulaire du 20 février 2025 relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire

Le ministère de la Justice a souhaité la constitution et le déploiement progressifs d'équipes de sécurité pénitentiaire (ESP) chargées de :

- la réalisation des missions extérieures de prise en charge des personnes détenues : extractions judiciaires, autorisations de sortie sous escorte, translations judiciaires, transferts administratifs – dont internationaux, extractions médicales ;
- les remises aux autorités étrangères et prise en charge des personnes détenues remises par les autorités étrangères ;
- la sécurisation des unités hospitalières accueillant spécifiquement des personnes détenues ;
- la sécurisation, intérieure et périmétrique, des établissements pénitentiaires.

Les objectifs poursuivis sont d'harmoniser les conditions de réalisation des missions extérieures et de sécurisation intérieure et périmétrique des établissements pénitentiaires par les différentes équipes en charge de les réaliser, de renforcer la sécurisation de ces missions, notamment en formant, habilitant et armant les personnels qui les réalisent et de conférer à ces équipes des pouvoirs et des moyens d'intervention plus efficaces.

Ces équipes de sécurité pénitentiaire sont composées des équipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP), des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ), des équipes exerçant en unités hospitalières (UH), des équipes nationales de transfèrement (ENT) et des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) ⁽¹⁾ qui conservent une doctrine d'emploi spécifique.

(1) Les ERIS sont chargées du rétablissement et du maintien de l'ordre au sein des établissements pénitentiaires. Elles contribuent également à la formation des personnels et peuvent intervenir, à titre de renfort ou comme escorte principale, pour assurer le transfert de personnes détenues présentant un profil à haut risque, notamment en raison de leur dangerosité ou de leur sensibilité

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, circulaire du 20 février 2025 relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire.

Cette mise à jour s'inscrit dans le prolongement de **quatre arrêtés du garde des Sceaux** qui définissent le **statut**, les **missions** et les **conditions d'intervention** des différents personnels chargés des missions de transfèrements et d'extractions judiciaires. Ceux-ci sont regroupés au sein des **équipes de sécurité pénitentiaire (ESP)** qui se composent des unités suivantes :

i. Les pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) ⁽¹⁾

Organisées au niveau interrégional et placées sous la responsabilité de l'officier en charge de l'**autorité de régulation et de planification des extractions judiciaires** (ARPEJ), qui organise leurs missions et leur service, les équipes des PREJ sont compétentes pour effectuer les **extractions judiciaires** ainsi que les **transfèrements** (translations judiciaires et transferts administratifs)

(1) Arrêté du 12 février 2025 portant gestion des personnels affectés en pôle de rattachement des extractions judiciaires.

sur de **longues distances**. Ils assurent également, en principe, la réalisation des ASSE dans leur ressort géographique.

ii. Les équipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP) ⁽¹⁾

Présentes dans la plupart des établissements pénitentiaires (hors centres de semi-liberté), les ELSP assurent les **extractions médicales**, les **transferts administratifs** et certaines **translations judiciaires** sur des trajets de **courte distance**, à proximité de l'établissement, par dérogation à la compétence de principe des PREJ.

Elles sont également chargées des extractions judiciaires et des autorisations de sortie sous escorte (ASSE) dites **vicinales**, c'est-à-dire vers les **juridictions ou structures de proximité**. Par exception, certaines ELSP peuvent se voir confier des missions qui vont au-delà des extractions judiciaires vicinales, pour prendre en considération des situations locales, notamment la réalisation d'extractions vers d'autres juridictions à proximité ou pour des personnes détenues affectées dans des établissements situés à proximité de l'ELSP.

iii. Les équipes nationales de transfèrement (ENT) ⁽²⁾

Implantées à Fresnes et à Réau, ces équipes réalisent les transfèremments à l'**échelle nationale et internationale**. Elles sont placées sous l'autorité du service national du transfèrement (SNT).

iv. Les équipes des unités hospitalières (UH) ⁽³⁾

Intégrées dans chaque établissement de santé de rattachement, les UH sont chargées d'exécuter des **missions de sécurisation** des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). S'agissant des UHSI, elles prennent également en charge la **surveillance des personnes détenues** qui y sont affectées. Elles assurent également les **missions extérieures** de prise en charge de ces personnes détenues. Elles peuvent ainsi être amenées à réaliser des **extractions médicales**, des **extractions judiciaires** ou encore des **transferts administratifs**.

Le tableau ci-après présente une **synthèse du dispositif général d'organisation des escortes**, selon la nature des déplacements des personnes détenues.

(1) Arrêté du 12 février 2025 portant gestion des personnels affectés en équipes locales de sécurité pénitentiaire.

(2) Arrêté du 12 février 2025 portant gestion des personnels affectés en équipes nationales de transfèrement.

(3) Arrêté du 12 février 2025 portant gestion des personnels affectés en unités hospitalières.

**SYNTHÈSE DU DISPOSITIF GÉNÉRAL DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE ESP
(HORS ERIS)**

Déplacement		Compétence de principe
Extractions judiciaires	Vicinales ⁽¹⁾	PREJ
		ELSP dans les établissements désignés spécifiquement
	Hors vicinales	PREJ
	Détenus UH	UH
Translations judiciaires et transferts administratifs	Interrégionaux sur courte distance	ELSP
	Transfert aller vers UHSA-UHSI (hors demande du représentant de l'État)	ELSP
	Transfert aller vers UHSA-UHSI (sur demande du représentant de l'État)	UH et personnels hospitaliers
	Transfert retour depuis UH	UH
	Interrégionaux longue distance	PREJ
	Nationaux et internationaux	ENT
Extractions médicales	Détenus établissement	ELSP
	Détenus UH	UH

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, circulaire du 20 février 2025 relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire.

b. Des impossibilités de faire qui persistent malgré un volume massif de missions d'extraction et de transfèrement réalisées

i. L'ampleur des extractions et transfèrements : des sorties quotidiennes de personnes détenues sur la voie publique

NOMBRE DE DÉPLACEMENTS ANNUELS DE PERSONNES DÉTENUES

	Translations judiciaires	Transferts administratifs	Extractions judiciaires	Extractions médicales	Hospitalisations
2019	5 032	37 623	145 973	69 256	6 346
2020	4 585	30 646	114 218	54 375	5 506
2021	6 268	35 111	137 917	65 430	6 231
2022	7 577	32 476	140 683	68 183	6 453
2023	9 778	34 942	144 592	69 671	6 660
2024	12 148	32 894	141 004	67 393	6 948

Source : direction de l'administration pénitentiaire

En 2024, ce sont donc plus de 260 000 extractions et transfèrements qui ont été réalisés, ce qui représente chaque jour plus de 700 déplacements de personnes détenues en dehors des établissements pénitentiaires.

(1) Le terme « vicinale » désigne les extractions judiciaires requises par la juridiction de proximité, qu'il s'agisse d'une juridiction de première instance ou d'une cour d'appel, y compris les sessions d'assises.

ii. La persistance des « impossibilités de faire » malgré les efforts quotidiens des personnels pénitentiaires

Le taux des impossibilités de faire (IDF) semble très variable selon les territoires. Au cours des auditions, plusieurs exemples ont été donnés à vos rapporteurs. Sur le ressort de la cour d'appel de Metz, le taux d'IDF est passé de 10 % en 2023 à 1 % en 2025, ce qui est particulièrement bas. Toutes les situations ne sont malheureusement pas aussi favorables. Par exemple, sur le ressort de la cour d'appel de Chambéry, le taux d'IDF est passé de 26 % en 2021 à 14 % en 2024, ce qui reste un niveau très élevé.

Les magistrats rencontrés témoignent que les IDF de l'administration pénitentiaire créent des **tensions dans les services correctionnels et criminels**, ainsi qu'au sein des **juridictions** qui connaissent déjà des situations d'engorgement avec des audiences difficiles à organiser. Tout refus d'extraction emporte ainsi des conséquences concrètes et désorganise les audiences et les instructions,

L'association française des magistrats instructeurs (AFMI), auditionnée par vos rapporteurs, a confirmé que les IDF constituaient une **problématique extrêmement importante pour les juges d'instruction**. Selon une enquête réalisée par l'AFMI auprès de l'ensemble des juges d'instruction à l'été 2021, 83 % d'entre eux ont déjà dû annuler des actes d'instruction en raison d'un refus d'extraction et 8 % d'entre eux ont déjà vu libérer des prévenus pour cette raison également. Vos rapporteurs rappellent que l'instruction prend notamment en charge les profils dits « *du haut du spectre* » et que de telles situations nuisent profondément à **l'efficacité et à la crédibilité de notre justice**.

Si les IDF sont ainsi facteurs de difficultés et de tensions pour l'autorité judiciaire, elles sont également un irritant important du côté de l'administration pénitentiaire qui, en bout de chaîne, lutte pour répondre à toutes les réquisitions avec des moyens, notamment humains, qui demeurent insuffisants. Subissant un manque de ressources humaines, l'administration pénitentiaire est contrainte de hiérarchiser les demandes de l'autorité judiciaire selon la notion d'enjeu procédural majeur, parfois au détriment de l'efficacité des enquêtes et instructions.

3. Une problématique majeure : l'insuffisance chronique des effectifs affectés à la réalisation de ces missions depuis leur transfert au ministère de la Justice

a. Un transfert des missions d'extraction judiciaire vers l'administration pénitentiaire sans ressources humaines suffisantes

Avant 2011, la responsabilité des extractions judiciaires de personnes détenues relevait des forces de sécurité intérieure (FSI), police et gendarmerie nationales.

Cette mission a été transférée du ministère de l'Intérieur à celui de la Justice par une décision interministérielle du **30 septembre 2010**. Une **circulaire du 2 septembre 2011** a précisé les modalités d'organisation de la reprise par le ministère de la Justice des extractions judiciaires ⁽¹⁾.

Ce **transfert de compétence** s'est accompagné de la création d'un dispositif spécifique, comprenant les **autorités de régulation et de programmation des extractions judiciaires** (ARPEJ) et les **pôles de rattachement des extractions judiciaires** (PREJ). La reprise effective de la mission par l'administration pénitentiaire s'est opérée progressivement, région par région, à l'exception des territoires ultramarins où les FSI conservent cette compétence.

Ce transfert de compétence s'est traduit concrètement par un **transfert d'effectifs originellement sous-estimés**, comme en ont témoigné l'ensemble des personnes auditionnées par vos rapporteurs. Le rapport de l'Inspection générale de la Justice (IGJ) de 2021 souligne d'ailleurs explicitement cette **sous-évaluation initiale des besoins** :

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

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

« En réalité, l'augmentation continue de l'activité judiciaire et de la population carcérale, les difficultés d'une réorganisation des juridictions plus favorable à la mise en œuvre des extractions, ainsi que les limites des gains relatifs de la visioconférence, ont immédiatement fait ressortir l'insuffisance des moyens transférés. » ⁽²⁾

Le rapport de l'IGJ souligne, en outre, que les **estimations initiales** des besoins s'étaient en réalité fondées sur des **données incomplètes, non vérifiables et méthodologiquement hétérogènes**. Par ailleurs, la projection réalisée à partir des effectifs des FSI n'a pas intégré la différence majeure de répartition territoriale, les équipes de l'administration pénitentiaire étant moins nombreuses et plus dispersées, ce qui a fortement accru les temps de trajet et la charge opérationnelle ⁽³⁾.

(1) Circulaire 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 (NOR : JUSK1140047C).

(2) Rapport de l'Inspection générale de la Justice (IGJ), 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.

(3) Ibid.

À la suite d'une première mission d'inspection interministérielle en octobre 2012, les ressources humaines devant être transférées des FSI à l'administration pénitentiaire ont été portées à 1 200 ETP. Un nouveau plan d'action interministériel, fondé sur une mission d'audit en 2016 ⁽¹⁾ et formalisé par la circulaire Justice-Intérieur du 28 septembre 2017 ⁽²⁾, a ensuite fixé, à horizon novembre 2019, un objectif de 1 800 ETP ⁽³⁾ affectés à la réalisation de cette mission, sans accroître toutefois le transfert de la part des FSI.

Pour l'Inspection générale de la Justice, qui a évalué ce transfert de compétence et de moyens en 2021, « *le chiffrage ultérieur à 1 800 ETP préconisé par la circulaire de 2017 n'est manifestement **toujours pas suffisant** pour garantir la complète réussite du dispositif* » ⁽⁴⁾.

Originellement sous-estimés, **les effectifs affectés à la réalisation des missions d'extraction et de transfèrement ne sont donc toujours pas suffisants**, d'autant moins compte tenu de l'accroissement continu de la population carcérale qui augmente mécaniquement le nombre de mouvements à réaliser. Vos rapporteurs s'inquiètent de cette **sous-dotation d'effectifs** qui se pérennise et qui obère dramatiquement l'**efficacité** et la **sécurité** de ces missions.

b. Cette insuffisance des ressources humaines affectées à la réalisation de ces missions rend aujourd'hui nécessaire le renforcement des effectifs

i. Une insuffisance des effectifs théoriques

Vos rapporteurs ont systématiquement été **alertés** sur le déficit de ressources humaines. Chaque direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) manque aujourd'hui de **plusieurs dizaines d'agents** pour réaliser convenablement les missions d'extractions qui leur sont confiées. La direction interrégionale de Rennes estime par exemple qu'il serait nécessaire de passer de 123 à 170 agents affectés aux ESP pour permettre de réaliser au mieux les missions d'extractions.

L'insuffisance des ressources humaines, la complexité et la durée des missions entraînent la réalisation de **nombreuses heures supplémentaires** pour les agents ESP. Cela génère bien sûr beaucoup de fatigue pour les personnels, mais constitue également une source de risques pour les missions elles-mêmes.

(1) Mission d'audit conduite par l'inspection générale de la justice, l'inspection générale de l'administration et les inspections générales de la gendarmerie et de la police nationales lancée le 31 mai 2016 et conclue, par la remise de son rapport, le 19 octobre 2016.

(2) Circulaire du 28 septembre 2017 relative à l'organisation de la reprise des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la justice (NOR : JUST1723413C).

(3) Source : Rapport de l'Inspection générale de la Justice (IGJ), 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.

(4) Ibid.

Pour atteindre un fonctionnement optimal et mettre fin à ces impossibilités de faire compte tenu de l'évolution de la population carcérale, la direction de l'administration pénitentiaire estime à 439 le nombre d'ETP supplémentaires nécessaires, portant ainsi la cible d'emploi à 2 240 ETP.

Si vos rapporteurs se réjouissent de cette prise de conscience par l'administration centrale de l'insuffisance des effectifs théoriques des ESP, ils considèrent toutefois qu'une vérification systématique doit aujourd'hui être conduite auprès des personnels des ARPEJ, des PREJ, des ELSP, des ENT et des UH, afin de définir une montée en puissance de ces équipes en fonction des besoins réels.

Recommandation n° 1 : engager l'augmentation des effectifs ESP :

- d'une part, en rehaussant à 2 240 ETP la cible d'emploi des effectifs affectés aux missions d'extraction et transfèrement et engager sans délai le recrutement, conformément aux demandes de la direction de l'administration pénitentiaire ;
- d'autre part, en conduisant un audit auprès de l'ensemble des ARPEJ, PREJ, ELSP, ENT et UH afin d'identifier avec précision les besoins réels du terrain pour effectuer en toute sécurité l'ensemble des missions d'extractions et de transfèvements.

ii. Une insuffisance des effectifs réels

Non seulement, les effectifs théoriques sont insuffisants et doivent être renforcés, mais **les effectifs réels peinent déjà à pourvoir les postes ouverts.**

La directrice des ESP de la DISP de Paris expliquait, par exemple, que sur un **effectif théorique de 420 surveillants** affectés aux missions d'extraction judiciaire, **seuls 210 emplois sont aujourd'hui pourvus**. Le taux de vacance est donc de 50 % pour cette DISP, ce qui pose d'importantes difficultés pour cette direction interrégionale où 36 000 extractions sont réalisées en moyenne par an pour 45 000 réquisitions concernant 16 000 personnes détenues. Un volume très important auquel les effectifs aujourd'hui alloués à la DISP pour la réalisation de ces missions ne permettent pas de répondre.

Vos rapporteurs rappellent la nécessité de pourvoir l'intégralité des postes affectés à la réalisation des missions d'extraction.

Selon la direction de l'administration pénitentiaire, pour l'année 2025, **la cible en emplois pour les extractions judiciaires est fixée à 1 801 ETP**. Toutefois, les difficultés de recrutement, particulièrement dans les PREJ, conduisent à un **taux de couverture limité à 78 %** (1 400 emplois actuellement occupés). Un effort de formation et de communication doit donc être fait par l'administration pour parvenir à **saturer le schéma d'emploi des effectifs ESP**.

Par ailleurs, dès 2017, un projet de renforcement des moyens envisageait le recours à des réservistes de l'administration pénitentiaire au sein de chaque DISP, afin de soutenir les équipes en charge des extractions, notamment pour la

conduite des véhicules et le renfort des équipages. Néanmoins, l'**effectif** de la réserve civile pénitentiaire, estimé à seulement 200 réservistes en 2023, demeure trop **limité** pour constituer une réponse opérationnelle aux pics d'activité, et nécessiterait d'être substantiellement renforcé.

La **réserve civile pénitentiaire** est régie par les articles L. 114-1 à L. 114-6 et D. 114-1 à D. 114-16 du code pénitentiaire, qui définissent notamment les missions exercées par ces agents retraités dans son article L. 114-1, à savoir des « *missions de renforcement de la sécurité ainsi que des missions de formation des personnels, d'études ou de coopération internationale* ». L'article D 114-3 précise que les réservistes disposent déjà « *de toutes les prérogatives liées aux fonctions qu'ils exercent* » ; il apparaît donc pertinent de **renforcer leur recrutement et d'optimiser leur déploiement opérationnel**.

