



DIRECTION
DE L' ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
INSPECTION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES

Paris, le 10 février 2011

N° 1 1 1 1 7

Rapport relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony MEILHON par le SPIP de Loire-Atlantique

Le directeur de l'administration pénitentiaire (DAP) a saisi le 21 janvier 2011 l'inspection des services pénitentiaires (ISP) d'une enquête relative aux conditions de la prise en charge par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de Loire-Atlantique de M. Tony MEILHON, dans le cadre de sa condamnation du 30 juin 2009 par le tribunal correctionnel de Nantes à 1 an d'emprisonnement dont 6 mois assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve (SME) pendant 2 ans, pour outrages à magistrats en récidive, menaces envers un magistrat en récidive.

A la date de la saisine de l'ISP, M. MEILHON était mis en examen pour le meurtre de la jeune Laëtitia PERRAIS.

MM. Michel PELEGRY, chef de l'ISP, et André SANCHEZ, adjoint au chef de l'ISP, se sont déplacés au SPIP de Loire-Atlantique dès le 22 janvier 2011. Leurs premières investigations ont donné lieu au rapport d'étape du même jour.

Les investigations ont été poursuivies au SPIP de Loire-Atlantique les 26 et 27 janvier 2011 par MM. Pierre-Mary ARMAND et Jean-Philippe DUROCHÉ, inspecteurs. Un deuxième rapport d'étape a été déposé le 28 janvier 2011.

Puis, le 2 février 2011, MM. André SANCHEZ et Pierre-Mary ARMAND ont complété ces investigations à la direction interrégionale (DISP) de Rennes, et le 3 février 2011, M. Jean-Philippe DUROCHÉ et Mme Anne FAIVRE, inspectrice, ont entendu à la DISP de Lyon le précédent chef du département insertion et probation (DIP) de la DISP de Rennes.

La liste des personnes entendues, dont certaines l'ont été par visio-conférence, se trouve en annexe 1.

Après avoir résumé la situation pénale et pénitentiaire de M. MEILHON (1^{ère} partie), le rapport présente les conséquences du caractère « réputé non avenue » du SME prononcé à son encontre le 9 mars 2001 par la cour d'assises des mineurs de Nantes (2^{ème} partie), expose les raisons du stock de dossiers non affectés au sein de l'antenne du milieu ouvert du SPIP de Loire-Atlantique (3^{ème} partie), analyse l'absence de prise en charge de M. MEILHON à sa libération du centre de détention de Nantes, le 24 février 2010 (4^{ème} partie).

1. La situation pénale et pénitentiaire de M. Tony MEILHON

1.1 La situation pénale de M. MEILHON (annexe 2)

M. MEILHON est né le 14 août 1979, il est donc âgé de 31 ans à ce jour.

Il ressort de son casier judiciaire n° 1 retrouvé dans son dossier conservé à l'antenne milieu ouvert du SPIP de Loire-Atlantique, qu'il a fait l'objet à ce jour de 14 condamnations pénales :

- Le 15 mai 1996, le tribunal pour enfants de Nantes l'a condamné à 3 mois d'emprisonnement assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve pendant 3 ans pour des faits de vol aggravé et conduite sous l'empire d'un état alcoolique,
- Le 4 décembre 1996, le tribunal pour enfants de Nantes a prononcé la révocation totale de ce sursis avec mise à l'épreuve,
- Le 29 avril 1997, le tribunal pour enfants de Nantes l'a condamné à 4 mois d'emprisonnement avec sursis pour des faits de vols aggravés,
- Le 13 mars 1998, le tribunal correctionnel de Nantes l'a condamné à 6 mois d'emprisonnement pour des faits de vol aggravé,
- Le 22 juin 2000, le tribunal correctionnel de Nantes l'a condamné à 6 mois d'emprisonnement pour des faits d'évasion par violence,
- Le 9 mars 2001, la Cour d'assises des mineurs de Loire-Atlantique l'a condamné à 5 ans d'emprisonnement dont 1 an assorti d'une mise à l'épreuve pendant 3 ans pour des faits de viol, violences aggravées, agression sexuelle ; le casier judiciaire a inscrit la condamnation comme étant réputée non-avenue,
- Le 30 avril 2002, la chambre des appels correctionnels de la Cour d'appel de Rennes l'a condamné à 6 mois d'emprisonnement pour des faits de vols aggravés en récidive, violences aggravées en récidive et dégradations volontaires,
- Le 3 avril 2003, la chambre des appels correctionnels de la Cour d'appel de Rennes a rejeté sa demande de confusion de cette dernière condamnation avec celle prononcée par la cour d'assises des mineurs,
- Le 22 juin 2005, la cour d'assises de Loire-Atlantique l'a condamné à 6 ans d'emprisonnement pour des faits de vol avec arme et recel de vol,
- Le 27 janvier 2006, le tribunal correctionnel de Nantes l'a condamné à 7 jours d'emprisonnement pour des faits d'outrage à une personne dépositaire de l'autorité publique,
- Le 11 décembre 2007, le tribunal correctionnel de Saint-Nazaire l'a condamné à 6 mois d'emprisonnement et interdiction d'obtenir la délivrance du permis de conduire pendant 2 ans pour des faits de refus d'obtempérer,

- Le 20 décembre 2007, le tribunal correctionnel de Nantes l'a condamné à 2 mois d'emprisonnement pour des faits de menaces envers un magistrat,
- Le 22 janvier 2008, le tribunal correctionnel de Nantes l'a condamné à 6 mois d'emprisonnement et 150 euros d'amende pour des faits de refus d'obtempérer, conduite sans permis, défaut d'assurance, violences ayant entraîné une incapacité totale de travail de moins de 8 jours,
- Le 26 mars 2008, le tribunal correctionnel de Nantes l'a condamné à 8 mois d'emprisonnement pour des faits d'évasion,
- Le 30 juin 2009, le tribunal correctionnel de Nantes l'a condamné à 1 an d'emprisonnement dont 6 mois assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve pendant 2 ans pour des faits d'outrages à magistrats en récidive, menaces envers un magistrat en récidive.

1.2 La situation pénitentiaire de M. MEILHON

Il ressort d'un rapport établi à l'occasion d'une demande d'aménagement de peine que M. MEILHON a été incarcéré à quatre reprises. Seules seront analysées ici ses deux incarcérations les plus récentes.

1.2.1 Durant sa troisième incarcération (du 8/8/1999 au 31/5/2003)

M. MEILHON a été écroué le 8 août 1999 au centre pénitentiaire de Nantes en exécution d'un mandat d'arrêt décerné le 17 mai 1999 par le juge d'instruction du tribunal de grande instance de Nantes dans une procédure suivie des chefs de viol, agression sexuelle, violences avec arme suivies d'une ITT de plus de huit jours. Il a été condamné pour ces faits le 9 mars 2001 par la cour d'assises des mineurs à 5 ans d'emprisonnement dont un an assorti d'un SME pendant trois ans.

Dans son interrogatoire de curriculum-vitæ réalisé en septembre 2003 dans le cadre d'une autre affaire criminelle, M. MEILHON a déclaré « *J'ai d'abord été à la maison d'arrêt de Nantes puis à la maison d'arrêt de Rennes ensuite au centre de détention de Nantes puis à la maison d'arrêt d'Angers avant de retourner au centre médico-psychologique du centre de détention de Nantes où j'ai fini ma peine. J'avais en effet demandé à être suivi par un psychiatre car j'avais la haine en moi par rapport à ma condamnation en cour d'assises qui est une erreur de justice. Mon suivi par le psychiatre a été efficace en ce sens que je n'ai pas été me venger de quoi que ce soit à ma sortie. Ceci étant au jour d'aujourd'hui je n'ai toujours pas accepté cette condamnation* ». En effet, il a précisé dans une des expertises qu'il a subies « *j'étais innocent de ces faits d'agressions sexuelles sur mineur [...] ça se fait souvent des choses comme ça en prison. J'étais mineur en prison avec un mineur qui avait fait un viol et moi je ne supporte pas ces gens là. Je ne suis pas un violeur, je suis un voleur* », indiquant ainsi que la fellation qu'il s'était fait faire n'était pas motivée par une pulsion sexuelle mais par une volonté d'humilier ou de punir son codétenu (annexe 3).

