

FEVRIER 2011
N° 13/2011

Rapport

**Inspection de fonctionnement
du service de l'application des peines
du tribunal de grande instance
de Nantes**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1. LE SERVICE DE L'APPLICATION DES PEINES DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE NANTES	7
1.1 LES DIFFICULTES SOULIGNEES DE L'EFFECTIF DES MAGISTRATS DE L'APPLICATION DES PEINES	7
1.1.1 <i>L'effectif des magistrats</i>	7
1.1.1.1 Une insuffisance chronique de l'effectif des magistrats de l'application des peines	8
A. Les demandes d'effectifs.....	8
B. Les juges placés au TGI de Nantes pour les années 2009 et 2010	10
C. L'effectif des magistrats du siège du TGI de Nantes, compte tenu des vacances et des magistrats en surnombre au cours des années 2009 et 2010	11
D. Des difficultés d'effectifs prises en compte par le nouveau premier président de la cour d'appel de Rennes (la note du 27 janvier 2011).....	12
1.1.2 <i>Les fonctionnaires</i>	12
1.1.3 <i>Appréciation de la charge de travail du service de l'application des peines</i>	13
1.1.3.1 La charge de travail en milieu fermé est importante en raison notamment de l'implantation de l'établissement pénitentiaire le plus important du ressort de la cour d'appel	13
1.1.3.2 La charge de travail en milieu ouvert se caractérise par un fort accroissement des saisines et du stock des mesures suivies, et par une complexification des prises en charge.....	14
1.1.4 <i>Des difficultés de fonctionnement ayant créé une situation particulièrement tendue entre le service de l'application des peines et le parquet</i>	16
1.2 LES CHOIX D'ORIENTATION DU SERVICE DE L'APPLICATION DES PEINES DE NANTES AU COURS DE L'ANNEE 2010	17
1.2.1 <i>Les choix définis par la note du 19 janvier 2010</i>	17
1.2.2 <i>Une politique propre du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Nantes mais cohérente avec les choix du service de l'application des peines</i>	19

1.2.3	<i>Les choix définis par la note du 22 octobre 2010</i>	21
1.2.3.1	Une note transmise au premier président en dehors de la voie hiérarchique..	21
1.2.3.2	Une note s'inscrivant dans la continuité des choix opérés en janvier 2010	22
1.2.3.3	Une note imprécise, dont la pratique des juges de l'application des peines vient atténuer la portée	24
1.2.3.4	Une note partiellement validée par le premier président de la cour d'appel...	26
2. LE TRAITEMENT DES DOSSIERS DE SURSIS AVEC MISE A L'EPREUVE DE TONY MEILHON		28
2.1	TONY MEILHON, PRINCIPAL SUSPECT D'UNE PROCEDURE CRIMINELLE AU LOURD PASSE JUDICIAIRE.....	28
2.2	LE SURSIS AVEC MISE A L'EPREUVE PRONONCE LE 9 MARS 2001 PAR ARRET DE LA COUR D'ASSISES DES MINEURS DE LOIRE-ATLANTIQUE.....	29
2.3	LE SURSIS AVEC MISE A L'EPREUVE PRONONCE LE 30 JUIN 2009 PAR LE TRIBUNAL CORRECTIONNEL DE NANTES	30
2.3.1	<i>Le traitement en urgence par le service de l'application des peines</i>	30
2.3.2	<i>Le traitement par le service pénitentiaire d'insertion et de probation</i>	32
CONCLUSION		34

Introduction

Par lettre de mission en date du 27 janvier 2011, le Garde des Sceaux a donné à l'Inspection générale mission de procéder à l'inspection du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes, de vérifier notamment l'adéquation des effectifs de ce service avec son activité et l'évolution de celle-ci, puis de faire toutes propositions utiles sur les mesures susceptibles d'améliorer, le cas échéant, le fonctionnement du service.

Une équipe composée de trois inspecteurs des services judiciaires et d'un inspecteur général-adjoint¹ a été chargée de procéder à l'inspection de ce service.

Conformément à la méthodologie adoptée, la mission d'inspection a, dans une première phase, réuni les informations et documents relatifs à l'organisation et à l'activité du service de l'application des peines.

Dans une deuxième phase, les membres de la mission d'inspection se sont rendus au siège du tribunal de grande instance de Nantes les 28 et 31 janvier, puis le 1^{er} février 2011. Ils se sont entretenus avec les deux chefs de juridiction, les trois magistrats titulaires affectés au service de l'application des peines, ainsi qu'avec le juge placé à mi-temps dans le service, et les membres du personnel du greffe. Ils se sont fait communiquer les données chiffrées d'activité disponibles, ont procédé à une analyse de l'organisation et de l'animation du service, principalement sur les années 2009 et 2010, étudié la situation de l'effectif en s'appuyant sur les demandes budgétaires de la juridiction et de la cour, enfin sur les données relatives aux dialogues de gestion conduits par la chancellerie.

Ils ont entendu le précédent premier président de la cour d'appel de Rennes, aujourd'hui en fonction au siège de la Cour de cassation, ainsi que le précédent vice-président chargé du service de l'application des peines, nommé en septembre 2010 président d'un tribunal de grande instance.

Les membres de la mission se sont également rendus au siège de la cour d'appel de Rennes le vendredi 4 février 2011. Ils se sont entretenus avec les chefs de cour, leurs secrétaires généraux et les magistrats chargés de la chambre de l'application des peines.

¹ La mission était composée de Mme Sylvie Ceccaldi-Guebel, inspectrice des services judiciaires, coordonnatrice de la mission, Mme Maud Morel-Coujard, et M. Christophe Courtalon, inspecteurs des services judiciaires. M. Jean-Paul Bazelaire en était l'inspecteur général adjoint référent.

1. LE SERVICE DE L'APPLICATION DES PEINES DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE NANTES

1.1 Les difficultés soulignées de l'effectif des magistrats de l'application des peines

1.1.1 *L'effectif des magistrats*

L'effectif des emplois de magistrats de l'application des peines tel qu'il résulte des circulaires de localisation des emplois, y compris de la dernière circulaire², est de quatre.

Cet effectif localisé n'a été pourvu qu'entre septembre 2007 et novembre 2008, étant précisé que compte tenu d'un emploi à temps partiel, l'effectif était en réalité de 3,8 ETPT durant cette période.

A partir de décembre 2008 jusqu'à septembre 2009, l'effectif réel est descendu à trois magistrats, en réalité 2,8 ETPT.

Entre octobre 2009 et décembre 2009, l'effectif conforme à l'effectif de référence, toujours sous la réserve de 0,20 ETPT, a été reconstitué. Il a été de surcroît renforcé par l'affectation d'un juge placé pendant ces trois mois, et même auparavant puisque son affectation était prévue à compter du 31 août. Toutefois celui-ci ventilait son activité entre le service des affaires familiales, le tribunal des affaires de sécurité sociale, et le service de l'application des peines, où il n'effectuait donc qu'un tiers temps. L'effectif réel était en conséquence de 4,1 ETPT.

De janvier 2010 à juillet 2010, à la suite du départ en détachement d'un magistrat du service, l'effectif est tombé à nouveau à trois magistrats ; il s'est maintenu depuis lors à ce chiffre. Le départ, à compter de fin juillet 2010, du fait de sa nomination à d'autres fonctions, du responsable du service, a été compensé par l'arrivée en septembre d'un nouveau magistrat. Un juge placé y a été affecté encore à tiers temps pendant 5 mois du 1^{er} avril au 27 août 2010, mais cette fois de façon plus formelle que réelle, ce magistrat ayant été appelé, en fait, par le président de la juridiction, atteint d'une maladie grave, à venir l'aider à tenir ses audiences de référé et à rédiger les décisions. Ainsi, l'effectif réel n'était que de 3 ETPT.

Dès lors, tout au long de l'année 2010, l'effectif réel du service n'a été que de trois magistrats.

Cela étant, déjà en 2009, le magistrat référent du service de l'application des peines n'a jamais manqué d'exposer les difficultés d'effectifs de son service au président du tribunal. D'ailleurs, à l'occasion d'une réunion des magistrats « référents » des différents services de la juridiction, animée par le président de la juridiction, qui s'est tenue le 16 décembre 2009, le magistrat référent de l'application des peines expose les difficultés de fonctionnement de son service, liées notamment à l'absence du quatrième magistrat, et indique qu'il sera contraint de procéder à des orientations de service consistant à réduire la prise en charge des mesures du milieu ouvert. A l'annonce de ces orientations, aucune objection de quiconque n'a été formulée.

² La circulaire de localisation des emplois SJ-10122-A1B1/08-04-10 du 8 avril 2010.

Ce magistrat est convaincu à cette période, que ses demandes de renfort, à commencer par celle tendant au comblement du poste vacant, étaient relayées par le président du tribunal pour être transmises, avec l'appui de ce dernier, à la chancellerie, par la voie hiérarchique. Il accordait toute confiance à ses supérieurs pour que toutes demandes utiles soient présentées à la direction des services judiciaires.

Dans ce contexte, les magistrats de l'application des peines de Nantes, qui attendaient beaucoup de la nomination d'un collègue, furent déçus par le contenu de la circulaire de transparence du 29 septembre 2010, qui ne comportait aucune proposition de nomination pour leur service.

Le premier président avait cependant pris la décision de décharger les juges de toute participation aux sessions de la cour d'assises de Loire-Atlantique, à laquelle chacun d'eux consacrait une semaine par an, mais cette décision n'a toutefois pris effet que tardivement, à compter du mois de septembre 2010.

Par ailleurs, tenant compte des difficultés du service, le premier président par intérim a décidé de l'affectation d'un juge placé à 50 % au service de l'application des peines du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} avril 2011. A ce jour, l'effectif est donc de 3,5 ETPT.

Il est relevé, par ailleurs, que le tribunal de grande instance de Nantes a fréquemment bénéficié, au cours des années 2009 et 2010, de surnombres au siège, et qu'à compter de septembre 2010, il a disposé de trois surnombres, un vice-président instance et deux juges du siège non spécialisés. Ils ont été affectés au tribunal d'instance et dans les différents services du tribunal de grande instance, en fonction des vacances de poste, des temps partiels ou des difficultés spécifiques. Cet effectif en surnombre n'a toutefois pas directement bénéficié au service de l'application des peines.

1.1.1.1 Une insuffisance chronique de l'effectif des magistrats de l'application des peines

A. Les demandes d'effectifs

- les demandes budgétaires

Les documents transmis à la chancellerie à l'occasion de l'élaboration des budgets opérationnels de programmes (BOP) pour les années 2009, 2010, et 2011³ ne contiennent aucune mention tendant à ce qu'il soit pourvu au quatrième poste de juge de l'application des peines.

