

N° 496149

REPUBLIQUE FRANÇAISE

UNION SYNDICALE DES
MAGISTRATS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. David Gaudillère
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Nicolas Agnoux
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 11 février 2026
Décision du 11 mars 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 19 juillet 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union syndicale des magistrats demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire du 24 juin 2024 du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du garde des sceaux, ministre de la justice 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, en tant seulement qu'elle instaure, en son point II, des modalités nouvelles pour le concours exceptionnel des forces de sécurité intérieure sur le territoire métropolitain pour les extractions judiciaires ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le syndicat requérant soutient que :

- la circulaire attaquée est entachée d'incompétence, en ce qu'elle subordonne l'obtention du concours des forces de sécurité intérieure par les magistrats à l'intervention et à l'accord du préfet, et revient ainsi à modifier les dispositions de l'article D. 57 du code de procédure pénale ;

- la circulaire attaquée est entachée d'erreur de droit, en ce qu'elle confère au préfet une capacité d'appréciation dans l'exercice du pouvoir de réquisition des forces de sécurité pour l'exécution d'une extraction judiciaire et en ce qu'elle subordonne la réquisition

des forces de sécurité intérieure à l'impossibilité pour l'administration pénitentiaire d'exécuter les réquisitions et à un échange préalable avec le magistrat référent « extraction judiciaire », en méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et des articles 42, 51 et D. 57 du code de procédure pénale ;

- la circulaire attaquée est entachée d'erreur de droit en ce qu'elle fait intervenir le préfet dans la procédure de réquisition et lui confère un pouvoir d'appréciation des demandes d'extraction au regard de la disponibilité des forces de sécurité intérieure en méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs et de l'article 32 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements ;

- subsidiairement, à supposer que la circulaire puisse énoncer une telle norme, celle-ci est inintelligible en ce qui concerne les critères de réquisition des forces de sécurité intérieure ;

- la circulaire prévoit que le préfet peut opposer un refus à la réquisition des forces de sécurité intérieure sans entourer ce refus de garanties suffisantes.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 novembre 2024, le garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une intervention, enregistrée le 26 juillet 2024, l'Association française des magistrats instructeurs demande au Conseil d'Etat de faire droit à la requête de l'Union syndicale des magistrats et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle reprend les moyens soulevés par la requête.

Par une intervention, enregistrée le 30 juin 2025, le Syndicat de la magistrature demande que le Conseil d'Etat fasse droit à la requête de l'Union syndicale des magistrats. Il reprend les moyens soulevés par la requête.

La requête a été communiquée au ministre de l'intérieur, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 64 ;
- le code pénitentiaire ;
- le code de procédure pénale ;
- l'arrêté du 2 septembre 2011 du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration relatif à l'exécution des translations et extractions requises par les autorités judiciaires ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. David Gaudillère, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Sevaux, Mathonnet, avocat du Syndicat de la magistrature ;

Considérant ce qui suit :

1. L'Union syndicale des magistrats demande l'annulation pour excès de pouvoir de la circulaire du 24 juin 2024 du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du garde des sceaux, ministre de la justice 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, en tant seulement qu'elle instaure des modalités nouvelles pour le concours exceptionnel des forces de sécurité intérieure sur le territoire métropolitain pour les extractions judiciaires.

Sur les interventions de l'Association française des magistrats instructeurs et du Syndicat de la magistrature :

2. L'Association française des magistrats instructeurs et le Syndicat de la magistrature justifient, eu égard à la nature et à l'objet des questions soulevées par le litige, d'un intérêt suffisant à l'annulation de la circulaire attaquée. Leurs interventions au soutien de la requête de l'Union syndicale des magistrats sont, par suite, recevables.