Au cours de son incarcération ont été mises à exécution des peines prononcées pour vol en réunion, conduite sans permis (six mois d'emprisonnement), vol avec violences (un mois d'emprisonnement), vol (trois mois d'emprisonnement), évasion par violence (six mois

d'emprisonnement), récidive de vols aggravés, tentative de vol aggravé, récidive de violences aggravées et destruction (six mois d'emprisonnement). Outre les décrets de grâce dont il a bénéficié, il a fait l'objet de plusieurs ordonnances de réduction supplémentaire de peine, et il a été libéré le 31 mai 2003.

Il a indiqué, dans ce même interrogatoire de curriculum vitae *« j'ai rencontré le juge de l'application des peines M. LE, cinq jours après ma sortie de prison. Il n'a pas retrouvé les obligations auxquelles j'étais astreint. Il m'a dit qu'il m'enverrait un conseiller de probation que je n'ai jamais vu venir. Il m'a dit de me tenir à carreau »* (annexe 3).

1.2.2 Durant sa quatrième incarcération (du 31/8/2003 au 24/02/2010)

M. MEILHON a été écroué à la maison d'arrêt de Nantes le 31 août 2003, donc trois mois après la libération dont il avait bénéficié peu avant, en exécution d'un mandat de dépôt décerné par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Nantes dans une procédure criminelle de vol avec arme, tentative de vol avec arme et recel de vol. Il a comparu pour ces faits devant la cour d'assises de Loire-Atlantique et a été condamné à six ans d'emprisonnement. Il a été transféré au centre de détention de Nantes le 16 novembre 2005 où il est resté jusqu'à sa libération le 24 février 2010.

L'analyse de son dossier de détention montre qu'après avoir bénéficié de deux permissions de sortir en 2006, M. MEILHON a sollicité au début 2007 une mesure de semi-liberté. Dans le rapport adressé au juge de l'application des peines par Mme MT, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) (annexe 4), il apparaît que le détenu *« a fait l'objet de six sanctions disciplinaires lorsqu'il était en maison d'arrêt, dont quatre pour violences sur quatre co-détenus différents et une menace sur un surveillant. Depuis qu'il est arrivé au centre de détention le 16 novembre 2005, son comportement a toujours été très bon. Il a néanmoins eu une sanction disciplinaire avec sursis le 2 novembre 2006, suite à une altercation avec sa compagne au parloir, mais les faits tels que relatés par le surveillant s'apparentent plus à de la légitime défense. Aucune demande de retrait de crédit de réduction de peine n'a d'ailleurs été formulée »* (annexe 4). Mme MT, après avoir évoqué sa participation aux activités de formation et ses versements aux parties civiles, relève que M. MEILHON *« a été suivi par un infirmier psychiatrique d'octobre 2003 à la mi-2005 indique-t-il ; il l'a été en août et septembre 2005. Il voit un psychiatre depuis février 2006. Nous pensons que ce dernier suivi explique pour beaucoup la très notable évolution positive dans son comportement au cours de ces derniers mois »*. Elle note qu'il bénéficie d'un emploi, et qu'il *« souhaiterait pouvoir poursuivre son suivi psychologique [...] le lien a d'ailleurs déjà été fait avec l'extérieur à sa demande »*, avant de conclure *« M. MEILHON est un homme jeune qui a déjà un lourd passé judiciaire. Mais il a connu une évolution très positive au cours de ces derniers mois, qui doit être soulignée. Son comportement en détention est tout à fait satisfaisant, il s'est investi dans une formation, le paiement des parties civiles, mais surtout dans un suivi psychologique qui lui est très bénéfique [...] Alors que son environnement familial est source de difficultés, il a un point d'ancrage très positif en son petit garçon auquel il se montre authentiquement attaché, et qui le motive vers la voie de l'insertion. M. MEILHON est demandeur d'un aménagement de peine cadrant, ce qui est effectivement une étape souhaitable dans son parcours judiciaire. Alors qu'il ne lui reste que quelques mois de prison à effectuer [sa fin de peine étant alors fixée au 23 décembre 2007], la semi-liberté proposée répond parfaitement à cette nécessité et nous la soutenons »*.

Dans le cadre de la préparation de cette semi-liberté, M. MEILHON a bénéficié d'une permission de sortir le 11 janvier 2007. Après un incident avec son enfant, il n'est pas revenu au centre de détention. En évasion jusqu'au 18 avril 2007, il a été réécroué à cette date. Sa demande de semi-liberté, examinée pendant sa période d'évasion, a été considérée sans objet.

Par la suite, ont été mises à exécution six peines correctionnelles pour outrage à personne dépositaire de l'autorité publique (sept jours d'emprisonnement), menaces envers un magistrat (deux mois d'emprisonnement), refus d'obtempérer dans des circonstances exposant directement à un risque de mort ou d'infirmité (six mois d'emprisonnement), refus d'obtempérer, conduite sans permis (six mois d'emprisonnement), évasion (huit mois d'emprisonnement).

Le 28 mai 2009, alors qu'il était extrait sous escorte dans le cabinet du juge des enfants, il a outragé et menacé celui-ci, le substitut du procureur de la République et le greffier. Il a été condamné le 30 juin 2009 pour ces faits commis en récidive à un an d'emprisonnement dont six mois assortis d'un SME pendant deux ans. Les obligations de la mesure lui ont été notifiées à l'issue de l'audience (annexe 5).

Suite à cet incident, la permission de sortir dont il devait bénéficier pour se rendre le 2 juin 2009 dans un centre de formation professionnelle pour adultes a été annulée. Il a toutefois bénéficié régulièrement par la suite de réductions supplémentaires de peine, compte tenu de son assiduité au travail, des remboursements versés aux parties civiles et de son investissement dans les soins psychologiques (annexe 6).

Il a été libéré en fin de peine le 24 février 2010.

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

A sa sortie, M. MEILHON devait respecter les obligations contenues dans le sursis avec mise à l'épreuve résultant de sa condamnation du 30 juin 2009, pendant une période de 2 ans, soit jusqu'au 24 février 2012.

Outre les obligations générales communes à tous les sursis avec mise à l'épreuve, les obligations particulières fixées par le tribunal correctionnel étaient en l'espèce d'exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle, ainsi que de se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation. Ces obligations lui ont été notifiées le jour de l'audience par le président du tribunal correctionnel, M. MEILHON étant présent.

Le SPIP de Loire-Atlantique a été saisi de cette mesure le 24 novembre 2009 par le juge de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes. Le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) M. RA a déclaré : *« ce dossier a été saisi sur APPI par le service de l'application des peines le 24 novembre 2009 et créé sur APPI et sur dossier papier à l'antenne milieu ouvert de Nantes le 9 décembre 2009. Mais il n'a jamais été affecté »*.

Selon les informations fournies par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nantes à M. RA, M. MEILHON a été inscrit sur le fichier FIJAIS le 9 septembre 2010 du fait de sa condamnation pour des faits de mœurs. Il était également inscrit au fichier des personnes recherchées depuis le 4 janvier 2011, dans la mesure où il n'avait pas répondu aux convocations des services de police et n'avait pu être localisé.

2. Le caractère « réputé non avvenu » du sursis avec mise à l'épreuve prononcé le 9 mars 2001 par la cour d'assises des mineurs de Loire-Atlantique

Dès la consultation du dossier de M. MEILHON conservé à l'antenne milieu ouvert du SPIP de Loire-Atlantique, l'ISP s'est interrogée sur l'effectivité de la mise en œuvre du SME prononcé le 9 mars 2001 par la cour d'assises des mineurs de Loire-Atlantique, qui apparaît au bulletin n°1 de son casier judiciaire comme étant « réputé non avvenu ».