- le signalement des difficultés à la chancellerie par la première présidence

Si les demandes tendant à pourvoir le quatrième poste de juge de l'application des peines n'ont pas été formalisées, ni exprimées à l'occasion des dialogues de gestion successifs, la première présidence a néanmoins appelé plus globalement l'attention de la chancellerie sur les difficultés récurrentes de la juridiction au regard de ses effectifs.

³ Préparation des projets de BOP, demandes de création d'emplois et demandes de comblement d'emplois non pourvus de la cour d'appel de Rennes pour 2009, 2010, et 2011.

Par courrier en date du 8 juin 2009, le premier président signale à la direction des services judiciaires la « pénurie en effectifs de magistrats du siège du tribunal de grande instance de Nantes depuis l'année 2008 ». Il relève que la circulaire du 9 février 2009 qui prévoit 48 emplois de magistrats du siège, supporte à ce jour en plus de 3 vacances de postes : un vice-président de l'application des peines, un juge du tribunal de grande instance et un juge d'instance, des temps partiels évalués à 2,4 ETPT, un congé maternité et deux congés de longue maladie. Il ajoute que la longue vacance des postes a entraîné une situation préoccupante pour le contentieux des affaires de sécurité sociale, et l'application des peines. Il lui semble dès lors prioritaire que les effectifs vacants actuels et à venir soient comblés lors de la programmation des prochains mouvements.

D'autres courriers du premier président en date des 25 mars 2010, 8 avril 2010, 21 mai 2010 et 7 juillet 2010, ont pour objet d'attirer encore l'attention des services judiciaires sur la situation à ses yeux préoccupante des effectifs des juridictions de la cour, sans commentaires spécifiques sur le service de l'application des peines de Nantes, hormis l'annonce dans la note du 21 mai 2010, du départ probable du vice-président référent de l'application des peines et une mention succincte dans le courrier du 7 juillet 2010 : « *pour ce qui me concerne, j'ai rappelé aux collègues de Nantes, à l'occasion de mes arbitrages relatifs aux magistrats placés que si, effectivement un poste de 1^{er} vice-président et un poste de vice-président application des peines, risquaient de demeurer vacants, deux juges supplémentaires par rapport à la localisation 2010 seraient nommés, ce qui me conduisait à n'affecter au tribunal de grande instance de Nantes qu'un seul juge placé* ».

- les demandes de juges placés

En premier lieu, il convient d'observer que le président du tribunal de grande instance de Nantes semblait se consacrer quasi-exclusivement aux fonctions juridictionnelles. Le président avait en effet délégué ses responsabilités d'administration de la juridiction à sa principale collaboratrice. Cette dernière, première vice-présidente du tribunal, procédait régulièrement à l'examen de la situation des effectifs de la juridiction, tenant compte du mouvement des nominations de magistrats, de l'affectation des juges non spécialisés dans les services, des temps-partiels, des congés-maladie, et formulait, en fonction des besoins qu'elle identifiait elle-même, les demandes de magistrats placés qu'elle transmettait directement sous format électronique à la secrétaire générale de la première présidence.

C'est ainsi que par courrier électronique en date du 30 octobre 2009, elle fait état auprès de cette dernière de difficultés de la juridiction dans différents services, telle que les affaires familiales, les affaires de sécurité sociale, et les affaires correctionnelles. Cependant, à cette date, celles du service de l'application des peines ne sont pas évoquées et aucune demande de juge placé n'est formulée à ce titre, l'effectif étant alors au complet.

En revanche, par courrier électronique en date du 9 mars 2010, une demande spécifique d'un juge placé à mi-temps au service de l'application des peines est formulée. Elle est fondée sur le départ d'un magistrat de l'application des peines nommé en détachement au début de l'année 2010.

Un nouveau courrier électronique en date du 14 juin 2010 fait état, parmi d'autres difficultés, du départ prochain du vice-président référent de l'application des peines, sans que son remplacement ne soit prévu. Pour répondre aux besoins de la juridiction et combler les vacances d'effectifs, la première vice-présidente sollicite de la première présidence que soient affectés à la juridiction 3 magistrats placés dont –si possible- un vice-président, sans plus de précision quant à leur affectation dans les services.

Enfin, un courrier électronique en date du 22 octobre 2010, qui a toujours pour objet d'informer la cour sur les difficultés des services, ne fait plus référence cette fois à celles du service de l'application des peines.

C'est pourtant ce même jour que les juges de l'application des peines formalisent leur note d'orientation, prenant en compte l'absence de projet de nomination d'un quatrième juge de l'application des peines, et l'absence d'affectation d'un juge placé, sans toutefois que la première vice-présidente n'en ait immédiatement connaissance.

B. Les juges placés au TGI de Nantes pour les années 2009 et 2010

Par commodité de lecture, l'effectif des magistrats placés est présenté sous la forme du tableau ci-après :

Dates des ordonnances du premier président	Périodes et indications des ordonnances	Affectation effective dans la juridiction
15 décembre 2008	Du 2 janvier au 31 mars 2009 « pour renforcer l'effectif du tribunal de grande instance de Nantes, afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable ».	Service de l'application des peines.
24 mars 2009	Du 1^{er} avril 2009 au 30 août 2009 « pour renforcer l'effectif du tribunal de grande instance de Nantes, afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable ».	Service des affaires familiales (en raison du congé maladie d'un magistrat).
10 juillet 2009	Du 31 août 2009 au 28 février 2010 « pour renforcer l'effectif du tribunal de grande instance de Nantes, afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable ».	Tribunal d'instance (en raison d'un congé maladie d'un magistrat et d'un temps partiel 0,80 %).
10 juillet 2009	Du 31 août 2009 au 31 décembre 2009 « pour renforcer l'effectif du tribunal de grande instance de Nantes, afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable ».	Service civil du TGI, tribunal des affaires sociales, et application des peines. (par tiers de temps dans chacune des fonctions).
24 août 2009	Du 31 août 2009 au 28 février 2010 « pour renforcer l'effectif du tribunal de grande instance de Nantes, afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable ».	Service des affaires familiales (en raison d'un congé maladie et d'un poste vacant).
15 décembre 2009	Du 1^{er} mars 2010 au 31 mars 2010 « pour renforcer l'effectif du tribunal de grande instance de Nantes, afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable ».	Service du tribunal d'instance.
15 décembre 2009	Du 1^{er} août 2010 au 31 mars 2010 « pour renforcer l'effectif du tribunal de grande instance de Nantes, afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable ».	Service du tribunal d'instance.

23 mars 2010	Du 1^{er} avril 2010 au 27 août 2010 « pour exercer les fonctions de juge aux affaires familiales ».	Service des affaires familiales.
23 mars 2010	Du 1^{er} avril 2010 au 27 août 2010 « pour exercer les fonctions de président du tribunal des affaires sanitaires et sociales, de vice-président en matière civile et chargé de l'application des peines ».	L'affectation n'a pas été conforme à l'ordonnance du premier président. Ce magistrat placé a du renforcer le service du président devenu indisponible et la chambre correctionnelle en remplacement d'un vice-président correctionnel en congé maladie. Une seule audience a été tenue par le juge placé pour le compte du service de l'application des peines.
26 juillet 2010	Du 30 août au 31 décembre 2010 « pour exercer les fonctions de juge aux affaires familiales ».	Service des affaires familiales.
17 décembre 2010	Du 3 au 9 janvier 2011 « pour lui permettre de rendre ses délibérés ».	Affectation conforme à l'ordonnance du premier président.
17 décembre 2010	Du 10 janvier au 1^{er} avril 2011 « pour assurer les fonctions de juge du siège ».	Juge affecté par décision de la première vice-présidente à concurrence de 50 % pour les affaires familiales et 50 % pour l'application des peines.

Les ordonnances du premier président relatives à l'affectation des magistrats placés ne précisent pas systématiquement l'affectation réelle des magistrats désignés pour renforcer l'effectif de la juridiction. Ainsi, le chef de cour laisse-t-il le plus souvent toute latitude au président de la juridiction pour décider du choix de l'affectation dans le service qui lui semble nécessiter par priorité des mesures de soutien. Force est de constater que le service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes, hormis des affectations fort limitées dans le temps de magistrats placés, n'a pas reçu le renfort qu'auraient espérer avoir les magistrats de ce service.

C. L'effectif des magistrats du siège du TGI de Nantes, compte tenu des vacances et des magistrats en surnombre au cours des années 2009 et 2010

La localisation des emplois de magistrats du siège pour 2009 et 2010 est de 48. L'effectif réel en janvier 2010 est de 49, et l'effectif réel en janvier 2011 est de 50, compte tenu des trois surnombres déjà évoqués et du poste vacant.

Pour autant, il convient de préciser que l'effectif de magistrats dit « en surnombre » s'avère en réalité très théorique, compte tenu des temps partiels et des départs non compensés immédiatement ou encore des congés longue durée.

Ainsi, au 31 décembre 2010 (c'est-à-dire pour l'année entière 2010), l'effectif en ETPE s'est élevé à 47,60 et à 46,54 en ETPT, compte tenu dans le premier cas, des temps partiels et dans le second cas, des temps partiels et des départs non compensés immédiatement.

Pour les mêmes raisons, à la date du présent rapport, si l'effectif budgétaire est de 48 magistrats, et l'effectif réel (physique) de 50, l'effectif est de 47,1 en ETPE et de 45,75 en ETPT⁴.

D. Des difficultés d'effectifs prises en compte par le nouveau premier président de la cour d'appel de Rennes (la note du 27 janvier 2011)

Récemment installé dans ses fonctions, le premier président de la cour d'appel de Rennes a pris la mesure des difficultés du service de l'application des peines de Nantes et des inconvénients qui pourraient résulter pour le service public du maintien d'une gestion partielle des dossiers. Il souligne les difficultés liées à l'effectif de l'année 2010 avec un poste vacant que les transparences successives, malgré une note d'attention de son prédécesseur en date du 21 mai 2010 adressée à la direction des services judiciaires, n'ont pu effectivement combler.

Cela étant, il a donné pour instruction, par note du 27 janvier 2011, qu'il soit mis fin à *« tout dispositif prescrivant par principe la mise entre parenthèse de tout ou partie du champ d'intervention du SAP de Nantes, les solutions prenant en compte les difficultés et surcharges du service ne pouvant être déterminées qu'au cas par cas après évaluation de chaque situation individuelle »*.

Et dans l'immédiat, il a décidé d'affecter à nouveau au service de l'application des peines, cette fois à temps plein, un juge placé à compter du 1er avril 2011 jusqu'au 1er septembre 2011 et a envisagé la mise en place d'un contrat d'objectifs, de façon à remédier à brève échéance aux difficultés récurrentes de ce service.