Sur la requête :

En ce qui concerne le cadre juridique :

3. D'une part, selon l'article D. 215-1 du code pénitentiaire, le transfèrement consiste dans la conduite d'une personne détenue sous surveillance d'un établissement pénitentiaire à un autre. Lorsqu'une personne détenue doit comparaître devant une juridiction éloignée de son lieu de détention dans une affaire pour laquelle elle n'est pas placée en détention provisoire, sa translation est requise, selon le cas, par le magistrat chargé du dossier de la procédure ou par le procureur de la République du lieu où la personne intéressée doit comparaître. Selon l'article D. 215-2 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. L'article D. 215-3 du même code prévoit que toute réquisition ou ordre de

transfèrement ou d'extraction régulièrement délivré a un caractère impératif et que le chef de l'établissement pénitentiaire doit y déférer sans le moindre retard, à moins d'impossibilité matérielle ou de circonstances particulières dont il aurait alors à rendre compte immédiatement à l'autorité requérante. Enfin, selon l'article D. 215-4 du même code, aucun transfèrement, aucune extraction ne peut être opéré sans un ordre écrit que délivre l'autorité compétente et qui, lorsqu'il n'émane pas de l'administration pénitentiaire elle-même, est adressé par le procureur de la République du lieu de l'autorité requérante aux services de police ou unités de gendarmerie ou, dans les zones géographiques déterminées par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'intérieur, à l'administration pénitentiaire, selon les distinctions prévues par les dispositions des articles D. 215-8 et D. 215-26 du code pénitentiaire.

4. D'autre part, l'article D. 215-8 du code pénitentiaire prévoit que, conformément aux dispositions de l'article D. 57 du code de procédure pénale, les personnes placées en détention provisoire sont transférées sur la réquisition de l'autorité judiciaire compétente selon les règles édictées par ce code. Ce même article prévoit que les services de gendarmerie ou de police opèrent la translation dans les conditions qui leur sont propres. Il prévoit, en outre, que, dans les zones géographiques déterminées par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'intérieur, l'exécution de la translation incombe normalement à l'administration pénitentiaire avec le renfort, le cas échéant, des forces de police ou de la gendarmerie dans les conditions prévues par les dispositions du troisième alinéa de l'article D. 57 du code de procédure pénale. Selon l'article D. 215-26 du code pénitentiaire, la charge de procéder aux extractions de personnes détenues qui sont requises par l'autorité judiciaire incombe normalement aux services de police lorsque celles-ci n'entraînent aucun déplacement en dehors de leur circonscription, et aux services de gendarmerie dans les autres cas. Ce même article prévoit que, dans les zones géographiques déterminées par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'intérieur, cette charge incombe normalement à l'administration pénitentiaire avec le renfort, le cas échéant, des forces de police ou de la gendarmerie dans les conditions prévues par les dispositions du troisième alinéa de l'article D. 57 du code de procédure pénale.

5. Enfin, aux termes de l'article D. 57 du code de procédure pénale : « *Les autorités judiciaires requièrent la translation ou l'extraction des prévenus aux fins et dans les conditions déterminées par les dispositions du chapitre V du titre I du livre II du code pénitentiaire. / L'exécution des réquisitions de translation ou d'extraction est assurée par les services de gendarmerie ou de police. Dans les zones géographiques déterminées par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'intérieur, elle est assurée normalement par l'administration pénitentiaire. / Dans cette dernière hypothèse, en cas de transport d'une personne détenue inscrite au répertoire des détenus particulièrement signalés prévu à l'article D. 223-11 du code pénitentiaire, il est fait appel aux forces de police ou de la gendarmerie afin de renforcer l'escorte pénitentiaire. A titre exceptionnel, en cas de transport d'une personne détenue présentant un risque d'atteinte très grave à l'ordre public, identifié par les représentants des forces de l'ordre ou signalé par l'autorité judiciaire requérante, un 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 (...)* ».

6. En application des dispositions mentionnées aux points 3 à 5, l'arrêté du 2 septembre 2011 du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration relatif à l'exécution des translations et extractions requises par les autorités judiciaires, modifié en dernier lieu par un arrêté du 14 novembre 2019, a progressivement transféré à l'administration pénitentiaire l'exécution des extractions, des translations et des autorisations de sortie sous escorte des

personnes détenues requises par les autorités judiciaires dans les ressorts de l'ensemble des cours d'appel du territoire métropolitain.

En ce qui concerne le litige :

7. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

8. D'une part, il résulte de la combinaison des dispositions précitées du deuxième alinéa de l'article D. 57 du code de procédure pénale et de celles de l'arrêté modifié du 2 septembre 2011 du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration relatif à l'exécution des translations et extractions requises par les autorités judiciaires que l'exécution des réquisitions d'extractions judiciaires relève, sur le territoire métropolitain, de la compétence de l'administration pénitentiaire. D'autre part, il résulte des dispositions du troisième alinéa de ce même article D. 57 du code de procédure pénale que l'escorte pénitentiaire est systématiquement renforcée par les forces de police ou de la gendarmerie en cas de transport d'une personne détenue inscrite au répertoire des détenus particulièrement signalés prévu à l'article D. 223-11 de ce code, et peut l'être, à titre exceptionnel, en cas de transport d'une personne détenue présentant un risque d'atteinte très grave à l'ordre public.