En effet, M. MEILHON ayant été détenu sans discontinuer depuis cette condamnation, hors la période du 31 mai 2003 au 31 août 2003, il apparaissait, sauf erreur ou mauvaise information des services du casier judiciaire national (CJN), qu'il était matériellement impossible que cette mesure, prévue pour durer 3 ans, ait pu être mise en œuvre.

Cette condamnation ne pouvant par ailleurs être prescrite par application des dispositions de l'article 133-2 du code pénal, l'ISP s'est interrogée sur l'absence de saisine de ce SME par le SPIP de Loire-Atlantique.

Plusieurs hypothèses pouvant l'expliquer, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice et des libertés, saisie par la direction de l'administration pénitentiaire de cette importante difficulté, apportait une réponse par courriel du 28 janvier 2011.

Il en ressortait, d'une part, qu'alors que conformément à l'article R. 69 §2 (2°) du CPP, le juge de l'application des peines devait, par l'intermédiaire du parquet, informer le CJN des périodes de suspension de délai d'épreuve. Or *« un tel avis n'est pas parvenu au CJN dans le cadre du dossier de T. MEILHON »*.

Il apparaissait, d'autre part, qu'après vérification, *« le délai d'épreuve de ce sursis probatoire a été de nouveau suspendu à compter du 31 août 2003, date à laquelle Tony MEILHON a été de nouveau réincarcéré. Il n'a repris son cours qu'à sa libération, le 24 février 2010 »*.

Dès lors, selon l'analyse de la DACG, le CJN n'a pas été informé *« comme il aurait dû l'être, par le juge des enfants saisi de cette mesure de SME, de cette suspension du délai. Bien qu'étant intervenue de plein droit du fait de l'incarcération, la suspension aurait dû être signalée au casier [...] la fin du délai d'épreuve était donc reportée au 24 novembre 2012, de sorte que ce SME n'est pas non avvenu »*.

Par conséquent, toujours selon la DACG, *« dès sa sortie de détention et en conséquence au moment de la commission des faits qui lui sont aujourd'hui reprochés, Tony MEILHON faisait donc l'objet en réalité de deux mesures de SME »*.

En outre, pour la DACG, il apparaissait qu'à la date du 31 mai 2003, le juge des enfants était compétent pour le suivi des SME prononcés à l'encontre de condamnés mineurs, jusqu'à l'expiration du délai d'épreuve et qu'en l'espèce, « *les services du juge des enfants ont ensuite classé le dossier du 11 mars 2004 sans que la cote du dossier ne mentionne qu'il [Tony MEILHON] est détenu [...] le dossier a été retrouvé dans une boîte de classement au greffe du juge des enfants de Nantes* », de sorte que « *la mesure n'a jamais été affectée au SPIP (désigné par le JE) à la sortie de la détention de M. MEILHON le 24 février 2010* ».

Cette difficulté, identifiée par l'ISP, n'avait pas échappé à Mme MT, CPIP du milieu fermé du SPIP de Nantes qui a suivi M. MEILHON.

De fait, par mail en date du 20 décembre 2007 dont elle a remis copie (annexe 7), elle a sollicité des informations sur cette situation auprès d'un magistrat chargé du service de l'exécution des peines du tribunal de grande instance de Nantes. Aucun élément de réponse ne figurant au dossier, elle ne s'est pas souvenue si sa démarche pertinente avait eu une suite.

Quoi qu'il en soit, sous réserve d'éléments complémentaires apportés par l'enquête administrative confiée à l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), qui a eu connaissance de cette difficulté, dans la mesure où ainsi que l'a précisé la DACG, le SME résultant de la condamnation criminelle de M. MEILHON du 9 mars 2001 n'a jamais été affecté au SPIP de Loire-Atlantique, l'antenne milieu ouvert de ce service n'a été saisie que du SME résultant de sa condamnation délictuelle du 30 juin 2009.

Or, en présence de deux mesures de SME à prendre en charge après la libération de M. MEILHON, dont une dans le cadre d'une condamnation pour viol, ce dossier aurait été pris en charge, par application des règles d'affectation analysées infra. En effet, ainsi que l'a déterminé le DSPIP dans sa note du 24 mai 2010, « *les dossiers sensibles de SME et autres dossiers particulièrement signalés : suivis prioritaires des personnes condamnées pour agressions sexuelles, violences, homicide et blessures involontaires en état alcoolique* ».

3. Le stock de dossiers non affectés au sein de l'antenne du milieu ouvert du SPIP de Loire-Atlantique

Le SPIP de Loire-Atlantique est formé de deux antennes à Nantes (milieu ouvert et milieu fermé) et Saint-Nazaire (milieu ouvert). Il a été dirigé du 28 mars 2007 au 30 juin 2009 par M. RM, qui a quitté ses fonctions rapidement pour rejoindre une autre affectation. Mme RL, adjointe et chargée du milieu ouvert, a assuré l'intérim jusqu'au 2 novembre 2009, date de la prise de fonction de M. RA, qui était précédemment adjoint au chef du département insertion et probation de la DISP de Rennes.

Celle-ci est dirigée depuis le 15 mars 2009 par M. RS et son adjoint M. DT, depuis septembre 2007. Le département insertion et probation (DIP) a été dirigé par Mme RN de septembre 2007 à juin 2010, fonctions auxquelles elle a été remplacée par Mme RR à compter du 6 septembre 2010.

M. RA a sollicité un audit « *organisationnel et méthodologique* », le 2 décembre 2009, et M. RS a transmis sa demande le 31 décembre 2009. Consécutivement à une réunion tenue le 10

février 2010 entre les représentants de la sous-direction PMJ et MM. DT et RA, le DAP a confié le 5 mars 2010 la réalisation de cet audit à l'ISP, qui l'a conduit du 6 au 9 avril 2010.

Les fiches de constat ont été transmises au DISP pour analyse contradictoire le 4 juin 2010 ; le rapport définitif a été adressé par le DAP au DISP le 29 septembre 2010.

3.1. La création du stock de mesures non affectées

Lors de la phase préparatoire à cette mission d'audit, le questionnaire transmis au SPIP a permis l'identification de mesures non-affectées au sein de l'antenne du milieu ouvert de Nantes. Il s'agissait de dossiers « physiques », conservés dans une armoire.

Ce stock était constitué de 690 mesures comprenant 176 condamnations à des TIG, 157 condamnations rentrant dans le champ d'application des dispositions de l'article 723-15 du CPP et 357 condamnations à des SME.

Mme RL a indiqué que *« les difficultés dataient de la présence du DSPIP précédent M. RM. Il avait avant de partir initié la non-affectation des dossiers avec l'idée que ce serait de courte durée pour permettre aux CPIP de se mettre à jour. J'ai continué cette démarche [...] Nous avons été confrontés au fait que nous n'avions pas assez d'effectifs »*. Elle a précisé, lors d'une seconde audition, *« l'idée était qu'on pouvait ouvrir une parenthèse avant de redémarrer (...) mais je n'ai jamais pris l'initiative de fermer cette parenthèse après le départ de M. RM »*, confirmant que lorsqu'elle a commencé l'intérim fin juin 2009 *« il y avait déjà des dossiers non-affectés »*.

Pourtant, M. RM a formellement contesté avoir autorisé la non-affectation de mesures, indiquant *« je n'ai jamais donné pour instruction de ne pas affecter [...] les mesures. Tous les dossiers étaient affectés. C'est dans le suivi qu'il pouvait y avoir des différences [...] c'est faux, il n'y avait pas de dossiers non-affectés volontairement »*.

La secrétaire du SPIP, Mme EC, qui à cette époque affectait les dossiers, a confirmé que *« peu de temps avant son départ, fin juin 2009, [M. RM] nous avait dit de ne plus affecter de dossiers le temps des vacances, et qu'ensuite ça repartirait normalement. C'était la première fois qu'il réagissait ainsi pendant la période de congés »*. Selon elle, M. RM a pris cette décision *« pour laisser les CPIP finir les dossiers en cours. Ensuite, Mme RL a laissé grossir ce stock ; on affectait les dossiers mais pas autant qu'il en arrivait. En fait, elle attendait la décision du nouveau DSPIP qui, lui, a d'abord cherché à savoir comment le service fonctionnait. Au début de la prise de fonctions de M. RA, seuls les dossiers sensibles étaient affectés, et le stock a donc grossi à ce moment là »*.

Elle a précisé qu'antérieurement à cette période, il y avait en permanence un petit stock d'une centaine de dossiers constituant *« davantage un roulement »*.

En l'absence de traces écrites, formalisant un ordre de non-affectation de dossiers, l'audition de Mme EC atteste que le stock de 690 mesures non affectées a été initié sous la direction de M. RM, et a été amplifié pendant l'intérim qu'a assuré Mme RL.

Cette dernière a déclaré ne pas avoir « *donné [à la DISP] une évaluation quantitative du stock de dossiers non affectés qui augmentait mais je leur ai dit que je n'arrivais plus à suivre tous les dossiers* », ce qui est conforme aux déclarations de Mme RN, chef du département insertion et probation à la DISP.

Ce stock n'a été découvert par M. RA, selon lui, que fin février - début mars 2010, alors qu'il avait pris ses fonctions depuis novembre 2009. Il ne l'a pas quantifié, ce qui a été réalisé par la mission d'audit en avril 2010.

Le 10 mars, à la demande du DSPIP, Mme RL a rédigé une lettre, dans laquelle elle a expliqué qu'« *à partir du mois d'août 2009, une succession de difficultés sans résolution n'a plus permis, de façon accrue une affectation rapide des dossiers à prendre en charge* ». Elle a précisé que c'était « *une carence importante en ressources humaines* » et « *l'activité des juges de l'application des peines [qui] a connu des accélérations en un temps extrêmement court* » qui sont à l'origine du stock, ajoutant notamment que « *les SME (exceptés BEX, art 474 CPP, certains types de délits, âge du condamné, sont pris en charge par phases successives* » (annexe 8).

Mme RN et l'adjoint du DISP, M. DT, ont été informés de l'existence de ce stock lors d'une réunion des chefs d'établissement et des DSPIP, qui s'est tenue le 11 mars 2010. M. DT en a informé le jour même M. RS. Ce dernier, s'il ne se souvient pas précisément à quel moment il a été avisé de ce problème, a précisé que M. DT et Mme RN « *n'ont pas dû tarder car c'est dans leurs habitudes de m'informer dès qu'ils ont une information de cette importance* ».

Il résulte de ces constats que Mme RL, et dans une moindre mesure M. RM, sont à l'origine et par conséquent responsables de la constitution d'un stock de dossiers non affectés, d'autant que Mme RL n'en a informé ni la hiérarchie de la DISP, ni les magistrats, ni M. RA lorsqu'il a pris ses fonctions.

Toutefois, s'agissant de M. RM, la centaine de dossiers non affectés au moment de son départ, qui, ainsi que l'a déclaré Mme EC, s'apparentait à un roulement, ne saurait lui être reprochée.

Concernant Mme RL, sa responsabilité dans la création de ce stock doit être analysée en tenant compte des circonstances dans lesquelles elle a assuré l'intérim de la direction du SPIP de début juillet au 2 novembre 2009 :

- le départ de M. RM a été réalisé très rapidement, sans préparation ; en outre, alors que M. RA a été nommé pour lui succéder le 11 août 2009, il n'a pris ses fonctions que le 2 novembre. M. RS a indiqué que M. RM a quitté son poste « *de façon précipitée, il est parti trois semaines après m'en avoir informé, je n'ai pas l'impression qu'il y a eu de passage de consignes avec Mme RL* »,
- ainsi que l'a déclaré Mme RN, « *Mme RL avait du mal à occuper à la fois les fonctions d'adjointe du DSPIP, de responsable du milieu ouvert au niveau du 44, et de responsable de l'unité milieu ouvert de Nantes. En termes de positionnement et de management, de prise de décisions et de méthodologie de travail, M. RA estimait qu'elle n'était pas à sa place en qualité d'adjointe car elle manquait de rigueur en termes de formalisation de procédures, de mises à jour, de respect des délais, toutes qualités indispensables à la fonction d'adjoint. [...Même si elle] avait laissé le*

souvenir d'une personne impliquée dans son travail, anxieuse et très soucieuse de bien faire » dans ses précédentes affectations, il n'apparaît pas qu'elle ait des capacités suffisantes d'animation de service : « Je pense que si vous lui donnez un domaine spécifique de compétences, elle s'y impliquera à fond. En revanche, pour occuper les fonctions d'adjoint au DSPIP, ce qui implique une hauteur de vue et d'analyse, elle avait des difficultés pour mener de front toutes ses missions ». En outre, selon M. RS, « Mme RL avait une telle proximité avec les personnels de l'antenne qu'elle n'était pas capable d'imposer ses décisions »,

- pendant son intérim, Mme RL n'a pu s'appuyer que sur le seul cadre du SPIP en poste à Nantes, alors que celui-ci est unanimement considéré comme un fonctionnaire de faible capacité. Ainsi, Mme RN a-t-elle déclaré qu'il avait été « déplacé du milieu fermé au milieu ouvert par M. RM, car son travail ne répondait pas aux attentes de son chef de service et qu'il avait de grosses difficultés relationnelles avec l'équipe des personnels d'insertion et de probation sur la maison d'arrêt ». Sa dernière évaluation relève d'ailleurs son inexpérience en qualité de chef de service,
- la solitude de Mme RL a été renforcée par l'absence de tout soutien de la part de la DISP : aucun cadre de cette direction ne s'est déplacé au SPIP de Nantes pendant la durée de l'intérim. M. DT a déclaré à ce sujet que Mme RL « n'a pas bénéficié de soutien particulier dans la mesure où elle ne m'a pas sollicité ou fait part de difficultés particulières », ce que M. RS a confirmé,
- cet intérim a été effectué à un moment où, ainsi que l'a déclaré Mme RN, le SPIP de Nantes était confronté à des « difficultés liées aux RH, notamment la fin de contrat de certains contractuels »,
- ainsi que l'a démontré l'étude de la DAP du 25 janvier 2011 (annexe 9), 43 des 103 SPIP du territoire national ont fait état de mesures en attente ou non affectées, ce qui établit que cette pratique est fréquente,
- le chiffre de 70 à 80 dossiers ou personnes suivies par CPIP est fréquemment cité, sans pour autant que cette « norme » n'ait apparemment été écrite comme une limite maximale pour garantir un accompagnement individuel de qualité. Or, durant l'intérim de Mme RL, cette « limite » était dépassée.

3.2. La non résorption du stock au cours de l'année 2010

M. RA a rencontré les magistrats de l'application des peines du tribunal de grande instance le 12 mai 2010. Dans le courrier qu'il leur a adressé le 24 mai 2010, ainsi qu'aux chefs de juridiction, dont copie a été transmise au DISP de Rennes, il a informé que seront désormais systématiquement affectées les mesures d'« enquêtes et 723-15, PSEM, PSE, LC, SSJ, SJ », et que s'agissant notamment des SME, seraient affectés « les dossiers sensibles et autres dossiers particulièrement signalés : suivis prioritaires des personnes condamnées pour agressions sexuelles, violences, homicide et blessures involontaires en état alcoolique », avec un « suivi différencié pour les SME à trois ou six mois, suivi intensif uniquement pour les dossiers sensibles ». Il précisait que les magistrats seraient « régulièrement tenus informés de l'état nominatif des mesures qui ne seront pas prises en charge. Nous vous dresserons le 5 de

chaque mois, par courriel, un état détaillé de la situation et la liste des mesures en attente d'affectation » (annexe 10).