1.1.2 Les fonctionnaires

Lors des auditions, les magistrats de l'application des peines ont fait part des importantes difficultés résultant d'un effectif de greffe très insuffisant. De fait, l'effectif réel est de 4,9 ETPT au moment du contrôle, effectif quasiment constant durant toute l'année 2010, et qui n'a jamais dépassé 5,2 ETPT lors des trois dernières années. Les seuls renforts tangibles apparaissent de façon sporadique sur la période 2009/2010. Ils résultent de l'affectation d'un emploi vacataire pendant 8 mois en 2009, 4 mois en 2010, et de l'affectation d'un greffier placé pendant 1 mois en 2010⁵.

L'effectif réel est très éloigné de l'estimation, apparemment très élevée d'Outilgref, qui fixe à 11,47 ETPT l'effectif nécessaire. Les agents du service traitent les dossiers, les enregistrent, préparent et assistent aux audiences. Ils assurent en outre les tâches d'accueil et de secrétariat en l'absence de secrétariat commun. Certaines audiences, dédiées aux procédures de l'article 723-15 du code de procédure pénale, ne peuvent se tenir faute de disponibilité suffisante des fonctionnaires du greffe.

L'estimation faite par Outilgref des besoins du service paraît excessive, le chef de service qui en convient, estime à 7 ETPT le nombre nécessaire de fonctionnaires pour ce service, estimation partagée par le premier président de la cour d'appel de Rennes. En l'état, compte tenu des charges administratives et juridictionnelles très élevées du service, (cf infra, l'appréciation de la charge de travail) le maintien de l'effectif actuel de 4,9 ETPT mérite d'être très rapidement corrigé.

⁴ Sources Lolfi.

⁵ Données fournies par la juridiction.

1.1.3 Appréciation de la charge de travail du service de l'application des peines⁶

L'analyse des données statistiques d'activité du service de l'application des peines et l'évaluation de la charge de travail des magistrats sont rendues difficiles, en raison d'une part, de l'absence d'indicateur national d'activité qui ne permet aucune comparaison entre juridictions, en raison d'autre part, du manque d'un outil statistique fiable. En l'espèce, les données issues de l'application Appi sont souvent supérieures à celles résultant du comptage manuel des dossiers. Dès lors, les statistiques extraites de l'application Appi, méritent d'être recoupées avec un comptage régulier des dossiers.

1.1.3.1 La charge de travail en milieu fermé est importante en raison notamment de l'implantation de l'établissement pénitentiaire le plus important du ressort de la cour d'appel

Le service de l'application des peines est compétent à l'égard des condamnés incarcérés au centre pénitentiaire de Nantes dont l'effectif de détenus condamnés s'élevait à 581 le 20 janvier 2011.

Le centre pénitentiaire comprend une maison d'arrêt de 378 places, occupée à hauteur de 117,7 % de sa capacité au 1^{er} janvier 2011 ainsi qu'un centre de détention⁷ d'une capacité de 448 places accueillant 400 condamnés au premier janvier 2011.

La maison d'arrêt des hommes se caractérise en outre par l'importance du flux annuel des entrants et des sortants, soit respectivement 1140 et 1120 en 2010, facteur d'accroissement de la charge de travail juridictionnel.

Un centre de semi-liberté de 36 places, dont le taux d'occupation moyen a été de 50 % en 2010, est situé sur le site du centre de détention⁸.

Le tribunal de l'application des peines de Nantes est également compétent pour examiner les requêtes formées par les condamnés incarcérés au centre de détention de Lorient, d'une capacité de 40 places pour 37 condamnés présents le 1^{er} janvier 2011.

L'activité juridictionnelle en milieu fermé implique la tenue mensuelle de trois commissions d'application des peines à la maison d'arrêt et trois au centre de détention, et de deux audiences de débat contradictoire à la maison d'arrêt et deux au centre de détention.

Selon le rapport annuel du service de l'application des peines pour l'année 2009, l'évolution de ces dernières années se caractérise par une augmentation du nombre des audiences, marquée notamment par une croissance de 33 % des commissions d'application des peines à la maison d'arrêt de 2006 à 2009, et par l'accroissement significatif du rythme des audiences du tribunal de l'application des peines, passé d'une fois par trimestre en 2008 à une tous les deux mois en 2009 et 2010. Cette augmentation semble se poursuivre puisque pour les deux premiers mois de 2011 le tribunal de l'application des peines prévoit déjà la tenue de trois audiences. Elle s'explique en partie par la politique pénale du parquet de Nantes qui depuis 2009 saisit systématiquement le tribunal de requêtes en surveillance judiciaire, entraînant un triplement des saisines en deux ans.

⁶ L'appréciation des conditions de fonctionnement du service au regard de la charge de travail des magistrats se fondera sur un effectif de trois magistrats, le service fonctionnant ainsi depuis plus d'un an.

⁷ Le site du CD accueille également le quartier maison d'arrêt des femmes et le centre de semi-liberté.

⁸ Le taux d'occupation moyen du centre a tendance à baisser puisqu'il était de 71 % en 2008 et de 55,6 % en 2009.

1.1.3.2 La charge de travail en milieu ouvert se caractérise par un fort accroissement des saisines et du stock des mesures suivies, et par une complexification des prises en charge

En milieu ouvert, la charge de travail mensuelle représente trois audiences relatives aux mesures de l'article 723-15 du code de procédure pénale⁹ et trois demi-journées consacrées aux rendez-vous devant le juge de l'application des peines à la suite des audiences correctionnelles en application des dispositions de l'article 474 du même code¹⁰.

Les saisines annuelles de trois mesures : sursis avec mise à l'épreuve, sursis avec mise à l'épreuve assorti d'un travail d'intérêt général, travail d'intérêt général, libération conditionnelle

Saisines annuelles	2008	2009	2010	Ratio par juge en 2010
Sursis avec mise à l'épreuve	874	1124	1318	437
Sursis avec mise à l'épreuve assorti d'un travail d'intérêt général, travail d'intérêt général	296	401	281	94
Libération conditionnelle	99	91	82	27

Sources : rapports annuels du service 2008 et 2009, statistiques du greffe 2010. Les statistiques de 2010 sont issues du comptage manuel des dossiers.

⁹ Les personnes non incarcérées, condamnées à des peines inférieures ou égales à deux ans emprisonnement, ou pour lesquelles la durée de la détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans, bénéficient dans la mesure du possible, et si leur personnalité et leur situation le permettent, d'une mesure d'aménagement de peine (semi-liberté, placement extérieur, placement sous surveillance électronique etc.) Les condamnés sont convoqués devant le juge de l'application des peines puis devant les services d'insertion et de probation afin de déterminer les modalités d'exécution les mieux adaptées à leur personnalité et à leur situation matérielle, familiale et sociale.

¹⁰ En cas de condamnation d'une personne non incarcérée à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans, ou lorsque la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans, il est remis au condamné qui est présent, à l'issue de l'audience, un avis de convocation à comparaître, dans un délai qui ne saurait excéder 30 jours, devant le juge d'application des peines, en vue de déterminer les modalités d'exécution de la peine. Ces dispositions sont applicables lorsque la personne est condamnée à une peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve, à une peine d'emprisonnement avec sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou bien à une peine de travail d'intérêt général. Toutefois, dans ces hypothèses, le condamné n'est convoqué que devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

L'évolution des stocks des mesures suivies

En cours au 31 décembre 2010	2008	2009	2010*	Ratio par juge en 2010
Placement sous surveillance électronique	47	60	58	19
Semi-liberté*	NR	17	19	6
Sursis avec mise à l'épreuve*	2295	NR	2209	736
Sursis avec mise à l'épreuve assorti d'un travail d'intérêt général, travail d'intérêt général *	746	NR	617	205
Libération conditionnelle*	178	NR	94	31
Suivi-socio-judiciaire*	165	NR	170	56
Jours amendes*	NR	NR	276	92
Total			3443	1148

Sources : rapports annuels du SAP. *Pour l'année 2010, les données sont issues du comptage manuel des dossiers au 6 janvier 2010

La saisine en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale

	2008	2009	2010	Ratio par juge en 2010
Saisines 723-15 du code de procédure pénale	583	696 (+19,4%)	820(+17,8 %)	273
Dossiers traités (jugement ou retour parquet)	499	579	516	172

Au vu de ces chiffres fournis -exception faite de ceux résultant du comptage manuel effectué par la mission- par la juridiction, on relève une très forte augmentation des saisines en matière de sursis avec mise à l'épreuve à partir de 2009, poursuivie en 2010, soit 50,8 % en deux ans. En revanche, les saisines en matière de travail d'intérêt général et de libération conditionnelle baissent en 2010.

Selon le rapport annuel du service de l'application des peines pour 2009, le suivi socio-judiciaire, mesure dont la mise en place et le suivi proprement dit sont particulièrement lourds, a progressé de 5 % par an de 2006 à 2009. Le vice-président référent du service a fait part du travail considérable réalisé pour recruter des médecins coordonnateurs et assurer le fonctionnement satisfaisant de la mesure. Huit médecins coordonnateurs ont ainsi été recrutés, chiffre relativement important comparé à la situation qui prévaut en d'autres parties du territoire national, et cependant déjà insuffisant, le besoin estimé étant d'un médecin pour 20 mesures.

Les documents statistiques du milieu ouvert font état d'un développement exceptionnel du flux des décisions de placements sous surveillance électronique : le rapport annuel de 2009 relève une augmentation de 98,5 % du nombre de ces mesures en trois ans (67 décisions en 2007 à 133 décisions en 2009). Le service de l'application des peines indique que pour 2010, la moyenne mensuelle des mesures en cours s'élève à 75 ; elles représentent un total de 894 décisions dans l'année¹¹.

Globalement, l'augmentation des saisines en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale de 2008 à 2010 est particulièrement sensible (40,7 %). Le taux de couverture étant inférieur à 100 % le stock de dossiers en attente de traitement a fortement augmenté entre 2009 et 2010 (39 % d'augmentation du stock).

Au total, l'ensemble des dossiers en cours en milieu ouvert s'élève à 3443 au 31 janvier 2010, soit un ratio de 1148 dossiers par juge, outre 597 dossiers 723-15 en attente de traitement.

Enfin, la mise en place de nouveaux dispositifs liés aux réformes législatives successives doit être prise en compte dans l'évaluation de la charge de travail du service. Ainsi, selon les chiffres recueillis, le service de l'application des peines est passé du suivi d'une mesure unique de surveillance judiciaire en 2006, à 15 en 2010. Cette mesure de sûreté, qui concerne les condamnés présentant les risques de récidive les plus élevés, a nécessité la mise en place d'un dispositif spécifique exigeant un investissement considérable en temps pour sensibiliser les différents partenaires (police et gendarmerie notamment) et garantir une réactivité immédiate en cas d'incident.

La charge de travail du service de l'application des peines de Nantes s'est donc alourdie fortement depuis 2006 toutes mesures confondues (milieu ouvert et milieu fermé), non seulement du point de vue quantitatif, mais également en raison des dispositifs désormais plus complexes à mettre en place.

Les effectifs affectés au service de l'application des peines de Nantes pour la période 2009-2010, qu'il s'agisse d'emplois de magistrats ou de fonctionnaires de greffe, n'apparaissent donc pas en adéquation avec la charge d'activité du service, sauf, s'agissant des magistrats, entre octobre et décembre 2009.

1.1.4 Des difficultés de fonctionnement ayant créé une situation particulièrement tendue entre le service de l'application des peines et le parquet

Durant le premier trimestre 2009, les relations entre le service de l'application des peines et le parquet ont pris un tour conflictuel pour les raisons suivantes.

¹¹ Ce chiffre est extrêmement élevé notamment au regard des 820 décisions prononcées en 2010 en application de l'article 723-15 du CPP, dont seulement 107 prononcent un PSE. La mission fait l'hypothèse qu'il comprend les décisions de fin de peine exécutées sous le régime du PSE que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 vise à systématiser pour les condamnations inférieures ou égale à 5 ans.

Selon des informations transmises par le procureur de la République au président de la juridiction et au procureur général près la cour d'appel de Rennes par note du 3 avril 2009, des dossiers relevant de la procédure de l'article 723-15 du code de procédure pénale et des contraintes judiciaires n'auraient pas été traités ni même enregistrés par le service de l'application des peines. Il était souligné dans cette note que 200 dossiers portant sur des condamnations prononcées en 2006 et 2007 ont été retournés au parquet par ce service, par soit-transmis en date du 24 novembre 2008, « *sans aucun traitement et ce aux fins d'exécution en la forme ordinaire par le parquet* ». Les extraits de minutes pour écrou ont donc été envoyés aux services de police et de gendarmerie pour exécution.

Le président du tribunal a très vivement réagi à cette note, estimant que le procureur avait procédé à une véritable inspection d'un service relevant de son autorité, et que les « *leçons* » données par ses collaborateurs sur la gestion du service de l'application des peines étaient de nature à « *obérer de manière durable les relations entre des magistrats qui ne pourront plus travailler désormais de manière sereine et en confiance* ».

A la suite de cet incident, le service de l'application des peines a décidé de ne plus communiquer au parquet ses chiffres d'activité.

Cependant quelques temps plus tard, en juin 2009, était organisée dans un esprit de conciliation une réunion de concertation entre les magistrats du siège et du parquet, qui aboutissait à un accord permettant un meilleur traitement des dossiers « 723-15 du CPP » et des dossiers de « jours-amende ».

1.2 Les choix d'orientation du service de l'application des peines de Nantes au cours de l'année 2010

1.2.1 Les choix définis par la note du 19 janvier 2010

Cette note s'inscrit dans le contexte du départ en urgence du quatrième juge de l'application des peines, nommé en détachement, et alors que le service de l'application des peines est informé qu'il ne disposera pas d'un juge placé.

Comme il a été indiqué plus haut, au cours d'une réunion des vice-présidents référents du tribunal de grande instance de Nantes en date du 16 décembre 2009, le magistrat représentant le service de l'application des peines avait d'ailleurs informé le président du tribunal qu'il serait contraint de réduire la prise en charge du milieu ouvert.

Cette position est formalisée par une note en date du 19 janvier 2010 qui s'appuie sur un état des lieux chiffré du service au 18 janvier 2010 et un détail précis des difficultés quant à l'effectif du greffe.

S'agissant plus particulièrement du suivi des mesures de sursis avec mise à l'épreuve, il est indiqué que « *le suivi de l'ensemble des mesures serait limité aux enregistrements et saisines du service pénitentiaire d'insertion et de probation, au traitement simplifié des pages Appi, à la gestion des incidents concernant des probationnaires condamnés pour les seules atteintes aux personnes (infractions de nature sexuelles, violences) et aux avis sollicités par le parquet dans le cadre des comparutions immédiates ; les mesures de sursis assorties d'un travail d'intérêt général, feraient l'objet d'un seul enregistrement et d'une saisine du service pénitentiaire d'insertion et de probation, mais ne seraient plus soumises à aucun suivi* ».

Les juges de l'application des peines présentent ces mesures comme provisoires, dans l'attente du remplacement de leur collègue muté ou de l'affectation d'un juge placé dès le mois d'avril 2010 et déplorent que les « *inévitables choix effectués* » le soient au détriment du milieu ouvert, lequel participe à la prévention de la récidive.

Ils définissent également les mesures qui seront traitées par priorité : libérations conditionnelles, suivi socio-judiciaire, suspensions de peines médicales, interdictions de séjour, débats contradictoires et révocations de libérations conditionnelles et de sursis avec mise à l'épreuve.

Ils rappellent que des efforts avaient été consentis pour résorber les retards accumulés dans le traitement des contraintes judiciaires et des aménagements de peine *ab initio* de l'article 723-15 du code de procédure pénale et regrettent de devoir relâcher cet effort.

Ils renouvellent à cette occasion la demande de création d'un cinquième cabinet de juge de l'application des peines, s'appuyant sur l'accroissement de leurs tâches résultant notamment de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui, en particulier, relève à deux ans d'emprisonnement le seuil d'aménagement des peines.

Ils sollicitent sur ces orientations l'aval du président du tribunal, indiquant que « *sauf instruction contraires de (sa) part, l'ensemble des dispositions seront mises en œuvre* » et concluent qu'ils « *restent, naturellement à (sa) disposition pour envisager toute préconisation alternative* ».

La mission n'a pas eu connaissance d'une réponse de la présidence à cette note.

Le vice-président référent du service adresse par ailleurs un mail le 19 janvier 2010 à la secrétaire du président du tribunal de grande instance de Nantes, avec copie à la première vice-présidente, pour proposer de s'en entretenir de vive voix avec le président.

Il n'a pas conservé le souvenir d'avoir rencontré le chef de juridiction après cette demande.

Une copie de ce courrier est adressée au président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel de Rennes, au procureur de la République et à la directrice de greffe.

Par message électronique en date du 22 janvier 2010, le vice-président du service de l'application des peines informe plus largement encore les membres du parquet et les responsables du service pénitentiaire d'insertion et de probation des nouvelles orientations données à la gestion de son service.

A l'occasion de la réunion des vice-présidents référents du 27 janvier 2010 qui se tient en présence du président du tribunal de grande instance de Nantes, ces orientations sont rappelées par le magistrat référent du service de l'application des peines et ne font l'objet d'aucune critique.

Enfin, les juges de l'application des peines rencontrent le service pénitentiaire d'insertion et de probation le 3 mars 2010 lors d'une réunion. Il est indiqué dans le procès-verbal rédigé à l'issue de cette réunion, que pour les personnes détenues condamnées à des peines mixtes, dont la mise à l'épreuve doit s'exécuter à leur libération, les juges de l'application des peines veilleront à saisir le service pénitentiaire d'insertion et de probation « *dès la notification des obligations et quelle que soit la fin de peine, afin de permettre une prise en charge dès la sortie de détention. Les juges de l'application des peines souhaitent qu'une convocation (devant) le service pénitentiaire d'insertion et de probation milieu ouvert puisse être donnée au probationnaire par le service pénitentiaire d'insertion et de probation milieu fermé (moyen efficace d'assurer une réelle prise en charge) ».*

Ces instructions ne comportent aucune restriction tenant à la nature de l'infraction.

Elles avaient été déjà rappelées antérieurement, lors d'une réunion du 9 avril 2009.

Les magistrats du parquet ont confirmé à la mission que les juges de l'application des peines insistent sur ce point lors de chaque commission d'application des peines.

En conséquence, la note du 19 janvier 2010 n'est pas venue modifier ces instructions constantes du service de l'application des peines de Nantes.

1.2.2 Une politique propre du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Nantes mais cohérente avec les choix du service de l'application des peines

Il résulte des auditions et de l'analyse des documents que le service pénitentiaire d'insertion et de probation de Loire-Atlantique connaissait lui-aussi des difficultés croissantes pour traiter l'ensemble des mesures qui lui étaient confiées.

Ainsi, l'audit du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Loire-Atlantique conduit en avril 2010 par l'inspection des services pénitentiaires a identifié l'existence de 690 mesures non affectées au sein de l'antenne du milieu ouvert de Nantes, dont 357 condamnations à des sursis avec mise à l'épreuve.

A la date du 28 janvier 2011, les inspecteurs des services pénitentiaires relèvent un stock encore plus important de 817 dossiers, dont 611 mesures de sursis avec mise à l'épreuve.

La situation des effectifs du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Nantes conduit le nouveau directeur de ce service à définir également des priorités de service en matière de suivi des mesures en milieu ouvert.

Au cours d'une réunion en date du 12 mai 2010, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation expose aux juges de l'application des peines « *les orientations de (son service) pour 2010* » :

Il prévoit l'affectation systématique des mesures d'enquête en vue d'un aménagement de peine, des placements sous surveillance électronique mobile, des placements sous surveillance électronique, des libérations conditionnelles, des suivis socio-judiciaires et des surveillances judiciaires.

Pour les sursis avec mise à l'épreuve, il prévoit encore que : «(les) *dossiers sensibles et (les) autres (dossiers) particulièrement signalés* (de sursis avec mise à l'épreuve, feront l'objet de) : *suivis prioritaires des personnes condamnées pour agression sexuelle, violences, homicides et blessures involontaires en état alcoolique (et) suivi différencié à 3 ou 6 mois, suivi intensif uniquement pour les dossiers sensibles* ».

Le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Loire-Atlantique indique qu'il procédera : « *aux affectations après évaluation par les cadres du service pénitentiaire d'insertion et de probation de la priorité à donner pour le suivi des dossiers, dans la limite d'un nombre total de 135 mesures actives pour un conseiller d'insertion et de probation à plein temps, 110 pour un temps partiel à 80 %* ».

Il précise enfin qu'il ne manquera pas : « *de tenir régulièrement informés de l'état nominatif des mesures qui ne seront pas prises en charge* » les juges de l'application des peines et le procureur de la République de Nantes ». Il adressera à cet effet : « *le 5 de chaque mois, par courriel, un état détaillé de la situation et la liste des mesures en attente d'affectation* ».

Ce document est conforme aux orientations définies par les juges de l'application des peines dans la note du 19 janvier 2010 en ce qui concerne les priorités définies par nature d'infractions, mais il en diffère puisqu'il est bien précisé que, de façon générale, les cadres du service pénitentiaire d'insertion et de probation auront la possibilité d'évaluer la priorité à donner au suivi des dossiers, en prenant en considération un quota de mesures par conseiller d'insertion et de probation.

