

Paris, le 14 février 2024

Décision du Défenseur des droits n° 2024-016

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code pénitentiaire ;

Vu la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;

Saisie par Monsieur X, incarcéré au centre pénitentiaire de Y et Monsieur Z, incarcéré au centre pénitentiaire de A, qui n'ont pu assister aux obsèques de leurs beau-père et père, décédés respectivement les 14 décembre 2020 et 12 octobre 2020 ;

Considère qu'en n'exécutant pas les autorisations de sortie de Messieurs X et Z prononcées par l'autorité judiciaire, au motif que les agents des pôles de rattachement des extractions judiciaires étaient occupés respectivement à exécuter des extractions présentant « un enjeu procédural majeur » (qualification utilisée par les circulaires des 28 septembre 2017 et 4 octobre 2019), et à exécuter des mandats d'amener devant l'autorité judiciaire ayant lieu au même moment, l'administration pénitentiaire a porté atteinte à leurs droits au respect de leur vie privée et familiale et à l'exécution d'une décision de justice ;

Par conséquent, recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice :

- De procéder à la réparation des préjudices subis par Messieurs X et Z résultant de l'atteinte à leurs droits du fait de l'inexécution des sorties sous escorte régulièrement autorisées par l'autorité judiciaire, dès lors qu'ils en auront fait la demande ;
- De supprimer la distinction entre les extractions à « enjeu procédural majeur » et les autres, telle que prescrite par les circulaires du 28 septembre 2017 et du 4 octobre 2019, afin qu'il n'y ait plus de hiérarchisation entre les intérêts en jeu ;
- De conformer les pratiques des pôles de rattachement des extractions judiciaires aux obligations pesant sur l'administration pénitentiaire à qui il appartient d'exécuter toute extraction régulièrement requise, en ne privilégiant plus la présentation des personnes détenues devant l'autorité judiciaire sur les autres extractions ;
- De dimensionner les effectifs des équipes de sécurité pénitentiaire de manière à répondre à l'ensemble des réquisitions d'extraction régulièrement délivrées par les autorités judiciaires, qu'il s'agisse d'extraction judiciaire ou d'autorisation de sortie sous escorte ;
- De prendre toute mesure afin de permettre l'exécution de l'ensemble des décisions prononcées par l'autorité judiciaire notamment en dimensionnant les effectifs des équipes de sécurité pénitentiaire de manière à répondre à l'ensemble des réquisitions d'extraction régulièrement délivrées par ces autorités, qu'il s'agisse d'extraction judiciaire ou d'autorisation de sortie sous escorte ;
- De prévoir, en cas de carence de la part des autorités pénitentiaires à exécuter les extractions autorisées par l'autorité judiciaire, qu'il soit fait systématiquement appel aux forces de police ou de gendarmerie, sans distinction concernant l'enjeu de l'extraction ou le profil de la personne concernée, afin d'en assurer la bonne exécution.

Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits adresse cette décision au garde des Sceaux, ministre de la justice, qui dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître les suites qu'il donnera à ces recommandations.