Recommandation n° 2 : développer la réserve de l'administration pénitentiaire par deux actions prioritaires :

- la mise en œuvre d'un plan piloté et coordonné par l'administration centrale afin d'accélérer le recrutement et d'améliorer la gestion de la réserve pénitentiaire ;
- l'exonération d'impôt des indemnités versées aux réservistes pénitentiaires en insérant un article en loi de finances pour exonérer ces indemnités de l'impôt sur le revenu et un article en loi de financement de la sécurité sociale afin de retirer ces indemnités de l'assiette de la CSG.

Par ailleurs, selon les équipes du PREJ de la DISP de Dijon rencontrées par vos rapporteurs, les **réservistes de l'administration pénitentiaire n'ont, à ce jour, pas la possibilité d'effectuer des missions armées**, quand bien même cela faisait partie de leurs qualifications au moment de leur retraite.

Cette interdiction limite grandement la possibilité de recourir aux réservistes pour renforcer les équipes ESP. Cette situation est d'autant moins compréhensible que cette possibilité est bien ouverte, par exemple, aux réservistes de la gendarmerie nationale.

Il serait donc pertinent, sous réserve de la validité de leur formation et, le cas échéant, de son actualisation, de **confier aux réservistes pénitentiaires des missions de transfèrements et extractions**. Cela permettrait de renforcer les équipes en place et, ainsi, de réduire le taux d'IDF.

Recommandation n° 3 : modifier le droit applicable afin d'autoriser les réservistes disposant de la formation adéquate à effectuer des missions armées, notamment dans le cadre des extractions et transfèrements.

B. DES MISSIONS QUI ONT ÉVOLUÉ DÈS 2024 À LA SUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE D'INCARVILLE...

1. Le protocole d'Incarville : des mesures approuvées par les personnels pénitentiaires

L'attaque meurtrière du convoi de l'administration pénitentiaire le 14 mai 2024 résulte des fragilités structurelles du dispositif d'extractions et de transfèrements. Ces failles avaient déjà été mises en lumière lors de l'attaque d'un fourgon pénitentiaire pendant un transfert au tribunal judiciaire de Tarascon, le 28 janvier 2019, sans qu'une réforme ne cherche alors à les résoudre.

Face au drame de 2024, l'État a enfin cherché à répondre à ces faiblesses. Le **protocole d'Incarville**, signé le 13 juin 2024 par le Garde des Sceaux et les **organisations syndicales représentatives** des personnels de surveillance, constitue ainsi une réponse stratégique à ces difficultés et insuffisances. Il comprend **33 mesures** structurées autour de **cinq axes** :

– **Sécurisation des moyens matériels et du parc de véhicules** : banalisation des véhicules, renforcement des vitrages, intégration de gyrophares et de signalétiques adaptées, acquisition de 232 véhicules supplémentaires pour les équipes de sécurité pénitentiaire (ESP) en 2025 ;

– **Refonte de la doctrine d'escorte et renforcement des protocoles avec les FSI** : mise en place des escortes à sécurité renforcée (ESR), refonte des niveaux d'escorte pour mieux les adapter à l'évaluation du risque, harmonisation du port de l'uniforme et de la cagoule sur les missions à haut risque, convention avec les sociétés d'autoroutes pour lever les barrières à péage et limiter les arrêts des véhicules de transfert ;

– **Limitation des extractions non prioritaires et recours accru au numérique** : développement des usages de la visioconférence et de la télémedecine, sécurisation des accès aux juridictions et aux établissements de santé, filtrage des extractions à risque élevé ;

– **Renforcement des ressources humaines, de la formation et de l'attractivité du métier** : développement des cycles de formation, poursuite du recrutement et de l'optimisation de l'emploi des réservistes, mise en œuvre d'actions visant à améliorer les conditions de travail et la fidélisation des personnels ;

– **Prise en compte des réalités ultramarines et des menaces spécifiques** : déploiement de dispositifs anti-drones et de brouilleurs de communications illicites, expérimentation de brigades cynotechniques dans certaines régions, et adaptation des protocoles au contexte ultramarin.

Le protocole d'Incarville poursuit ainsi une **double ambition** : **sécuritaire**, par la protection des agents, des détenus et des tiers, et **organisationnelle**, par la modernisation des doctrines, l'optimisation des effectifs et la réduction des transferts évitables.

Le **coût total** estimé du protocole est de l'ordre de **150 millions d'euros de 2024 à 2027**. En 2024, 14,7 millions ont été exécutés en crédits de paiement, dans le cadre de la mise à niveau du parc de véhicules, ainsi que de l'acquisition de l'armement et des matériels de sécurité. Pour l'exercice 2025, la mise en œuvre de ces mesures représente un coût de 75,9 millions d'euros en crédits de paiement. Pour 2026, 5 millions d'euros en crédits de paiement sont programmés dans le cadre du projet de loi de finances.

2. Des évolutions déjà réalisées et d'autres qu'il convient de mener à leur terme

Un **dispositif spécifique de suivi de la mise en œuvre** du protocole d'Incarville a été mis en place sous la forme d'un **comité de suivi *ad hoc***, regroupant des représentants de l'administration pénitentiaire et des organisations syndicales signataires. Ce comité se réunit régulièrement, *a minima* une fois par trimestre, tandis qu'au niveau local, le suivi est assuré par l'inscription de points d'avancement lors des comités sociaux d'administration interrégionaux en DISP.

Le suivi de la mise en œuvre du protocole d’Incarville

Un comité de suivi, chargé de veiller à l’avancement et à la bonne application du présent protocole d’accord, est institué.

Présidé par le directeur de l’administration pénitentiaire ou son représentant, il se compose de représentants de l’administration pénitentiaire et des organisations syndicales signataires.

Il se réunit, sur convocation de son président, en tant que de besoin et *a minima* quatre fois par an, dont une première fois avant la fin du mois de juillet 2024.

L’administration pénitentiaire, qui assure le secrétariat du comité, communique aux organisations syndicales le lieu et le calendrier prévisionnels des réunions. Elle confirme leur tenue, par écrit, au moins dix jours avant chaque réunion et transmet, dans le même délai, les documents de travail.

Charge organisation syndicale communique les noms des membres de sa délégation dans un délai de trois jours avant la réunion. Elle fixe librement sa composition, dans la limite de quatre membres par organisation, lesquels peuvent changer selon les thématiques.

Les travaux du comité de suivi prennent fin à l’issue de la réalisation de l’ensemble des mesures du présent protocole.

Par ailleurs, afin d’assurer un suivi au plus près des services déconcentrés, les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires inscriront à l’ordre du jour des comités sociaux de l’administration interrégionaux un point d’avancement des mesures du protocole sur leur ressort respectif, en tant que de besoin et *a minima* quatre fois par an.

Source : Protocole d’Incarville

Selon les retours issus des comités de suivi, ainsi que les observations recueillies lors du déplacement des rapporteurs à la DISP de Dijon, les mesures prévues par le protocole d’Incarville sont soutenues par les personnels pénitentiaires.

Si plusieurs mesures du protocole sont désormais **opérationnelles**, d’autres doivent toutefois être **déployées ou approfondies**. À ce jour, quatre comités de suivi nationaux ont été tenus avec les organisations syndicales représentatives.

Selon plusieurs syndicats, **environ la moitié des mesures du protocole étaient mises en œuvre au 23 octobre 2025**, date du dernier comité. Les mesures de court terme, relatives à l’armement, à l’équipement et au parc automobile, ont été, dans leur grande majorité, rapidement déployées :

ÉTAT D'AVANCEMENT DES ACTIONS DU PROTOCOLE D'INCARVILLE

Action du protocole d'Incarville	État d'avancement au 25 octobre 2025
Action 1 - Banalisation de 75% du parc de véhicules	Taux de banalisation des véhicules de 19% en septembre 2024 à plus de 75%
Action 2a - Augmentation du parc de véhicules des PREJ	Commande et livraison de 46 véhicules par an entre 2024 et 2026
Action 2b - Augmentation du parc de véhicules des ESP	Commande et livraison de 232 véhicules par an en 2024 et 2025
Action 4 - Dotation en armes longues et armes d'épaule	36 fusils APC9 livrés pour la formation initiale, et nouvelle commande de 100 équipements est en cours
Action 5 - Déploiement immédiat et généralisation du holster	Généralisation effective
Action 6 - Mise à disposition du gilet pare-balles lourd	1 323 porte-plaques commandés pour doter les PREJ en 2024 et 2 083 porte-plaques pour les agents des ESP en 2025
Action 7 - Déploiement des pistolets à impulsion électrique (PIE), caméra piéton et bombe incapacitante	Bombes incapacitantes disponibles <i>via</i> un marché national. 393 caméras-piétons déployées en 2025, avec une cible de 11 000 caméras en 2028. Déploiement partiel des PIE
Action 8 - Déploiement dispositifs anti drones et brouilleurs	55 sites équipés et fonctionnels sur les 75 dispositifs commandés, cible de 90 sites en 2026
Action 12 - Deux-tons et gyrophare pour tous les niveaux d'escortes	Accords obtenus pour l'ouverture à distance de 95 % des barrières de péage

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Certaines actions voient toutefois leur déploiement se heurter à plusieurs **contraintes techniques**. Par exemple, bien que la commande des **gilets pare-balles lourds** (action 6) soit effectuée, la mise en œuvre concrète de cette action rencontre plusieurs difficultés : insuffisances logistiques, poids des plaques additionnelles, ajustement aux différentes morphologies et absence de vestiaires adaptés. Autant d'éléments qui compromettent la réelle effectivité de cet équipement.

Par ailleurs, d'autres actions sont à ce jour **insuffisamment déployées** : il s'agit notamment de la généralisation des **caméras-piétons** et des **pistolets à impulsion électrique (PIE)** à l'ensemble des établissements concernés, ou encore de l'extension des dispositifs anti-drones à l'ensemble des sites sensibles.

Lors de leurs auditions, vos rapporteurs ont été en outre interpellés sur la pertinence du taux de 75 % de **véhicules banalisés**. Certains dispositifs magnétiques permettent aujourd'hui de banaliser l'ensemble des véhicules et d'y ajouter les insignes pénitentiaires qu'en cas de nécessité. Vos rapporteurs considèrent donc qu'un objectif de 100 % de banalisation devrait être poursuivi en dotant les services et établissements d'insignes magnétiques amovibles.

Recommandation n° 4 : porter à 100 % l'objectif de banalisation du parc automobile pénitentiaire (action 1 du protocole d'Incarville) et mettre à disposition des insignes pénitentiaires magnétiques amovibles.

3. Un renforcement des équipements techniques qui doit s'accompagner d'un élargissement encadré de l'usage des armes de service

a. Les équipements de sécurité des personnels en charge des missions d'extraction et de transfèrement

L'un des axes majeurs du protocole d'Incarville vise à renforcer la **sécurisation des véhicules** et l'**efficacité des équipements** des ESP. La circulaire précitée du 20 février 2025 précise la doctrine applicable et **encadre l'usage de ces matériels** dans le cadre des missions de transfèrement et d'extraction judiciaire ⁽¹⁾.

Deux mesures du protocole ont permis de moderniser et généraliser l'armement des agents afin d'assurer leur protection et celle des détenus lors des déplacements hors établissement : **généralisation des holsters** pour l'armement de poing (action 5) et l'introduction d'un **pistolet à impulsion électrique (PIE)** au sein de chaque équipage (action 7).

Désormais, les agents des ESP disposent théoriquement, pour les missions extérieures, de l'équipement suivant :

- une **arme de poing** avec *holster* ;
- un **bâton de protection télescopique** avec étui ;
- une **bombe aérosol incapacitante** avec étui ;
- un **pistolet à impulsion électrique (PIE)** par équipage.

Ces mesures constituent un **progrès significatif dans la sécurisation des missions** et la **réduction des risques** pour les personnels pénitentiaires. Pour constituer un progrès réel, elles doivent toutefois être intégralement et rapidement mises en œuvre.

Dans le cadre des escortes à sécurité renforcée (ESR), les agents affectés aux véhicules d'escorte doivent désormais être équipés d'une **arme longue** APC9, à l'exception du conducteur, conformément aux dispositions de l'action 4 du protocole d'Incarville. Les personnels rencontrés déplorent la **lenteur du déploiement de ces armes longues**. Vos rapporteurs considèrent que cette mesure est au cœur des évolutions récentes entérinées par le protocole et la réforme des niveaux d'escorte. Le déploiement de cette mesure essentielle doit donc être accéléré.

Recommandation n° 5 : accélérer le déploiement des armes longues.
--

(1) Circulaire du 20 février 2025 du directeur de l'administration pénitentiaire relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaires.

En outre, le déplacement des rapporteurs à la DISP de Dijon a montré que **le déploiement des PIE n'était pas effectif sur certains territoires**. Il s'agit pourtant d'un armement non léthal particulièrement pertinent pour gérer les situations de crise auxquelles peuvent être confrontés les agents ESP.

Comme vos rapporteurs ont pu le constater lors de leur déplacement à Dijon et des échanges avec l'équipe du PREJ, certains équipements nécessitent en outre d'être mieux adaptés aux situations d'exercice des personnels. Les personnels réclament par exemple la **mise à disposition de holster de poitrine** pour permettre une prise en main des armes plus rapidement en position assise dans les véhicules.

Recommandation n° 6 : organiser rapidement une remontée d'information *via* les PREJ afin d'identifier les besoins du terrain pour fournir aux personnels ESP les équipements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions armées.

b. Les conditions d'emploi des armes par les personnels de surveillance

Par ailleurs, les conditions d'emploi des armes par les personnels de surveillance, telles que définies aux **articles L. 227-1 et R. 227-2 du code pénitentiaire**, ont été discutées lors des auditions conduites par vos rapporteurs. Leur usage n'est possible qu'en cas « d'absolue nécessité et de manière proportionnée » ⁽¹⁾, selon cinq situations précisées par le code :

– en cas de **légitime défense** – de leur personne ou de celle d'autrui ⁽²⁾ ;

– en cas de **tentative d'évasion** : Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent, autrement que par l'usage d'armes à feu, empêcher une **tentative d'évasion depuis l'établissement pénitentiaire** ⁽³⁾ ;

– en cas de **résistance par la violence ou par inertie physique** aux ordres donnés : lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent, alors que la sécurité de l'établissement est gravement menacée, autrement que par l'usage d'armes à feu, remédier à la résistance de plusieurs personnes détenues aux ordres qui leur ont été donnés ⁽⁴⁾ ;

– lorsque des **atteintes à la vie ou à l'intégrité physique** sont portées contre les personnels ou contre autrui, ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ⁽⁵⁾ ;

(1) Article L. 227-1 du code pénitentiaire.

(2) 2° du même article et 1° de l'article R. 227-2 du même code.

(3) 2° de l'article L. 227-1 du code pénitentiaire et 2° de l'article R. 227-2 du même code.

(4) 2° de l'article L. 227-1 du code pénitentiaire et 3° de l'article R. 227-2 du même code.

(5) 1° de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

– lorsque ces personnels, après deux sommations, ne peuvent **défendre autrement les lieux** qu’ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ⁽¹⁾.

Il convient de relever que l’évasion, ou plus généralement la soustraction des détenus à la garde des personnels pénitentiaires, n’est prise en compte, s’agissant de l’emploi des armes, que **si l’évasion a lieu depuis l’établissement pénitentiaire**. Dès lors, une tentative d’évasion d’un détenu en dehors de celui-ci, et en particulier lors d’une extraction ou d’un transfèrement, ne paraît pas entrer dans les hypothèses permettant d’utiliser les armes – sauf si les armes sont utilisées non contre le détenu, mais contre les personnes qui chercheraient à le faire évader, en application du 2° de l’article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure (CSI).

À cet égard, notons que le **3° de l’article L. 435-1 du CSI**, qui concerne en premier lieu les policiers et les gendarmes, permet l’usage de la force armée si, après deux sommations, il n’est pas possible de **contraindre autrement à s’arrêter** des personnes qui cherchent à s’échapper et qui sont susceptibles, dans leur fuite, de perpétrer des atteintes aux personnes.

Il pourrait être envisagé, de l’avis de vos rapporteurs, d’**étendre aux personnels pénitentiaires l’application de cette disposition**, qui couvre des situations que ces personnels peuvent rencontrer dans le cadre d’extractions et de transfèrments, et qui ne paraissent pas couvertes, ou à tout le moins pas totalement, par le droit existant les concernant.

Une telle évolution supposerait, outre une modification réglementaire de l’article R. 227-4 du code pénitentiaire, de modifier également, par un véhicule législatif, son article L. 227-1.

Recommandation n° 7 : modifier les articles L. 227-1 et R. 227-4 pour permettre un usage des armes par les agents des ESP en cas d’évasion lors d’un transfèrement ou d’une extraction.

C. ... PUIS EN 2025 AVEC LA RÉFORME DES NIVEAUX D’ESCORTE

1. L’ancien dispositif prévoyait quatre niveaux d’escorte

Jusqu’en 2025, la mise en œuvre des transfèrments et des extractions, qui relève de circulaires, retient **quatre niveaux de sécurité, avec pour chacun un nombre minimal de personnels et de véhicules**, et l’identification de la ou des ESP mobilisées. Par défaut, une personne détenue est classée en niveau 2.

Les quatre niveaux de sécurité pour les escortes sont présentés dans le tableau suivant.

(1) 2° de l’article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

PROFILS DES DÉTENUS POUR LE NIVEAU DE SÉCURITÉ DES ESCORTES PÉNITENTIAIRES

Niveau de sécurité de l'escorte	Profil des personnes détenues
Esc. 1	Personnes détenues qui : – ont un comportement stabilisé en détention, sans incident disciplinaire notable ; – et ont une date de libération proche ou exécutent une peine courte (n'excédant pas un an)
Esc. 2	Niveau par défaut (toute personne détenue ne relevant pas d'un autre niveau)
Esc. 3	Personnes détenues dont le profil suppose une sécurisation particulière : – détenus particulièrement signalés (DPS) ; – détenus incarcérés pour faits de terrorisme ; – détenus présentant un risque grave de trouble à l'ordre public
Esc. 4	Personnes détenues présentant une dangerosité particulièrement élevée (par ex., DPS ayant à son actif une évasion réussie avec complicité extérieure)

NB : les personnes détenues placées à l'isolement par mesure d'ordre (qui ne le sont pas pour leur protection) relèvent obligatoirement des niveaux 3 ou 4.

Source : circulaire du 4 octobre 2019 relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire

En fonction de l'évaluation des risques, la composition de l'escorte est arrêtée ; les effectifs vont de deux à cinq agents et un gradé, en fonction des circonstances, selon les modalités précisées dans le tableau suivant.

COMPOSITION DE L'ESCORTÉ SELON LA SITUATION

Situation	Nombre de détenus	Niveau de l'escorte	Nombre d'agents ESP
Règles générales	1	1	2 agents ⁽¹⁾
		2, 3, 4	3 au moins
	2 à 4		3 au moins
	5 à 10		4 au moins, et un gradé
	Plus de 10		5 au moins, et un gradé
DPS ou risque d'atteinte grave à l'ordre public	1		Escorte renforcée par un personnel d'encadrement ⁽²⁾
Déplacement par voie aérienne ou ferroviaire	1		3 agents au moins
	2		5 agents au moins

(1) Si la mission est jugée « sensible », le nombre d'agents est porté de deux à au moins trois.

(2) L'escorte prévue pour le déplacement de détenus signalés peut par ailleurs être renforcée par les personnels des ERIS – ces derniers pouvant au demeurant constituer l'escorte principale.

Source : circulaire du 4 octobre 2019 relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire

2. Depuis février 2025, six niveaux d'escorte sont prévus

Tel que prévu par le protocole d'Incarville (action 13), les risques extérieurs auxquels sont exposés les agents en charge des missions de

transfèrement ou d'extraction ont conduit l'administration pénitentiaire à refondre la typologie des niveaux d'escorte.

a. Six niveaux d'escorte

La nouvelle doctrine publiée le 20 février 2025 prévoit ainsi six niveaux d'escorte ⁽¹⁾, présentés dans le tableau suivant.

NOUVELLE TYPOLOGIE DES NIVEAUX D'ESCORTÉ

Risque extérieur	Niveau d'escorte	Profil des personnes détenues
Risque extérieur non identifié	Esc 0	Personnes détenues sans dangerosité repérée, pour lesquelles le chef d'établissement est compétent pour accorder une permission de sortir ou un aménagement horaire (personnes en régime de semi-liberté)
	Esc 1	Personnes détenues sans dangerosité repérée qui : - ont une date de libération proche ou encourent une peine courte (inférieure ou égale à deux ans) - et adoptent un comportement stabilisé en détention (absence d'incident disciplinaire notable)
	Esc 2	Par défaut, toutes les personnes détenues sauf celles relevant des niveaux d'escorte 0, 1, 3, 4 et 5, dont le profil, la situation pénale et le comportement ne permettent pas d'identifier un risque sur la mission extérieure
Risque extérieur potentiel	Esc 3	Toutes les personnes détenues dont le profil, la situation pénale et le comportement permettent d'identifier un risque potentiel sur la mission extérieure nécessitant une sécurisation renforcée de l'escorte
Risque extérieur identifié	Esc 4	- Toute personne inscrite au registre DPS ou en cours d'inscription selon la procédure ordinaire ou d'urgence - Toute personne détenue présentant un risque d'atteinte très grave à l'ordre public
	Esc 5	Niveau d'escorte exceptionnel Personnes détenues de haut du spectre, inscrites en répertoire DPS (ou en cours d'inscription) qui présentent un niveau de dangerosité particulièrement élevé par leur capacité à mobiliser des moyens humains et financiers importants, et/ou ayant à leur actif une évasion, ou tentative d'évasion, réussie avec complicité extérieure Un protocole de prise en charge extérieure est élaboré par le chef d'établissement, en collaboration avec les services de la préfecture et les forces de police ou de gendarmerie

Source : circulaire du 20 février 2025 du directeur de l'administration pénitentiaire relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaires

Par ailleurs, la **nouvelle doctrine d'emploi** des équipes de sécurité pénitentiaire (ESP) prévoit la mise en place des **escortes à sécurité renforcée** (ESR), dont les agents seront dotés de **pistolets mitrailleurs** pour assurer une **sécurisation accrue de certaines missions extérieures**.

(1) Circulaire du 20 février 2025 du directeur de l'administration pénitentiaire relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaires.

L'escorte à sécurité renforcée

L'escorte à sécurité renforcée (ESR) vise à assurer une sécurisation accrue du convoi pendant l'intégralité de la mission.

Toutes les missions de prise en charge extérieure des personnes détenues (extraction médicale, transfert administratif...) peuvent faire l'objet d'une sécurité renforcée, dès lors que :

- est concernée par la mission une personne détenue classée niveau d'escorte 3 ;
- le groupage concerne au moins 5 personnes détenues ;
- toute autre situation justifiée par le chef d'établissement et validée par le directeur interrégional des services pénitentiaires.

La planification des missions ESR relève de l'échelon interrégional.

L'ESR consiste à adjointe au véhicule transportant la personne détenue *a minima* un véhicule escorte. Ce véhicule comprend au moins 3 agents formés à l'ESR : un chauffeur et deux porteurs d'armes longues. Les agents ESR sont équipés de gilet pare-balles offrant un niveau de protection NIJ4.

Toutes les équipes ESP peuvent être amenées à réaliser les ESR. Un déploiement progressif de cette modalité de prise en charge se fera selon une priorisation des équipes ESP à partir d'une liste arrêtée au niveau national.

Le **nombre d'agents et de véhicules** composant l'escorte est adapté aux **risques identifiés**. La composition des équipages varie en outre selon qu'il s'agit d'une prise en charge **individuelle** ou **groupée**.

COMPOSITION DES ESCORTES POUR LES PRISES EN CHARGE INDIVIDUELLES

Niveau d'escorte	Véhicule porteur détenu	Véhicule(s) renfort
0	Sortie sans surveillance pénitentiaire, sous le régime de la permission de sortir ou de l'aménagement horaire	
1	A minima 3 agents ESP	
2	A minima 3 agents ESP	
3	A minima 3 agents ESP	A minima un véhicule avec 3 agents ESR
4	A minima 3 agents et un gradé	FSI prêt de main-forte intégral ou ERIS en subsidiarité
5	ERIS et/ou équipe spécialisée FSI	

Source : circulaire du 20 février 2025 du directeur de l'administration pénitentiaire relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaires

COMPOSITION DES ESCORTES POUR LES PRISES EN CHARGE GROUPÉES

Niveau d'escorte	Véhicule porteur détenu		Véhicule(s) renfort
	Nombre de détenus	Nombre d'agents	
1	2 à 4	A minima 4 agents	A minima un véhicule ESR si présence d'un ou plusieurs détenus escorte 3
2	5 à 10	A minima 4 agents et un gradé	A minima un véhicule ESR
3 ⁽¹⁾	> 10	A minima 5 agents et un gradé	
3 ⁽¹⁾	Pas de groupage		-
4			
5			

(1) La prise en charge individuelle des personnes détenues de niveau d'escorte 3 est à rechercher. Cependant, le groupage reste possible si le lieu de destination comprend une zone d'attente sécurisée avec un accès sécurisé aux lieux.

Source : circulaire du 20 février 2025 du directeur de l'administration pénitentiaire relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaires

b. L'escorte à sécurité renforcée (ESR) : une évolution pertinente qui exigera davantage de moyens humains

Lors de leurs auditions et déplacement, vos rapporteurs ont été alertés à plusieurs reprises sur la mise en œuvre des escortes à sécurité renforcées (ESR). Comme l'explique par exemple M. Sébastien Nicolas, directeur des équipes de sécurité au sein de la DISP de Dijon, **ces escortes vont impliquer davantage de personnels pour chaque mouvement** puisque des convois avec quatre agents seront, demain, sécurisés par sept agents. Selon ce directeur des services pénitentiaires, également secrétaire général du SNP-FO direction, cette évolution est « *une plus-value en termes de sécurité, mais une moins-value en termes de capacité opérationnelle à réaliser des missions* ».

Si vos rapporteurs soutiennent ce choix politique en faveur d'une **meilleure sécurisation** des missions d'escorte les plus risquées, ils appellent toutefois à traduire cette réforme par une **augmentation adéquate des ressources humaines et des moyens matériels**. À ce stade, comme l'ont dénoncé les personnels pénitentiaires, cette mise en œuvre des ESR se fait à moyens constants, ce qui apparaît totalement irréaliste. À moyen terme, il est à craindre une augmentation des impossibilités de faire de la part de l'administration pénitentiaire, emportant avec elle de lourdes conséquences pour l'efficacité du service public de la justice.

Recommandation n° 8 : accompagner la mise en œuvre des escortes à sécurité renforcée (ESR) d'une augmentation proportionnée des ressources humaines et des moyens matériels.

c. L'enjeu de l'évaluation de la dangerosité et du risque extérieur pour déterminer le niveau d'escorte adéquat

i. Si cet enjeu est mieux pris en compte depuis le drame d'Incarville...

Comme antérieurement à la réforme de 2025, **le niveau d'escorte est défini par le chef de l'établissement** ou son représentant, dès l'arrivée de la personne détenue, puis validé lors de la **commission pluridisciplinaire unique (CPU)** « arrivants » suivante.

La commission pluridisciplinaire unique (CPU)

Prévue à l'**article D. 211-34 du code pénitentiaire**, la CPU est instituée auprès du chef de chaque établissement pénitentiaire, pour une durée de cinq ans.

Présidée par le chef de l'établissement pénitentiaire ou son représentant, la CPU comprend notamment le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, des représentants de services du travail, de la formation professionnelle et de l'enseignement.

En fonction de l'ordre du jour et sur convocation du chef de l'établissement, sont également associées, avec voix consultative, d'autres personnes, dont le psychologue chargé du parcours d'exécution de la peine, un membre du service de la protection judiciaire de la jeunesse de la peine et un représentant des équipes soignantes de l'USMP ou du SMPR

En application de l'**article D. 211-35** du même code, la CPU se réunit au moins une fois par mois pour examiner les parcours d'exécution de la peine des personnes détenues.

La **circulaire du 18 juin 2012** relative aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique ⁽¹⁾ prévoit que la CPU est compétente s'agissant :

- de l'examen de la situation des personnes détenues arrivantes à l'issue de la phase d'accueil, notamment de l'évaluation de leur dangerosité et de leur vulnérabilité, au sens pénitentiaire de ces termes ; cet examen précède l'affectation de chaque personne détenue arrivante dans le secteur d'hébergement qui lui semble adapté ;
- du suivi de l'évaluation de la dangerosité et de la vulnérabilité des personnes incarcérées ;
- de l'examen de la situation des personnes détenues préalable aux décisions de classement au travail ou à la formation ainsi que, le cas échéant, d'accès aux activités ;
- de la prévention du suicide ;
- de l'identification des personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes susceptibles de bénéficier d'aides en nature ou en numéraire ;
- de l'examen de la situation des personnes condamnées préalable aux décisions de réaffectation dans un nouveau régime de détention (leur affectation initiale étant examinée à l'occasion du volet arrivant de la CPU) ;
- de l'examen des parcours d'exécution de peine des personnes détenues condamnées.

Dans tous ces domaines, le chef d'établissement ou son délégué demeurent au final seuls décisionnaires. La consultation de la CPU permet d'éclairer leurs choix.

(1) *Circulaire du 18 juin 2012 relative aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique (NOR : JUSK1140048C).*

Les éléments à prendre en compte demeurent principalement les **informations** contenues dans le **dossier individuel de l'intéressé** (situation pénale, comportement en détention, antécédents, potentiel de dangerosité ou risque d'évasion) ou **transmises par les partenaires institutionnels**.

Le niveau d'escorte est **régulièrement réévalué**.

- Cette réévaluation se fait **chaque fois que nécessaire** lorsque des **éléments nouveaux** apparaissent dans la situation pénale ou pénitentiaire de la personne détenue : nouvelle condamnation, permission de sortir réalisée sans incident, renseignement relatif à des velléités d'évasion, inscription au répertoire DPS, mauvais comportement ou encore incident en détention...

Aux fins de favoriser la circulation des informations, la circulaire précise que **tout mauvais comportement ou incident à l'occasion de missions extérieures** doit immédiatement être **signalé au chef d'établissement**, y compris lorsque la mission a été réalisée par des personnels ne dépendant pas de l'établissement.

La circulaire précise en outre que cette réévaluation est réalisée après avis de la **CPU « dangerosité »**. En cas d'urgence, le nouveau niveau est validé *a posteriori* par la CPU suivante.

Lors de son audition, l'inspecteur général Stéphane Noël, chef de l'inspection générale de la Justice (IGJ) considérait que les recommandations formulées par le rapport de l'IGJ de juillet 2024 ⁽¹⁾, réalisé à la suite de l'attaque d'Incarville, avaient bien été déclinées dans la nouvelle doctrine d'emploi qui explicite la nécessité d'actualiser régulièrement l'évaluation.

- Le niveau d'escorte est, en outre, systématiquement réinterrogé **avant la réalisation du déplacement du détenu**.

Le **niveau de sensibilité** de la mission prend également en compte des **éléments extérieurs**, tels que l'**environnement relationnel** du détenu, ou encore le lieu et les modalités de la mission, tels que la facilité d'accès, la sécurisation des lieux, l'existence de locaux dédiés à l'attente des détenus, les risques de contacts entre les détenus et des tiers, la médiatisation du détenu ou des faits commis...

En sus des dispositions prévues en 2019, la circulaire de 2025 prévoit qu'en fonction du degré de dangerosité les **commissions interrégionale et centrale de la dangerosité** peuvent également aborder le niveau d'escorte d'une personne détenue. Le directeur de l'administration pénitentiaire, le directeur interrégional des services pénitentiaires ou leur représentant ont la faculté de statuer sur le niveau d'escorte préalablement défini par le chef d'établissement.

(1) Inspection générale de la Justice, Inspection de fonctionnement suite à l'attaque du convoi pénitentiaire du 14 mai 2024, rapport n° 052-24 de juillet 2024.

ii. ... des améliorations doivent encore être apportées aux procédures de partage d'information entre juridictions et administration pénitentiaire

Lors de leur audition, les responsables de l'ARPEJ de Bordeaux témoignaient de la pertinence de ce dispositif avec une **commission** qui se réunit effectivement tous les mois et permet de faciliter les échanges avec les magistrats en charge de l'instruction, les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), la police et la gendarmerie. Cette pratique ne semble toutefois pas encore développée dans tous les territoires.

En effet, malgré les progrès réels accomplis depuis l'attaque d'Incarville et les bonnes pratiques mises en œuvre dans certains territoires, vos rapporteurs ont constaté la **persistance du déficit de communication**, déjà identifié par l'IGJ en 2024 ⁽¹⁾, entre les **autorités judiciaires** et les échelons interrégionaux ou locaux de l'**administration pénitentiaire** relativement aux informations révélatrices de la dangerosité de ce détenu, qui auraient dû faire l'objet d'un partage systématique.

Les auditions ont notamment mis en évidence l'**absence d'un dispositif structuré d'analyse anticipée des risques liés aux extractions judiciaires**. Des commissions inter-administration ont certes parfois été mises en œuvre et certaines initiatives locales existent, mais les pratiques, reposant sur un échange d'informations entre magistrats, direction d'établissement et services pénitentiaires, demeurent hétérogènes et non coordonnées.

La **Conférence nationale des procureurs généraux** constate, elle aussi, que, dans certains ressorts de cour d'appel, les parquets sont **étroitement associés** au repérage des détenus dangereux, tandis que cela se fait de manière beaucoup **plus informelle** dans d'autres ressorts. Ils appellent eux-aussi à une **meilleure structuration de cette évaluation de la dangerosité** impliquant une **coordination étroite** entre juridictions et administration pénitentiaire. Le renforcement du dialogue doit continuer d'être **institutionnalisé dans chaque interrégion pénitentiaire**.

Recommandation n° 9 : institutionnaliser les commissions relatives à l'évaluation et la gestion de la dangerosité des profils incarcérés, en réunissant régulièrement des représentants du parquet, des magistrats instructeurs, de l'administration pénitentiaire et des forces intérieures de sécurité.

L'évaluation de la dangerosité d'un détenu suppose non seulement un **croisement d'informations** (comportement en détention, antécédents disciplinaires, signaux de radicalisation, incidents de parcours, risques de fuite ou de pression sur les victimes), mais elle demande aussi à être constamment **réinterrogée**. Tout nouvel élément doit donc être partagé entre les différentes administrations concernées afin de permettre l'**actualisation du profil**.

(1) Ibid.