Ces directives du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation sont formellement conformes à la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 19 mars 2008¹², qui prévoit qu' « *en milieu ouvert, les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation définissent les modalités de mise en œuvre des mesures qui leur sont confiées et en informent les autorités judiciaires(...). Dans le cadre des orientations nationales, ils définissent avec la participation des personnels des service pénitentiaire d'insertion et de probation les principes clefs d'organisation et de fonctionnement du service, les objectifs poursuivables et les méthodes d'intervention dans les différents champs de compétence (...) il appartient au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de définir et de formaliser en concertation avec les équipes des modalités de suivi différencié choisies en fonction de l'analyse de la population suivie et des moyens dont il dispose* ».

Les préconisations de cette circulaire traduisent l'autonomisation des services pénitentiaires par rapport à l'autorité judiciaire, conformément aux dispositions du décret n° 99-276 du 13 avril 1999, portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

S'agissant de l'obligation du service pénitentiaire d'insertion et de probation de rendre compte à l'autorité judiciaire de l'exécution des mesures qui lui sont confiées, la mission a pu constater que seuls trois états détaillés ont été transmis aux juges de l'application des peines et au procureur de la République de Nantes par courriels en date des 9 août, 9 novembre et 16 décembre 2010, contrairement aux engagements pris par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation sur la fréquence des envois.

¹² Circulaire en date du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes des SPIP, direction de l'administration pénitentiaire, sous-direction des personnes placées sous main de justice.

Les états détaillés n'ont donc pas été transmis en juin, juillet, septembre et octobre 2010. Le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation a précisé à la mission de l'inspection des services pénitentiaires qu'il n'avait pas pu communiquer les listings en septembre et octobre 2010 en raison du temps nécessaire pour vérifier que ceux-ci ne contenaient pas d'erreurs.

La mission a consulté les trois listings concernant les sursis avec mise à l'épreuve. Chaque listing comporte les noms et prénoms des probationnaires, la date de fin de mesure et la qualification des infractions. La mission a constaté, dès le premier listing transmis le 9 août 2010, que des mesures, dont le suivi devait être prioritaire, aux termes de la note du 24 mai 2010, n'avaient pas été affectées à un conseiller d'insertion et de probation.

Les juges de l'application des peines et les magistrats du service de l'exécution des peines ont déclaré que ces listings, composés de plusieurs centaines de noms de probationnaires, n'étaient pas exploitables en l'état compte-tenu de leur charge de travail.

En outre, la seule mention du nom et de la qualification des infractions ne permettait pas aux juges de l'application des peines d'apprécier le bien fondé de l'évaluation faite par le service pénitentiaire d'insertion et de probation pour affecter ou non le dossier à un conseiller d'insertion et de probation.

1.2.3 Les choix définis par la note du 22 octobre 2010

1.2.3.1 Une note transmise au premier président en dehors de la voie hiérarchique

Au mois de septembre 2010, le service de l'application des peines ne compte plus momentanément que deux magistrats, jusqu'à la prise de fonctions effective, en fin de mois, du magistrat nommé sur le troisième poste.

En outre, les juges de l'application des peines ne reçoivent pas le renfort d'un magistrat placé et sont fortement déçus à l'annonce de la transparence d'octobre 2010, indiquant que le quatrième poste de juge de l'application des peines ne sera pas pourvu.

Ils indiquent que la note du 22 octobre 2010 traduit un cri d'alarme de leur part. Ils soulignent dans ce document, comme ils l'avaient déjà fait dans leur précédente note du 19 janvier 2010, l'importance de leur charge de travail.

Ils affirment avoir été contraints d'opérer des choix, n'étant plus en mesure de traiter, à compter du 1^{er} novembre 2010, une partie des mesures de milieu ouvert :

- les contraintes judiciaires,
- la majorité des peines de travail d'intérêt général et de sursis assortis d'un travail d'intérêt général (à l'exception des conversions de peines fermes),
- les sursis avec mise à l'épreuve, à l'exception des condamnations prononcées pour des faits d'agression sexuelle, de violences, d'homicide et blessures involontaires en état d'alcoolémie ou sous l'effet de stupéfiants.

En revanche, l'intégralité des mesures relevant du milieu fermé, l'ensemble des mesures visées à l'article 723-15 du code de procédure pénale, les libérations conditionnelles criminelles et correctionnelles, les mesures de suivi socio-judiciaire seront assurées.

Cette note, adressée à la première vice-présidente faisant fonction de président par intérim, est, en réalité, transmise directement au premier président de la cour d'appel de Rennes, copie étant adressée au procureur général près la même cour, au président de la chambre de l'application des peines ainsi qu'au procureur de la République de Nantes.

La première vice-présidente a confirmé qu'elle avait bien été destinataire de cette note, mais seulement après une transmission directe à la cour, présentée comme une erreur du greffe du service de l'application des peines. La première vice-présidente a déclaré qu'elle n'a pas reproché aux juges de l'application des peines d'avoir rédigé cette lettre, motivée par des difficultés anciennes et un renfort demandé et non obtenu. Elle déclare qu'en tout état de cause, elle n'aurait pas bloqué cette note, mais a souligné que c'était une erreur de l'avoir expédiée directement à la cour.

Il est avéré, en revanche, que, le 4 novembre 2010, elle a reçu sous format électronique un message du premier président de la cour d'appel de Rennes, ne contenant aucune critique vis-à-vis de l'initiative des juges de l'application des peines, si ce n'est à propos du traitement simplifié des pages Appi.

Le 8 novembre 2010, la première vice-présidente a transféré sans aucun commentaire, le message du premier président à la vice-présidente référent du service de l'application des peines.

Quoi qu'il en soit, il appartenait à la vice-présidente du service de l'application des peines, s'agissant d'une nouvelle organisation du service lourde de conséquences, de s'assurer que la première vice-présidente faisant fonction de chef de juridiction, avait immédiatement été mise en mesure d'en faire une évaluation pour, le cas échéant, apprécier les mesures à prendre. Or, cette note ne comportait pas des éléments statistiques aussi précis et complets que ceux qui accompagnaient celle du 19 janvier 2010.

1.2.3.2 Une note s'inscrivant dans la continuité des choix opérés en janvier 2010

Les juges de l'application des peines justifient leurs choix par l'impossibilité matérielle de « *gérer de façon consciente et responsable l'intégralité des mesures relevant du service de l'application des peines de Nantes* ».

Ils mettent en avant, outre la vacance prolongée du 4^{ème} poste de juge de l'application des peines, la situation très préoccupante du greffe. Ils pointent également le nombre des établissements pénitentiaires relevant de leur ressort, soulignant que, dans une perspective très proche, la capacité théorique d'accueil de ceux-ci connaîtra une extension de l'ordre de 40 %. Enfin, ils s'inquiètent des conséquences des dernières évolutions législatives, les lois des 24 novembre 2009 et 10 mars 2010 sur leur charge de travail.

Ils précisent que les choix auxquels ils sont contraints conduisent à une situation professionnellement insatisfaisante. Ils souhaitent que cette situation cesse le plus rapidement possible et espèrent, en agissant ainsi, retenir l'attention de leur hiérarchie.

Les choix opérés par le service sont dans la continuité de ceux annoncés dans la note du 19 janvier 2010. En effet la première priorité reste le milieu fermé, l'ancien vice-président référent ayant fait remarquer à la mission que dans ses discussions avec la hiérarchie, on lui avait toujours demandé de veiller absolument à préserver la paix carcérale. S'agissant du milieu ouvert, si l'accent est mis sur les infractions considérées comme les plus sensibles (agressions sexuelles et violences), les juges de l'application des peines incluent également dans ce champ les délits routiers les plus graves (homicides et blessures involontaires en état alcoolique ou sous l'effet de produits stupéfiants).

La mission observe que ces choix, par nature d'infractions, recoupent des contentieux jugés de longue date prioritaires au plan national (les infractions sexuelles, les violences aux personnes, notamment les violences conjugales et intra familiales, la lutte contre l'insécurité routière).

Sur d'autres points, toutefois, la note du 22 octobre 2010 va plus loin que celle du 19 janvier 2010.

Ainsi, les juges de l'application des peines indiquent-ils que les nouvelles mesures de sursis avec mise à l'épreuve, pour les infractions considérées comme « *hors champ* » c'est-à-dire celles qui ne sont pas jugées prioritaires, seront enregistrées sur l'application Appi. Mais il est stipulé qu'elles ne seront pas transmises au service pénitentiaire d'insertion et de probation pour affectation.

D'ailleurs, la vice-présidente référente du service de l'application des peines a précisé à la mission que la mention « *non suivi* » était indiquée en cas de demande de renseignements provenant du parquet à l'occasion de la permanence pénale.

S'agissant des mesures de sursis avec mise à l'épreuve en cours, la note prévoit que la mention suivante sera portée dans l'application Appi : « *absence de suivi résultant de la situation du service de l'application des peines* ».

Les contraintes judiciaires ne seront plus traitées, alors qu'en janvier 2010, il était simplement prévu de les enregistrer et de tenir des audiences de renvoi.

Enfin, pour les mesures de travail d'intérêt général et de sursis assorties d'un travail d'intérêt général, les juges de l'application des peines décident de ne plus saisir le service pénitentiaire d'insertion et de probation, après enregistrement des mesures nouvelles, sauf pour les sursis assortis d'un travail d'intérêt général, prononcés en conversion d'une peine ferme et, s'agissant des mesures en cours, limitent le suivi aux seuls sursis assortis d'un travail d'intérêt général prononcés en conversion d'une peine ferme.

Pour mémoire, en janvier 2010, toutes les mesures de travail d'intérêt général et de sursis assorti d'un travail d'intérêt général étaient enregistrées, transmises au service pénitentiaire d'insertion et de probation, mais non suivies par les juges de l'application des peines, qu'ils s'agissent de mesures de sursis avec mise à l'épreuve prononcées par le tribunal correctionnel ou en conversion d'une peine ferme.

La note du 22 octobre 2010 va donc, sur certains points au-delà des préconisations de la note du 19 janvier 2010, et sur d'autres, demeure en deçà.

1.2.3.3 Une note imprécise, dont la pratique des juges de l'application des peines vient atténuer la portée

Lors des premiers entretiens du 28 janvier 2011 par la mission avec les juges de l'application des peines de Nantes, ceux-ci avaient affirmé que, de fait, ils suivaient nombre de dossiers pourtant classés « *hors champ* » par la note du 22 octobre 2010. Ils avaient cité les cas où ils recevaient la réclamation d'une victime, ou une alerte par le service pénitentiaire d'insertion et de probation ou encore le cas d'un probationnaire au lourd passé judiciaire.

La mission s'est rendue dans les locaux du service de l'application des peines et a procédé au comptage des dossiers « *hors champ* ». Elle en dénombrait 370, dont 210 dossiers de sursis avec mise à l'épreuve, les plus anciens datant du mois d'octobre 2010 et 160 dossiers de travail d'intérêt général et de sursis assortis de travail d'intérêt général, les plus anciens datant du mois de décembre 2009.