Il ajoutait dans ce courrier que les affectations seraient désormais réalisées « *après évaluation par les cadres du SPIP de la priorité à donner aux suivis des dossiers, dans la limite de 135 mesures actives pour un travailleur social à temps plein et 110 pour un temps partiel à 80 %* ».

Interrogé par la mission sur les mesures qu'il avait prises après l'audit pour réduire le stock, M. RA a indiqué qu'il avait en outre « *en septembre désigné des personnels pour prendre en charge prioritairement les 723-15 [...] Dans le même temps j'ai lancé un chantier en équipe de direction sur la réorganisation complète de l'unité milieu ouvert de Nantes qui s'est traduit par la mise en place de 2 pôles, aménagements de peine et mesures de sûreté (SJ, SSSJ et PSEM), et un pôle mesures alternatives, permettant une organisation plus lisible à l'interne et à l'externe et surtout pour spécialiser les personnels pour organiser la performance [...] J'ai exigé de Mme RL, mon adjointe et responsable du milieu ouvert, qu'elle examine avec le cadre du milieu ouvert tous les dossiers qui arrivent pour qu'elle affecte les dossiers particulièrement signalés par le SAP et regarde si les autres méritent une prise en charge. C'est désormais elle, et non plus le secrétariat, qui affecte les dossiers conformément aux préconisations de l'audit. C'est du reste ce travail qui a permis que depuis novembre il n'y ait plus de dossiers « virtuels »* ».

Pour autant, si le stock de mesures non affectées a dans un premier temps connu une diminution, jusqu'à 491 mesures en novembre, il s'est ensuite accru pour atteindre le nombre de 817 mesures en janvier 2011. La répartition de ce stock est toutefois très différente, dans la mesure où à cette date étaient comptabilisés 611 SME, 202 TIG et 4 mesures relevant de l'art 723-15 du CPP. Selon M. RA, cet accroissement du stock, en dépit des mesures prises, résulte du fait que « *les saisines ont été en constante augmentation depuis septembre 2010 [...] que] courant novembre nous avons « nettoyé » sur APPI le nombre de dossiers « virtuels » c'est-à-dire non physiques qui étaient en souffrance, 300 à peu près au total [et qu'en outre] le service a été confronté à plusieurs absences longues depuis juillet [...] et la suppression de deux postes de contractuels en septembre ainsi que le départ d'une CPI* ».

L'argumentation de M. RA concernant les « *dossiers virtuels* » ne résiste pas à l'analyse, dans la mesure où il s'agit de dossiers créés par le service de l'application des peines qui n'avaient pas été traités, et ne peut en conséquence être considéré comme un nouveau flux.

Pour ce qui concerne la DISP de Rennes, qui a été informée de l'évolution du stock les 9 août, 9 novembre et 16 décembre 2010, au même titre que les magistrats du tribunal de grande instance, Mme RN a reconnu que ni elle, ni son service « *n'avons pris aucune initiative par rapport à la découverte de ces dossiers non affectés [...] : je n'ai pas eu de directives pour intervenir* ». De même, pour son successeur, Mme RR « *la problématique du stock n'a pas fait l'objet d'un traitement particulier à cette occasion [du dialogue de gestion]* ». M. DT, adjoint au DISP, référent du fonctionnement et des missions des SPIP, a indiqué que M. RA lui avait déclaré « *que compte tenu de la charge de travail des CPIP, [l'affectation des dossiers du stock] entraînerait une levée de boucliers et qu'il était plus sage d'attendre la mission d'audit* ». A la question de savoir si la DISP avait ensuite mis en place un outil de suivi mensuel de la résorption du stock, il a répondu « *non, mais M. RA avait de lui-même mis en place un outil de suivi qu'il nous a transmis au mois d'août* ». M. RS l'a confirmé, en

ajoutant « *je n'ai pas demandé non plus à mon adjoint ou à la DIP [Mme RN puis Mme RR] d'avoir un regard plus vigilant sur cette situation* ».

A l'initiative de M. RS, une étude a toutefois été lancée, au cours de l'année 2010, destinée à évaluer la charge de travail des SPIP afin de vérifier si « *les demandes d'effectifs supplémentaires correspondent à des besoins liés à l'activité* ». Selon cette étude, encore provisoire et non validée par l'administration centrale, l'effectif du SPIP de Nantes serait en déficit de quatre équivalents temps plein (ETP).

Au total, alors que les fiches-constat de l'audit ont été transmises le 4 juin 2010 avec notamment, parmi les 77 préconisations, que soient « *données les instructions pour une attribution sans délai des 690 mesures en instance à l'antenne de Nantes et fixés des objectifs* », le stock des mesures non affectées n'a pas été résorbé, et s'est même accru. Pourtant, dans son courrier de transmission du rapport d'audit à la DISP de Rennes du 29 septembre, le DAP indiquait « *je vous demande tout particulièrement d'accompagner le directeur du SPIP dans la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations de l'ISP* ».

Cette absence de prise en compte des directives expresses du DAP de la part tant des responsables de la DISP, dont ceux du département insertion et probation, que du DSPIP, relatives à la mise en œuvre des préconisations de l'audit, portant sur la résorption du stock de mesures non affectées, est critiquable et engage a responsabilité de ces fonctionnaires.

Toutefois, l'appréciation disciplinaire qui pourrait en résulter doit être effectuée en tenant compte de plusieurs éléments :

- les magistrats du tribunal de grande instance n'ont pas réagi lorsque M. RA leur a indiqué qu'il n'affecterait pas immédiatement tous les dossiers à des personnels d'insertion et de probation,
- ils ont été tenus informés dès le 9 août 2010, puis aux mois de novembre et décembre, de la liste des dossiers non affectés, sans que cela ne suscite de réaction,
- la vice-présidente du service de l'application des peines a écrit le 1^{er} décembre 2010 au DISP, avec copie au DSPIP, que « *l'effectif disponible actuel [du SPIP] ne peut permettre de faire face sérieusement et de façon conséquente à l'importance du nombre de personnes suivies ainsi que le nombre de mesures affectées* » (annexe 11),
- les risques de réaction des personnels au sein du SPIP de Nantes rendaient particulièrement difficile l'affectation immédiate de mesures supplémentaires, même si, selon le DSPIP, « *les OS se sont montrées plus neutres dans leur approche de la mission d'audit* » après la présentation qui leur en a été faite par le chef de l'ISP le 31 mars 2010 avant le déplacement des inspecteurs,
- à la date des instructions du DAP, ni le SPIP ni la DISP ne disposaient d'indicateurs fiables permettant de déterminer si les CPIP de l'antenne milieu ouvert de Nantes étaient en capacité d'absorber le stock, de surcroît au moment où la mise en œuvre des réformes issues de la loi pénitentiaire se traduisait par de nouvelles missions des SPIP,
- le DSPIP de Nantes n'est pas resté inactif à l'issue de l'audit, car plusieurs préconisations ont été mises en œuvre.

4. Analyse du suivi dont a bénéficié M. MEILHON

4.1. Pendant sa détention

4.1.1. Par l'antenne milieu fermé du centre pénitentiaire de Nantes

4.1.1.1. Pendant son incarcération à la maison d'arrêt de Nantes (du 31/8/2003 au 16/11/2005)

L'analyse des 27 comptes rendus d'entretien rédigés par le fonctionnaire d'insertion et de probation qui suivait M. MEILHON montre que celui-ci a bénéficié d'un suivi effectif pendant toute la durée de son séjour à la maison d'arrêt.