9. Il ressort des énonciations de la circulaire attaquée que le ministre de l'intérieur et des outre-mer et le garde des sceaux, ministre de la justice ont défini, au point II de cette circulaire, une procédure dans laquelle l'exécution de réquisitions d'extractions judiciaires peut être assurée, au titre d'un « concours exceptionnel », par les forces de police ou de la gendarmerie, lorsque sont réunies deux conditions cumulatives tenant, d'une part, à l'« impossibilité totale et absolue de l'administration pénitentiaire d'exécuter ces réquisitions malgré la recherche de solutions avec l'autorité judiciaire » et, d'autre part, à ce que « l'inexécution de la réquisition conduirait à la remise en liberté de la personne détenue » ou, si tel n'est pas le cas, à ce que « le magistrat mandant estime néanmoins que la réquisition doit être impérativement exécutée ». Dans le cas où ces conditions sont réunies, la circulaire prévoit que l'autorité judiciaire adresse au préfet du lieu de détention une demande de concours exceptionnel des forces de sécurité intérieure, « formalisée par référence aux critères sus-évoqués et aux dispositions de l'article D. 57 du code de procédure pénale ». La suite de la procédure prévue au II de la circulaire est ainsi énoncée : « 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 selon la distinction des articles D. 215-8 et D. 215-26 du code pénitentiaire. En cas de difficulté pour les forces de sécurité intérieure 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. / (...) La décision de l'autorité préfectorale est communiquée sans délai : / - au magistrat référent « extraction judiciaire » de la cour d'appel ou du tribunal judiciaire qui en informe immédiatement l'autorité judiciaire requérante et, / - aux forces de sécurité intérieure afin de faciliter l'organisation de leurs services, / - au greffe de l'établissement pénitentiaire au sein duquel la personne détenue, objet de l'extraction, est écrouée ».

10. En subordonnant à la décision du préfet l'exécution d'extractions judiciaires par les services de police ou de gendarmerie en vue de pallier un manque d'effectifs disponibles au sein des services de l'administration pénitentiaire normalement compétents, alors que le pouvoir de requérir ces extractions relève en vertu des dispositions applicables des seules autorités judiciaires, les énonciations litigieuses du point II de la circulaire attaquée ont instauré des modalités d'exécution des réquisitions d'extractions judiciaires qui méconnaissent les dispositions du premier alinéa de l'article D. 57 du code de procédure pénale.

11. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que l'Union syndicale des magistrats est fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la circulaire qu'elle attaque, en tant seulement qu'elle prévoit à son point II que le « concours exceptionnel des forces de sécurité intérieure » pour l'exécution des réquisitions d'extractions judiciaires sur le territoire métropolitain est soumis à la décision du préfet.

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à l'Union syndicale des magistrats au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, l'Association française des magistrats instructeurs n'étant pas partie à la présente instance, les dispositions de cet article font obstacle à ce que la somme qu'elle sollicite au titre des frais qu'elle a exposés pour son intervention soit mise à la charge de l'Etat.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions de l'Association française des magistrats instructeurs et du Syndicat de la magistrature sont admises.

Article 2 : La circulaire du 24 juin 2024 du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du garde des sceaux, ministre de la justice 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 est annulée en tant seulement qu'elle prévoit à son point II que le « concours exceptionnel des forces de sécurité intérieure » pour l'exécution des réquisitions d'extractions judiciaires sur le territoire métropolitain est soumis à la décision du préfet.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 3 000 euros à l'Union syndicale des magistrats au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'Association française des magistrats instructeurs au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'Union syndicale des magistrats, au ministre de l'intérieur, au garde des sceaux, ministre de la justice, à l'Association française des magistrats instructeurs et au Syndicat de la magistrature.

Délibéré à l'issue de la séance du 11 février 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, M. Jean-Luc Matt, conseillers d'Etat et M. David Gaudillère, conseiller d'Etat-rapporteur.

Rendu le 11 mars 2026.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. David Gaudillère

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :