



91 rue de Charenton
75012 PARIS
Tel 01 48 05 47 88
Mail : contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org
Twitter : @SMagistrature

Paris, le 7 février 2020

Le Syndicat de la magistrature

A

Monsieur le secrétaire général adjoint

Note sur la question des extractions judiciaires

La circulaire du 2 septembre 2011 relative « aux modalités d'organisation de la reprise des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la justice » avait pour objet de transférer progressivement sur plusieurs années la charge des extractions judiciaires de détenus des forces de police et gendarmerie vers l'administration pénitentiaire.

Ce transfert a abouti à d'importantes difficultés constatées notamment par la mission confiée conjointement à l'Inspection générale des services judiciaires, l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale de la police nationale, l'Inspection générale de la gendarmerie nationale et l'Inspection des services pénitentiaires. En effet, le rapport de cette mission déposé le 19 octobre 2016 dénonçait « une réforme mal appréhendée et insuffisamment maîtrisée créant des risques importants de dysfonctionnement pour la justice et les forces de sécurité intérieure ».

À la suite de ce rapport, une circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et de la garde des Sceaux a été élaborée le 28 septembre 2017 prévoyant notamment que d'ici novembre 2019, l'administration pénitentiaire « consacrerait 1650 équivalents temps plein à la réalisation de cette mission, dont 1200 auront été transférés par le ministère de l'intérieur ». Ces chiffres apparaissaient néanmoins très en deçà des besoins réels.

Le ministère était d'ailleurs conscient de ce déficit d'effectifs et de l'impossibilité matérielle de réaliser l'ensemble des extractions sollicitées puisque la circulaire du 28 septembre 2017 a également élaboré la notion d' « enjeu procédural majeur » (EPM), défini en annexe de la

circulaire, les juridictions devant préciser dans leurs réquisitions d'extraction celles qui portent un tel enjeu, manière de trier les réquisitions et donc de définir, a contrario, celles pouvant être écartées en cas d'impossibilité de toutes les assurer.

Parmi les critiques du transfert de compétence, était également pointée l'absurdité de l'organisation de l'ARPEJ qui conduisait parfois à mobiliser des escortes très éloignées pour réaliser l'extraction d'un détenu incarcéré dans le tribunal de la ville. Pour répondre à cette problématique, des équipes dites « vicinales » ont été prévues dans certains établissements pour réaliser les extractions de « proximité ».

Néanmoins, à l'issue de ce transfert et des premiers ajustements décrits, il apparaît que dans la pratique, les extractions judiciaires demeurent source de difficultés importantes en juridiction et constituent, en l'état, une entrave au bon fonctionnement de la justice (nombreuses « impossibilités de faire » opposées par l'administration pénitentiaire, reports d'audience, bouleversement des plannings d'audiences et d'actes pour coller aux disponibilités de l'ARPEJ, perte de temps considérable pour le greffe, incitation forte au recours à la visioconférence, etc.).

Bien que les chiffres puissent laisser penser que la situation s'améliore, à l'issue du transfert de compétence, le nombre "d'impossibilités de faire" étant en diminution, cela ne s'explique pas seulement par une amélioration de la situation mais aussi par une forme d'auto-censure des juridictions, qui ont pu renoncer à certains actes (par exemple les confrontations à l'instruction) ou reporter des audiences (par exemple, dans l'attente d'une libération d'un prévenu détenu pour autre cause), ou bien de forte adaptabilité pour que l'extraction puisse finalement être réalisée (décalage de l'horaire ou du jour d'une audience pour que l'extraction puisse finalement être réalisée). Ces concessions des juridictions tendent à désorganiser profondément le greffe et les magistrats, ce qui n'est absolument pas comptabilisé.

En outre, force est de constater que les magistrats, faute de mieux, se sont pleinement saisis de la possibilité d'utiliser la visioconférence, venant ainsi largement dépasser les prévisions de la chancellerie, ce qui dans la plupart des cas ne saurait constituer une avancée sur le plan du respect des droits de la défense et de la qualité de l'audience. Aux yeux du ministère le développement de celle-ci est considéré comme un enjeu pour peser dans les discussions interministérielles en montrant que l'institution judiciaire a fait des efforts importants. Pourtant, le Syndicat de la magistrature réaffirme son opposition de principe à cette modalité de tenue de l'audience, hormis dans des cas très particuliers. Sa mise en œuvre intensive a par ailleurs engendré le même type de difficultés que les extractions elles-mêmes, désorganisant les juridictions, en raison notamment des contraintes des établissements pénitentiaires.

Le transfert des extractions a ainsi fait apparaître assez rapidement des difficultés de mise en œuvre selon les fonctions en jeu (I), reposant la question des solutions proposées à la suite du rapport d'inspection de 2016, à commencer par la notion d'enjeu procédural majeur, et la nécessité de les repenser (II).

I) Des difficultés de mise en œuvre des extractions toujours très présentes

Au préalable il convient de rappeler que si les impossibilités de procéder à l'extraction tendent à diminuer, elles existent encore dans tous les tribunaux, parfois dans des proportions qui sont encore très préoccupantes, y compris parfois lorsque la réquisition présentait un « enjeu procédural majeur » et avait été signalée comme telle.

Par ailleurs, de très nombreuses difficultés dans plusieurs cadres procéduraux sont relevées, aboutissant de fait à une perte de temps importante pour les magistrats, greffiers et fonctionnaires et à leur sentiment d'une négociation permanente avec les services. Les temps de travail occupés à renseigner les tableaux statistiques, à négocier avec l'ARPEJ des extractions, les désorganisations liées aux renvois et à la fixation de l'agenda en fonction des réponses de l'ARPEJ, sont sources de doléances multiples et contribuent à une importante dégradation des conditions de travail. Ces difficultés se retrouvent, dans des proportions plus ou moins importantes, tant dans le champ pénal que civil.

Réquisitions dans le cadre pénal :

L'activité pénale est celle qui, par nature, génère le plus de demandes d'extractions puisqu'il s'agit d'accomplir des actes ou de juger des personnes ayant pu être placées en détention provisoire, outre celles qui pourraient être détenues pour une autre cause. Des difficultés sont observées à chaque stade de cette procédure, la notion d'enjeu procédural majeur n'apparaissant pas, même dans ce champ, à même de résoudre les problèmes et de prioriser les demandes de manière pertinente.

A l'instruction, de très nombreux reports d'interrogatoires nous sont dénoncés entraînant de fait des difficultés en terme de durée de la détention. Ainsi, sur un cabinet d'instruction à Villefranche-sur-Saône, plus de 30 actes ont été annulés sur un semestre en raison d'impossibilité de faire. Seuls 5 interrogatoires de personnes détenues ont pu être réalisés, dont deux en profitant d'extractions pour des audiences JLD et 3 après d'âpres négociations. Par ailleurs, les difficultés pour pouvoir réaliser des interrogatoires n'épargnent pas les services spécialisés tels que les JIRS ou le pôle antiterroriste au TGI de Paris. Il est ainsi fréquemment relevé qu'il est nécessaire d'entrer dans des négociations sans fins pour obtenir des extractions et que les sorties sous escorte sont refusées. De plus, en cas de nécessité de recourir à la visioconférence, il peut alors être imposé des durées très contraintes d'interrogatoire (notamment une heure) dans des contentieux où il est fréquent que les interrogatoires durent plusieurs heures, voire parfois plusieurs jours.

La problématique apparaît particulièrement complexe à l'instruction, dès lors qu'un seul cas d'enjeu procédural majeur est mentionné dans la circulaire, à savoir lorsque l'extraction est demandée consécutivement à l'interpellation en exécution d'un mandat du juge d'instruction (article 130-1 CPP).

Ce cas est très restrictif alors que des enjeux procéduraux majeurs mais non décrits et listés comme tels peuvent apparaître du fait de la limitation de l'intervention du juge en cas de première comparution ou lors du déroulement de l'instruction.

En effet, dans de très nombreux cas, aucune déclaration n'est recueillie lors de la première comparution (droit au silence) ou bien de simples déclarations sont enregistrées (déclarations spontanées et absence d'accord pour être interrogé), le juge d'instruction ne pouvant à ce stade, sans porter atteinte aux droits de la défense et au cadre posé par l'article 116 du code de procédure pénale, effectuer un véritable interrogatoire. Or, lors du déroulement de l'instruction, le fait de procéder à tout le moins à un interrogatoire au fond sur l'ensemble des éléments constitutifs de l'infraction et sur les éléments essentiels de la personnalité du mis en examen est un enjeu procédural évident, même s'il ne correspond pas à la définition de l'EPM.

Par ailleurs, dans certains cas des confrontations ou des reconstitutions apparaissent nécessaires et ne peuvent se faire hors la présence des mis en examen détenus à une date déterminée et unique, étant précisé que s'il existe un risque de concertation, les mis en examen seront fréquemment détenus dans des établissements pénitentiaires différents, ce qui rend de fait quasiment impossible la réalisation de tels actes en l'état des effectifs de l'ARPEJ.

Pourtant, l'interrogatoire du mis en examen, ou sa confrontation, peuvent être une condition explicitement posée à une prochaine analyse du maintien ou de la prolongation de la détention par le juge des libertés et de la détention ou la chambre de l'instruction, ce qui, même en utilisant la définition actuelle et bien trop restrictive de ce qu'est un « enjeu procédural majeur », devrait permettre de prendre en compte ce type de réquisitions.

Il sera rappelé que la demande d'interrogatoire (ou de confrontation) peut également résulter d'une demande formulée par les avocats et à laquelle le juge d'instruction doit donner suite (sauf à rendre une ordonnance de refus d'acte qui ne saurait être motivées par le déficit de moyens du ministère de la justice) et que l'impossibilité d'extraire les personnes détenues pour la réalisation de tels actes constitue de fait une atteinte importante aux droits de la défense.

Le juge d'instruction se trouve ainsi confronté à un enjeu procédural qui est majeur mais qui ne fait pas partie de la liste limitative énoncée à la circulaire.