Claire HÉDON

Recommandation sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

FAITS ET PROCEDURE

Sur la situation de Monsieur X

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X, détenu au centre pénitentiaire de Y, qui n'a pu assister aux obsèques de son beau-père, Monsieur B, décédé le 14 décembre 2020.
2. Monsieur X avait saisi la vice-présidente chargée de l'application des peines du tribunal judiciaire de C d'une demande d'autorisation de sortie sous escorte afin de pouvoir se rendre aux funérailles de son beau-père qui avaient lieu le 17 décembre 2020 à D.
3. Une ordonnance d'autorisation de sortie sous escorte et réquisition d'extraction et de conduite a été rendue le 16 décembre 2020 au bénéfice de l'intéressé. Cette décision se fondait sur le caractère légitime et le bien-fondé de la demande « *d'autant [que Monsieur X] n'a[vait] pu précédemment se rendre au chevet de son beau-père en raison d'une absence d'escorte et de l'importance du délai de route pour s'y rendre* ».
4. Cette ordonnance, qui n'a pas fait l'objet d'un appel du procureur de la République et était donc définitive, n'a cependant pas été exécutée.
5. Par courriels des 25 février, 6 mai et 9 juin 2021, les services du Défenseur des droits ont sollicité la direction de l'administration pénitentiaire afin d'obtenir ses observations sur la situation de Monsieur X et sur le déploiement des équipes de sécurité pénitentiaire. En effet, la création de ces équipes, chargées notamment de la réalisation des missions extérieures de prise en charge des personnes détenues, avait été annoncée aux services du Défenseur des droits par un courrier du 4 novembre 2019.
6. La direction de l'administration pénitentiaire a répondu par courrier du 3 juin 2021. Après avoir rappelé la situation pénale de M. X, elle explique que celui-ci faisait l'objet « *de surveillances renforcées et adaptées en raison de son profil pénitentiaire* ». Ces mesures impliquaient notamment la présence d'un gradé et deux agents lors de l'ouverture de sa cellule, ainsi qu'une gestion menottée régulière lors de ses mouvements, les agents étant alors tenus de porter un « *gilet part-lame* ».
7. Elle précise également dans ce courrier, que l'ordonnance du 16 décembre 2020 prévoyait une sortie de 5h00 à 23h00 le 17 décembre 2020 et que huit heures de transport étaient nécessaires pour se rendre sur les lieux des funérailles. Elle ajoute que cette ordonnance a été transmise le 16 décembre 2020 par le greffe du tribunal au greffe de l'établissement puis au chef d'établissement ; que ce dernier a sollicité l'autorité de régulation et de programmation des extractions judiciaires (ARPEJ) l'après-midi même, mais que cette dernière avait répondu qu'en raison « *du court délai restant et face aux contraintes sécuritaires inhérentes à ces sorties, l'organisation de celle-ci était impossible* ».
8. Dans son courrier, la direction de l'administration pénitentiaire explique également que « *l'ARPEJ n'a pas réussi à recueillir, dans le délai imparti, toutes les informations nécessaires et notamment le déroulé exact de la cérémonie dans le cadre de la sortie sous escorte de M. X* ».

9. Elle indique en outre que « *les effectifs du pôle de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) de E (...), à savoir 20 surveillants, un gradé et un officier étaient déjà engagés sur dix réquisitions dont six présentant un enjeu procédural majeur.* ».
10. Par conséquent, la direction de l'administration pénitentiaire conclut qu'il n'a pas été possible de mobiliser les cinq agents nécessaires pour escorter Monsieur X et qu'aucun autre PREJ du ressort de la direction interrégionale n'était disponible pour assurer cette mission.

Sur la situation de Monsieur Z

11. Le Défenseur des droits a été saisi de la situation de Monsieur Z, détenu au centre pénitentiaire de A, qui n'a pu assister aux obsèques de son père décédé le 12 octobre 2020.
12. Le 16 octobre 2020, le magistrat instructeur compétent avait autorisé la sortie sous escorte de Monsieur Z afin qu'il puisse assister aux obsèques de son père qui avaient lieu le 17 octobre 2020 au grand hôpital de l'est francilien à F. L'ordonnance précisait que « *la présente demande est fondée sur des motifs graves et des circonstances exceptionnelles liées au décès du père de l'intéressé* ».
13. Par courriels des 4 février, 29 mars, 9 juin et 6 septembre 2021, les services du Défenseur des droits ont sollicité la direction de l'administration pénitentiaire aux fins d'obtenir ses observations sur les difficultés rencontrées par Monsieur Z.
14. La direction de l'administration pénitentiaire a répondu par courrier du 12 novembre 2021. Elle explique que le magistrat instructeur avait transmis l'ordonnance d'autorisation de sortie sous escorte le 16 octobre 2020 à 17h25 ; qu'à 17h29, le chef d'établissement avait saisi l'ARPEJ car il ne disposait pas des agents armés nécessaires pour exécuter cette autorisation de sortie sous escorte et que l'ARPEJ avait répondu que « *ses équipes ne seraient pas en mesure d'effectuer l'escorte car elles effectuaient quatre mandats d'amener ce même jour* ».
15. La direction de l'administration pénitentiaire en conclut que « *ce déficit de ressources humaines et le délai court de prévenance du juge d'instruction, vendredi en fin d'après-midi pour une sortie le lendemain, n'ont pas permis à l'ARPEJ de proposer une solution pour que M. Z puisse rendre hommage à son père* ».

16. Par un courrier du 26 juillet 2022, ainsi qu'un courrier de relance du 20 octobre 2022, les services du Défenseur des droits ont adressé une note récapitulative au directeur de l'administration pénitentiaire.
17. Par un courriel du 16 décembre 2022, les services de l'administration pénitentiaire ont indiqué qu'ils n'avaient pas d'observations complémentaires à formuler s'agissant de ces deux situations.

CADRE JURIDIQUE

I. Le cadre juridique de l'autorisation de sortie sous escorte

a. La sortie sous escorte, un dispositif permettant de garantir le droit au respect de la vie privée et familiale des personnes détenues

18. L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la Conv. EDH ») prévoit que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale.
19. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH ») rappelle que si la détention entraîne par nature une restriction à la vie privée et familiale de l'intéressé, il est essentiel que l'administration pénitentiaire autorise le détenu et l'aide au besoin à maintenir le contact avec sa famille proche¹.
20. Le refus opposé à une personne détenue de l'autoriser à sortir sous escorte pour se rendre aux funérailles d'un parent constitue une ingérence dans son droit au respect de sa vie familiale², qui ne sera conforme à l'article 8 de la Conv. EDH que si elle est prévue par la loi, vise au moins l'un des buts légitimes prévus par l'article 8 § 2 et est nécessaire dans une société démocratique.
21. La CEDH admet qu'un système d'autorisation n'est pas en soi contraire à la Conv. EDH³. Elle considère cependant que seules les autorités judiciaires peuvent opposer un refus à une personne « *de sortir de prison sous escorte, pour se rendre au funérarium et se recueillir sur la dépouille de son père* », lorsque celui-ci n'est « *pas disproportionné aux buts légitimes poursuivis* »⁴.
22. Ainsi, des éléments tenant à la gravité des crimes commis par la personne détenue, la distance géographique entre le lieu de détention et celui de déroulement des funérailles, ou encore le délai imparti pour organiser la sortie, peuvent justifier un refus prononcé par le juge⁵.
23. La CEDH considère cependant que les autorités ne peuvent refuser une telle autorisation que s'il existe des raisons impérieuses à ce refus et si aucune solution alternative ne peut être trouvée⁶.

b. L'autorité judiciaire seule compétente pour autoriser la sortie sous escorte d'une personne détenue

24. Toute personne détenue peut obtenir à titre exceptionnel une autorisation de sortie sous escorte, prononcée par le juge de l'application des peines lorsqu'elle est condamnée (article 723-6 du code de procédure pénale (CPP)) ou par le magistrat instructeur lorsqu'elle est placée en détention provisoire (article 148-5 du CPP).
25. C'est donc à l'autorité judiciaire qu'il appartient d'apprécier le bien-fondé de la demande et d'estimer s'il existe des raisons impérieuses justifiant un refus, lorsqu'aucune solution alternative ne peut être trouvée.
26. Une fois l'autorisation de sortie sous escorte prononcée par l'autorité judiciaire, une réquisition d'extraction est délivrée au chef d'établissement pénitentiaire, soit par le juge de l'application des peines si la personne est condamnée (article D. 49-30 du CPP), soit par le procureur de la République si elle est prévenue (article D. 215-4 du code pénitentiaire). La réquisition

¹ CEDH, 28 sept. 2000, n° 25498/94, Messina c/ Italie, § 61.

² CEDH, 11 avr. 2019, n° 48798/14, Guimon c/ France, § 39.

³ CEDH, 3 mai 2005, n° 72636/01, décision sur la recevabilité, Sannino c/ Italie.

⁴ CEDH, 11 avril 2019, n° 48798/14, Guimon c/ France, § 51.

⁵ *Ibid*, § 47.

⁶ CEDH, 12 novembre 2002, n° 26761/95, Płoski c/ Pologne, § 37.

régulièrement délivrée revêt un caractère impératif et le chef d'établissement doit y déférer « sans le moindre retard », sauf à justifier d'une impossibilité matérielle « dont il aurait alors à rendre compte immédiatement à l'autorité requérante » (art. D. 215-3 code pénitentiaire).

II. Le droit à l'exécution des décisions de justice autorisant une sortie sous escorte

a. Le droit à l'exécution des décisions de justice, composante du droit à un procès équitable

27. L'article 6 § 1 de la Conv. EDH prévoit que « [t]oute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».
28. La CEDH considère que l'exécution d'une décision de justice, de quelque juridiction que ce soit, fait partie intégrante du procès au sens de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH. Ainsi, le droit à un tribunal⁷ « serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire soit inopérante au détriment d'une partie »⁸.
29. La CEDH déduit alors un droit à l'exécution des décisions de justice en relevant notamment que « [s]i l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 (art. 6) dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être. (...) »⁹. Et la CEDH de conclure dans ce même arrêt qu'« [e]n s'abstenant (...) de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire, les autorités nationales ont, en l'occurrence, privé les dispositions de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) de tout effet utile. »¹⁰.
30. Ce droit à l'exécution d'une décision de justice ne saurait pour autant être absolu et appelle par sa nature même une réglementation par l'Etat qui dispose, en la matière, d'une certaine marge d'appréciation pour imposer des limitations¹¹. Cependant ces limitations ne doivent pas restreindre l'accès offert à un « tribunal » à un individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance. Ainsi, ces limitations ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles tendent à un but légitime et que s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé¹².

⁷ Dans son arrêt de grande chambre, *Naït-Liman c/ Suisse* du 15 mars 2018 (n° 51357/07), la CEDH a rappelé que « (...) le droit d'accès à un tribunal – c'est-à-dire le droit de saisir un tribunal en matière civile – constitue un élément inhérent au droit énoncé à l'article 6 § 1 de la Convention, qui pose les garanties applicables en ce qui concerne tant l'organisation et la composition du tribunal que la conduite de la procédure. Le tout forme le droit à un procès équitable protégé par l'article 6 § 1. » (§ 112). Elle a ajouté que « Le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, doit s'interpréter à la lumière du principe de la prééminence du droit, qui exige l'existence d'une voie judiciaire effective permettant de revendiquer les droits civils. » (§ 113).

⁸ CEDH, 19 mars 1997, n° 18357/91, *Hornsby c/ Grèce*, § 40.

⁹ *Ibid.* § 41.

¹⁰ *Ibid.* § 45.

¹¹ CEDH, 31 mars 2005, n° 62740-00, *Mattheus c/ France*, § 56.

¹² CEDH, 2 mars 2004, n° 48102/99, *Popescu c/ Roumanie*, § 66.

31. Ainsi, une autorité de l'Etat ne saurait prétexter d'un manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer, par exemple, une dette fondée sur une décision de justice¹³. En outre, si « *un retard dans l'exécution d'un jugement peut se justifier dans des circonstances particulières, (...) il ne peut avoir pour conséquence une atteinte à la substance même du droit protégé par l'article 6 § 1* »¹⁴.

b. Le droit à l'exécution des décisions de justice applicable aux décisions autorisant la sortie sous escorte

32. En dehors des cas où un tribunal doit se prononcer sur le bien-fondé d'une accusation pénale, l'applicabilité des dispositions de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH est conditionnée à l'existence de contestations sur des droits et obligations de caractère civil.

33. Concernant la notion de contestation, la CEDH considère que « *[l]'esprit de la Convention commande de ne pas prendre ce terme dans une acception trop technique et d'en donner une définition matérielle plutôt que formelle ; la version anglaise de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) n'en renferme du reste pas le pendant ("In the determination of his civil rights and obligations"; comp. l'article 49 (art. 49): "dispute")* »¹⁵.

34. Elle a rappelé, dans son arrêt Miessen contre Belgique, que l'existence d'une « contestation » ne présuppose pas la présence de deux prétentions ou demandes contradictoires¹⁶. En l'espèce, cette affaire concernait la demande d'un requérant auprès d'une commission pour obtenir une aide financière suite à la survenue d'un accident. La CEDH a considéré que « (...) *le requérant avait soumis à la commission une demande, et qu'il y avait de ce fait une contestation sur le point de savoir s'il avait droit à une indemnisation* »¹⁷.

35. Lorsqu'une personne incarcérée saisit l'autorité judiciaire d'une demande d'autorisation de sortie sous escorte en vue de se rendre aux funérailles d'un proche, et malgré l'absence de deux prétentions ou demandes contradictoires, il y a lieu *mutatis mutandis* au regard de la jurisprudence de la CEDH, de considérer que la demande a fait naître une contestation sur le point de savoir si la personne a droit à une telle autorisation.

36. Par conséquent, les demandes d'autorisation de sortie sous escorte bénéficient des garanties de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH, et notamment du droit à l'exécution des décisions de justice.

c. L'exécution des décisions autorisant une sortie sous escorte : une obligation à la charge de l'Etat

37. Lorsqu'une sortie sous escorte est autorisée par l'autorité judiciaire, son exécution implique que la personne détenue fasse l'objet d'une extraction¹⁸, dont l'exécution relève de la compétence de l'administration pénitentiaire.