Ces chiffres doivent être mis en regard du stock total des mesures de sursis avec mise à l'épreuve qui s'élevait à 2209 mesures comptabilisées lors d'un inventaire physique du 31 décembre 2010, selon la vice-présidente référente du service de l'application des peines.

Le nombre de dossiers « *hors champ* » représente donc 16,74 % de l'ensemble des dossiers de sursis avec mise à l'épreuve.

La mission a prélevé sur le stock des 210 sursis avec mise à l'épreuve « *hors champ* » un échantillon de 40 dossiers pour vérifier si les orientations étaient respectées. Elle a trouvé deux dossiers « *hors champ* » concernant des vols avec violence.

A ce stade, la mission relève que la note du 22 octobre 2010 a défini de façon trop générale et imprécise les infractions qui seraient traitées en priorité, laissant subsister un doute sur sa portée exacte.

Entendus par exemple sur la question de savoir si le dossier de Tony Meilhon, condamné pour outrages et menaces en récidive devait être ou non classé parmi les dossiers dits « *hors champ* », les juges de l'application des peines ont indiqué à la mission que les faits de menaces en récidive étaient assimilables à des violences et que, de ce fait, le dossier devait être suivi par le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

En revanche, le greffier en charge des mesures de sursis avec mise à l'épreuve, a déclaré à la mission que les menaces, quand il ne s'agissait pas de menaces de mort, n'étaient pas selon lui assimilables à des violences.

En dépit de cette réserve, il résulte des entretiens conduits le 30 janvier 2011 avec les magistrats du parquet de l'exécution des peines et des constats de la mission faits sur pièces, que la pratique des juges de l'application des peines, vient, concrètement, atténuer les effets des orientations imprécises affichées par la note du 22 octobre 2010.

Il faut souligner que les dossiers dans lesquels il est fait application des dispositions de l'article 474 du code de procédure pénale échappent aux effets de la note du 22 octobre 2010.

En effet, les personnes présentes à l'audience et condamnées à une peine de sursis avec mise à l'épreuve, de travail d'intérêt général ou de sursis assorti d'un travail d'intérêt général se voient notifier leurs obligations par le tribunal et, en vertu de l'article sus visé, reçoivent du greffier d'audience ou du bureau d'exécution des peines, une convocation directe devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Les juges de l'application des peines ont indiqué à la mission que tous les dossiers suivant cette procédure, même prévus « *hors champ* » par la note du 22 octobre 2010 en raison de la nature de l'infraction, étaient donc transmis au service pénitentiaire d'insertion et de probation pour suivi.

Une grande partie des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve ne sont donc pas concernées par la note du 22 octobre 2010.

Par ailleurs, ils ont précisé que tous les dossiers transmis par un juge de l'application des peines d'un tribunal extérieur étaient enregistrés, transmis au service pénitentiaire d'insertion et de probation et suivis par leur service, même s'ils étaient « *hors champ* ».

Les juges de l'application des peines de Nantes ont ensuite remis à la mission 36 dossiers « *hors champ* » dont ils avaient assuré quand même le suivi après le 22 octobre 2010, tout en précisant à la mission qu'ils n'avaient pas eu matériellement le temps de procéder à des recherches exhaustives de tous les dossiers « *hors champ* » suivis depuis le 1^{er} novembre 2010.

Une partie de ces dossiers ont été examinés par les juges de l'application des peines au cours d'audiences, en vue d'une éventuelle révocation du sursis avec mise à l'épreuve, une autre partie, en rendez-vous de cabinet pour rappel des obligations, la dernière partie des dossiers ayant fait l'objet d'un suivi par le magistrat sur l'application Appi.

La mission a examiné chacun des dossiers ayant fait l'objet d'un débat contradictoire au cours de cinq audiences tenues entre le 19 octobre 2010 et le 26 janvier 2011, en vue d'une révocation partielle ou totale des sursis avec mise à l'épreuve.

Il en résulte que quatre dossiers adressés par des juges de l'application des peines extérieurs ont bien été traités et que 12 dossiers, qui auraient du être classés « *hors champ* » ont quand même été suivis et traités. La mission a également observé que le juge de l'application des peines a ainsi reçu dans ces dossiers des rapports du service pénitentiaire d'insertion et de probation datés des mois de mai, juin, juillet, août, septembre, novembre 2010.

La mission a pu vérifier également que trois dossiers extérieurs avaient été traités, ainsi que quatre dossiers « *hors champ* » dans lesquels les rapports du service pénitentiaire d'insertion et de probation étaient datés de septembre et août 2010.

Enfin la mission a identifié sept dossiers dans lesquels le juge de l'application des peines avait adressé aux conseillers d'insertion et de probation des demandes via l'application Appi : trois de ces dossiers venaient de juges extérieurs, trois étant des dossiers « *hors champ* » (demandes de rapports de fin de mesure ou de renseignement complémentaire sur une obligation de soin).

En conclusion, sur ce point, la mission constate que les conseillers d'insertion et de probation ne s'interdisaient pas de saisir les juges de l'application des peines d'incidents et de leur adresser des rapports, même pour les dossiers « *hors champ* ».

Les juges de l'application des peines s'attachent également, d'initiative, à solliciter de façon plus fréquente, des informations sur l'exécution des mesures confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation, dans les dossiers identifiés comme sensibles.

Ainsi, par courrier du 8 décembre 2010, un des juges de l'application des peines chargé du milieu ouvert demande au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, au vu d'une liste de 24 dossiers d'infractions sexuelles, qu'un rapport de suivi lui soit adressé dans ces dossiers, avant le 15 janvier 2011.

Par courrier du 16 décembre 2010, il accède cependant à la demande du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, qui sollicite un délai jusqu'au 15 février 2011.

Ce magistrat a indiqué à la mission qu'à la date de son audition, il n'avait reçu de rapports de suivi que dans 9 de ces dossiers et que cette politique de relance du service pénitentiaire d'insertion et de probation serait étendue progressivement à toutes les mesures, par ordre de priorité suivant la gravité des faits.

La pratique des juges de l'application des peines laisse subsister néanmoins un facteur de risque puisque les dossiers qui ne sont pas suivis en raison de la seule nature de l'infraction, ne sont pas examinés, au cas par cas, par un magistrat, alors même qu'ils peuvent concerner des probationnaires dont la personnalité, le passé judiciaire, constituent un indice de dangerosité ou de risque de récidive, les juges de l'application des peines ayant indiqué avoir estimé ne pouvoir procéder à un examen individuel de chaque nouveau dossier.

La mission, sur ce point a constaté que c'était le greffier chargé des mesures de sursis avec mise à l'épreuve qui ventilait les dossiers prioritaires et les dossiers « *hors champ* », sans avoir reçu de directive écrite particulière, et notamment pas celle de saisir un juge de l'application des peines en cas de dossier litigieux. Bien que ne disposant pas sur Appi d'un accès au casier judiciaire, ce greffier, seul affecté à la gestion des 2209 mesures de sursis avec mise à l'épreuve, a expliqué à la mission que néanmoins, lorsque dans l'application Appi, l'historique du dossier fait apparaître une période de détention, et s'il dispose du temps nécessaire, il recherche le dossier correspondant pour consulter le casier judiciaire et le soumet pour appréciation au juge de l'application des peines compétent.

La mission souligne que l'application Appi ne permet pas une consultation directe du casier judiciaire et que les conseillers d'insertion et de probation ne disposent pas, aux termes des textes applicables, de la possibilité de solliciter du casier judiciaire national la délivrance d'un bulletin n° 1.

C'est pourquoi le greffier du milieu ouvert s'efforce de systématiquement transmettre au service pénitentiaire d'insertion et de probation la copie du dossier.

1.2.3.4 Une note partiellement validée par le premier président de la cour d'appel

La note du 22 octobre 2010 est parvenue directement aux deux secrétaires générales à la cour d'appel de Rennes le 29 octobre suivant.

Cette note avait immédiatement appelé leur attention et elles l'avaient, d'initiative, inscrite à l'ordre du jour d'une réunion de la cellule de gestion de la cour d'appel, programmée le 3 novembre 2010, dont l'ordre du jour était adressé aux chefs de cour.

Lors de cette réunion, à laquelle participaient notamment le premier président et le procureur général, il est apparu que les orientations du service de l'application des peines de Nantes posaient une question de principe. D'une part, les chefs de cour n'avaient pas été préalablement informés et se trouvaient en quelque sorte placés devant le fait accompli, et d'autre part, il était prévu d'abandonner le traitement d'un certain nombre de mesures de milieu ouvert.

Les deux secrétaires générales ont indiqué à la mission que si les choix des juges de l'application des peines de Nantes n'étaient pas apparus aberrants, il n'avait pas été décidé lors de cette réunion de valider expressément ces orientations, mais de chercher à connaître les charges réelles du service de l'application des peines de Nantes en faisant procéder à une comparaison avec celui de Rennes, comparaison qui n'avait pu être menée à son terme lorsque la mission s'est déplacée.

Toutefois, par courrier électronique du 4 novembre 2010, adressé à la première vice-présidente faisant fonction de président, le premier président de la cour d'appel de Rennes indiquait : *« J'ai pris connaissance avec attention du rapport de nos collègues de l'application des peines : malgré mes multiples rapports, ou mises en garde, la cour de Rennes n'a pas fait le plein de ses effectifs et il faut que les collègues le sachent ; il n'est pas ainsi illégitime qu'ils établissent des priorités de traitement des affaires et leurs choix ne sont pas inopportuns ; toutefois, je pense que la mention qu'ils se proposent de faire dans l'application Appi n'est pas judicieuse et ne saurait être bénéfique à leur service ; voulez-vous je vous prie, leur donner connaissance de ce bref message en les remerciant pour moi de leur dévouement et de leur sens du service et en leur prodiguant tous mes encouragements ».*

Le procureur général et les deux secrétaires générales ont affirmé à la mission qu'ils n'avaient pas été tenus informés de l'envoi de ce message ni de sa teneur.

Les orientations définies par le service de l'application des peines se sont trouvées ainsi hiérarchiquement validées par le premier président.

Outre le message du premier président, qui est la seule réponse explicite apportée à la note du 22 octobre 2010, les juges de l'application des peines soutiennent avoir obtenu l'approbation verbale de la première vice-présidente et celle, implicite, de la part du parquet. L'un des juges de l'application des peines évoque : *« des approbations de couloir, que personne ne revendique aujourd'hui ».* Un autre rapporte avoir rencontré très récemment le président de la chambre de l'application des peines de la cour, qui l'a assuré que personne ne pourrait leur reprocher le contenu de cette note.

Comme il a été indiqué au paragraphe 1.2.3.1 ci-dessus, la première vice-présidente n'a pas été sollicitée par les juges de l'application des peines pour l'élaboration de la note mais ne leur en pas reproché le contenu lorsqu'elle en a pris connaissance.

Le procureur, de son côté, conteste que son silence ait pu valoir approbation. Il explique avoir été en opposition avec les juges de l'application des peines sur la question des contraintes judiciaires l'année précédente et n'avoir pas souhaité reproduire pareille situation, surtout sur la gestion des dossiers de sursis avec mise à l'épreuve, qui ne relèvent pas de son domaine de compétence.

Le président de la chambre de l'application des peines a affirmé à la mission que la note du 22 octobre 2010 ne lui a jamais été transmise et que s'il a pu avoir un bref échange avec l'un des juges de l'application des peines de Nantes à l'issue de la conférence d'application des peines en janvier 2011, il se référait, dans son esprit, à la précédente note du 19 janvier 2010.

De façon générale, les magistrats de l'application des peines de Nantes ont déclaré s'être toujours sentis isolés, gérant de façon autonome, comme ils le pouvaient, les importantes difficultés de fonctionnement liées à leur charge d'activité.

2. LE TRAITEMENT DES DOSSIERS DE SURSIS AVEC MISE A L'EPREUVE DE TONY MEILHON

2.1 Tony Meilhon, principal suspect d'une procédure criminelle au lourd passé judiciaire

Le 19 janvier 2011 à Pornic (Loire-Atlantique), Laëtitia Perrais, âgée de 18 ans, disparaît. Tony Meilhon, dernière personne à avoir été vue en sa compagnie, est interpellé le 20 janvier 2011. Il reconnaît, pendant sa garde à vue, avoir occasionné un accident de la circulation au cours duquel Laëtitia Perrais serait décédée. Paniqué, il se serait débarrassé du corps en le précipitant dans la Loire. Des traces de sang de la jeune femme sont découvertes dans une voiture volée qu'il a utilisée. Grâce aux importants moyens matériels déployés par la gendarmerie, le corps démembré de la jeune femme a été retrouvé. Mis en examen le 22 janvier 2011 du chef d'enlèvement et de séquestration suivis de mort par les deux juges d'instruction du tribunal de grande instance de Nantes désignés pour connaître de cette procédure, Tony Meilhon a été écroué.

Tony Meilhon, né le 14 août 1979, est bien connu des services de police et de justice puisqu'il a été condamné à ce jour à 13 reprises, dont deux fois par la cour d'assises :

- une première fois le 9 mars 2001, par la cour d'assises des mineurs de Loire-Atlantique, à la peine de 5 années d'emprisonnement dont une avec sursis et mise à l'épreuve pendant 3 ans pour des faits de viol, violences avec arme et agression sexuelle, commis en milieu carcéral ;
- une seconde fois le 22 juin 2005 par la cour d'assises de Loire-Atlantique, à la peine de 6 ans d'emprisonnement pour vol avec arme, tentative de vol avec arme et recel de bien provenant d'un vol.

Il a, par ailleurs, été aussi condamné pour des faits de vols avec violence, de violences, pour des délits routiers, ainsi que pour des faits révélant une attitude d'opposition à l'autorité : évasions, dont une fois avec violence, outrages et menaces à magistrats, refus d'obtempérer.

Sa dernière condamnation, à un an d'emprisonnement dont 6 mois de sursis avec mise à l'épreuve pendant deux ans pour outrage et menace à magistrats en récidive, est prononcée par le tribunal correctionnel de Nantes le 30 juin 2009.

Tony Meilhon est incarcéré, pour l'ensemble de ces faits, du 9 août 1999 au 31 mai 2003, puis du 31 août 2003 jusqu'au 24 février 2010, date de son dernier élargissement.

Il n'est donc demeuré en liberté, au cours de ces 11 dernières années, que du 31 mai 2003 au 31 août 2003, et, brièvement, pendant ses deux périodes d'évasion, du 16 décembre 1999 au début 2000, puis du 11 janvier 2007 au 18 avril 2007.

Le traitement judiciaire des incidents émaillant son parcours carcéral est rigoureux, puisque Tony Meilhon se voit retirer à plusieurs reprises des crédits de réduction de peine par le juge de l'application des peines, allongeant son temps de détention de 6 mois et 15 jours.

Par ailleurs, il a fait l'objet de décisions de rejet de confusion de peines et de révocation de sursis avec mise à l'épreuve.

En raison de sa condamnation pour des faits de viol et agression sexuelle, il est enregistré au FIJAIS. Dans la mesure où, à sa sortie de prison, le 24 février 2010, il n'a pas déclaré d'adresse personnelle, une alerte FIJAIS a été enregistrée le 9 septembre 2010 et traitée sans résultats par le commissariat de Nantes qui n'a pas pu le localiser. Le parquet, informé de ces recherches infructueuses le 24 décembre 2010, a fait inscrire Tony Meilhon au fichier des personnes recherchées le 4 janvier 2011.

2.2 Le sursis avec mise à l'épreuve prononcé le 9 mars 2001 par arrêt de la cour d'assises des mineurs de Loire-Atlantique

Tony Meilhon est condamné le 9 mars 2001 par la cour d'assises des mineurs de Loire-Atlantique pour violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail inférieure à 8 jours avec usage ou menace d'armes, agression sexuelle autre que le viol et viol, à cinq ans d'emprisonnement, dont une année avec sursis avec mise à l'épreuve pendant trois ans.

Ces faits ont été commis en détention au préjudice d'un codétenu.

Alors qu'il purge cette peine, le juge des enfants, à qui le parquet de Nantes a adressé le 5 avril 2001 l'arrêt et l'entier dossier, le fait extraire et lui notifie le 20 juin 2001 les obligations de sa mise à l'épreuve : répondre aux convocations du juge des enfants, recevoir les visites d'un éducateur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, justifier éventuellement des motifs de tout changement d'emploi et de résidence, prévenir le juge des enfants et l'éducateur des changements de résidence, ainsi que de tout déplacement dont la durée excéderait 8 jours, obtenir l'autorisation du juge des enfants pour tout déplacement à l'étranger.

Il convient d'observer que ces obligations ne comportent aucune mesure de soin ou de suivi socio-judiciaire, mesure spécifique aux auteurs d'infraction sexuelle.

Le juge des enfants a, le 11 avril 2002, rendu une ordonnance rectificative d'erreur matérielle affectant la durée de la mise à l'épreuve, laquelle était en réalité de trois années et non de deux années, comme cela avait été indiqué par méprise au moment de la notification des obligations.

Cette ordonnance est notifiée à Tony Meilhon en détention le 29 avril 2002.

La cote administrative du dossier du juge des enfants supporte la mention suivante : « (mise à l'épreuve) exécutoire le 9 mars 2001, terminée le 11 mars 2004 ».

Il n'existe aucune trace au dossier d'une transmission au service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Ce dossier a été retrouvé dans une boîte d'archives au greffe du juge des enfants de Nantes le 27 janvier 2011.

Il convient d'observer que dans la mesure où Tony Meilhon se trouvait toujours détenu à la date à laquelle ses obligations lui ont été notifiées, la mesure de mise à l'épreuve était, de ce fait, suspendue et n'aurait pu commencer à s'exécuter que le 31 mai 2003, date de la fin d'exécution de sa peine, avant sa nouvelle incarcération le 31 août 2003.

Le calcul de la date de la fin du délai d'épreuve a donc été erroné.

En conséquence, il n'a pas été fait application des dispositions de l'article R-69 2° du code de procédure pénale qui prescrivent l'information du casier judiciaire national des périodes de suspension du délai d'épreuve. C'est la raison pour laquelle sur le bulletin n° 1 du casier judiciaire de Tony Meilhon, ce sursis avec mise à l'épreuve est indiqué comme non avenu.

Pour autant, le 20 décembre 2007, un conseiller d'insertion et de probation adresse, par courrier électronique au parquet de Nantes, une demande d'information sur la situation pénale de Tony Meilhon. Il n'a pas été trouvé trace de la réponse du parquet.

Le 24 février 2010, lorsque Tony Meilhon est élargi du centre de détention de Nantes, ce sursis avec mise à l'épreuve, en théorie, était exécutoire, mais la mention portée sur le casier judiciaire a masqué l'erreur commise plusieurs années auparavant.

Cette circonstance reste cependant sans effet sur sa situation dès lors qu'une autre mesure de sursis probatoire était exécutoire au moment de son élargissement le 24 février 2010.

2.3 Le sursis avec mise à l'épreuve prononcé le 30 juin 2009 par le tribunal correctionnel de Nantes

2.3.1 Le traitement en urgence par le service de l'application des peines

Par jugement contradictoire du tribunal correctionnel de Nantes en date du 30 juin 2009, Tony Meilhon, détenu pour autre cause, est condamné pour des faits d'outrages et menaces à magistrats en récidive, commis à l'occasion d'une audience d'assistance éducative, au cours de laquelle était évoquée la question du placement de son fils.

Le tribunal le condamne à une peine d'un an d'emprisonnement, dont 6 mois avec sursis assorti d'une mise à l'épreuve pendant 2 ans à titre de peine principale, en lui imposant de continuer les soins qu'il avait entrepris en détention, de justifier d'un travail et d'un domicile, et décerne mandat de dépôt à son encontre.

Cette peine s'exécute dans la continuité de sa condamnation. Une copie du jugement est adressée le 20 août 2009, par le service de l'exécution des peines du parquet, au service de l'application des peines qui le reçoit le 3 septembre 2009. Le juge de l'application des peines appose de façon manuscrite sur cette copie le 18 septembre 2009, la mention suivante : « saisir service pénitentiaire d'insertion et de probation urgent ».

Le greffier du juge de l'application des peines sollicite le 24 novembre 2009, du greffe du centre pénitentiaire de Nantes, une copie de la fiche pénale concernant Tony Meilhon, copie qu'il reçoit le 26 novembre 2009.

Il résulte des mentions portées sur la cote du dossier du juge de l'application des peines concernant Tony Meilhon, que le service pénitentiaire d'insertion et de probation a été saisi le 24 novembre 2009.

Le greffier du juge de l'application des peines mentionne également dans le dossier la date de libération de Tony Meilhon, soit le 24 février 2010.

Les juges de l'application des peines ont déclaré à la mission que les instructions de traiter en urgence le dossier de Tony Meilhon étaient adressées au greffe et signifiaient que le dossier devait être enregistré en priorité et adressé au service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Comme l'initiative du greffier chargé des mesures de sursis avec mise à l'épreuve de transmettre systématiquement une copie de l'entière procédure pénale ne remonte qu'au mois de septembre 2010, ils ne peuvent affirmer que les conseillers d'insertion et de probation avaient connaissance de l'urgence attachée à ce dossier.

La mission n'a pas pu vérifier auprès de ceux-ci ce point, qui n'entrait pas dans sa saisine.

Mais les juges de l'application des peines précisent toutefois que, de leur point de vue, la rapidité avec laquelle le service pénitentiaire d'insertion et de probation a été saisi, alors que le greffe du service de l'application des peines connaissait un retard d'enregistrement certain en septembre 2009, était de nature à alerter le service pénitentiaire d'insertion et de probation sur l'importance de prendre en charge rapidement cette mesure.

La mission n'a pas pu vérifier auprès de ce service ce point, qui n'entrait pas davantage dans sa saisine.

En outre les juges ont relevé que les cadres du service pénitentiaire d'insertion et de probation avaient affecté ce dossier sur Appi dès le 9 décembre 2009, ce qui constitue pour eux « un indice de la conscience que les éducateurs ont eu de cette urgence ».

La mission n'a pas pu vérifier auprès de ces derniers ce point, qui n'entrait pas non plus dans sa saisine.

2.3.2 *Le traitement par le service pénitentiaire d'insertion et de probation*

Il résulte des investigations conduites par l'inspection des services pénitentiaires que Tony Meilhon était suivi depuis 2004 par un conseiller d'insertion et de probation qui avait renseigné à son sujet des notes documentées, soulignant en particulier qu'il avait besoin d'un « *suivi psychologique + + +* ».

En mai 2008, un autre conseiller d'insertion et de probation prend le relais et ne le rencontre pour la première fois que le 13 mars 2009.

Le 24 février 2010, lorsque Tony Meilhon est libéré, le second conseiller d'insertion et de probation n'informe pas l'antenne du milieu ouvert du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Nantes de son élargissement, alors même que Tony Meilhon ne dispose pas d'une adresse personnelle, mais seulement d'une domiciliation au centre communal d'action sociale de Nantes.

Cette absence de coordination entre les deux services du service pénitentiaire d'insertion et de probation ne permet pas de convoquer Tony Meilhon dans les trois jours de sa sortie auprès de l'antenne de milieu ouvert, en dépit des instructions pourtant répétées des juges de l'application des peines de Nantes sur ce point, exposées ci-dessus au paragraphe 1.2.1.

C'est à ce moment là que se produit une rupture dans la prise en charge de Tony Meilhon, alors qu'il avait entrepris des soins en détention et que de l'avis du premier conseiller d'insertion et de probation et suivant la motivation du jugement du 30 juin 2009, Tony Meilhon « *doit être encouragé dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve à poursuivre notamment les soins qu'il démontre avoir entrepris au service médico-psychologique régional* ».

Le dossier de l'antenne du service pénitentiaire d'insertion et de probation en milieu fermé concernant Tony Meilhon est transmis, en l'état, à l'antenne du milieu ouvert, qui le reçoit le 8 avril 2010, soit plus d'un mois après l'élargissement de Tony Meilhon.

L'adjoint du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, chargé d'affecter les mesures de sursis avec mise à l'épreuve, prend la décision de ne pas affecter ce dossier à un conseiller d'insertion et de probation.

Celui-ci a indiqué aux inspecteurs des services pénitentiaires : « *Je l'ai fait par rapport aux critères convenus avec le service de l'application des peines en mai 2010(...). J'ai priorisé des dossiers que j'ai considérés comme étant plus sensibles* ».

La consultation de la page Appi, correspondant au dossier de Tony Meilhon, permet de constater la présence de deux mentions d'affectation à un conseiller d'insertion et de probation en date des 27 octobre et 13 décembre 2010, alors que ce dossier n'a, en réalité, jamais été affecté. Ces mentions pouvaient néanmoins laisser penser aux juges de l'application des peines qu'en réalité ce dossier était affecté et suivi.

La note du 19 janvier 2010 n'a donc pas eu d'incidence sur le choix du service pénitentiaire d'insertion et de probation de ne pas affecter ce dossier à un conseiller d'insertion et de probation.

Cette note n'a en effet jamais rapporté les instructions constantes relatives à la prise en charge des personnes sortant de prison, condamnées à des peines mixtes. Les juges de l'application des peines ont au contraire rappelé constamment que l'articulation entre milieu fermé et milieu ouvert du service pénitentiaire d'insertion et de probation devait permettre d'assurer une réelle prise en charge de ces probationnaires.

La note du 22 octobre 2010, rédigée près de 13 mois après que le juge de l'application des peines a saisi le service pénitentiaire d'insertion et de probation du dossier Tony Meilhon, n'a pas eu davantage d'incidence sur le traitement de cette mesure.

En outre, la mission a pu constater, dans le cas du dossier de Tony Meilhon, que ne figure pas la mention de « *non suivi par le service de l'application des peines* » dans l'application Appi.

A cet égard, les juges de l'application des peines ont indiqué à la mission que « *la mention absence de suivi signifiait qu'à l'initiative du magistrat, le dossier ne serait pas suivi, mais que tant qu'elle n'apparaissait pas, le service pénitentiaire d'insertion et de probation devait continuer à signaler tout incident* ».

La mission observe toutefois que, là encore, l'absence de concertation avec le service concerné avant la rédaction de cette note, comme son imprécision et l'inexistence d'une réunion explicative après son expédition, ne pouvaient qu'aboutir à des divergences d'appréciation et d'interprétation.

Enfin, comme il l'a déjà été rappelé par la mission, la transmission de listings par le service pénitentiaire d'insertion et de probation aux juges de l'application des peines ne constituait pas un outil de suivi adapté pour leur permettre d'évaluer la pertinence des choix prioritaires effectués en amont par ce service.

Ainsi, les orientations générales définies par le service de l'application des peines de Nantes au cours de l'année 2010 sont restées sans effet sur le choix du service pénitentiaire d'insertion et de probation de ne pas affecter le dossier de sursis avec mise à l'épreuve de Tony Meilhon à sa sortie de prison.

CONCLUSION

Au terme de son inspection la mission, tirant les conséquences de ses constatations, formule, tant au plan local qu'au niveau national, les recommandations suivantes :

A. Au plan local

Recommandation n° 1. Pourvoir, dès le plus prochain mouvement, le poste vacant à l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes ;

Recommandation n° 2. Maintenir le juge placé qu'il est prévu d'affecter à temps complet à compter du 1^{er} avril 2011 au service de l'application des peines de Nantes jusqu'à l'arrivée effective en juridiction du magistrat devant y être nommé ;

Recommandation n° 3. Pourvoir, le cas échéant, par l'affectation, à temps complet, d'un magistrat placé, toute nouvelle vacance qui viendrait à se produire dans ce service ;

Recommandation n° 4. Décharger dans l'immédiat les magistrats de l'application des peines de toute tâche juridictionnelle étrangère à leur service ;

Recommandation n° 5. Adapter l'effectif du greffe du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes à ses besoins ;

Recommandation n° 6. Rapporter la note du 22 octobre 2010 et redéfinir, de façon explicite, après concertation avec tous les services, internes à la juridiction comme externes à celle-ci, les orientations générales du service de l'application des peines, en prévoyant formellement l'évaluation de chaque situation individuelle ; soumettre cette note à l'approbation de l'autorité hiérarchique ;

Recommandation n° 7. Tirer les conséquences, notamment à l'égard du casier judiciaires national, de la condamnation de la cour d'assises des mineurs du 9 mars 2001.

B. Au plan national

Recommandation n° 8. *Faire du dialogue de gestion le moment où doivent s'articuler l'engagement des gestionnaires en matière de performance et la définition des moyens qui leur seront alloués ;*

Recommandation n° 9. *Privilégier ce moyen plutôt que l'envoi de courriers tout au long de l'année à la direction des services judiciaires, sauf circonstance exceptionnelle ;*

Recommandation n° 10. *Mettre au point à cette fin les outils nécessaires à l'évaluation de la charge de travail des magistrats ;*

Recommandation n° 11. *Rappeler aux chefs de juridiction leurs responsabilités premières dans l'administration et la gestion de celle-ci, responsabilités qu'ils ne sauraient déléguer, sauf circonstances exceptionnelles ;*

Recommandation n° 12. *Accroître la dimension gestionnaire de la formation des futurs chefs de juridiction ;*

Recommandation n° 13. *Assurer une formation continue à la gestion, compte-tenu de ses évolutions permanentes, aux chefs de juridiction ;*

Recommandation n° 14. *Asseoir toute demande de magistrat placé sur une analyse étayée de la situation du service où il doit être affecté ;*

Recommandation n° 15. *Spécifier quelles attributions seront confiées au magistrat placé ;*

Recommandation n° 16. *Affecter effectivement le magistrat placé dans les fonctions pour lesquelles il a été sollicité, sauf à solliciter des chefs de cour un changement d'affectation en fonction de l'évolution de la situation ;*

Recommandation n° 17. *Rendre compte aux chefs de cour du travail accompli par le magistrat placé ;*

Recommandation n° 18. *Développer la notion de services au sein des juridictions ;*

Recommandation n° 19. *Désigner un responsable par service ;*

Recommandation n° 20. *Favoriser la communication des données d'activité et la coopération entre les services internes de la juridiction ;*

Recommandation n° 21. *Favoriser, le cas échéant, la communication entre services internes de la juridiction et services externes à celle-ci ;*

Recommandation n° 22. *Formaliser, par des comptes-rendus explicites, les orientations souhaitées par un service ;*

Recommandation n° 23. *Veiller, pour le responsable d'un service, à informer les chefs de juridiction, en temps utile et de façon explicite, de toute orientation souhaitée par ce service ;*

Recommandation n° 24. *Veiller, s'agissant des chefs de juridiction, à ce que les orientations souhaitées par les responsables des services soient conformes à la bonne marche générale de la juridiction ;*

Recommandation n° 25. *Réexaminer l'articulation entre d'une part la définition des modalités de mise en œuvre par les directions des services pénitentiaires d'insertion et de probation des mesures qui leur sont confiées par les autorités judiciaires, et d'autre part les orientations générales arrêtées par ces mêmes autorités ;*

Recommandation n° 26. *Prévoir une évaluation au cas par cas de chaque situation dans la mise en œuvre des orientations générales d'un service de l'application des peines ;*

Recommandation n° 27. *Rappeler les règles de suspension du délai du sursis avec mise à l'épreuve durant les périodes d'incarcération ;*

Recommandation n° 28. *Etudier les modalités pratiques d'une information du casier judiciaire national sur la suppression du délai d'épreuve du fait d'une incarcération.*

Recommandation n° 29. *Assurer dans les meilleurs délais, une articulation technique entre l'application Appi, et le système de gestion électronique documentaire (GED), afin de permettre l'accès, pour les utilisateurs de l'application Appi, à toutes les pièces de fond préalablement numérisées, du dossier d'un condamné.*

André RIDE