Au final, les juges d'instruction ont le sentiment que les contraintes d'extractions ou de visioconférence commandent désormais à l'établissement de leur planning et qu'ils perdent de fait la maîtrise de la conduite de l'information qui nécessite parfois de choisir méticuleusement l'ordre dans lequel les actes sont assurés (entendre telle partie avant telle autre) ou le moment où ils doivent intervenir, en fonction des investigations déléguées par ailleurs à la police judiciaire. L'agenda d'un juge d'instruction est toujours déterminé plusieurs semaines voire mois à l'avance. Lorsqu'un acte dont dépendent des actes ultérieurs sont fixés, non seulement il sera difficile de fixer rapidement une nouvelle date, mais les autres actes dont la réalisation étaient liés à ce premier acte devront eux-aussi être annulés. A minima, lorsqu'une première extraction a été refusée, que le mis en examen refuse de répondre dans le cadre d'une visioconférence, une priorisation de la nouvelle demande d'extraction devrait pouvoir être définie.

En outre, la conséquence principale de ces difficultés d'obtenir des extractions pour les juges d'instruction est l'allongement général des procédures, alors qu'il est déjà souvent dénoncé que les procédures d'instruction ne sont pas conduites dans des délais raisonnables. Cet allongement des procédures a par ailleurs pour effet direct de prolonger les temps de détention provisoire, ce qui ne devrait pas être à ce point négligé par une notion d'enjeu procédural majeur qui n'envisage

pas d'autre « risque » que la mise en liberté.

Enfin, sur le plan de la simple gestion des extractions, il n'apparaît pas pertinent de limiter à ce point les possibilités pour le juge d'instruction de pouvoir obtenir une extraction en priorité dès lors que l'allongement de la durée des procédures conduit, comme on l'a dit précédemment, à allonger la durée de la détention provisoire pour pouvoir achever les investigations sans risque de déperdition des preuves. De fait, plus la durée de l'instruction est longue, plus les prolongations de détention, et donc les passages devant le juge des libertés et de la détention et le nombre d'extractions sollicitées par ce dernier seront nombreuses. De même, le nombre de demandes de mise en liberté formulées par les mis en examen détenus augmente, ce qui conduit également à une augmentation des réquisitions d'extraction de la chambre de l'instruction.

S'agissant des juges des libertés et de la détention, la situation pourrait apparaître plus simple dès lors que la possibilité d'invoquer un enjeu procédural majeur est assez large compte tenu de leur activité et de la définition de l'enjeu par référence au « risque » de libération. Ainsi, pour toutes les prolongations il est possible d'invoquer les articles 145-1 ou 145-2 du code de procédure pénale pour expliciter les contraintes de délai.

Par ailleurs, il ne leur est pas toujours nécessaire de mobiliser l'ARPEJ, pouvant faire appel aux forces de sécurité intérieure notamment en débat initial de placement en détention provisoire, où la personne est conduite à l'issue au centre de détention par l'escorte ayant assuré le transport au tribunal à l'issue de la garde à vue ou encore en exécution d'un mandat, en application de l'article 135-2 du code de procédure pénale.

En pratique, des difficultés apparaissent néanmoins, des renvois étant fréquemment nécessaires pour cause d'impossibilité d'extraire. Ainsi, dans la plupart des juridictions, les juges des libertés et de la détention sont contraints de prendre en compte le risque d'impossibilité de faire et anticipent les dates des débats, de manière à se ménager la possibilité d'un renvoi, ce qui bien évidemment est ressenti comme une contrainte supplémentaire et conduit à une multiplication des audiences inutiles ou en partie vidées, et constitue in fine une perte de temps pour le greffe comme pour les magistrats. Les magistrats ont ainsi le sentiment que leurs agendas ne sont plus organisés en fonction du moment apparaissant le plus adéquat pour organiser le débat, sans un temps proche de la date de prolongation, mais qu'ils sont totalement dépendants de l'agenda de l'ARPEJ.

En application de l'article 706-71, alinéa 3, lorsqu'il s'agit d'une audience au cours de laquelle il doit être statué sur le placement en détention provisoire ou la prolongation de la détention provisoire, la personne détenue peut refuser l'utilisation de la visioconférence, sauf si son transport paraît devoir être évité en raison des risques graves de trouble à l'ordre public ou d'évasion. La vérification du critère de risques graves de trouble à l'ordre public ou d'évasion, limite ainsi les possibilités d'imposer une visioconférence.

La situation du tribunal correctionnel, demeure également complexe et c'est probablement celle qui apparaît la plus visible pour l'ensemble des collègues qui peuvent avoir régulièrement à y siéger, mais également pour le grand public compte tenu de la présence de l'ensemble des parties lors de ces audiences ainsi que de la présence fréquente de la presse. Pour l'image de la justice, l'effet apparaît désastreux lorsque des renvois ne sont ordonnés que pour des raisons d'impossibilité d'extraire. Or, en cas de refus d'extraction, le renvoi est quasiment systématique, le tribunal correctionnel ayant moins de souplesse que les juges en cabinet pour décaler l'audience (jours et heures des audiences définis dans l'ordonnance de roulement, ensemble des parties déjà convoquées par officier de police judiciaire ou par citation, délais contraints pour adresser de nouvelles convocations dans les formes, etc.).