Les personnels rencontrés, notamment lors du déplacement de vos rapporteurs à Dijon, se sont en effet étonnés que n'ait pas été créée une **obligation du magistrat de signaler des éléments de dangerosité** pouvant influencer la prise en charge extérieure d'un détenu. Un peu sur le modèle des professions médicales, une forme d'obligation légale de signalement devrait être créée pour contraindre le magistrat à communiquer tout élément d'information, même minime, qui peut mettre en danger une mission pénitentiaire extérieure.

Bien évidemment, vos rapporteurs ont conscience que les magistrats ne sont pas indifférents à ces enjeux de sécurité, loin de là. Il est toutefois vrai qu'il n'existe aujourd'hui pas d'obligation claire leur incombant en la matière, seulement des recommandations incitatives⁽¹⁾. La justice doit donner à l'administration pénitentiaire tous les éléments d'info pour assurer une bonne garde et des extractions adaptées : comme l'a rappelé l'inspecteur général Stéphane Noël, cette nécessité ressortait déjà du rapport de l'IGJ de 2024.

Recommandation n° 10 : donner une valeur législative et un caractère obligatoire au signalement par le magistrat aux services pénitentiaires de tout élément d'information impliquant un risque pour la réalisation d'une mission pénitentiaire extérieure.

Toutefois, vos rapporteurs tiennent à rappeler qu'un tel partage d'informations ne peut se faire sans garanties vis-à-vis notamment du secret de l'instruction. Comme en a témoigné l'AFMI, l'administration pénitentiaire interroge en effet davantage les magistrats instructeurs sur la dangerosité des personnes détenues et leur cadre délinquantiel. Si cette pratique est nécessaire, l'AFMI alerte toutefois vos rapporteurs sur le partage d'information qui s'ensuit et qui peut conduire à violer le secret de l'instruction. Pour favoriser la circulation de l'information entre les magistrats et l'administration pénitentiaire, il conviendrait de prévoir un circuit tracé et sécurisé pour ces échanges relatifs à la dangerosité des profils.

Recommandation n° 11 : prévoir un circuit tracé et sécurisé de partage des informations relatives à la dangerosité des profils incarcérés pour favoriser les échanges entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire, tout en apportant des garanties au respect du secret de l'instruction.

3. Les problématiques liées au principe du prêt de main-forte par les forces de sécurité intérieure

Selon la **direction générale de la police nationale** (DGPN), les missions d'assistance à la justice mobilisaient en 2024 plus d'un million d'heures fonctionnaires⁽²⁾ et **642 ETP**. Si les extractions ne représentaient que 4,3 % de ce

(1) À ce sujet, voir notamment la circulaire relative renforcement de la coordination judiciaire en matière de lutte contre la criminalité organisée (JUSD2505449C).

(2) 35 % gardes détenues à l'hôpital, 32 % police des audiences, 13 % garde dépôt, 4,7 % conduite à l'hôpital, 4,3 % extractions judiciaires

total, cela correspondait tout de même à 45 000 heures par an. Ces missions avaient diminué depuis 2019, mais la hausse du nombre de DPS et donc d'escortes DPS avec prêt de main-forte ⁽¹⁾ conduit aujourd'hui à une augmentation de ces missions pénitentiaires.

Selon la **direction générale de la gendarmerie nationale** (DGGN), 20 % des missions d'extractions judiciaires sont aujourd'hui encore réalisées par la gendarmerie nationale. Ces missions ont connu une forte hausse en 2024 ⁽²⁾, à la suite de l'attaque d'Incarville : de 1 436 prêts de main-forte en 2023, la gendarmerie en a réalisé 2 813 en 2024. Selon la DGGN, ces missions coûtent environ 12 millions d'euros annuellement et mobilisent **109 ETP** pour le territoire métropolitain.

Ces différentes missions s'inscrivent en réalité dans **deux cadres** :

– d'une part, celui prévu par l'**article D. 57 du CPP** qui impose un prêt de main-forte des FSI pour les extractions judiciaires si le détenu est **DPS** ou s'il existe un **risque très grave d'atteinte à l'ordre public** ;

– d'autre part, celui prévu par la **circulaire du 24 juin 2024** ⁽³⁾ qui prévoit une **compétence subsidiaire des FSI** pour ces missions, lorsque l'administration pénitentiaire se trouve en impossibilité totale et absolue de réaliser une mission dont l'inexécution conduirait à un risque de remise en liberté de la personne détenue concernée.

a. Le concours des forces de sécurité intérieure prévu par l'article D. 57 du code de procédure pénale

Pour certains déplacements de détenus, l'administration pénitentiaire peut solliciter le concours des forces de sécurité intérieure (FSI) – sans préjudice du concours que les ERIS peuvent aussi apporter –, dans le cadre du **prêt de main-forte**.

● S'agissant des extractions judiciaires, les hypothèses de prêt de main-forte sont prévues à l'**article D. 57 du code de procédure pénale** (CPP), qui prévoit que l'escorte pénitentiaire :

– est renforcée par des forces de police ou de gendarmerie en cas de transport de DPS ;

– peut être renforcée, à titre exceptionnel, si la personne transportée présente « *un risque d'atteinte très grave à l'ordre public* », la décision relevant

(1) En augmentation de 60 % depuis le drame d'Incarville selon la DGPn.

(2) En augmentation de 147 % par rapport à 2023 selon la DGGN.

(3) Circulaire relative à la reprise définitive des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la Justice et procédure exceptionnelle de recours aux forces de sécurité intérieure (JUSD2417464C).

alors en principe conjointement de l'administration pénitentiaire et des directions nationales de la police et de la gendarmerie nationales.

Dans l'hypothèse d'un tel prêt de main-forte, la direction du convoi est assurée par l'autorité qui assure ledit prêt.

- S'agissant des **extractions médicales**, le prêt de main-forte mobilisant les policiers ou les gendarmes est prévu par une **circulaire interministérielle du 8 avril 1963** ⁽¹⁾. Il est précisé que dans le cadre de la conduite aux soins de détenus, un prêt de main-forte peut être fourni à l'administration pénitentiaire lorsque la **personnalité** des individus extraits ou les **circonstances locales** font apparaître des **risques sérieux de troubles à l'ordre public**. Dans la pratique, il s'agit des détenus inscrits au répertoire des DPS ou ceux, sans être DPS, présentant un risque d'atteinte grave à l'ordre public.

- Enfin, pour les **transfèrlements administratifs**, le prêt de main-forte des FSI n'est prévu par aucun texte mais celui-ci peut être accordé **en opportunité** dans le cadre de **circonstances exceptionnelles** – transfert de détenus DPS du très haut du spectre, notamment des narcotrafiquants dans le cadre de l'ouverture des quartiers de lutte contre la criminalité organisée (QLCO) par exemple.

Il convient de noter que **les hypothèses de prêt de main-forte ne se fondent pas sur la classification des niveaux d'escorte** faite par l'administration pénitentiaire, mais sur les situations prévues par le CPP.

Les niveaux d'escorte et le prêt de main-forte s'inscrivent donc dans **deux cadres distincts**, dont seul le premier est propre à l'administration pénitentiaire. D'ailleurs, la direction générale de la police nationale, comme la direction générale de la gendarmerie nationale expliquent n'avoir eu connaissance de la circulaire de février 2025, refondant la typologie des niveaux d'escorte, qu'après sa publication. Toutes deux confirment **que la classification des niveaux d'escorte est un dispositif interne à l'administration pénitentiaire** et que sa modification ne remet pas en cause les cadres réglementaires des prêts de main-forte.

Vos rapporteurs s'étonnent de ce double cadre qui instaure en réalité une forme de **dé-corrélation entre l'évaluation de la dangerosité de chaque escorte et le recours aux prêts de main-forte**. Les auditions conduites ont en outre montré la **diversité des situations** selon les territoires. Certains ARPEJ ne rencontrent pas ou peu de difficultés pour les prêts de main-forte, tandis que pour d'autres services, la coopération avec les FSI semble plus complexe.

Par ailleurs, le cadre instauré par l'**article D. 57 manque de clarté, oublie certains cas et minimise l'importance du travail d'évaluation réalisé par**

(1) Source : Direction générale de la police nationale.

l'administration pénitentiaire elle-même. Plusieurs problèmes de rédaction ont été identifiés au cours des auditions :

– le prêt de main-forte est prévu pour les personnes détenues inscrites au répertoire des DPS, mais pas pour les cas où une personne est en cours d'inscription sur ce répertoire ;

– la notion de « *risque d'atteinte très grave à l'ordre public* » conduit, trop régulièrement, à des divergences d'appréciation entre les différents acteurs ;

– ce risque d'atteinte très grave à l'ordre public est identifié par les représentants des forces de l'ordre ou signalé par l'autorité judiciaire requérante : l'administration pénitentiaire n'a donc pas voix au chapitre, alors qu'elle est indéniablement l'acteur le mieux informé du risque que peut présenter le déplacement d'une personne sous sa garde ;

– enfin, le renfort de l'escorte pénitentiaire peut être décidé conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et les directions nationales de la police et de la gendarmerie : le prêt de main-forte n'est donc qu'une possibilité, qui ne s'impose pas aux FSI, ce qui semble inopérant compte tenu des risques sécuritaires concernés.

Ces considérations militent pour une refonte des modalités de prêt de main-forte. Un cadre normatif rénové, suivant une terminologie commune à l'administration pénitentiaire et aux forces de sécurité intérieure pourrait en effet constituer une piste intéressante.

Recommandation n° 12 : réécrire l'article D. 57 du code de procédure pénale afin de rénover et unifier le cadre normatif des prêts de main-forte des forces de sécurité intérieure en les liant directement aux niveaux d'escorte déterminés par l'administration pénitentiaire en coopération avec l'autorité judiciaire.

b. Le concours des FSI sur réquisition des autorités judiciaires en cas d'impossibilité totale et absolue de l'administration pénitentiaire

Au-delà des cas de prêt de main-forte, les FSI ont également une **compétence subsidiaire** et peuvent être requises en cas d'**impossibilité totale et absolue de l'administration pénitentiaire** d'exécuter des extractions judiciaires dont l'inexécution de la réquisition conduirait à la **remise en liberté** de la personne détenue.

La **circulaire du ministre de l'Intérieur et du garde des Sceaux du 24 juin 2024** ⁽¹⁾ prévoit que, dans cette hypothèse, le greffe du service judiciaire mandant saisit sans délai le magistrat référent « extraction judiciaire » ⁽¹⁾.

(1) Circulaire relative à la reprise définitive des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la Justice et procédure exceptionnelle de recours aux forces de sécurité intérieure (JUSD2417464C).

Si l'inexécution de la réquisition ne conduit pas à la remise en liberté de la personne détenue, mais que le magistrat mandant estime néanmoins que la réquisition doit être impérativement exécutée, l'éventuel recours exceptionnel aux FSI fait l'objet d'un échange préalable en lien avec le magistrat référent, sous l'autorité des chefs de cour ou de juridiction. Si le recours aux FSI est confirmé, le chef de juridiction ou le magistrat référent prend attache sans délai avec le **préfet** du lieu de détention ou le délégué que ce dernier aura désigné.

Le préfet apprécie si l'extraction peut être exécutée au regard des moyens des forces de sécurité intérieure. Dans l'affirmative, il requiert l'extraction par les services de police ou de gendarmerie. En cas de difficulté pour les FSI de procéder à l'extraction, le préfet en avise immédiatement le magistrat ayant formalisé la demande de concours exceptionnel, afin d'échanger sur la situation et son caractère impératif, au regard, notamment, du risque de remise en liberté de la personne détenue, et de trouble à l'ordre public.

L'ensemble des syndicats et associations des magistrats auditionnés par vos rapporteurs ont amplement critiqué ce dispositif qui **conditionne une réquisition de l'autorité judiciaire à l'aval du pouvoir exécutif**.

Comme l'explique la Conférence nationale des procureurs généraux (CNPG), **cela conduit l'autorité administrative d'apprécier l'opportunité d'une décision de justice** car une réquisition d'extraction est un acte judiciaire. La CNPG rappelle que le dernier alinéa de l'article 36 du CPP prévoit que le procureur général a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique. **Il serait donc plus pertinent qu'il soit en charge de la régulation de ce dispositif de réquisition des FSI pour les extractions.**

Aux yeux des magistrats, le dispositif prévu par la circulaire du 24 juin 2024 constitue une **atteinte à la séparation des pouvoirs** et une atteinte à l'indépendance de la Justice.

Outre la contestation de principe, les **multiples difficultés pratiques** rencontrées rendent chaque demande de concours des forces de sécurité intérieure particulièrement chronophage. Les juridictions peinent à identifier clairement leurs interlocuteurs préfectoraux en l'absence d'un annuaire actualisé annexé à la circulaire. Elles se trouvent également confrontées à la multiplication des échanges avec des personnels administratifs insuffisamment familiarisés avec le dispositif.

(1) Magistrat désigné par le premier président et/ou le procureur général près la cour d'appel de son ressort, ou par le président et/ou le procureur de la République près le tribunal judiciaire de son ressort.

Sans mettre bien sûr en cause l'autorité préfectorale, vos rapporteurs considèrent en effet ce **dispositif inadapté et relativement complexe**, considérant en outre que le préfet ne dispose pas des informations nécessaires pour trancher ces situations – il s'en réfère d'ailleurs le plus souvent aux magistrats concernés. Le directeur adjoint de l'administration pénitentiaire, auditionné par vos rapporteurs, dénonçait d'ailleurs lui-même la complexité de ce dispositif qu'il considère comme difficile à mettre en œuvre.

Recommandation n° 13 : revoir le dispositif prévu par la circulaire du 24 juin 2024, en confiant par exemple au procureur général la compétence d'arbitre des réquisitions formulées par un magistrat en cas d'impossibilité totale et absolue de l'administration pénitentiaire d'exécuter une extraction judiciaire dont l'inexécution conduirait à la remise en liberté de la personne détenue.

*

* *

II. MIEUX RÉGULER LES DEMANDES ET DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES POUR DIMINUER LE NOMBRE D'EXTRACTIONS

A. LE RECOURS À LA VISIOCONFÉRENCE, UNE ALTERNATIVE À PRIVILÉGIER BIEN PLUS QU'ACTUELLEMENT

1. L'encadrement du recours à la visioconférence en procédure pénale

a. Le cadre législatif du recours à la visioconférence pour les personnes détenues

● Le principe du **recours à la visioconférence** dans le cadre judiciaire est prévu à l'**article 706-71 du CPP**, et concerne l'enquête, l'instruction, la détention provisoire et la phase de jugement.

Il est reconnu, en particulier s'agissant de personnes détenues, par le Conseil constitutionnel comme contribuant à la **bonne administration de la justice et au bon usage des deniers publics**, en ce qu'il évite ou réduit les difficultés et les coûts occasionnés par le déplacement des détenus ⁽¹⁾. La loi prévoit même que la visioconférence puisse dans certains cas être le principe, comme en matière de notification d'expertise par exemple ⁽²⁾.

Toutefois, l'usage de la visioconférence fait l'objet d'un **encadrement constitutionnel strict**, en raison de l'importance de la **garantie** qui s'attache à la **présentation physique** des détenus devant les magistrats et les juridictions : les hypothèses dans lesquelles le **recours à la visioconférence** peut être **imposé** à la personne détenue sont donc limitées.

Trois cas doivent être distingués.

– **Premièrement, les cas dans lesquels le recours à un moyen de communication audiovisuelle n'est pas possible.**

Le recours à la visioconférence n'est, en effet, possible que dans les cas et selon les modalités prévues par la loi. Par exemple, en l'état du droit, la comparution d'une personne détenue devant la cour d'assises ne peut jamais être réalisée au moyen de la visioconférence. Le recours à la visioconférence n'est pas non plus possible pour l'interrogatoire de première comparution et pour le placement en détention provisoire lorsque le prévenu n'est pas détenu pour une autre cause.

(1) Voir notamment Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, § 233.

(2) Article 706-71 du CPP, alinéa 7 : « Lorsqu'une personne est détenue, la notification d'une expertise par une juridiction doit se faire par l'utilisation d'un moyen de télécommunication audiovisuelle, sauf décision contraire motivée ou s'il doit être procédé concomitamment à un autre acte. »

– **Deuxièmement, les cas dans lesquels l'accord de la personne détenue est absolument nécessaire et contraignant.**

L'**accord** de la personne mise en cause est **expressément exigé**, sans qu'il soit possible de passer outre, pour la comparution du prévenu détenu devant le tribunal correctionnel ou devant la chambre des appels correctionnelles – qui suppose, en outre, l'accord du procureur et de l'ensemble des parties ⁽¹⁾.

– **Troisièmement, les cas dans lesquels la personne détenue a la possibilité de refuser le recours à la visioconférence.**

Il s'agit des audiences sur le placement en détention provisoire d'une personne déjà détenue pour une autre cause et des audiences sur la prolongation de la détention provisoire d'une personne détenue. Deux autres cas sont concernés : d'une part, l'appel portant sur une décision de refus de mise en liberté et, d'autre part, la saisine directe de la chambre de l'instruction en application du dernier alinéa de l'article 148 ou de l'article 148-4 du CPP, lorsque ces cas concernent une personne détenue en matière criminelle depuis plus de six mois dont la détention n'a pas déjà fait l'objet d'une décision de prolongation et n'ayant pas personnellement comparu, sans recourir à un moyen de communication audiovisuelle, devant la chambre de l'instruction depuis au moins six mois.

En outre, en vertu de l'**article 135-2 du CPP**, ces mêmes règles peuvent s'appliquer pour la comparution devant le procureur de la République ou devant le juge des libertés et de la détention d'une personne faisant l'objet d'un mandat d'amener ou d'arrêt et ayant été arrêtée à plus de 200 km du siège de la juridiction de jugement.