¹³ CEDH, 9 avr. 2015, n° 65829/12, Tchokontio Happi c/ France, § 50.

¹⁴ CEDH, 10 avr. 2014, n° 5238/10, Terebus c/ Portugal, § 50.

¹⁵ CEDH, 23 juin 1981, n° 6878/75 7238/75, Le Compte, Van Leuven et De Meyere c/ Belgique, § 45.

¹⁶ CEDH, 18 oct. 2016, n° 31517/12, Miessen c/ Belgique, § 46.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Conformément à l'article D215-2 du code pénitentiaire, « *[l]'extraction est l'opération par laquelle une personne détenue est conduite sous surveillance en dehors de l'établissement pénitentiaire où elle est détenue, lorsqu'elle doit comparaître en justice, ou lorsqu'elle doit recevoir des soins qu'il n'est pas possible de lui donner dans l'établissement pénitentiaire, ou plus généralement lorsque l'accomplissement d'un acte ne pouvant être effectué dans un établissement pénitentiaire a été reconnu absolument nécessaire et compatible avec la situation de la personne intéressée* ».

38. Ainsi, les équipes locales de sécurité pénitentiaire, constituées au sein de chaque établissement pénitentiaire, réalisent les autorisations de sortie sous escorte à proximité de l'établissement. Les autres autorisations de sortie sous escorte sont réalisées par les pôles de rattachement des extractions judiciaires (les PREJ). Ces pôles sont placés sous l'autorité du directeur interrégional¹⁹.
39. Les autorisations de sortie sous escorte peuvent cependant être réalisées par tout autre personnel pénitentiaire lorsque le profil de la personne détenue et la sensibilité de la mission le permettent. À l'inverse, en cas de transport présentant un risque d'atteinte grave à l'ordre public, des forces de police ou de la gendarmerie peuvent être requises²⁰.
40. Il ressort également de la jurisprudence administrative, outre la jurisprudence de la CEDH ci-avant rappelée sur l'exécution des décisions de justice, que la non mise en œuvre par les services requis d'une sortie sous escorte autorisée par l'autorité judiciaire est de nature à engager la responsabilité pour faute de l'Etat²¹.

ANALYSE

I. L'atteinte aux droits de Messieurs X et Z au respect de leur vie privée et familiale et à l'exécution d'une décision de justice

41. Les extractions de Messieurs X et Z n'ont pas été exécutées, de sorte qu'ils n'ont pu assister aux funérailles de leurs proches malgré l'autorisation prononcée en ce sens par l'autorité judiciaire.
42. En réponse à l'instruction menée par le Défenseur des droits, la direction de l'administration pénitentiaire explique que ces sorties sous escorte n'ont pu être exécutées en raison du délai imparti, des contraintes sécuritaires inhérentes à ces sorties et compte-tenu des profils pénal et pénitentiaire des intéressés.
43. Dans ces deux situations, elle indique que les agents des PREJ compétents étaient déjà engagés sur d'autres missions d'extractions judiciaires. Dans son courrier du 12 novembre 2021 relatif à la situation de Monsieur Z, elle indique que « l'ARPEJ [Autorité de régulation et de programmation des extractions judiciaires], qui supervise l'action des PREJ, privilégie la présentation des justiciables devant l'autorité judiciaire ». Dans son courrier du 3 juin 2021 relatif à la situation de Monsieur X, elle explique que certaines extractions judiciaires prévues le même jour présentaient un « enjeu procédural majeur ».
44. Pourtant, et conformément à la jurisprudence de la CEDH préalablement rappelée, si le droit à un tribunal et le droit à l'exécution des décisions de justice ne sauraient être absolus, les limitations apportées ne sauraient entraîner une atteinte à leur substance même²². Par ailleurs, si des considérations liées au délai imparti et à la sécurité peuvent justifier un refus de sortie sous escorte, il appartient à la seule autorité judiciaire de prononcer un tel refus²³.
45. Par conséquent, les considérations liées aux difficultés rencontrées par les PREJ à organiser de telles sorties autorisées par le juge, compte-tenu des délais impartis ou des profils pénaux et pénitentiaires des intéressés, de même que l'organisation d'autres extractions présentant un « enjeu procédural majeur » au même moment, ne sauraient justifier leur inexécution.

¹⁹ Circulaire du 4 octobre 2019 relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire, NOR : JUSK1928803C

<https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/bo/2019/20191031/JUSK1928803C.pdf>

²⁰ Article D57 du CPP et Circulaire du 4 octobre 2019 précitée.

²¹ Tribunal administratif d'Orléans, 23 septembre 2014, n°1302546.

²² CEDH, 2 mars 2004, n° 48102/99, Popescu c/ Roumanie, § 66.

²³ CEDH, 11 avr. 2019, n°48798/14, Guimon c/ France, § 51.

46. En l'espèce, la vice-présidente chargée de l'application des peines a autorisé Monsieur X à sortir sous escorte le 17 décembre de 05h00 à 23h00, compte-tenu de « *la personnalité de l'intéressé, son antécédent d'évasion et sa fin de peine* », en précisant les modalités de la sortie sous escorte afin de « *prévenir tout risque de non-réintégration* ».
47. Concernant Monsieur Z, le juge d'instruction l'a autorisé à sortir sous escorte le 17 octobre 2020 entre 8h et 14h pour se rendre aux obsèques de son père, en se fondant « *sur des motifs graves et des circonstances exceptionnelles liées au décès du père de l'intéressé* ». Il est également mentionné que le juge devrait être informé « *de toutes les difficultés survenues à l'occasion de cette sortie sous escorte* ».
48. Les autorités judiciaires ont donc autorisé les sorties de Messieurs X et Z malgré les contraintes temporelles et sécuritaires mentionnées par l'administration pénitentiaire. Les réquisitions ont été transmises aux chefs d'établissement et revêtaient un caractère impératif.
49. Il n'appartenait dès lors pas à l'administration pénitentiaire, et donc aux PREJ, de se substituer à l'appréciation des autorités judiciaires.
50. Il ne lui appartenait pas non plus de prioriser les extractions devant les autorités judiciaires, alors que les autorisations de sortie sous escorte prononcées au bénéfice de Messieurs X et Z avaient pour objet de garantir leur droit fondamental à la vie privée et familiale, et ne pouvaient par définition ni être prévues à l'avance ni être exécutées à une date ultérieure.
51. Enfin, l'absence de personnel pour exécuter ces sorties sous escorte ne saurait être considérée comme une impossibilité matérielle ou une circonstance particulière propres à justifier que le chef d'établissement ne défère pas à la réquisition d'extraction régulièrement délivrée par l'autorité judiciaire. En effet, conformément à la jurisprudence de la CEDH, l'Etat ne peut prétexter du manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas exécuter une décision de justice²⁴. Le chef d'établissement avait donc l'obligation de déférer sans retard aux réquisitions d'extraction qui lui avaient été régulièrement délivrées.
52. Par conséquent, la Défenseure des droits considère qu'en n'exécutant pas les autorisations de sortie de Messieurs X et Z prononcées par l'autorité judiciaire, l'administration pénitentiaire a porté atteinte à leurs droits au respect de leur vie privée et familiale et à l'exécution d'une décision de justice, garantis par les 8 et 6 § 1 de la Conv. EDH.
- 53. La Défenseure des droits recommande à l'administration pénitentiaire de procéder à la réparation des préjudices subis par Messieurs X et Z résultant de l'atteinte à leurs droits du fait de l'inexécution des sorties sous escorte régulièrement autorisées par l'autorité judiciaire, dès lors qu'ils en auront fait la demande.**
- 54. La Défenseure des droits recommande que toute mesure soit prise afin de permettre l'exécution de l'ensemble des décisions prononcées par l'autorité judiciaire, notamment en dimensionnant les effectifs des équipes de sécurité pénitentiaire de manière à répondre à l'ensemble des réquisitions d'extraction régulièrement délivrées par ces autorités, qu'il s'agisse d'extraction judiciaire ou d'autorisation de sortie sous escorte.**
- 55. Elle recommande également qu'en cas de carence de la part des autorités pénitentiaires à exécuter les extractions autorisées par l'autorité judiciaire, un dispositif permettant de palier à cette carence soit mis en place, propre à assurer leur bonne exécution.**

II. La nécessité d'un dispositif permettant l'exécution de l'ensemble des extractions régulièrement autorisées par l'autorité judiciaire et de garantir l'effectivité des droits des personnes détenues

²⁴ CEDH, 9 avr. 2015, n° 65829/12, Tchokontio Happi c/ France, § 50.