Le recours à la notion d'enjeu procédural majeur est par ailleurs relativement limité aussi pour le tribunal correctionnel puisque les cas prévus par la circulaire sont celui de la comparution immédiate suite à un renvoi ordonné par la juridiction (article 397 CPP), celui de la comparution préalable devant le juge des libertés et de la détention (article 396 CPP) et celui des audiences concernant des détenus provisoires suite à ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel (article 179 CPP). Ainsi, de nombreuses juridictions peuvent avoir le sentiment que seuls ces cas limités permettent d'obtenir une extraction, au détriment de tous les autres.

Des difficultés sont relevées dans l'hypothèse de l'audience en comparution immédiate après demande de délai par le prévenu, qui n'est alors pas extrait pour cette seconde audience, alors qu'elle correspond à un droit. Plus généralement, il est dénoncé le fait d'être contraint de procéder à des visioconférences dans de conditions mauvaises (avec un horaire imposé, en plein milieu de l'audience), ce qui peut faire perdre un temps certain dans des audiences déjà trop remplies (déplacement du tribunal pour réaliser la visioconférence, coupure de l'audience et création de temps morts...).

Enfin, il est relevé une impossibilité de faire extraire les détenus pour autre cause en vue de les faire comparaître devant le tribunal correctionnel pour être jugés dans un autre dossier que celui pour lequel ils sont détenus. Ces refus d'extraction entraînent des renvois multiples et désorganisent profondément l'audiencement et les plannings. Pour les DPAC, le tribunal peut être amené à renvoyer contradictoirement à une date postérieure à la libération afin de "garantir la représentation du prévenu", ce qui est pour le moins paradoxal, la détention pouvant justement être ordonnée dans d'autres cas pour ce même motif. Cela pourra ensuite avoir des conséquences sur l'effectivité de la peine, sur les possibilités de réaliser son aménagement et entraîne une charge supplémentaire significative au stade de l'exécution des peines (jugements contradictoires à signifier voire, lorsque le renvoi contradictoire n'a pas été possible, jugements par défauts).

A l'application des peines, si la question se pose moins, c'est uniquement parce que les juges de l'application des peines ont accepté de se déplacer en établissement pénitentiaire pour la réalisation de leurs débats concernant des personnes détenues, choix qui pourrait néanmoins être interrogé, le cadre de la détention créant un contexte peu propice à l'appréciation de la personnalité réelle du détenu. La seule hypothèse citée par la circulaire au titre de l'enjeu procédural majeur est celui d'une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt (article 712-17 CPP), à la suite d'une ordonnance de suspension de mesure (article 712-18 CPP) ou d'une

ordonnance d'incarcération provisoire (article 712-19 CPP) consécutivement à l'interpellation à plus de 200 Km du siège de la juridiction émettrice.

Pour le Tribunal pour enfants, des difficultés similaires à l'instruction se retrouvent dès lors que la possibilité d'invoquer un enjeu procédural majeur est celle où, dans le cadre d'une procédure de présentation immédiate, le mineur a été placé en détention provisoire (article 14-2 de l'ordonnance du 2 février 1945), étant précisé que la procédure de présentation immédiate est en pratique très peu utilisée, ses conditions apparaissant assez rarement réunies.

Ainsi, les extractions sont extrêmement difficiles à réaliser alors même que le recours à la visioconférence n'apparaît pas prévu par les textes pour les mineurs et que les délais de détention sont extrêmement courts. Il a par exemple pu nous être indiqué qu'au tribunal judiciaire de Rennes, il est impossible d'obtenir l'extraction d'un mineur à partir de l'établissement pénitentiaire pour mineur d'Orvault.

Or les conséquences d'un refus d'extraction sont particulièrement lourdes, par exemple lorsque la remise en liberté d'un mineur sous contrôle judiciaire est ordonnée sans qu'il ait été présenté devant le juge des enfants pour se voir notifier son contrôle judiciaire alors même que la notification orale est obligatoire, ce qui de fait limite la portée du contrôle judiciaire ainsi ordonné. De manière plus générale, il apparaît contraire à la philosophie même de la justice des mineurs de permettre ainsi des libérations sans passage devant le juge pour rappeler au mineur les objectifs à atteindre, les motifs d'un placement, etc.

Même lorsque les extractions peuvent être réalisées, des difficultés importantes nous ont été signalées sur leur déroulement. Ainsi, il a pu ainsi être dénoncé le fait d'imposer, contrairement aux termes de la réquisition d'extraction, un transfert sur une journée d'un mineur aboutissant à ce qu'il fasse 8 heures de route, pour 8 heures d'audience après s'être levé à quatre heures du matin. Dans certains cas, cela conduit à l'impossibilité pour le mineur de prendre son traitement médical.