Dans ces différents cas, **la loi autorise à passer outre le refus de la personne détenue d'avoir recours à la visioconférence** « *si son transport paraît devoir être évité en raison des **risques graves de trouble à l'ordre public ou d'évasion** ou de sa **particulière dangerosité*** » ⁽²⁾.

● **L'article 706-71-1 du CPP** précise en outre les modalités d'accord ou de refus de la personne détenue concernée :

– lorsque l'**accord** de la personne est nécessaire, celle-ci fait connaître son accord dans les **cinq jours suivant le moment où elle est informée** de la date de l'audience et du fait que le recours à ce moyen est envisagé ;

(1) *Article 706-71 du CPP, alinéa 3* : « Elles sont également applicables, avec l'accord du procureur de la République et de l'ensemble des parties, pour la comparution du prévenu devant le tribunal correctionnel si celui-ci est détenu. »

(2) *Le critère de la « particulière dangerosité » a été inséré récemment par le 9° du I de l'article 56 de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic. Celui-ci ne s'applique toutefois pas pour le cas prévu à l'article 135-2 du CPP qui mentionne uniquement la possibilité de passer outre le refus de la personne en raison de risques graves de troubles à l'ordre public ou d'évasion.*

– lorsque la personne **refuse** le recours à la visioconférence, le refus doit être exprimé **au moment où la personne est informée** de la date de l’audience et du fait que le recours à ce moyen est envisagé ;

– lorsque la personne a accepté le recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle ou ne s’y est pas opposée, **elle ne peut pas ensuite le refuser**.

• Par ailleurs, si, **dans certaines hypothèses tenant à l’éloignement géographique**, la visioconférence peut être imposée à la personne détenue, est également prévu le principe d’une **comparution physique** de la personne dans un certain délai :

– l’article 884 du CPP prévoit la visioconférence entre La Réunion et Mayotte, mais son article 883-2 garantit une comparution physique devant le juge au moins une fois tous les six mois ;

– l’article 706-79-2 du CPP, qui permet le recours à la visioconférence pour les JIRS dont le ressort couvre des juridictions situées en outre-mer, s’agissant de l’interrogatoire de première comparution et des débats relatifs à la détention provisoire, prévoit expressément la comparution physique du détenu dans un délai de quatre mois.

Enfin, toujours en raison de l’éloignement géographique, l’article 936 du CPP permet de recourir à la visioconférence pour les débats contradictoires en matière de détention provisoire dans le cadre d’une comparution immédiate, lorsque le juge est à Basse-Terre et le prévenu à Saint-Martin.

b. L’encadrement constitutionnel du recours imposé à la visioconférence pour les personnes détenues

• Le **Conseil constitutionnel**, à plusieurs reprises, a **censuré des dispositions imposant le recours à la visioconférence sans l’accord des parties**, et donc sans possibilité pour la personne détenue de s’y opposer, considérant que de telles dispositions portaient une atteinte excessive aux droits de la défense :

– en matière de débat sur la prolongation de la détention provisoire ⁽¹⁾ ;

– en matière criminelle, s’agissant de l’accès au juge appelé à statuer sur la détention provisoire, ce qui pouvait empêcher la comparution physique du détenu devant le juge pendant une année ⁽²⁾ ;

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, § 234.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-802 QPC du 20 septembre 2019, M. Abdelnour B. [Utilisation de la visioconférence sans accord du détenu dans le cadre d’audiences relatives au contentieux de la détention provisoire].

– dans le cadre de la pandémie de covid-19, s’agissant des mesures permettant un large recours à la visioconférence en matière pénale sans accord des parties ⁽¹⁾.

Plus récemment, dans le cadre de l’examen du dispositif permettant aux juridictions interrégionales spécialisées dont le ressort concerne l’outre-mer de recourir à la visioconférence pour certains interrogatoires et débats, le Conseil constitutionnel, tout en validant la mesure, a précisé qu’*« eu égard à l’importance de la garantie qui s’attache à la présentation physique de l’intéressé devant le magistrat ou la juridiction compétent, ces dispositions ne sauraient s’appliquer que dans des circonstances exceptionnelles. Elles doivent dès lors s’interpréter comme n’autorisant le recours à un tel moyen de communication que si est dûment caractérisée l’impossibilité de présenter physiquement la personne devant la juridiction spécialisée. »* ⁽²⁾.

● En 2025, le Conseil constitutionnel a, en outre, censuré les 10° et 11° du I de l’article 56 de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic ⁽³⁾ qui prévoyait **deux dispositions relatives à l’usage de la visioconférence** :

– le 10° insérait dans le CPP un nouvel article 706-71-2 relatif au cas particulier d’une personne détenue dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée (QLCO) qui faisait de la comparution par visioconférence le principe ⁽⁴⁾, à l’inverse du droit commun ;

– le 11° ajoutait un nouvel alinéa à l’article 706-79-2 du même code prévoyant que, lorsque la compétence de certaines juridictions pénales spécialisées s’exerce sur le ressort de juridictions situées en outre-mer, la comparution devant la juridiction spécialisée a lieu par recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle lorsqu’il s’agit d’une audience au cours de laquelle il doit être statué sur la prolongation de la détention provisoire ou sur l’appel portant sur une décision de refus de mise en liberté.

Dans les deux cas, le texte prévoyait que le juge des libertés et de la détention, le juge d’instruction ou la juridiction saisie pouvait, à la demande du ministère public ou d’office, décider de la comparution physique de la personne.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2020-872 QPC du 15 janvier 2021, M. Krzysztof B. [Utilisation de la visioconférence sans accord des parties devant les juridictions pénales dans un contexte d’urgence sanitaire] ; Conseil constitutionnel, décision n° 2021-911/919 QPC du 4 juin 2021, M. Wattara B. et autres [Utilisation de la visioconférence sans accord des parties devant les juridictions pénales dans un contexte d’urgence sanitaire II].

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023, Loi d’orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, § 73.

(3) Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

(4) Le JLD, le juge d’instruction ou la juridiction saisie pouvait, par une décision motivée, décider de la comparution physique de la personne, dérogeant donc au principe du recours à la visioconférence.

Selon l'interprétation du Conseil constitutionnel, il résulterait de ces dispositions que l'intéressé pourrait se voir privé, pendant toute la durée de sa détention provisoire, de la possibilité de comparaître physiquement devant le juge.

Or, la **présentation physique** d'une personne mise en cause devant la juridiction pénale est une **garantie légale de l'exigence constitutionnelle de respect des droits de la défense**. Parce qu'elles portaient ainsi une atteinte excessive à ces droits, ces dispositions ont été déclarées **contraires à la Constitution** ⁽¹⁾.

c. La faible application des possibilités de passer outre le refus de la personne détenue concernée

● L'article 706-71 du CPP prévoit donc que certaines visioconférences peuvent être imposées en cas de **risques graves de troubles à l'ordre public**, de **risques graves d'évasion** ou, depuis l'entrée en vigueur de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, en raison de la **particulière dangerosité** du détenu concerné.

Les auditions ont toutefois fait ressortir que ces possibilités étaient rarement employées. En outre, selon la mission du droit et de l'expertise juridique de la DISP de Dijon, la chambre criminelle de la Cour de cassation se montre exigeante sur ce point. À plusieurs reprises, elle a ainsi précisé que seuls des « *motifs précis et circonstanciés* » peuvent venir caractériser les risques graves de troubles à l'ordre public et le risque d'évasion. La justification *via* la dangerosité étant récente, celle-ci n'a encore fait l'objet d'aucune jurisprudence, donnant lieu à une insécurité juridique à laquelle les magistrats sont particulièrement sensibles.

● Par ailleurs, si la Cour de cassation a admis, par le passé, que la grève du personnel pénitentiaire pouvait constituer une circonstance insurmontable justifiant d'imposer à la personne le recours à la visioconférence ⁽²⁾, elle a, à l'inverse, considéré que l'existence de **circonstances insurmontables** ne peut se déduire de la seule affirmation par les services en charge des extractions judiciaires d'une **absence de moyen mobilisable, et notamment d'une insuffisance des effectifs disponibles**, sans autre explication sur les circonstances particulières, imprévisibles, insurmontables et extérieures au service de la justice, seules de nature à justifier un tel manquement à leur mission ⁽³⁾.

Comme l'ont expliqué les représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) lors de leur audition par vos rapporteurs, **la visioconférence ne peut donc être imposée en cas de manque de personnels**

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, § 485, 486, 487, 495, 496 et 497.

(2) Cass. Crim. 19 février 1992, n° 91-86.567 ; Cass. Crim. 18 mai 1993, n° 93-80957 ; Cass. Crim. 21 juillet 1998, n° 98-82491 ; Cass. Crim. 9 mai 2001, n° 00-87.998

(3) Cass. Crim. 5 octobre 2016, n° 16-84.629.

pénitentiaires affectés à l'escorte, une telle carence qui ne pouvant être considérée comme une **circonstance extérieure au service de la justice**.

2. Développer les pratiques en matière de recours imposé à la visioconférence et élargir le cadre normatif applicable

Il ressort des dispositions présentées que si l'état du droit permet, dans de nombreux cas, de recourir à la visioconférence sans avoir à solliciter l'accord de la personne détenue, les hypothèses dans lesquelles un tel accord est requis concernent des actes qui, numériquement, sont très nombreux, et qui sont les plus propices à entraîner des extractions judiciaires – tel est en particulier le cas s'agissant des **débats relatifs à la détention provisoire**.

Dès lors, **deux leviers** paraissent pouvoir être mobilisés pour développer le recours à la visioconférence et réduire le volume des extractions judiciaires :

- **inciter les juridictions** à imposer la visioconférence lorsque cela est juridiquement permis, et que l'acte de procédure en cause n'y fait pas obstacle dans les faits ;

- étendre, par des **évolutions législatives**, les cas dans lesquels le juge peut passer outre le refus de la personne détenue, lorsque son accord est prévu.

Les magistrats auditionnés par vos rapporteurs soulignent que **le recours à la visioconférence s'est largement développé au cours des dernières années**. Ils pointent toutefois unanimement, tout comme les représentants de la profession d'avocat, que **l'accès physique au juge reste un principe constitutionnel garantissant le respect des droits de la défense**. Les ressources humaines et les enjeux de sécurité, tout importants qu'ils soient, ne peuvent en effet nous faire renoncer aux grands principes de l'État de droit.

L'indépendance de la justice et de la conduite des informations judiciaires implique en outre de respecter l'appréciation des juges quant à la pertinence de recourir, ou non, à la visioconférence. L'Union syndicale des magistrats fait ainsi valoir, qu'imposer systématiquement la visioconférence serait contraire à l'indépendance des magistrats et à la **liberté d'instruction**. Comme le relève l'AFMI, la visioconférence, qui est déjà régulièrement utilisée par les juges d'instruction, ne peut permettre de répondre à toutes les situations : certains actes, notamment les interrogatoires, ont besoin d'être réalisés en la présence – physique – du détenu, sous peine de nuire aux investigations.

Sensibles à ces arguments et à l'efficacité des informations judiciaires, **vos rapporteurs ont conscience que la visioconférence n'est pas une réponse absolue** et ne peut être systématiquement appliquée. **Ils considèrent toutefois que les marges de progrès sont encore importantes**, que ce soit pour mieux appliquer le cadre légal existant ou pour le faire évoluer.

a. Mieux appliquer le droit existant qui permet déjà d'imposer dans de nombreux cas le recours à la visioconférence

i. Recourir davantage aux possibilités légales d'imposer le recours à la visioconférence

Ainsi que vos rapporteurs l'ont montré, **l'état du droit permet déjà au juge d'imposer le recours à la visioconférence dans de nombreuses hypothèses** ; les auditions conduites par vos rapporteurs ont d'ailleurs permis de relever que certaines juridictions recouraient plus fréquemment que d'autres à ce moyen, pour des actes de même nature.

Ce constat démontre que le premier levier de développement de la visioconférence est l'incitation des juridictions à y recourir.

La Chancellerie a d'ailleurs bien perçu cet aspect, à travers plusieurs initiatives, notamment la diffusion le 1^{er} août 2024 d'une **circulaire relative au recours à la visioconférence** en matière pénale, rappelant que cet outil présente « *un intérêt certain pour améliorer la sécurité, la rapidité et la fluidité de la chaîne pénale* » et invitant les juridictions à identifier « *les obstacles pratiques constituant des freins à un tel recours mais également les leviers susceptibles d'être mobilisés pour y remédier* ».

Cette circulaire appelle à **privilégier la visioconférence** « *dès lors que les enjeux procéduraux apparaissent limités pour la personne concernée dont il n'est pas attendu qu'elle s'exprime sur les faits reprochés* » et « *dès lors que les personnes concernées sont des détenus particulièrement signalés (DPS) ou des personnes présentant un risque très grave de trouble à l'ordre public* ».

Recommandation n° 14 : inciter les magistrats à recourir le plus possible à la visioconférence, y compris sans l'accord de la personne détenue, lorsque la loi le permet.

ii. Mettre en œuvre l'intangibilité de l'acceptation par la personne détenue de recourir à la visioconférence prévue par le droit existant

Vos rapporteurs souhaitent également insister sur un autre aspect, plus méconnu, ou qui n'est manifestement pas systématiquement respecté à l'aune des auditions conduites et des propositions recueillies à cette occasion. En l'état du droit, lorsque le recours à la visioconférence n'est possible qu'avec l'accord du détenu, et que ce dernier a fait part de son accord – ou qu'il ne s'est pas opposé à ce recours dans le délai prévu à cet effet –, **il ne lui est pas possible, ensuite, de refuser le recours à la visioconférence.**

Cette **sanctuarisation de l'acceptation**, expresse ou tacite, est prévue à l'**article 706-71-1 du CPP** ; vos rapporteurs insistent pour qu'elle soit mieux mise en œuvre, ce qui permettrait d'éviter d'organiser une extraction judiciaire qui aurait, juridiquement, pu être évitée.

Recommandation n° 15 : mettre en œuvre le dispositif de sanctuarisation de l'acceptation par la personne détenue de la visioconférence prévue à l'article 706-71-1 du CPP.

iii. Réécrire l'article 706-71 du code de procédure pénale qui prévoit le cadre légal du recours à la visioconférence

Avant d'aborder les évolutions législatives qui pourraient être envisagées, il apparaît nécessaire de **revoir les dispositions en vigueur** sur la visioconférence, afin d'en **améliorer la lisibilité** et, par conséquent, l'**intelligibilité** et la mise en œuvre. À plusieurs reprises, des propositions formulées au cours des auditions concernaient des hypothèses où, en réalité, le droit existant permet déjà d'imposer la visioconférence, démontrant, s'il en était besoin, **le manque de clarté du cadre légal applicable**.

Pour remédier à ces difficultés d'appréhension de la norme, vos rapporteurs estiment que l'**article 706-71 du CPP gagnerait à être réécrit**.

Cet article, relativement volumineux, mêle de façon parfois difficilement lisible les hypothèses de recours à la visioconférence et les modalités de mise en œuvre d'un tel recours. En outre, son troisième alinéa, concernant les personnes détenues, est pour le moins inintelligible, comprenant deux phrases pour un total de près de 400 mots. À tout le moins, une déclinaison numérotée des hypothèses de recours à la visioconférence serait préférable.

D'une manière générale, il serait sans doute souhaitable de réorganiser cet article pour distinguer clairement les hypothèses dans lesquelles le recours à la visioconférence peut être imposé, celles où l'accord est requis – et les exceptions à cet accord – et celles où le recours est obligatoire, avant de préciser – le cas échéant, dans un autre article – les modalités selon lesquelles la visioconférence doit se tenir, notamment s'agissant de la présence de l'avocat.

Recommandation n° 16 : réécrire l'article 706-71 du code de procédure pénale afin d'améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des dispositions relatives au recours à la visioconférence.

b. Faire évoluer les dispositions du code de procédure pénale afin d'élargir les possibilités pour le juge de passer outre le refus de la personne détenue pour recourir à la visioconférence

S'agissant des évolutions juridiques envisageables pour passer outre le désaccord de la personne détenue, le chemin est étroit, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence constitutionnelle précédemment mentionnée.

Toutefois, des pistes paraissent à vos rapporteurs pouvoir être explorées, en s'inspirant des hypothèses existantes permettant de ne pas tenir compte du refus du détenu et en s'appuyant sur **trois éléments**, qui pourraient le cas échéant se combiner :

- le **risque posé à la sécurité** de l'escorte et de la personne détenue ;
- la **distance à parcourir** pour réaliser l'extraction ;
- le fait d'**avoir été physiquement présenté à un magistrat** dans les six mois précédents ou l'obligation d'une telle présentation physique dans les quatre mois suivants.

● Comme évoqué précédemment, l'article 706-71 du CPP vient d'être modifié afin d'ajouter la **dangerosité** de la personne détenue concernée aux motifs permettant de passer outre le refus du détenu de recourir à la visioconférence que sont les risques graves de trouble à l'ordre public ou d'évasion. L'appréciation de cette dangerosité devra prendre en compte **l'ensemble des risques de sécurité pesant sur le déplacement**, c'est-à-dire sur l'escorte et le détenu. Vos rapporteurs seront vigilants sur ce point dans les mois à venir.

● La **distance à parcourir** pour réaliser l'extraction pourrait également être prise en compte pour permettre d'imposer la visioconférence, malgré un refus de la personne détenue. Cet enjeu de distance est d'ailleurs déjà présent dans le CPP, par exemple à son article 135-2 qui précise la procédure applicable pour la comparution devant le procureur de la République ou devant le juge des libertés et de la détention d'une personne faisant l'objet d'un mandat d'amener ou d'arrêt et ayant été arrêtée **à plus de 200 km du siège de la juridiction de jugement**.

En faisant preuve du même pragmatisme, il pourrait être envisagé de prévoir que, **si l'extraction suppose un déplacement supérieur à 200 kilomètres, la visioconférence peut être imposée**. Toutefois, le seul critère de la distance risque de ne pas suffire au regard des exigences constitutionnelles et de l'équilibre avec le respect des droits de la défense ; aussi ce critère pourrait-il être combiné avec celui tenant à la **présentation physique du détenu devant le juge**, par exemple en conditionnant le recours à la visioconférence à une présentation dans les six mois précédents ou dans les quatre mois suivants.

Vos rapporteurs soulignent d'ailleurs que les **impératifs de droit au juge** et les garanties attachées aux **droits de la défense** doivent s'articuler avec les **impératifs de sûreté et d'écologie**, au regard des **millions de kilomètres parcourus chaque année par les ESP**. En effet, en moyenne un déplacement de détenu se déroulerait sur une distance comprise entre 100 et 125km, selon la direction de l'administration pénitentiaire.

Recommandation n° 17 : ajouter la distance – par exemple lorsque l'extraction suppose un déplacement supérieur à 200km – aux critères permettant dans certains cas, en application de l'article 706-71 du CPP, de passer outre le refus de la personne détenue de recourir à la visioconférence. Pour assurer la solidité de ce dispositif, cette possibilité devra être assortie de garanties de présentation physique du détenu devant le juge : elle ne pourrait par exemple être appliquée que si la personne détenue a été physiquement présentée au juge dans les six mois qui précèdent, ou sous réserve qu'elle le soit dans les quatre mois suivants.

- Enfin, une autre combinaison de critères pourrait permettre d'imposer la visioconférence, dans le contexte des impossibilités de faire. Ainsi, lorsqu'une réquisition aux fins d'extraction judiciaire apparaît manifestement impossible à satisfaire, y compris en raison de difficultés de moyens, le recours à la visioconférence pourrait être décidé malgré le refus de la personne détenue :

- si l'inexécution de l'extraction conduit à la **libération** de la personne détenue – en raison du dépassement des délais légaux ;

- et si la personne détenue a été **physiquement présentée** au juge dans les **six mois qui précèdent**, ou sous réserve qu'elle le soit dans les **quatre mois suivants**.

Compte des jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation en la matière, une telle évolution nécessiterait toutefois que les impossibilités de faire soient justifiées de manière exhaustive et permettant de démontrer que les circonstances ne permettent de faire autrement. Une telle démonstration, compte tenu des délais parfois très courts et des imprévus pouvant apparaître, serait toutefois difficile à mettre en œuvre pour les services de l'administration pénitentiaire. Une consultation des services en charge des extractions, des magistrats en charge de ces questions au sein des juridictions et des services de la Chancellerie pourrait sans doute être utile afin de s'assurer de la faisabilité de la mise en œuvre d'une telle évolution de la loi.

Recommandation n° 18 : conduire une consultation sur l'ajout des impossibilités de faire aux critères permettant de passer outre le refus de la personne détenue de recourir à la visioconférence, sous deux conditions : si, d'une part, le risque de libération de la personne détenue concernée et si, d'autre part, la personne détenue a été physiquement présentée au juge dans les six mois qui précèdent, ou sous réserve qu'elle le soit dans les quatre mois suivants.

3. Développer la télémedecine au sein des detentions

S'agissant de la **télémedecine**, rappelons que la pandémie de covid-19 a conduit à une très forte augmentation du nombre d'actes réalisés en téléconsultation, passant de 10 000 à un million par semaine au plus fort de la crise sanitaire. Il s'agit d'une réalité désormais bien connue, et dont l'intérêt n'est plus à démontrer.

Sur ce sujet, le CGLPL, s'appuyant sur une **expérience conduite à Bois-d'Arcy**, avait par exemple identifié, dans un avis de 2015, trois spécialités pour lesquelles la télémedecine semblait particulièrement propice : dermatologie, ophtalmologie et orthopédie ⁽¹⁾.

Les auditions conduites par vos rapporteurs ont également mis en évidence l'intérêt du développement de la télémedecine en prison pour **réduire le volume des extractions médicales**, en particulier pour certains domaines, tels que le suivi régulier de patients détenus par des **spécialistes** ou encore la **télé-expertise**. Le développement de la télémedecine en détention ferait d'ailleurs écho à la récente extension du recours à la visioconférence pour l'examen médical en garde à vue, résultant de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour 2023-2027 (LOPJ) ⁽²⁾.

Le recours à la télémedecine pour les personnes en détention devrait en tout état de cause être envisagé dans des conditions à même de **garantir la qualité et la confidentialité des échanges et de la consultation**. Il est par ailleurs nécessaire de recueillir le **consentement** de la personne détenue.

Le Gouvernement a diffusé début 2025, la **feuille de route « Santé des personnes placées sous-main de justice 2025-2028 »**, co-signée par les ministres de la Santé et de la Justice. Elle définit les orientations nationales en matière de prévention, de promotion de la santé et d'organisation des soins, en milieu fermé comme en milieu ouvert, avec une attention apportée aux enjeux d'**articulation entre la santé et la justice**. L'**action 20** de la feuille de route prévoit d'améliorer l'accès aux soins des personnes détenues par la **télésanté**, considérant que « *le développement de la télémedecine en milieu carcéral apparaît comme un levier permettant de faciliter l'accès aux soins des personnes détenues en assurant une réponse diversifiée de consultations qui prévient tout retard de prise en charge* ».

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé.

(2) Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, article 6.

Le développement de la télémedecine en milieu carcéral

Des éléments de cadrage ont été produits fin 2019, avec la publication d'un guide de la facturation des téléconsultations et télé expertises en établissement (DGOS) qui a permis la prise en compte des spécificités du milieu carcéral dans la réglementation en matière de télémedecine.

Ainsi, le projet de « déploiement de la télémedecine au sein des unités sanitaires en milieu pénitentiaire », porté conjointement par la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et la DGOS, a été retenu dans le cadre du Fonds de transformation de l'action publique (FTAP).

L'objectif est de permettre à toutes les USMP d'intégrer une offre de soins adaptée en télé santé. La DAP et la DGOS ont recruté un chef de projet en mai 2021 afin de mener cette action à l'échéance 2025.

Les documents de cadrage du projet (fiche projet, management des risques, management du changement et campagne de communication) ont été rédigés et validés lors du premier comité de pilotage qui s'est tenu en décembre 2021.

Le projet est constitué de plusieurs volets : technique (câblage, réseau, sécurité des systèmes d'information, logiciel et matériel informatique), médical (offre de soins, organisation, protocole entre les acteurs), management du changement et ressources humaines (accompagnement, sensibilisation, formation des acteurs concernés) et communication.

Le volet technique a été lancé en 2022 avec la sélection d'un prestataire qui accompagne la DAP et le lancement d'audit techniques (sécurité des systèmes d'information, câblage, réseau...) au sein de cinq USMP représentatives.

Dans le cadre du volet médical du projet, des réflexions auront lieu en concertation avec les professionnels de santé afin d'identifier les spécialités éligibles à la télé santé. Aussi, afin de définir un cadre, un protocole régissant la pratique de la télémedecine en détention sera rédigé en lien avec les acteurs et les institutions concernées. Ce protocole prendra notamment en compte les problématiques de secret médical, d'éthique et de déontologie, de consentement éclairé du patient, de sécurité numérique, de droits de rectification des patients sur les données les concernant, etc.

Source : Feuille de route santé des personnes placées sous main de justice 2024-2028.

Comme l'a expliqué lors de son audition Mme Laora Tilman, cheffe de bureau de la prise en charge en santé mentale et publics vulnérables au sein de la direction générale de l'offre de soins (DGOS), **le recours à la télémedecine est aujourd'hui très disparate sur le territoire**, en fonction des équipements disponibles et des bonnes volontés locales. Vos rapporteurs estiment donc nécessaire de renforcer l'impulsion nationale du développement de la télémedecine en milieu carcéral.

Recommandation n° 19 : renforcer le développement de la télémedecine en milieu carcéral en s'appuyant sur les agences régionales de santé pour permettre le déploiement de ces pratiques sur l'ensemble du territoire et améliorer ainsi globalement l'accès aux soins des personnes détenues.

4. Garantir la qualité des moyens techniques et des matériels permettant le recours à la visioconférence au sein des détentions

Enfin, que le développement de la visioconférence se fasse à droit constant, par une volonté renforcée des juridictions, ou par des évolutions normatives étendant les hypothèses permettant de l'imposer, il suppose en tout état de cause que **les juridictions et les établissements pénitentiaires soient équipés de manière adéquate**, en termes de locaux, de moyens techniques, de qualité de connexion et de sécurisation des échanges.

La visioconférence doit en outre se faire dans des conditions qui garantissent le **respect des droits de la défense**. En particulier, le détenu doit pouvoir **s'entretenir avec son avocat de façon confidentielle**, que l'avocat soit à ses côtés en salle de visioconférence ou lorsque l'avocat n'est pas auprès de lui. Cette exigence est prévue par la loi française et résulte également d'impératifs conventionnels⁽¹⁾.

Si, lors de leur déplacement à la maison d'arrêt de Dijon, vos rapporteurs ont pu constater que certains établissements étaient parfaitement **équipés**, nombre d'auditions ont toutefois mis en évidence les **disparités** existantes en la matière. La réalisation de certains actes par visioconférence pose en outre des questions pratiques comme les **modalités de notification et de sa signature**. Transmission du document et impression ou encore dématérialisation de la signature : plusieurs solutions sont possibles, mais elles impliquent des efforts en termes d'**équipements techniques**. Il convient d'avoir également à l'esprit que des agents pénitentiaires doivent être affectés à la gestion et à la surveillance des visioconférences : **de tels postes devront donc être intégrés dans les organigrammes de référence**.

Recommandation n° 20 : poursuivre le déploiement des équipements de visioconférence au sein des établissements pénitentiaires et intégrer dans les organigrammes de référence des postes de surveillants pénitentiaires affectés à la gestion des visioconférences.

Ont également été mises en évidence **les insuffisances matérielles dont souffrent certaines juridictions** : en l'absence de locaux dédiés, permettant des échanges confidentiels entre un avocat et son client détenu, le seul moyen pour qu'un tel échange se tienne est parfois d'évacuer la salle d'audience pour utiliser

⁽¹⁾ Voir ainsi *Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)*, 5 octobre 2006, *Marcello Viola c. Italie*, n° 45106/04 ; *CEDH, Grande chambre*, 2 novembre 2010, *Sakhnovski c. Russie*, n° 21272/03, § 104.

l'équipement qui s'y trouve. Une telle solution n'est évidemment pas satisfaisante et peut désorganiser profondément le fonctionnement d'un tribunal.

Outre les **locaux dédiés**, le développement de la visioconférence passe par la mise à disposition des magistrats, en particulier les juges d'instruction et les juges des libertés et de la détention (JLD), d'**équipements individuels leur permettant de recourir à la visioconférence** – et selon des modalités assurant une qualité de son et d'image satisfaisante.

Enfin, il paraît indispensable d'accompagner ces efforts par la **présence de techniciens spécialisés** à même d'assurer la bonne utilisation et la maintenance des équipements de visioconférence.

Si vos rapporteurs n'ignorent pas les contraintes qui pèsent sur les juridictions, en particulier s'agissant des enjeux immobiliers et budgétaires, il n'en demeure pas moins que les préconisations faites ici sont indispensables. Sans cela, les efforts et les évolutions juridiques proposés pour accroître le recours à la visioconférence risquent de ne pas porter leurs fruits, ou d'être à tous le moins sous-optimaux.

Recommandation n° 21 : garantir le bon fonctionnement du recours à la visioconférence au sein des juridictions :

- prévoir des locaux adaptés pour l'usage de la visioconférence, et permettant aux avocats de s'entretenir de manière confidentielle avec leurs clients détenus ;
- doter l'ensemble des juges d'instructions et des juges des libertés et de la détention d'équipements individuels de visioconférence performants ;
- prévoir la présence au sein des juridictions de techniciens spécialisés pour assurer la bonne utilisation et la maintenance des équipements de visioconférence.

B. FLUIDIFIER LES ÉCHANGES ET LA GESTION DES EXTRACTIONS POUR MIEUX COORDONNER L'ACTION JUDICIAIRE ET LES ENJEUX PÉNITENTIAIRES

1. La régulation et la priorisation des extractions judiciaires nécessitent une meilleure coopération

Si vos rapporteurs ont pu constater les difficultés profondes des personnels pénitentiaires en charge des missions d'extraction et de transfèrement, ils ont aussi été alertés par les magistrats auditionnés sur les problèmes auxquels eux-mêmes sont confrontés en raison des impossibilités de faire.

Se fondant sur un sondage réalisé en 2024 auprès de ses adhérents, l'Union syndicale des magistrats (USM) souligne ainsi « *l'inconfort et l'insécurité dans lesquels se trouvent les juridictions s'agissant de cette problématique des extractions* ». Les **impossibilités de faire**, opposées parfois à la dernière minute, **complexifient les calendriers, fragilisent le fonctionnement** de la justice et

alourdissent la charge des greffes et des magistrats. 52% des magistrats interrogés par l'USM indiquaient par exemple que le temps passé pour l'organisation d'une extraction était compris entre 30 minutes et une heure :

Le procureur général François Perain expliquait lui aussi, au nom de la Conférence nationale des procureurs généraux, que les juridictions sont confrontées depuis plusieurs années, souvent de manière significative, à des **annulations d'actes ou d'audiences** en raison d'impossibilités de faire opposées par l'administration pénitentiaire.

Ces **difficultés concrètes** des juridictions, voire le **malaise** ressenti par certains magistrats, doivent également être pris en compte. **La bonne coordination entre autorité judiciaire et administration pénitentiaire conditionne le bon fonctionnement de notre chaîne pénale.**

a. La clarification de la notion d'enjeu procédural majeur

Les auditions conduites par vos rapporteurs ont mis en lumière l'importance des extractions judiciaires à **enjeu procédural majeur (EPM)**, c'est-à-dire celles dont l'inexécution entraîne la **remise en liberté** de la personne détenue. Il s'agit par exemple des comparutions immédiates, présentations devant le juge des libertés et de la détention ou encore débats relatifs à la détention provisoire. Dans ces situations, **l'exécution de l'extraction conditionne directement la continuité de l'enquête ou du procès pénal**, en lien direct avec le respect de l'objectif à valeur constitutionnel de recherche des auteurs d'infractions et du principe constitutionnel de garantie de l'ordre public.

Comme rappelé par les associations de magistrats lors des auditions menées par vos rapporteurs, il convient de rappeler que **cette notion d'EPM**, bien qu'encore largement utilisée par l'administration pénitentiaire et les autorités judiciaires, **ne repose sur aucun fondement juridique**. Elle trouve son origine dans la circulaire interministérielle du 28 septembre 2017, établie pour accompagner la montée en puissance progressive de l'administration pénitentiaire dans la reprise des missions d'extraction ⁽¹⁾. Selon l'AFMI, cette circulation n'a pas été renouvelée après son échéance en novembre 2019 et cette notion n'aurait donc plus aucun fondement juridique.

Malgré l'absence de valeur normative, cette notion demeure un **outil de régulation interne** pour les ARPEJ, permettant de hiérarchiser les demandes d'extraction et, dans certains cas, de justifier des refus faute de moyens suffisants. Cette **hiérarchisation**, fondée principalement sur le risque de remise en liberté, a pour conséquence de souvent faire passer au second plan les actes d'instruction, ce qui rallonge la durée des informations judiciaires et réduit l'efficacité de notre justice.

(1) Circulaire du 28 septembre 2017 relative à l'organisation de la reprise des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la justice (NOR : JUST1723413C).

Vos rapporteurs estiment problématique qu'une notion aux conséquences si lourdes en termes d'administration de la justice ne soit pas plus clairement définie et juridiquement encadrée.

Recommandation n° 22 : clarifier la définition et la valeur juridiques de la notion d'enjeu procédural majeur.

b. La complète information de l'administration pénitentiaire lors des réquisitions formulées par les magistrats

Par ailleurs, vos rapporteurs ont pu observer, dans les locaux de l'ARPEJ de Dijon, que **les réquisitions transmises par les magistrats ne comportent pas systématiquement le type d'acte judiciaire concerné**. L'absence de cette information empêche l'administration pénitentiaire de savoir quel cadre est applicable en matière de recours à la visioconférence et de vérifier si la non-exécution de la réquisition entraîne un risque de libération. Si ces informations sont facilement connues en contactant le magistrat mandant, leur absence dans le document de réquisition initial nuit à l'efficacité et la fluidité du travail de régulation des ARPEJ.

Face à ces constats de terrain, vos rapporteurs estiment nécessaire de préciser **les informations devant être communiquées par le magistrat à l'administration pénitentiaire** lors d'une réquisition aux fins d'extraction.