56. L'administration pénitentiaire explique dans son courrier du 3 juin 2021 concernant la situation de Monsieur X, que les agents des PREJ étaient déjà occupés à exécuter des extractions judiciaires, dont plusieurs présentaient un « enjeu procédural majeur » et devaient par conséquent être exécutées de manière prioritaire. Dans son courrier du 12 novembre 2021 relatif à la situation de Monsieur Z, elle précise que « *[l']ARPEJ, qui supervise l'action des PREJ, privilégie la présentation des justiciables devant l'autorité judiciaire* ».
57. Les dispositions législatives ou réglementaires applicables en matière d'extractions, quelles qu'elles soient, ne prévoient pas la possibilité pour les autorités pénitentiaires de prioriser la présentation des justiciables devant l'autorité judiciaire sur les autorisations de sortie sous escorte.
58. Pourtant par voie de circulaire a été introduite la notion d'extraction présentant un « enjeu procédural majeur » définie par le « *référentiel national des réquisitions à enjeu procédural majeur* », décrit en annexe 4 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 (NOR : JUST1723413C).
59. Ainsi, « *[p]résente un enjeu procédural majeur toute réquisition d'extraction ayant pour objet la présentation devant un magistrat ou une juridiction dans un délai impératif fixé par la loi dont le non-respect entraînerait la remise en liberté de l'intéressé* ».
60. Cette circulaire précise, en préambule, que « *[l]e transfert de charge des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice (...) décidé le 30 septembre 2010 (...) ne s'est pas accompagné du renfort suffisant en effectifs, ce qui a engendré d'importants dysfonctionnements* ». Elle rappelle qu'il est « (...) impératif de rationaliser et de rendre plus efficace le dispositif existant », car « (...) les difficultés de l'administration pénitentiaire pour exécuter l'ensemble des réquisitions ont des conséquences majeures sur l'organisation de l'activité des juridictions et des forces de sécurité intérieure (...), entraînant un allongement des délais de jugement et des risques de remise en liberté ».
61. Le plan d'action mis en place par la circulaire de 2017 devait permettre de « (...) parvenir à un fonctionnement satisfaisant sur l'ensemble du dispositif dans les plus brefs délais en respectant le calendrier de reprise des extractions judiciaires par le ministère de la justice, qui doit s'achever au plus tard fin novembre 2019 ».
62. Ainsi, si la circulaire prévoit que « *[l]e principe demeure, conformément à la loi, celui d'une mise à exécution de toutes les réquisitions d'extractions adressées aux ARPEJ, dans les délais et conditions fixés par l'autorité judiciaire requérante* », elle prévoit néanmoins que « (...) pour permettre à l'administration pénitentiaire d'assurer, dans les meilleures conditions possibles, la reprise de la charge des extractions jusqu'à son terme en novembre 2019, les juridictions préciseront dans leurs réquisitions d'extraction celles qui portent un enjeu procédural majeur, [et qui] seront exécutées prioritairement par les ARPEJ, sans qu'il y ait lieu à annulation d'autres réquisitions déjà programmées ».
63. Le transfert de la prise en charge des extractions judiciaires par le ministère de la justice devait donc, en principe, être achevé au plus tard fin novembre 2019, date à laquelle l'ensemble des réquisitions auraient dû pouvoir être exécutées sans hiérarchisation, nonobstant leur enjeu.
64. Pourtant, la circulaire du 4 octobre 2019 relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire (NOR : JUSK1928803C) maintient le dispositif de hiérarchisation des extractions en fonction de leur enjeu présumé. Ainsi, elle prévoit que « *[s]'agissant des extractions judiciaires à enjeu procédural majeur, elles sont prises en compte prioritairement, sans qu'il y ait nécessairement lieu à annulation d'autres missions déjà programmées* ».
65. Cette circulaire de 2019 précise qu'en cas d'impossibilité d'exécuter une « *mission requise par l'autorité judiciaire à la date ou dans un délai fixé par elle, cette mission peut être réalisée par tout PREJ ou, à titre exceptionnel, par une équipe locale de proximité* ». Néanmoins, si cette solution alternative ne peut être mise en œuvre, elle procède à une distinction : si la réquisition présente un « enjeu procédural majeur », celle-ci sera transmise aux forces de police ou de

gendarmerie nationale territorialement compétentes. Si l'extraction ne présente pas un tel enjeu, « (...) l'autorité de régulation informe l'autorité judiciaire (...) de l'impossibilité de réaliser la mission afin, par exemple, de pouvoir la reporter ».

66. Il convient donc de relever que la circulaire du 4 octobre 2019 maintient la distinction opérée par la circulaire du 28 septembre 2017 selon que les extractions présentent ou non un « enjeu procédural majeur », alors même que le plan d'action prévu par cette dernière circulaire devait s'achever « au plus tard fin 2019 » et permettre un « fonctionnement satisfaisant de l'ensemble du dispositif ».
67. La direction de l'administration pénitentiaire a par ailleurs confirmé le maintien de cette distinction dans son courrier du 3 juin 2021, dans lequel elle précise que la sortie sous escorte de Monsieur X n'avait pu être exécutée car « les effectifs du (PREJ) étaient déjà engagés sur dix réquisitions dont six présentant un enjeu procédural majeur ».
68. Dans son courrier du 12 novembre 2021 relatif à la situation de Monsieur Z, elle explique également que « l'ARPEJ, qui supervise l'action des PREJ, privilégie la présentation des justiciables devant l'autorité judiciaire », pratique pourtant sans fondement légal ou réglementaire. Donc au-delà des extractions présentant un « enjeu procédural majeur » – dont ne font pas partie les mandats d'amener²⁵ – ce sont toutes les extractions aux fins de présentation devant l'autorité judiciaire qui seraient donc privilégiées sur les autres extractions aux fins notamment d'exécuter des autorisations de sortie sous escorte.
69. Aussi, le Défenseur des droits constate que les difficultés liées au transfert de charge des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice datant de 2010 n'ont pas été résorbées, comme l'attestent l'inexécution des autorisations de sortie sous escorte de Messieurs X et Z prises en 2020, soit dix ans plus tard.
70. Par ces deux circulaires de 2017 et 2019, le garde des Sceaux ainsi que le ministre de l'intérieur procèdent à une distinction entre les extractions selon leur enjeu présumé. Pourtant, toute extraction faisant suite à une décision régulièrement délivrée par l'autorité judiciaire revêt un caractère impératif.
71. De même sans aucune circulaire, la pratique des autorités de régulation et de programmation des extractions judiciaires privilégie les extractions pour conduite devant l'autorité judiciaire sur les extractions aux fins d'exécuter une autorisation de sortie sous escorte.
72. Pourtant et conformément à la jurisprudence de la CEDH susmentionnée, il appartient à l'Etat de garantir l'effectivité du droit au respect de la vie privée et familiale, notamment en assurant la bonne exécution des décisions de justice y ayant trait. Une priorisation des extractions présentant un « enjeu procédural majeur » ou de façon générale pour conduite devant l'autorité judiciaire sur celles permettant de garantir l'effectivité du droit au respect de la vie privée et familiale ne saurait permettre de déroger à cette obligation positive découlant des dispositions des articles 6 § 1 et 8 de la Conv. EDH.
73. Partant, la Défenseure des droits considère qu'en priorisant sans fondement légal ou réglementaire l'exécution des extractions ayant pour objet un « enjeu procédural majeur » ou pour présentation des personnes devant l'autorité judiciaire sur les extractions aux fins d'exécuter une sortie sous escorte régulièrement autorisée par l'autorité judiciaire, l'administration pénitentiaire porte atteinte aux droits des personnes à l'exécution des décisions de justice, ainsi qu'à leur droit au respect à la vie privée et familiale découlant respectivement des articles 8 et 6§ 1 de la Conv. EDH.
- 74. Par conséquent, la Défenseure des droits recommande la suppression de la distinction entre les extractions à « enjeu procédural majeur » et les autres, telle que prescrite par les circulaires du 28 septembre 2017 et du 4 octobre 2019.**

²⁵ La liste des extractions présentant un « enjeu procédural majeur » est prévue à l'annexe 4 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, p. 74.

- 75. La Défenseure des droits recommande également la suppression de toute distinction issue de la pratique des autorités de régulation et de programmation des extractions judiciaires entre les extractions aux fins de conduire une personne devant l'autorité judiciaire quand celles-ci ne présentent pas un « intérêt procédural majeur », sur les autres extractions.**
- 76. La Défenseure des droits recommande ainsi l'exécution par l'administration pénitentiaire de l'ensemble des extractions régulièrement requises par les autorités judiciaires, afin qu'il n'y ait plus de hiérarchisation entre les intérêts en jeu.**

Claire HÉDON