Enfin, il convient de rappeler que devant le tribunal pour enfants, la présence des représentants légaux est nécessaire juridiquement et souvent importante sur le plan pédagogique. Ainsi, ne se pose pas uniquement la question de l'extraction du mineur mais aussi parfois de celle de l'un de ses parents, ce qui ne correspond jamais à une priorité pour l'ARPEJ.

Par ailleurs, les défauts d'extraction des mineurs, ainsi que des parents détenus, sont très importants dans le cadre des audiences d'assistance éducative.

Au niveau des cours d'appel, il a pu être relevé notamment sur la cour d'appel de Paris un nombre important d'impossibilités de faire liées à un manque de personnels et de véhicules. S'agissant des détenus extraits, si ceux-ci ne viennent pas de la maison d'arrêt de la Santé, des délais d'attente très longs ont pu être relevés aboutissant parfois à une absence d'alimentation pendant 24 heures. S'agissant des appels en matière correctionnelle, de nombreuses inquiétudes demeurent compte tenu notamment des délais impératifs d'examen pour les dossiers détenus. De plus, la chambre de l'instruction ne peut quasiment pas voir ses détenus de façon physique, le

recours à la visioconférence étant massif y compris pour les mineurs, ce qui limite très fortement l'aspect pédagogique de l'audience. En outre, la visioconférence pose des difficultés finalement similaires à celles des extractions à savoir que les salles disponibles pour y avoir recours dans les établissements pénitentiaires sont limitées, si bien que fréquemment il est demandé au greffe de la chambre de l'instruction la possibilité de prévoir la visioconférence à une autre date ou un autre créneau horaire, ce qui constitue là encore une perte de temps et une absence de maîtrise de la durée et de l'organisation des audiences par la chambre.

Réquisitions dans le cadre civil :

Sur le plan du droit civil, la difficulté est entière dans la mesure où la définition actuelle de l'enjeu procédural majeur ne s'applique qu'au contentieux pénal. De ce fait, une extraction dans un procès civil ne semble jamais une priorité pour l'ARPEJ. Il est donc relevé une difficulté majeure à faire extraire les personnes détenues pour autre cause convoquées à une audience civile, alors que la procédure est dans certains cas orale et exige, de fait, leur présentation. Cela apparaît particulièrement problématique dans des contentieux tels que les affaires familiales, les matières relevant du juge des contentieux de la protection ou encore le juge des enfants en assistance éducative.

Le recours à la visioconférence ne peut fort heureusement être imposé et se relève en outre une alternative peu pertinente dans nombre de ces matières. Ainsi, il apparaît impensable d'envisager une audition par le juge des tutelles au travers d'une visioconférence, sauf à considérer l'audition comme totalement inutile. De même, en matière d'assistance éducative, la visioconférence n'est absolument pas adaptée à la configuration de l'audience, qui suppose la présence de nombreuses personnes (autre parent, service éducatif, service gardien, enfants).

En conséquence, le sentiment est encore une fois celui d'une priorisation systématique du pénal au détriment du civil et des droits des parties dans ces procédures.

II) Les difficultés posées par les différents palliatifs au problème des extractions et la nécessité de repenser les notions en jeu

La notion d'enjeu procédural majeur et son dévoiement

Le cadre actuel de référence est celui de la circulaire du 28 septembre 2017 relative à l'organisation de la reprise des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la justice, établie après le rapport de 2016 des différentes inspections qui faisait le constat de réels dysfonctionnements en lien avec un transfert de compétence mal évalué. Cette circulaire énonce notamment que "*Le principe directeur demeure, conformément à la loi, celui d'une mise à exécution de toutes les réquisitions d'extraction adressées aux ARPEJ, dans les délais et conditions fixés par l'autorité judiciaire requérante.*"

Toutefois, cette règle est limitée par la question de l'enjeu procédural majeur qui a été prévue pour ne pas laisser à l'administration pénitentiaire le soin de définir les extractions prioritaires, ce

qui relève pleinement de la compétence de l'autorité judiciaire. Ainsi, il est indiqué que *“Les juridictions préciseront dans leurs réquisitions d'extraction celles qui portent un enjeu procédural majeur, selon un référentiel national fondé sur un délai légal impératif de présentation de la personne détenue devant l'autorité judiciaire qui, en cas de non-exécution, risque d'entraîner sa remise en liberté. Les réquisitions d'extraction à enjeu procédural majeur seront exécutées prioritairement par les ARPEJ, sans qu'il y ait lieu à annulation d'autres réquisitions déjà programmées.”*

En conséquence, les extractions à enjeu procédural majeur, à savoir celles qui en cas de non-exécution risquent d'entraîner une remise en liberté sont celles qui doivent être exécutées prioritairement.

Se pose ensuite la question de l'exécution de telle réquisition dans le cas de « la carence absolue de moyens ». La circulaire prévoit que : *“Lorsque les ARPEJ seront confrontées à une carence absolue de moyens, constatée par le chef du département de la sécurité et de la détention (DSD) de la direction interrégionale des services pénitentiaires concernée, ce service transmettra directement l'ordre écrit d'extraction aux services de police ou aux unités de gendarmerie, territorialement compétents selon les dispositions prévues aux articles D57, D293 et D315 du code de procédure pénale. L'ARPEJ informera alors l'autorité requérante de la situation de carence absolue de moyens à laquelle elle est confrontée, du transfert de la réquisition aux forces de sécurité intérieure, ainsi que la suite donnée par celles-ci.”*

Il ressort de cette disposition que l'ARPEJ est tenue d'assurer toutes les réquisitions d'extraction, en priorisant les EPM, jusqu'à épuisement total de ses moyens. A défaut, elle transfère la demande aux forces de sécurité intérieures compétentes auxquelles le premier principe de la réalisation de toutes les réquisitions est opposable.

Toutefois, le fait que la circulaire mentionne également que *“Dans l'hypothèse où, ni les ARPEJ, ni les forces de sécurité intérieure ne sont en mesure de mettre en œuvre des réquisitions d'extraction à enjeu procédural majeur, l'autorité judiciaire pourra seule déprogrammer des réquisitions d'extraction déjà planifiées »* laisse finalement entendre qu'il est néanmoins possible de ne pas exécuter l'ensemble des extractions sollicitées, y compris à enjeu procédural majeur, ce qui vient *in fine* anéantir le principe initialement posé d'une exécution de principe de la totalité des extractions.

Cette phrase peut par ailleurs être interprétée par l'administration pénitentiaire et les forces de sécurité intérieure comme limitant le transfert aux forces de sécurité intérieures aux seules réquisitions à enjeu procédural majeur. Ainsi, les juridictions font face à des impossibilités d'extraire de la part de l'ARPEJ, tandis que les forces de sécurité intérieures estiment ne pas être tenues d'exécuter les réquisitions en question, en l'absence d'enjeu procédural majeur.

Cela aboutit de fait à ce que les juridictions adaptent leurs sollicitations et visent plus régulièrement l'existence d'un enjeu procédural majeur, y compris en ne respectant pas la définition de celui-ci telle que proposée par la circulaire. Ce dévoiement apparent de la notion vient surtout mettre en lumière le caractère inapproprié de sa définition, voire questionner l'existence même de cette notion. En effet, comme souligné précédemment dans les difficultés de

mise en œuvre constatées par chaque fonction, la définition d'EPM par seul référence au « risque de libération » pose de réelles difficultés et vient profondément questionner les priorités du ministère quant à ce que sont les missions essentielles de la justice.

De fait, cette vision étriquée de la notion met de côté le principe pourtant essentiel du primat de la liberté sur la détention provisoire et, en pratique, conduit à défavoriser les services de l'instruction ou des tribunaux pour enfants, sans même parler des audiences civiles, alors que les enjeux sont également très importants dans ces matières. Il y a quelque chose de singulier à considérer que les seuls "enjeux procéduraux majeurs" seraient les cas qui risqueraient de conduire à une remise en liberté. Il serait a minima opportun de réfléchir à l'extension de la notion. Il y a par exemple des refus d'extraction qui, sans risquer d'entraîner des mises en liberté, font perdre beaucoup de temps dans des procédures dans lesquelles des personnes sont détenues, prolongeant d'autant le temps de détention provisoire de personnes présumées innocentes.

Un groupe de travail, toujours actif, étant chargé d'envisager toutes les options possibles, allant de l'abandon complet de cette notion à sa redéfinition, il est primordial pour nous de pouvoir y apporter notre contribution. La notion d'enjeu procédural majeur est en effet stratégique, parce qu'il s'agit du seul critère permettant d'imposer une extraction. Elle nous semble néanmoins glissante et piègeuse dès lors que l'on peut passer très vite d'un premier niveau que l'on pourrait définir par "l'extraction est garantie en cas d'EPM" à un second niveau défini par "l'extraction est réalisée à la discrétion de l'ARPEJ, sauf EPM", au dernier niveau consistant en "l'extraction n'est réalisée qu'en cas d'EPM, pour le reste, ayez recours la visioconférence".

Finalement, alors que la notion est présentée comme une garantie pour les juridictions, elle semble surtout être un outil restrictif, ce qui nous conduit à être assez réservés sur son principe même.

L'incitation très forte au recours à la visioconférence

Face aux difficultés de réalisation des extractions, le ministère, toujours dans une logique d'économies de moyens, sans considération pour la qualité de la justice, a d'emblée misé sur le développement de la visioconférence en lieu et place de la présentation physique des personnes à l'audience. Le fait que la ministre de la justice se soit félicitée du développement de la visioconférence sur les réseaux sociaux en début d'année 2020 en est un exemple révélateur.

En pratique, beaucoup de collègues font état d'invitations répétées de l'ARPEJ (et des services de police ou de gendarmerie sollicités en cas d'impossibilité de faire), parfois de manière très insistante, à recourir à la visioconférence. L'on pourrait alors s'interroger sur le fait que la pénurie serait opportunément avancée pour pousser à la visioconférence, orientation que nous contestons formellement. En tout état de cause, qu'il s'agisse d'un projet délibéré ou non, il convient de noter que les dysfonctionnements de l'ARPEJ ont eu pour effet d'entraîner cette augmentation de la visioconférence, ce qui est tout autant discutable.

Cette inquiétude est aggravée à la lecture des annexes au projet de loi de finances, qui montre bien quelles sont les priorités : alors que l'on n'y prévoit que la création de 50 emplois pour le

déploiement des extractions judiciaires dans le même temps, on vise une augmentation de 20% du parc de la visioconférence.

Malheureusement, ces incitations plus ou moins forcées n'ont, par la force des choses, que trop bien fonctionné et le principe de la présence physique du justiciable à l'audience pourrait devenir marginal par rapport à celui de l'audience par visioconférence. Ainsi, les annexes au projet de loi de finances révèlent qu'alors que la cible du ministère était pour 2019 que 16,6 % des audiences se tiennent par visioconférence, un taux de 22 % a en réalité été atteint par les juridictions, ce qui n'est pas étonnant si, dans le cas où les personnes sont détenues, aucun autre choix ne leur est offert.

Le Syndicat de la magistrature dénonce régulièrement cette évolution majeure de la procédure pénale, la visioconférence ne permettant pas un exercice réel des droits de la défense pour le justiciable, et compliquant le déroulement de l'audience (difficultés de communication, coupures, sentiment que le justiciable ne participe pas réellement à l'audience).

Saisi sur question prioritaire de constitutionnalité (QPC), à laquelle le Syndicat de la magistrature s'était joint, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs prononcé l'inconstitutionnalité des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 706-71 du code de procédure pénale (dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 1er décembre 2016 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale) permettant de recourir à la visioconférence, sans consentement de la personne placée en détention provisoire, au cours de l'examen des demandes de mise en liberté dont est saisie directement la chambre de l'instruction, en ce qu'elles portent une atteinte excessive aux droits de la défense. Dans la continuité de sa décision du 21 mars 2019, censurant les dispositions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice (qui supprimaient initialement l'obligation de recueillir l'accord de l'intéressé pour recourir à la visioconférence dans les débats relatifs à la prolongation d'une mesure de détention provisoire), le Conseil constitutionnel a donc réaffirmé l'importance de la garantie qui s'attache à la présentation physique de l'intéressé devant une juridiction dans le cadre d'une procédure de détention provisoire, même s'il n'est pas allé au bout de son raisonnement en limitant sa censure, dans le principe, aux détentions criminelles.

Nous déplorons donc que la bonne administration de la justice et le bon usage des deniers publics soient finalement privilégiés, alors qu'il est question de la liberté de justiciables présumés innocents.

La visioconférence est ainsi avalisée sur la base d'une politique exclusivement orientée vers des objectifs gestionnaires et d'économie de moyens, en l'occurrence la réduction des escortes, au détriment de l'indépendance du juge dans le choix du recours à cette modalité, de la qualité de la justice rendue et du respect des droits des justiciables. Cette « justice à distance », déshumanisante, où le justiciable deviendra le spectateur de son audience et le juge le présentateur de débats démembrés a donc de beaux jours devant elle. Au final, les magistrats se sont habitués à consacrer du temps à supplier l'administration pénitentiaire ou les services de police ou de gendarmerie de réaliser les extractions « à enjeu procédural majeur » sans que jamais ne soit mesuré le temps de travail de magistrat qui y est consacré à la seule fin d'économiser du temps de travail de surveillant pénitentiaire, ce qui semble pourtant être une bien mauvaise affaire, même en se plaçant dans la logique gestionnaire budgétaire prônée par la

chancellerie...

Les équipes vicinales comme source d'autres difficultés

Initialement, lors du transfert de compétence du ministère de l'Intérieur vers l'administration pénitentiaire, différents pôles régionaux ont été créés avec des équipes dédiées spécifiquement aux extractions et escortes des détenus, équipes dont le champ de compétence concernait plusieurs établissements pénitentiaires. Il en est résulté de réelles absurdités, une escorte basée dans une ville donnée pouvant faire plusieurs heures de route pour aller chercher un détenu dans une maison d'arrêt pour le conduire à un tribunal situé dans la même ville que la maison d'arrêt en question.

Pour résoudre cette perte de temps objective, il a été décidé, dans certains établissements pénitentiaires, de créer des « équipes vicinales », c'est à dire une équipe de surveillants pouvant être affectés aux extractions dites « de proximité », les extractions vers le tribunal de la ville de l'établissement pénitentiaire. Cette disposition a constitué un réel soulagement pour les tribunaux concernés et a pu en partie résoudre le problème des extractions dans ces ressorts.

Cependant, il apparaît important de souligner que la création de ces équipes sans augmenter de manière globale les effectifs des ARPEJ ne saurait suffire à résoudre la problématique des extractions. Au contraire, dans le contexte actuel de moyens insuffisants, cette solution, pourtant pertinente, commence à engendrer des effets pervers.

Ainsi, l'on peut s'interroger sur l'effet conjugué de la problématique des extractions et de l'existence de ces équipes sur la surpopulation carcérale des établissements pénitentiaires concernés. Le tribunal n'a en effet aucune garantie d'obtenir une extraction lorsque le détenu n'est pas incarcéré dans le ressort mais une forte probabilité de l'obtenir lorsque le détenu est incarcéré dans l'établissement pénitentiaire local. Ceci incite donc à faire le choix d'une incarcération à proximité, quel que soit l'état de surpopulation carcérale de l'établissement en question.

Cela a également des conséquences directes sur les conditions d'incarcération des mineurs. En effet, alors que les établissements pénitentiaires pour mineurs devraient toujours être privilégiés sur les quartiers mineurs car ils offrent une prise en charge plus diversifiée et plus adaptée aux jeunes, en pratique nombre de juridictions font le choix du quartier mineur le plus proche pour s'assurer de la possibilité d'obtenir une extraction.

En outre, les équipes vicinales commencent également à être débordées de ce fait, si bien que des impossibilités d'extraire peuvent avoir lieu, ou bien des temps d'attente importants pour la juridiction. Il arrive ainsi régulièrement que l'équipe d'escorte ne puisse assurer en même temps toutes les extractions du tribunal pour l'après-midi (soit parce que plusieurs extractions sont prévues à une audience donnée, soit parce que plusieurs audiences ont lieu simultanément). La solution alors retenue peut être de conduire une partie des détenus au tribunal, d'attendre que l'audience se déroule pour eux pour ensuite les reconduire à la maison d'arrêt et revenir avec les autres détenus, temps de trajet pendant lequel le tribunal reste en attente. Les juridictions subissent donc encore des désorganisations et cela peut avoir un impact assez net sur la longueur

des audiences et donc sur les conditions dans lesquelles le jugement a lieu.

Dès lors, la solution ne peut reposer uniquement sur le déploiement de telles équipes et il est donc urgent de renforcer les effectifs des ARPEJ. A ce titre, la création de 50 emplois relatifs aux extractions judiciaires, telle que prévue dans les annexes au projet de loi de finances pour l'année 2020, n'intervient que trop tardivement et ne permettra pas de compenser des difficultés récurrentes en la matière aboutissant à ce que l'autorité judiciaire se voie souvent imposer l'absence de réalisation de l'extraction et au final une augmentation des délais de jugement.

En conclusion, le Syndicat de la magistrature souhaite replacer la problématique des extractions judiciaires dans les problématiques plus globales que sont celles du renforcement de la sécurité exigée pour les audiences et de la croissance du recours à l'incarcération.

En effet, sans que cela ne constitue l'entière source du problème, il apparaît que le nombre de personnes prévues pour escorter un détenu a augmenté avec le transfert de compétence, passant la plupart du temps de deux à trois personnes, sans pour autant que cela ne soit motivé par la dangerosité de la personne escortée. Ce besoin de renforcer sans cesse la sécurité questionne car il n'apparaît pas non plus s'appuyer sur une recrudescence d'incidents en lien avec les extractions qui aurait pu le justifier (type évasion, agression, etc.). Nous constatons par ailleurs que ce besoin toujours plus grand de sécurité a des conséquences sur la tenue des audiences qui dépassent la seule question des extractions, notamment au travers de la question des box vitrés qui tendent à être banalisés, alors même qu'ils ont un impact sur la perception que le tribunal aura de la personne à juger. On se trouve d'ailleurs à ce sujet pris dans un cercle vicieux puisque dans l'hypothèse où le tribunal souhaiterait juger la personne en dehors du box, dans un souci du respect de la présomption d'innocence, un refus est fréquemment opposé par les escortes, au motif qu'il leur serait dans ce cas nécessaire d'être encore plus nombreux pour accompagner le détenu en toute sécurité. Là encore, il apparaît que l'organisation et la police des audiences sont finalement confisquées aux magistrats.

Plus généralement, le Syndicat de la magistrature souhaite engager une réflexion sur le taux d'incarcération de plus en plus important en France, tant chez les majeurs que les mineurs, ce qui n'est absolument pas la tendance d'autres voisins européens, et qui a nécessairement également un impact sur le nombre d'extractions requises. Dès lors, il nous apparaît opportun de relier la problématique des extractions à une réflexion plus globale sur le niveau d'incarcération en France et la surpopulation carcérale, et ce d'autant plus que la problématique des extractions a aussi un impact notable sur les conditions d'incarcération et les possibilités de maintenir l'ancrage social des personnes détenues. Ainsi, dans plusieurs endroits, il nous a été indiqué qu'il était devenu de fait presque impossible d'assurer une autorisation de sortie sous escorte ou d'assurer la comparution en personne des détenus dans les procédures non pénales. En conséquence, pour ne pas se centrer uniquement sur la question du budget alloué aux ARPEJ, dont nous avons perçu que l'augmentation resterait limitée, il serait pertinent d'engager une véritable réflexion sur les alternatives à l'incarcération voire, pourquoi pas, sur l'instauration d'un numerus clausus dans l'ensemble des établissements pénitentiaires.