Recommandation n° 23 : préciser par voie de circulaire l'ensemble des informations devant être communiquées par le magistrat mandat à l'administration pénitentiaire lors d'une réquisition aux fins d'extraction d'une personne détenue.

c. La structuration et la régulation de l'ensemble des déplacements de personnes détenues

Il ressort en outre des différentes auditions que, malgré le rôle essentiel joué par les ARPEJ, **la régulation des extractions n'est pas toujours bien structurée, ni harmonisée**, en raison notamment de niveaux de coopération hétérogènes selon les territoires. Par ailleurs, **il n'existe pas, sur le modèle des ARPEJ, d'organisme de régulation des extractions médicales et des transferts administratifs**. Se concurrençant entre elles, ces différentes missions peinent ainsi à être appréhendées de manière globale. La **diversité des interlocuteurs** complique encore un peu plus cette organisation. Selon la directrice des équipes ESP de la DISP de Strasbourg, il n'est pas acceptable qu'un détenu soit pris en charge différemment selon le type de déplacement à réaliser. Cette diversité des cadres normatifs applicables aux différents types de mouvement n'est d'ailleurs pas sans risque pour la **continuité de la sécurisation** des différentes sorties sur la voie publique d'un même détenu.

Vos rapporteurs estiment qu'il pourrait être pertinent d'**harmoniser la gouvernance** de l'ensemble des missions d'extraction et de transfèrement. Un cadre unique permettrait de **clarifier les responsabilités** de chacun, de mieux

identifier les partenaires au sein des différentes autorités impliquées et de **favoriser le partage d'informations**.

Recommandation n° 24 : évaluer la fusion des cadres normatifs des différents types de déplacements de personnes détenues, ainsi que la mise en œuvre d'une gouvernance unifiée au sein de chaque direction interrégionale.

2. Sécuriser les extractions judiciaires en donnant priorité aux audiences des personnes détenues sous escorte

La mission a mis en exergue l'inadaptation d'une partie des lieux de justice. Ces derniers ne mettant pas toujours à la disposition des escortes des accès et cheminements sécurisés pour les véhicules et escortes, générant parfois des situations à risques.

Par ailleurs, plusieurs auditions ont mis en évidence les **difficultés** et les **risques** que présente **l'attente, au sein des juridictions**, précédant la comparution des personnes détenues. Selon les contraintes bâtimentaires et les conditions matérielles d'accueil au sein du tribunal, les agents et le détenu qu'ils accompagnent attendent la comparution dans des conditions très variables : si parfois des espaces sécurisés adéquats sont disponibles, certaines juridictions en sont totalement dépourvues. Ainsi, l'escorte peut se retrouver à patienter au sein même des **parties accessibles au public** de la juridiction ou même dans leur **véhicule**, à l'extérieur de la juridiction, dans une situation exposée. Ces **espaces d'attente**, même quand il s'agit d'espaces sécurisés adaptés, ne sont en outre pas toujours dotés des **commodités** nécessaires à une attente de plusieurs heures, ce qui peut, là encore, créer des difficultés.

Ces enjeux matériels, loin d'être triviaux, peuvent conduire à des failles sécuritaires qui ne sont pas acceptables. Vos rapporteurs considèrent que les juridictions doivent aujourd'hui mieux prendre en compte l'accueil et la sécurisation des escortes pénitentiaires.

Recommandation n° 25 : instituer des réunions semestrielles relatives à la sécurité des escortes au sein des juridictions judiciaires ; plus généralement ces réunions permettront d'aborder toute question technique liée à ces missions et d'en favoriser la bonne conduite.

Par ailleurs, comme cela a également été soulevé en audition et lors du déplacement de vos rapporteurs à Dijon, **les temps d'attente peuvent être extrêmement longs**. D'une part, parce que **l'ordre d'audience ne prend pas en compte les enjeux liés à la sécurité des escortes**. D'autre part, parce que les juridictions ont souvent l'habitude de convoquer les affaires de manière groupée. **Ces temps d'attente sont autant de risques pris par les agents ESP.**

C'est d'autant plus choquant que l'ordre d'audience repose trop souvent sur des **considérations totalement indépendantes des questions de sécurité**. Dans certaines juridictions, le critère de priorité reposera par exemple sur

l'éloignement de l'avocat – c'est-à-dire celui ayant parcouru la plus grande distance pour venir à l'audience voyant son affaire examinée en premier.

Modifier l'ordre d'audience des affaires, afin de prioriser celles qui concernent les détenus sous escorte, permettrait de réduire l'attente et, par conséquent, les risques inhérents à celle-ci.

Recommandation n° 26 : afin de limiter les temps d'attente au sein des juridictions, systématiser l'audience prioritaire des affaires concernant des personnes détenues extraites sous escorte et, dès que cela est possible, prévoir des horaires de convocation précis et spécifiques.

Par ailleurs, lorsque l'autorité judiciaire transmet une réquisition impliquant une extraction à l'administration pénitentiaire, elle indique une durée approximative de l'acte concerné. **Ces durées sont apposées de manière automatique et semblent parfois éloignées des durées réelles.** Par exemple, une comparution immédiate est estimée à quinze minutes : non seulement cette durée est peu réaliste pour l'audience elle-même, mais elle ne prend en outre pas en compte le temps d'attente éventuel.

Recommandation n° 27 : affiner les durées indicatives de réalisation des actes ou audiences judiciaires pour lesquels sont requises les extractions.

3. Améliorer les applicatifs de partage des informations

L'**outil informatique ROMEO** (réquisitions et ordres de missions extérieurs pour les opérateurs), déployé le 6 février 2017, a été conçu par la direction de l'administration pénitentiaire pour faciliter la gestion des extractions judiciaires et des visioconférences au niveau des établissements et pour mieux répondre à terme aux besoins des juridictions. Ce logiciel permet ainsi le partage d'informations concernant les réquisitions et la gestion des missions extérieures.

S'agissant de l'information de l'administration pénitentiaire, comme évoqué ci-avant, l'amélioration de ce logiciel et des maquettes de transmission qui y sont intégrées pourrait permettre de **préciser les informations devant figurer sur les réquisitions**, notamment le type d'acte et le cadre légal applicable en matière de visioconférence. Il pourrait également permettre d'améliorer la gestion des visioconférences, des créneaux horaires à la réservation des salles.

S'agissant de l'information du magistrat, le logiciel pourrait permettre de consulter les **plannings des équipes ESP et les effectifs concrètement mobilisés pour chaque déplacement**. Une telle évolution technique contribuerait à **améliorer la planification** des différentes missions. Cela permettrait aussi au magistrat d'avoir conscience des **contraintes calendaires** déjà existantes, pouvant le conduire à privilégier, si c'est possible, la visioconférence plutôt que de transmettre une réquisition aux fins d'extraction.

En outre, l'application pourrait être utilisée pour l'ensemble des extractions – judiciaires comme médicales – et transfèrements. Elle pourrait en outre intégrer un **historique des déplacements réalisés**, quelle que soit leur catégorie. Cela permettrait à l'administration pénitentiaire, comme à l'autorité judiciaire, de bénéficier d'une vue d'ensemble plus précise des déplacements de chaque personne détenue.

Recommandation n° 28 : conduire un audit sur les besoins des ARPEJ et des juridictions pour améliorer l'applicatif ROMEO. Plusieurs pistes peuvent d'ores et déjà être envisagées, notamment l'intégration des calendriers et de l'historique des missions.

C. FAIRE ENTRER LES PARTENAIRES EN PRISON PLUTÔT QUE DE SORTIR LES DÉTENUS

1. Développer les déplacements des magistrats en prison pour limiter les extractions judiciaires

Si la visioconférence constitue un **outil efficace** pour réduire le nombre de déplacements de détenus, notamment pour les extractions judiciaires, une approche complémentaire consiste à **développer les déplacements des magistrats** au sein des établissements pénitentiaires.

En effet, lorsque le magistrat se rend sur le site où la personne est détenue, l'extraction judiciaire devient inutile et aucune escorte mobilisant les personnels de l'administration pénitentiaire, ni les forces de sécurité intérieure, n'est requise.

Un tel constat ne doit toutefois pas dissimuler les **difficultés**, voire les obstacles, auxquels le déplacement de magistrats en prison peut se heurter, et qui sont susceptibles d'en **réduire la portée pratique**.

La première difficulté tient à la **charge de travail des magistrats**, en particulier des magistrats instructeurs, dont les dossiers concernent des détenus répartis dans plusieurs établissements souvent éloignés.

À cela s'ajoute le **nombre réduit de véhicules de service dans les juridictions**. Il n'est, en outre, pas à exclure que, dans certains cas, les magistrats aient eux-mêmes besoin de **protection lors de ces déplacements**, ce qui nécessiterait le concours des équipes ESP ou des FSI et réduirait donc la pertinence de cette évolution.

Une troisième difficulté réside dans la nature **des actes susceptibles d'être effectués en détention**. Certains interrogatoires ou auditions peuvent sans doute être réalisés sans obstacle particulier, mais cela paraît plus complexe par exemple pour les confrontations, qui impliqueraient de faire venir en détention la personne victime ou témoin. Par ailleurs, les audiences publiques se heurtent aux exigences du principe de publicité des débats, qui interdit la tenue de jugements à huis clos dans l'enceinte pénitentiaire. À ce titre, les audiences relatives à

l'application des peines, non publiques par nature, ne sauraient servir de modèle pour d'autres types d'audiences.

Une quatrième difficulté relève des **contraintes inhérentes au milieu pénitentiaire**. Les magistrats ne peuvent, par exemple, pas accéder aux espaces situés au sein des détentions munis de leur **matériel informatique**. Ils ne peuvent pas non plus se déplacer avec l'intégralité des **dossiers de procédure**, parfois extrêmement volumineux, pas plus qu'avec **l'ensemble des scellés** (notamment s'il s'agit d'armes ou de munitions) qui peuvent devoir être utilisés lors de certains actes. **Ces contraintes logistiques rendent irréalistes une généralisation massive du déplacement des magistrats au sein des détentions.**

Sans prôner une généralisation et ayant bien conscience des limites de ce modèle, vos rapporteurs concluent toutefois de leurs travaux et de leurs auditions qu'**une marge de progression existe pour accroître le déplacement des magistrats au sein des détentions.**

En tout état de cause, le développement des déplacements en prison de magistrats, s'il est encouragé dans son principe par vos rapporteurs, sous les réserves précédemment mentionnées, suppose que les établissements pénitentiaires soient équipés de façon à garantir la qualité, la confidentialité et la sécurité des échanges entre le magistrat et la personne détenue.

Recommandation n° 29 : encourager, dans la mesure du possible, le déplacement des magistrats au sein des détentions pour la réalisation de certains actes et améliorer leurs conditions d'intervention, notamment en les autorisant à accéder aux établissements équipés de leurs ordinateurs et téléphones.

2. Améliorer et densifier la prise en charge médicale au sein des détentions pour limiter les extractions médicales

a. Renforcer le nombre de spécialistes médicaux intervenant au sein de la détention

Il est également nécessaire de limiter le recours aux extractions médicales, particulièrement coûteuses en effectifs pour les forces de sécurité intérieure (FSI) et sources de risques importants pour les agents comme pour les personnes détenues. Dans cette perspective, le **renforcement des capacités de prise en charge sanitaire au sein des détentions** apparaît comme une priorité stratégique. Il est évident que si, au lieu de requérir l'extraction d'une personne détenue en vue d'une consultation ou d'un examen, le patient peut être traité directement au sein de l'unité sanitaire en milieu pénitentiaire (USMP), aucune escorte n'est requise et l'extraction perd sa raison d'être.

Lors de l'audition de la direction générale de l'offre de soins (DGOS), il a été indiqué à vos rapporteurs que les USMP accueillent en moyenne 3,5 équivalents temps plein (ETP) médicaux, dont 0,7 ETP psychiatre, pour

environ 3 500 consultations par an. À ces consultations s'ajoutent en moyenne 900 actes dentaires annuels, qui représentent un volet important de l'activité. Bien sûr, tant **la composition des équipes médicales que le nombre d'actes réalisés varient selon l'échelle de l'établissement pénitentiaire.**

Selon l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP), certains établissements réussissent à établir des **conventions avec des spécialistes** qui interviennent régulièrement en détention. C'est par exemple le cas au **centre pénitentiaire de Bois d'Arcy** où un ophtalmologiste effectue des consultations tous les quinze jours. Si elle est souhaitable, **une telle régularité n'est toutefois envisageable que dans les établissements d'une certaine taille.** Pour les plus petites prisons, ces consultations de spécialiste sont nécessairement plus ponctuelles et ce type de partenariats semble plus difficile à mettre en œuvre.

Le coordonnateur de l'USMP est en charge de l'établissement de ces conventions avec les spécialistes, que ce soit pour des interventions régulières ou ponctuelles. Il serait sans doute pertinent que l'ARS apporte un **soutien plus actif** aux différents coordonnateurs afin de **faciliter l'établissement de ces conventions** et, ce faisant, **d'accroître la présence des médecins spécialisés au sein des détentions.** Un tel renforcement des consultations médicales de spécialistes au sein des détentions permettrait de traiter un volume beaucoup plus important d'actes directement au sein des détentions et, par conséquent, de limiter les extractions médicales.

Recommandation n° 30 : favoriser l'établissement de conventions entre les unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP) et les médecins spécialistes, afin d'accroître leur présence au sein des détentions et de développer les consultations médicales spécialisées au sein des détentions.

b. Accroître les capacités techniques et les moyens humains des unités sanitaires en milieu pénitentiaire

En général, les locaux des USMP comprennent à ce jour des cabinets de consultation médicale, des espaces dédiés aux activités thérapeutiques psychiatriques, notamment pour les prises en charge en hôpital de jour, ainsi que, dans certains cas, des fauteuils dentaires. Selon l'espace disponible et le nombre de détenus, certaines USMP disposent d'autres cabinets équipés pour certaines spécialités, voire de plateaux techniques par exemple pour la radiologie.

Pour réduire efficacement le recours aux extractions médicales, il apparaît nécessaire de **garantir, dans toutes les USMP, une offre de soins de premier niveau robuste.** Par ailleurs, le recours à des équipes de prévention et de dépistage (VIH, tuberculose, addictions...) constitue un vecteur essentiel d'amélioration de la prise en charge au sein des établissements pénitentiaires pour limiter le nombre d'extractions médicales. Il convient donc de poursuivre localement les efforts pour **construire des partenariats de prévention et de dépistage** avec les structures identifiées.

Les établissements comprenant un quartier de lutte contre la criminalité organisée (QLCO) – Vendin-le-Vieil et Condé-sur-Sarthe, à ce jour – ont développé des **dispositifs renforcés** permettant d'éviter un nombre significatif d'extractions. L'**USMP de Vendin-le-Vieil** constitue un modèle particulièrement avancé avec la **présence renforcée de spécialistes**, la **radiologie** disponible sur place, un **laboratoire** d'analyses médicales interne, des **systèmes de télésanté** développés, avec créneaux dédiés et un dispositif de **télésanté d'urgence** en lien avec le 15. Ces dispositifs permettent un traitement local de situations qui, dans d'autres établissements, requièrent encore systématiquement l'extraction ou le transfert en milieu hospitalier. **Ce modèle, conçu pour répondre aux contraintes inhérentes au régime des QLCO, pourrait utilement être étendu à d'autres établissements.**

Lorsque la taille de l'établissement le permet, le **déploiement d'un plateau technique** doté du matériel requis, permettant l'intervention ponctuelle de spécialistes, offrirait la possibilité d'organiser des séquences regroupées de consultations. Une telle organisation limite la dispersion des rendez-vous et, par conséquent, le recours à des extractions multiples.

Recommandation n° 31 : développer l'offre de soins de premier niveau au sein des USMP sur le modèle du quartier de lutte contre la criminalité organisée (QLCO) de Vendin-le-Vieil pour limiter les extractions médicales et favoriser l'accès aux soins des personnes détenues.

Les capacités médicales actuelles demeurent néanmoins insuffisantes, en particulier durant les week-ends, ce qui conduit à des hospitalisations qui pourraient être évitées si une présence médicale était assurée sur ces plages horaires. En effet, seules 12 % des USMP disposent d'une permanence médicale le samedi et 4 % le dimanche, les permanences reposant le plus souvent sur les seuls soins infirmiers ⁽¹⁾.

La DGOS a indiqué que la **composition des équipes médicales** est déterminée par des enveloppes budgétaires annuelles calculées sur la base des **capacités théoriques des établissements pénitentiaires**, sans considération pour leur taux réel d'occupation. Cette approche restreint les possibilités de développement des dispositifs nécessaires. Il apparaît dès lors indispensable de prendre en compte le nombre effectif de personnes détenues dans chaque établissement afin de **dimensionner les USMP en adéquation avec les besoins réels de la population pénale.**

Recommandation n° 32 : prévoir le dimensionnement des équipes médicales des USMP en fonction du nombre réel de personnes détenues par établissement.

*

* *

(1) Audition de la direction générale de l'offre de soins (DGOS).

CONCLUSION

Avant tout, vos rapporteurs souhaitent rendre hommage à l'engagement quotidien des personnels pénitentiaires et, s'agissant plus spécifiquement du thème retenu par la présente mission d'information, des équipes ESP. La reprise des missions d'extraction et transfèrement, réalisée dans des conditions sous-optimales en raison du trop faible transfert de ressources humaines, a été assurée avec un professionnalisme et une efficacité des équipes pénitentiaires qui ont été unanimement salués par les acteurs auditionnés.

L'avenir de ces missions et de ces équipes ne doit toutefois pas continuer de pâtir de trop faibles moyens en termes de ressources humaines. Sécuriser les missions d'extraction et assurer les escortes à sécurité renforcée ne peut se faire sans un effort de recrutement et de formation. De même, développer la visioconférence ne peut se faire sans fluidité dans la gestion des détentions, ce qui n'est possible qu'en réhaussant le nombre de surveillants pénitentiaires.

Or, les récents efforts budgétaires ont été principalement concentrés sur la création des QLCO. Si vos rapporteurs soutiennent le renforcement de la lutte contre la criminalité organisée, ils rappellent toutefois que le développement des QLCO ne peut se faire au détriment du reste des prisons de notre pays.