4.1.1.2. Pendant son incarcération au centre de détention de Nantes (du 16/11/2005 au 24/02/2010)

Après que sa condamnation à six ans d'emprisonnement par la cour d'assises pour vols avec arme est devenue définitive, M. MEILHON a été transféré au centre de détention du centre pénitentiaire de Nantes. Dans un premier temps, il a été suivi jusqu'en mai 2008 par Mme MT, CPIP. Les comptes rendus des entretiens qu'elle a eus avec le détenu démontrent que celui-ci a bénéficié d'un suivi régulier, efficace et de qualité ; en outre, trois permissions de sortir ont été accordées, et un dossier de semi-liberté a été présenté en débat contradictoire.

De plus, Mme MT, qui s'inquiétait d'une « sortie sèche », a interrogé le parquet du tribunal de grande instance de Nantes aux fins de savoir si M. MEILHON allait être suivi à sa libération au titre de son sursis avec mise à l'épreuve prononcé par la cour d'assises le 9 mars 2001 pour des faits de viol et d'agression sexuelle (annexe 7).

Enfin, Mme MT a pris soin de rédiger *« une synthèse de ce que je pensais, à l'attention de mon collègue qui prenait ma suite dans ce dossier [M. CR, CPIP, en mai 2008] J'ajoute que j'ai eu surtout un échange oral approfondi avec mon collègue, sur ce détenu comme sur les autres [...] Je n'ai pas fait d'alerte formalisée pour M. CR [concernant M. MEILHON], car pour moi, il n'y a pas de dossier pour lequel on puisse dire que celui-ci est à risque et qu'un autre ne l'est pas. Mais au moment où je suis partie, il m'apparaissait impératif que le suivi psychologique soit poursuivi. Pour moi une sortie sèche devait être évitée et il m'apparaissait important qu'il y ait un relais »*.

Dans cette synthèse, on peut lire qu'après son *« évasion dans le cadre d'une permission de sortir à quelques jours d'un débat contradictoire qui lui aurait très certainement permis de sortir en semi-liberté [...], M. MEILHON*], qui avait beaucoup évolué à l'époque, a depuis son retour d'évasion considérablement régressé. Il porte une haine froide à l'égard de son ex-compagne, sa mère, son fils sur lequel il est prêt à se venger. Il en veut à la Justice en général de ses propres agissements. Besoin d'un suivi psychologique + + + Difficile de construire

quelque chose pour la sortie, élément pourtant essentiel, M. MEILHON me paraissant dangereux pour les autres comme pour lui-même ».

Le suivi par Mme MT a donc été pertinent et paraît exemplaire. Il convient à ce sujet de mentionner que lorsqu'elle a été entendue par la mission, Mme MT a tenu à ajouter « *avec M. MEILHON j'ai essayé de faire le suivi le plus complet possible, mais avec le nombre de dossiers que j'ai actuellement, je serais incapable de faire à nouveau comme cela. La masse de travail qu'on a maintenant ne permet pas de faire des entretiens aussi approfondis et aussi fréquents : notre travail se résume de plus en plus à faire un pointage des obligations ; mais il n'y a plus le côté humain du suivi, on ne peut voir si la personne est en voie d'insertion ou pas. Pour moi le SPIP de Nantes est dans une situation catastrophique du fait du manque de personnel. Deux contractuels ont été renouvelés, il y a quelques jours, mais il faut les former, et ce sont des contrats de courte durée, il faut le temps qu'ils s'installent et ensuite préparent le relais pour d'autres. Et même avec les vacataires, il y a trop peu de personnel. Des départs ne sont pas remplacés sur le champ. Il y a dans le même temps une augmentation de la charge de travail, avec de plus en plus de rapports, de fin de mesure par exemple, des participations à des commissions ou à des PPR, des missions transversales de réflexion ».*

Le suivi par M. CR, s'il a été effectif, n'a pas été aussi complet et régulier. Ainsi, alors qu'il a été chargé du dossier de M. MEILHON en mai 2008, il n'a reçu ce détenu pour la première fois que le 13 mars 2009. Il a expliqué qu'il avait dû, dans un premier temps, « *prendre connaissance de mon secteur (la Vendée, les Deux Sèvres, Saint-Nazaire et Nantes, qui est un secteur de pondération), en matière de partenaires, d'hébergement, et acquérir une bonne connaissance du fonctionnement du centre de détention [...] il ne m'avait pas sollicité auparavant [...] En outre, je venais de prendre mon poste et il y avait plusieurs détenus à rencontrer. Il n'y a eu aucun signalement du psychologue PEP ou de la détention, relatif à ce détenu, qui aurait rendu nécessaire que je le reçoive plus tôt ».*

Eu égard au fait qu'il n'existe pas d'obligation pour les personnels d'insertion et de probation quant au rythme de leurs entretiens avec les personnes détenues, ni au niveau national, ni au niveau local, aucune faute professionnelle ne peut être relevée à l'encontre de M. CR à ce sujet.

Il apparaît en outre qu'il a reçu M. MEILHON dès qu'il « *a fait un courrier pour me voir parce qu'il avait reçu une lettre de son avocat concernant le placement de son enfant. J'ai relu le rapport de ma collègue. J'ai rencontré le détenu, j'ai fait le point de sa situation. Il était en échec par rapport à son aménagement de peine et il en était conscient, il n'était pas dans une démarche active d'aménagement de peine, il n'était demandeur de rien, et sa fin de peine était fixée à l'époque à la fin 2009 ».*

M. CR a énuméré dans son audition les neuf rencontres ou interventions qu'il a réalisées dans ce dossier, et qui l'ont amené à avoir une vision différente de celle de Mme MT. Pour lui, M. MEILHON ne présentait pas une dangerosité particulière et paraissait en voie de réinsertion. En effet, quand il le rencontre pour la première fois, « *il travaille en atelier depuis janvier 2009. Il bénéficie d'un suivi psychiatrique, et il me dit qu'il va réécrire pour voir un psychologue. Il a repris les versements volontaires [...] il a fait une demande pour une formation préqualifiante en bâtiment ».* Il a par la suite, à l'occasion de l'examen de son dossier en commission de l'application des peines dans le cadre de l'octroi de réductions supplémentaires de peine, « *fourni des billets verts de rendez-vous du psychiatre ».* Peu avant la fin de peine, il a effectué les démarches nécessaires auprès d'un centre de formation

professionnelle, ainsi que celles relatives à « *l'accès au droit, au sujet de la recherche ASSEDIC, l'inscription RSA [...et à] Pôle Emploi* ». Début 2010, donc peu de temps avant sa libération, M. CR l'a revu, pour une ultime rencontre de préparation à la sortie : « *il m'a paru apaisé, comme je l'ai écrit. Il avait eu des réductions supplémentaires de peine qui récompensaient son travail et des versements volontaires. On a fait un point là dessus, et on a parlé de sa sortie. Il ne voulait pas d'aide. On a fait aussi le point sur l'accès aux droits : la carte d'identité, le RSA, la domiciliation et la CMU. On a discuté ensuite par rapport à sa problématique relative aux difficultés qu'il avait avec sa concubine [...]. Il m'a dit qu'ils se remettaient ensemble, et qu'il avait le projet de se réinstaller avec elle. On a parlé aussi de sa mère et sa sœur, et il m'a confirmé qu'il n'avait plus de contacts avec eux. On a repris l'outrage avec le juge, il avait mal vécu cette audience parce qu'il avait le sentiment qu'il n'allait plus revoir son enfant. Il n'a pas fait de menaces à l'encontre du juge, et d'ailleurs à l'audience il avait exprimé des regrets. Je lui ai donné les coordonnées du Centre de formation professionnelle [...] et je sais qu'en mars il [y] a été reçu [...] On a fini en évoquant les convocations qu'il allait avoir pour son sursis avec mise à l'épreuve. Il savait qu'il allait être suivi par les collègues du milieu ouvert. [...] Dans ce cadre on a parlé des obligations de travailler et de soins. Je lui ai expliqué qu'il pouvait aller à l'hôpital ou au CMP* ».

Le dernier écrit de M. CR, daté du 20 janvier 2010, mentionne de manière synthétique que M. MEILHON a obtenu 40 jours de réductions supplémentaires de peine sur les 46 auxquels il pouvait prétendre, et que les problématiques de logement, RSA, CMU, carte d'identité, et domiciliation sont gérées ou en voie de résolution.

Questionné sur le fait qu'il n'avait pas jugé opportun d'alerter tout spécialement ses collègues du milieu ouvert sur le dossier de M. MEILHON, M. CR a expliqué que « *l'évaluation que j'ai faite de la situation de ce détenu ne justifiait pas une telle alerte. Pour moi, il avait fait des efforts depuis que je le suivais. Lors de la dernière commission d'application des peines, on a longuement évoqué ce dossier. Il apparaissait des outrages et des violences à magistrat et à personne dépositaire de l'autorité publique, mais il n'avait pas de problèmes avec des jeunes femmes par exemple. Il était en relation avec sa concubine, et il n'avait pas de difficultés relationnelles ou de problématiques sexuelles* ».

Cette évaluation ne peut être considérée comme une erreur manifeste d'appréciation, tant au vu des arguments développés par M. CR qu'à la lumière des décisions de réduction supplémentaires de peine prises par le juge de l'application des peines.

4.1.2. Par le SMPR du centre pénitentiaire de Nantes

M. MEILHON a bénéficié d'une prise en charge par le service médico-psychologique régional (SMPR) du centre pénitentiaire de Nantes durant sa dernière incarcération.

Si la nature des soins ambulatoires proposés à l'intéressé n'a pu être établie car relevant du secret médical, il ressort des auditions effectuées et des pièces recueillies par la mission que M. MEILHON a effectivement fait l'objet d'un suivi psychiatrique, en particulier de son arrivée au centre de détention en février 2006 jusqu'au 24 février 2010, date de sa libération.

Ainsi qu'il est mentionné dans le rapport du 4 janvier 2007 relatif à la demande de semi-liberté qu'il avait déposée, rédigé par Mme MT : « *il a été suivi par un infirmier psychiatrique d'octobre 2003 à la mi-2005, selon ses dires il l'a été en août et septembre 2005. Il voit un psychiatre depuis février 2006. Nous pensons que ce dernier suivi explique pour beaucoup la très notable évolution positive dans son comportement au cours des derniers mois [...] il a ainsi appris à reconnaître puis à gérer son impulsivité par la parole et la prise de distance* ».

Au soutien de cette demande d'aménagement de peine, Mme MT a précisé : « *M. MEILHON étant volontaire pour poursuivre son suivi psychologique (le lien a d'ailleurs été fait avec l'extérieur à sa demande) il conviendrait dès maintenant d'envisager une autorisation pour se rendre au CMP de Beauséjour sur justificatif de rendez-vous à remettre au CSL* ». Elle concluait « *il s'est investi dans une formation, le paiement des parties civiles, mais surtout, dans un suivi psychologique qui lui est bénéfique* ».

Dans un courrier daté du 23 novembre 2006, adressé à Mme MT, M. MEILHON a écrit : « *Pouvez vous, aussi voir avec Mme LE du SMPR, car je souhaiterais continuer mon suivi à l'extérieur. Je la rencontre le 5 décembre* ». Le 24 novembre, Mme MT lui a répondu : « *...pour la continuité de vos soins psy, je vous invite à en discuter directement avec votre thérapeute, en l'occurrence le Dr LE que vous devez rencontrer le 5 décembre. Je me tiens à sa disposition pour tout renseignement au besoin* ».

Par ailleurs, dans son rapport d'expertise psychiatrique du 16 décembre 2006, le Docteur HH, psychiatre des hôpitaux au CHU de Nantes, indiquait : « *au CD, il est suivi par un psychiatre, le Dr LE, tous les mois, depuis février* ».

De même, s'agissant du suivi psychiatrique ou psychologique de M. MEILHON, Mme MT a déclaré « *Il a vu le docteur LE avec laquelle ça se passait bien : il en parlait en termes positifs, mais à son retour après l'évasion, il la critiquait [...] Je sais toutefois qu'il a obtenu des réductions supplémentaires de peine notamment parce qu'il a poursuivi ses soins* ».

Lors de son audition, M. CR a confirmé que M. MEILHON avait continué à poursuivre ses soins jusqu'à sa libération : « *il bénéficie d'un suivi psychiatrique, et il me dit qu'il va réécrire pour voir un psychologue [...] Je l'ai revu le 5 janvier 2010 par rapport à ses réductions supplémentaires de peine, et comme pour la fois précédente j'ai fait une fiche spécifique. Pour les soins psychiatriques, j'ai mentionné « suivi au besoin », c'est-à-dire qu'il y va quand il ressent le besoin* ».

L'examen des ordonnances des magistrats chargés de l'application des peines ayant accordé des réductions supplémentaires de peine atteste de ce suivi psychiatrique qui a été l'un des critères retenus pour apprécier le montant des réductions de peine supplémentaires octroyées :

Date des ordonnances	Quantum accordé	Quantum de réduction ouvert
Ordonnance du 5 septembre 2006	60 jours (« <i>soins entrepris à/c du 02/2006</i> »)	3 mois
Ordonnance du 11 décembre 2007	0 jour (« <i>absence de justificatifs</i> »)	3 mois

Ordonnance du 7 avril 2009	45 jours (<i>« quelques rendez-vous [...] vous devez vous investir dans des soins réguliers »</i>)	3 mois
Ordonnance du 5 janvier 2010	40 jours	44 jours
Ordonnance du 5 janvier 2010	40 jours	44 jours

Enfin, son suivi psychiatrique avait apparemment été bénéfique, puisqu'il a motivé un des attendus du jugement correctionnel du 30 juin 2009 l'ayant condamné à un an d'emprisonnement dont six mois SME pendant deux ans pour outrage et menaces à magistrat : M. 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 SMPR »*.

4.2. A sa libération

4.2.1. Le transfert du dossier du milieu fermé au milieu ouvert

La libération de M. MEILHON le 24 février 2010 entraînait immédiatement et de droit sa soumission aux obligations du SME auquel il avait été condamné par le tribunal correctionnel pour outrages et menaces à magistrat, qui lui avaient été notifiées à l'audience. Le secrétariat de l'antenne milieu ouvert avait été saisi sur APPI le 24 novembre 2009 par le service de l'application des peines et avait reçu de celui-ci le dossier papier (jugement de condamnation, notification des obligations, B 1, copie de la POP) le 7 septembre 2009. En revanche, le dossier de suivi du détenu provenant du milieu fermé n'est parvenu au secrétariat que le 8 avril 2010.

Mme RL n'a pas été en mesure d'expliquer ce délai de transmission : *« je ne sais pas : peut-être un problème de personnel ou le milieu fermé a considéré que le dossier n'était pas prioritaire et a tardé à l'envoyer. Les dossiers en général sont envoyés au fur et à mesure des libérations, parce qu'il n'y en pas très fréquentes, le milieu fermé n'attend pas qu'il y ait plusieurs dossiers »*.

En tout état de cause, ce délai de 43 jours était sans conséquence, puisque l'affectation à un CPIP du milieu ouvert pouvait être réalisée dès que le service de l'application des peines avait saisi le SPIP.

Lorsque le dossier du milieu fermé a été pris en compte au secrétariat du SPIP, il ne comportait pas de synthèse comportementale, mais les seules annotations synthétiques rédigées par M. CR à la date du 20 janvier 2010, qui ont été analysées supra. La circulaire du Garde des Sceaux du 19 mars 2008 n'impose pas la rédaction d'une telle synthèse ni même d'un rapport de liaison, et M. RA a reconnu qu'il ne l'avait pas imposée, même s'il en ressentait le besoin : *« je n'ai pas fait de note de service, mais j'ai l'intention d'en faire une [...] J'ai prévu de mettre en place une fiche de liaison »*.