Cette réforme approuvée par le Parlement ⁽¹⁾, a d'ailleurs d'ores-et-déjà des conséquences importantes sur la gestion des autres établissements pénitentiaires, notamment parce qu'elle mobilise les ERIS ⁽²⁾ de toutes les régions qui sont, à tour de rôle, affectées à Vendin-le Vieil et seront prochainement mobilisées pour Condé-sur-Sarthe. Du côté des FSI également, l'objectif de 500 places en QLCO, annoncée par le Garde des Sceaux, conduira nécessairement à un accroissement de la charge opérationnelle s'agissant des déplacements de détenus.

Plus généralement, vos rapporteurs estiment, à la lumière de leurs travaux, que l'ensemble des réformes récentes concernant la conduite des escortes pénitentiaires ne pourront être mises en œuvre sans personnels supplémentaires.

Les compétences spécifiques à ces missions gagneraient en outre à être reconnues par la création d'une troisième filière d'agents pénitentiaires spécialisée dans les missions extérieures. Une telle évolution permettrait de poursuivre la professionnalisation de la prise en charge de ces missions et la spécialisation opérationnelle des agents concernés. Elle répondrait en outre à un besoin croissant d'efficacité dans la gestion des extractions, notamment judiciaires, et viserait une

(1) Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

(2) Équipes régionales d'intervention et de sécurité.

meilleure continuité de la chaîne pénale. Cette troisième filière participerait ainsi à la modernisation de notre politique pénitentiaire et au renforcement de la sécurité publique.

Une telle voie mériterait également d'être explorée pour mieux valoriser ces missions et accroître l'attractivité de ces métiers, en vue de favoriser des recrutements plus importants qui seront – vos rapporteurs alertent sur ce point – absolument nécessaires pour garantir la sécurisation des mouvements de personnes détenues sur la voie publique.

*

* *

LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

Recommandation n° 1 : engager l'augmentation des effectifs ESP :

- d'une part, en rehaussant à 2 240 ETP la cible d'emploi des effectifs affectés aux missions d'extraction et transfèrement et engager sans délai le recrutement, conformément aux demandes de la direction de l'administration pénitentiaire ;
- d'autre part, en conduisant un audit auprès de l'ensemble des ARPEJ, PREJ, ELSP, ENT et UH afin d'identifier avec précision les besoins réels du terrain pour effectuer en toute sécurité l'ensemble des missions d'extractions et de transfèrements.

Recommandation n° 2 : développer la réserve de l'administration pénitentiaire par deux actions prioritaires :

- la mise en œuvre d'un plan piloté et coordonné par l'administration centrale afin d'accélérer le recrutement et d'améliorer la gestion de la réserve pénitentiaire ;
- l'exonération d'impôt des indemnités versées aux réservistes pénitentiaires en insérant un article en loi de finances pour exonérer ces indemnités de l'impôt sur le revenu et un article en loi de financement de la sécurité sociale afin de retirer ces indemnités de l'assiette de la CSG.

Recommandation n° 3 : modifier le droit applicable afin d'autoriser les réservistes disposant de la formation adéquate à effectuer des missions armées, notamment dans le cadre des extractions et transfèrements.

Recommandation n° 4 : porter à 100 % l'objectif de banalisation du parc automobile pénitentiaire (action 1 du protocole d'Incarville) et mettre à disposition des insignes pénitentiaires magnétiques amovibles.

Recommandation n° 5 : accélérer le déploiement des armes longues.

Recommandation n° 6 : organiser rapidement une remontée d'information via les PREJ afin d'identifier les besoins du terrain pour fournir aux personnels ESP les équipements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions armées.

Recommandation n° 7 : modifier les articles L. 227-1 et R. 227-4 pour **permettre un usage des armes par les agents des ESP en cas d'évasion** lors d'un transfèrement ou d'une extraction.

Recommandation n° 8 : accompagner la mise en œuvre des escortes à sécurité renforcée (ESR) d'une **augmentation proportionnée des ressources humaines et des moyens matériels**.

Recommandation n° 9 : institutionnaliser les **commissions relatives à l'évaluation et la gestion de la dangerosité des profils incarcérés**, en réunissant régulièrement des représentants du parquet, des magistrats instructeurs, de l'administration pénitentiaire et des forces intérieures de sécurité.

Recommandation n° 10 : donner une valeur législative et un caractère obligatoire au **signalement** par le magistrat aux services pénitentiaires de tout **élément d'information impliquant un risque** pour la réalisation d'une mission pénitentiaire extérieure.

Recommandation n° 11 : prévoir un **circuit tracé et sécurisé de partage des informations relatives à la dangerosité des profils incarcérés** pour favoriser les échanges entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire, tout en apportant des garanties au respect du secret de l'instruction.

Recommandation n° 12 : réécrire l'article D. 57 du code de procédure pénale afin de **renover et unifier le cadre normatif des prêts de main-forte des forces de sécurité intérieur** en les liant directement aux niveaux d'escorte déterminés par l'administration pénitentiaire en coopération avec l'autorité judiciaire.

Recommandation n° 13 : revoir le dispositif prévu par la circulaire du 24 juin 2024, en **confiant par exemple au procureur général la compétence d'arbitre des réquisitions formulées par un magistrat** en cas d'impossibilité totale et absolue de l'administration pénitentiaire d'exécuter une extraction judiciaire dont l'inexécution conduirait à la remise en liberté de la personne détenue.

Recommandation n° 14 : inciter les magistrats à **recourir le plus possible à la visioconférence**, y compris sans l'accord de la personne détenue, lorsque la loi le permet.

Recommandation n° 15 : mettre en œuvre le dispositif de **sanctuarisation de l'acceptation par la personne détenue de la visioconférence** prévue à l'article 706-71-1 du CPP.

Recommandation n° 16 : réécrire l'article 706-71 du code de procédure pénale afin d'**améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des dispositions relatives au recours à la visioconférence.**

Recommandation n° 17 : **ajouter la distance** – par exemple lorsque l'extraction suppose un déplacement supérieur à 200km – **aux critères permettant** dans certains cas, en application de l'article 706-71 du CPP, **de passer outre le refus de la personne détenue de recourir à la visioconférence.** Pour assurer la solidité de ce dispositif, cette possibilité devra être assortie de garanties de présentation physique du détenu devant le juge : elle ne pourrait par exemple être appliquée que si la personne détenue a été physiquement présentée au juge dans les six mois qui précèdent, ou sous réserve qu'elle le soit dans les quatre mois suivants.

Recommandation n° 18 : conduire une **consultation sur l'ajout des impossibilités de faire aux critères permettant de passer outre le refus de la personne détenue de recourir à la visioconférence**, sous deux conditions : si, d'une part, le risque de libération de la personne détenue concernée et si, d'autre part, la personne détenue a été physiquement présentée au juge dans les six mois qui précèdent, ou sous réserve qu'elle le soit dans les quatre mois suivants.

Recommandation n° 19 : renforcer le **développement de la télé médecine** en milieu carcéral en s'appuyant sur les agences régionales de santé pour permettre le déploiement de ces pratiques sur l'ensemble du territoire et améliorer ainsi globalement l'accès aux soins des personnes détenues.

Recommandation n° 20 : poursuivre le déploiement des **équipements de visioconférence** au sein des établissements pénitentiaires et intégrer dans les organigrammes de référence des **postes de surveillants pénitentiaires affectés à la gestion des visioconférences.**

Recommandation n° 21 : garantir le bon fonctionnement du recours à la visioconférence au sein des juridictions :

– prévoir des **locaux adaptés** pour l’usage de la visioconférence, et permettant aux avocats de s’entretenir de manière confidentielle avec leurs clients détenus ;

– doter l’ensemble des juges d’instructions et des juges des libertés et de la détention d’**équipements individuels** de visioconférence performants ;

– prévoir la présence au sein des juridictions de **techniciens spécialisés** pour assurer la bonne utilisation et la maintenance des équipements de visioconférence.

Recommandation n° 22 : clarifier la définition et la valeur juridiques de la notion d’enjeu procédural majeur.

Recommandation n° 23 : préciser par voie de circulaire l’ensemble des **informations** devant être communiquées par le magistrat mandat à l’administration pénitentiaire lors d’une **réquisition aux fins d’extraction** d’une personne détenue.

Recommandation n° 24 : évaluer la **fusion des cadres normatifs des différents types de déplacements de personnes détenues**, ainsi que la mise en œuvre d’une gouvernance unifiée au sein de chaque direction interrégionale.

Recommandation n° 25 : instituer des réunions semestrielles relatives à la sécurité des escortes au sein des juridictions judiciaires ; plus généralement ces réunions permettront d’aborder toute question technique liée à ces missions et d’en favoriser la bonne conduite.

Recommandation n° 26 : afin de limiter les temps d’attente au sein des juridictions, **systematiser l’audiencement prioritaire des affaires concernant des personnes détenues extraites sous escorte** et, dès que cela est possible, prévoir des horaires de convocation précis et spécifiques.

Recommandation n° 27 : affiner les durées indicatives de réalisation des actes ou audiences judiciaires pour lesquels sont requises les extractions.

Recommandation n° 28 : conduire un **audit sur les besoins des ARPEJ et des juridictions** pour améliorer l’applicatif ROMEO. Plusieurs pistes peuvent d’ores et déjà être envisagées, notamment l’intégration des calendriers et de l’historique des missions.

Recommandation n° 29 : encourager, dans la mesure du possible, le **déplacement des magistrats au sein des détentions** pour la réalisation de certains actes et améliorer leurs conditions d'intervention, notamment en les autorisant à accéder aux établissements équipés de leurs ordinateurs et téléphones.

Recommandation n° 30 : favoriser l'établissement de conventions entre les unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP) et les **médecins spécialistes**, afin d'accroître leur présence au sein des détentions et de développer les consultations médicales spécialisées au sein des détentions.

Recommandation n° 31 : développer l'offre de soins de **premier niveau** au sein des USMP sur le modèle du quartier de lutte contre la criminalité organisée (QLCO) de Vendin-le-Vieil pour limiter les extractions médicales et favoriser l'accès aux soins des personnes détenues.

Recommandation n° 32 : prévoir le **dimensionnement des équipes médicales** des USMP en fonction du **nombre réel de personnes détenues** par établissement.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 7 janvier 2026, la commission des Lois a examiné ce rapport et en a autorisé la publication.

Ces débats ne font pas l'objet d'un compte rendu. Ils sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/p17ZX2>

PERSONNES ENTENDUES

Mardi 20 mai 2025

- **Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)**
 - M. Emmanuel Razous, directeur adjoint
 - M. Vincent Dupeyre, sous-directeur de la sécurité pénitentiaire

Mardi 27 mai 2025

- **Table ronde des syndicats pénitentiaires des personnels de surveillance**
 - Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP) - UNSa**
 - M. Luciano Ducceschi, secrétaire général adjoint
 - M. Thomas Jacquot, secrétaire national
 - CGT pénitentiaire**
 - M. Damien Tripenne, chargé de la communication nationale
 - M. Cyril Holin, trésorier national
 - Syndicat national pénitentiaire FO**
 - M. Dominique Gombert, secrétaire général adjoint pôle sécurité
 - M. Arnaud Schade, secrétaire général adjoint corps de commandement
 - Mme Valérie Vaissie, déléguée nationale chargée des relations extérieures
 - Syndicat pénitentiaire des surveillants non gradés (SPS)**
 - M. Olivier Bolon Tonda, surveillant
 - M. Xavier Mayeux, surveillant brigadier

Mardi 3 juin 2025

- **Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)**
 - Mme Sophie Macquart-Moulin, adjointe à la directrice
 - M. Jean-Baptiste Bougerol, adjoint à la cheffe du bureau de la police judiciaire

Jeudi 5 juin 2025

- **Table ronde des autorités de régulation et de programmation des extractions judiciaires (ARPEJ)** des Directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)

ARPEJ Île-de-France – DISP Paris

— Mme Émilie Rollot, directrice des équipes de sécurité pénitentiaire

ARPEJ Auvergne-Rhône-Alpes – DISP Lyon

— M. Jean-Christophe Senez, directeur des équipes de sécurité pénitentiaire

— M. Julien Leforichon, responsable de l'ARPEJ

— Mme Stéphanie Piccoli, planificatrice ARPEJ

ARPEJ Sud-Est – DISP Marseille

— Mme Twiggy Leroux, directrice des équipes de sécurité pénitentiaire

ARPEJ Grand-Centre – DISP Dijon

— M. Sébastien Nicolas, directeur des équipes de sécurité pénitentiaire

ARPEJ Grand-Est – DISP Strasbourg

— Mme Raphaëlle Haond, directrice des équipes de sécurité pénitentiaire

ARPEJ Grand-Nord – DISP Lille

— Mme Réjane Bourdot, directrice des équipes de sécurité pénitentiaire

— M. Stéphane Morin, encadrement ARPEJ

ARPEJ Grand-Ouest – DISP Rennes

— Mme Cécile Guillotel, directrice des équipes de sécurité pénitentiaire

ARPEJ Sud-Ouest – DISP Bordeaux

— M. Aurélien Truf, directeur des équipes de sécurité pénitentiaire

— M. Frédéric Berger, responsable de l'ARPEJ

ARPEJ Sud – DISP Toulouse

— Mme Estelle Gau, directrice des équipes de sécurité pénitentiaire

— M. Christian Wacquez, adjoint au responsable de l'ARPEJ

Mardi 10 juin 2025

- **Audition commune des syndicats pénitentiaires des personnels de direction**

SNDP-CFDT

— Mme Flavie Rault, secrétaire nationale

SNP FO Direction

— M. Sébastien Nicolas, secrétaire général

- **Table ronde des représentants des avocats**

Conseil national des barreaux

— M^e Nicolas Vanden Bossche, membre de la commission Libertés et droits de l'Homme

— Mme Mona Laaroussi, chargée de mission affaires publiques

Conférence des bâtonniers

— M^e Stéphane Giuranna, membre du bureau

Barreau de Paris

— M^e Benoît David, membre du Conseil de l'Ordre du barreau de Paris

Jeudi 23 octobre 2025

- **Table ronde d’associations de magistrats**

- **Conférence nationale des procureurs généraux (CNPG)**

- M. François Perain, procureur général près la cour d’appel de Metz

- **Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR)**

- M. Jean-David Cavaillé, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Versailles, vice-président de la CNPR

- M. Frédéric Chevallier, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Chartres, vice-président de la CNPR

- **Conférence nationale des premiers présidents (CNPP)**

- Mme Marie-Françoise Bay-Renaud, première présidente de la cour d’appel de Chambéry, membre du bureau de la CNPP

- **Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires (CNPTJ)**

- Mme Florence Bouvier, présidente du tribunal judiciaire de Bayonne, secrétaire générale de la CNPTJ

- Mme Hélène Judes, présidente du tribunal judiciaire d’Aix-en-Provence, secrétaire générale adjointe de la CNPTJ

- **Association nationale des juges d’application des peines (ANJAP)**

- M. Pierre Jourdin, premier vice-président chargé de l’application des peines au tribunal judiciaire de Melun, vice-président de l’ANJAP

- **Union syndicale des magistrats (USM)**

- M. Ludovic Friat, président

- Mme Delphine Despit, chargée de mission

Mardi 28 octobre 2025

- **Direction générale de l’offre de soins (DGOS)**

- Mme Laora Tilman, cheffe du bureau de la prise en charge en santé mentale et des publics vulnérables

- **Unité magistrats SNM-FO**

- Mme Valérie Dervieux, membre du bureau national

- Mme Dietlind Baudouin, membre

Mercredi 29 octobre 2025

- **Association française des magistrats instructeurs (AFMI)**

— M. Sébastien Colombet, trésorier

Mercredi 5 novembre 2025

- **Inspection générale de la Justice (IGJ)**

— M. Stéphane Noël, inspecteur général, chef de l'IGJ

— Mme Sylvie Moisson, inspectrice générale, responsable de la mission d'inspection de fonctionnement suite à l'attaque du convoi pénitentiaire du 14 mai 2024

Jeudi 6 novembre 2025

- **Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP)**

— Dr Béatrice Carton, présidente

— Dr Valérie Kanoui, vice-présidente

Mercredi 12 novembre 2025

- **Direction générale de la police nationale (DGPN)**

— M. Philippe Tireloque, directeur national de la sécurité publique (DNSP)

Jeudi 20 novembre 2025

- **Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)**

— Général de corps d'armée Lionel Lavergne, directeur des opérations et de l'emploi (DOE)

CONTRIBUTION ÉCRITE

- **Syndicat de la magistrature**

DÉPLACEMENT À DIJON – JEUDI 13 NOVEMBRE 2025

- M. Guillaume Piney, directeur interrégional de la DISP de Dijon
- M. Sébastien Nicolas, directeur des équipes de sécurité
- Mme Ingrid Delabarre, directrice de la maison d'arrêt de Dijon
- M. Cédric René, responsable de l'ARPEJ
- Mme Aurélie Perrette, adjointe au responsable de l'ARPEJ
- MM. Flavien Chauvenet et Haendy Ruffin, superviseurs des équipes de l'ARPEJ
- Mmes Valérie Michaud et Emilie Bosch, membres de l'équipe de planification de l'ARPEJ
- Mme Sylvie Schwalm, membre du pôle administratif
- M. Albert Barros, responsable du pôle de rattachement des extractions judiciaires (PREJ)
- M. Franck Quilloux, adjoint au responsable du PREJ
- M. Ahmed Saih, membre de l'équipe du PREJ et représentant syndical