Par ailleurs, M. CR n'a pas estimé nécessaire d'alerter spécialement l'attention des cadres du SPIP sur le cas de M. MEILHON, considérant que les conditions de sa réinsertion paraissaient réunies.

4.2.2. L'organisation de son suivi médical après sa libération

Le guide méthodologique de septembre 2004, relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues rappelle que *« la prise en charge médicale des personnes détenues prend tout son sens si elle s'inscrit dans la durée, c'est-à-dire au-delà du séjour en prison »*.

C'est ainsi que lorsqu'un suivi psychiatrique a été entrepris par une personne détenue et qu'il s'avère nécessaire de le poursuivre, il appartient au médecin du SMPR de recevoir cette personne avant sa libération et le cas échéant, de l'orienter vers un centre médical adapté à la continuité des soins et des traitements.

L'organisation du suivi médical de M. MEILHON après sa libération relevant des autorités de santé, la mission n'a pu recueillir aucune information sur son éventuelle prise en charge sanitaire après sa libération. En particulier, le SPIP qui exerce sa mission en étroite collaboration avec les équipes sanitaires, n'est pas en mesure de savoir si le suivi psychiatrique qu'avait entamé M. MEILHON au sein du centre pénitentiaire de Nantes a été interrompu postérieurement à sa libération.

Selon M. CR, *« je lui ai dit [à M. MEILHON] qu'il pouvait être suivi par l'hôpital ou le CMP, et quand je l'ai vu le 21 janvier rien ne lui avait été dit à ce sujet par le SMPR. A ma connaissance, il n'y avait aucun contact entre le SMPR et un psychiatre ou un psychologue extérieur à l'établissement pour qu'il suive des soins à l'extérieur. Normalement le SMPR fait le lien avec le CMP »*.

Si elle est avérée, cette rupture des soins peut avoir été d'autant plus dommageable que la fragilité de M. MEILHON avait été identifiée, notamment à l'occasion des expertises réalisées dans le cadre des procédures judiciaires antérieures.

Il paraîtrait donc opportun de vérifier si M. MEILHON a été reçu par un médecin du SMPR dans le cadre de la préparation à sa sortie et si, le cas échéant, l'organisation d'un suivi psychiatrique a été mise en place. La vérification de ces éléments de nature médicale ne relève pas de la compétence de l'ISP.

Par ailleurs, la mission a constaté l'absence de partage d'informations opérationnelles entre les acteurs pénitentiaires et les acteurs de santé intervenant au centre pénitentiaire de Nantes. C'est ainsi que Mme MT a observé que *« le service médical ne donne aucun renseignement sur les détenus qui sont suivis. Il n'y a aucun échange possible dans ce domaine, donc je n'en connais que ce que M. MEILHON m'en a dit »*.

L'IGSJ dans son rapport de 2006 avait déjà relevé : *« Les deux administrations concernées (Justice et Santé) devraient approfondir les réflexions déjà engagées pour définir un protocole de secret partagé aux termes duquel le praticien devrait à tout le moins communiquer au travailleur social l'information selon laquelle un condamné suit ou non les soins qui lui sont imposés, à l'exclusion de tout autre renseignement de nature médicale. Le*

guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues se révèle être, en effet, insuffisamment explicite sur ces points ».

Or au sein du centre pénitentiaire de Nantes, les représentants du SMPR ne participent qu'à la seule commission pluridisciplinaire unique prévention-suicide.

4.2.3. Les causes de la non-affectation du dossier à un CPIP

4.2.3.1. Le dossier de M. MEILHON faisait partie du stock de mesures non affectées

Le dossier de M. MEILHON faisait partie des 690 dossiers non affectés dont l'existence a été relevée lors de l'audit de l'ISP. Il était mentionné dans le premier listing des dossiers non affectés transmis le 9 août 2010 aux juges de l'application des peines, au procureur de la République et au DISP.

Ces transmissions n'ont suscité aucune réaction, tant de la part des magistrats concernés que de la hiérarchie de M. RA. Ainsi que l'a déclaré Mme RL, « *cette liste devait permettre au SAP de signaler toutes difficultés ou attentes et en l'espèce je n'ai eu aucun signalement* ».

4.2.3.2. La méconnaissance du sursis avec mise à l'épreuve prononcé par la cour d'assises des mineurs le 9 mars 2001

Ainsi qu'il a été indiqué au § 2, le SPIP n'a pas été saisi du sursis avec mise à l'épreuve auquel M. MEILHON avait été condamné en 2001 par la cour d'assises de mineurs de Loire-Atlantique, et en présence de deux mesures de SME à prendre en charge à cette date, dont une dans le cadre d'une condamnation notamment pour des faits de viol, la décision prise par Mme RL de ne pas affecter le dossier de M. MEILHON après sa libération, aurait été différente.

En effet, la stricte application des règles d'affectation des dossiers de SME, formalisées dans le courrier du 24 mai 2010 de M. RA, impliquait le suivi des « *dossiers sensibles de SME et autres dossiers particulièrement signalés : suivis prioritaires des personnes condamnées pour agressions sexuelles, violences, homicide et blessures involontaires en état alcoolique* ».

En outre, l'analyse de la validité de la mention « *réputée non-avenue* » sur le bulletin n°1 aurait nécessité de la part de Mme RL des connaissances juridiques importantes pour qu'elle puisse remettre en question la pertinence cette mention.

4.2.3.3. Une prise en compte incomplète du dossier

Ainsi qu'il résulte du décret n° 2005-445 du 6 mai 2005, les personnels d'insertion et de probation « *concourent, compte tenu de leurs connaissances en criminologie et de leurs*

compétences en matière d'exécution des peines, à la préparation des décisions de justice à caractère pénal et en assurent le suivi et le contrôle ». La circulaire de référence du 19 mars 2008 précise que « dans le cadre des suivis des personnes placées sous main de justice, il revient aux personnels d'insertion et de probation d'évaluer et d'analyser les situations individuelles, la prévention de la récidive comportant deux composantes, une dimension criminologique et une dimension sociale ».

Ainsi que l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport de 2010, cette circulaire « a consacré la généralisation de pratiques professionnelles centrées sur les personnes placées sous main de justice (suivi différencié, programme de prévention de la récidive) et redéfinit également les spécificités du métier de CPIP, appuyé sur une capacité d'analyse du profil criminologique des personnes suivies ». Pour autant, la Cour stigmatisait le « bilan encore mitigé » du fonctionnement des SPIP, relevant à cet égard « les limites de la formation théorique [des CPIP] en matière de sociologie et de criminologie, ce qui affecte la capacité des stagiaires à effectuer un diagnostic des personnes suivies ». Cette observation est transposable aux CPIP d'expérience.

Mme RL a déclaré avoir décidé de ne pas prioriser le dossier de M. MEILHON lorsqu'il s'est agi de l'affecter à un CPIP du milieu ouvert de Nantes, « par rapport aux critères convenus avec le service d'application des peines [du tribunal] en mai 2010 [ce dont il résultait qu'il ne s'agissait pas d'une PPSMJ prioritaire]. Par ailleurs, comme il venait du milieu fermé j'avais son dossier duquel il résultait qu'il avait une construction de sortie et qu'il était en évolution positive. Il est dit dans le dossier qu'il est calme, ce que j'ai traduit comme le fait qu'il était en bonne disposition pour sortir. Enfin j'ai priorisé des dossiers que j'ai considéré comme étant plus sensibles ». Mme RL a ajouté que « le motif de condamnation ne rentrait pas dans les critères nécessitant une affectation immédiate, et à une date que je ne peux préciser, j'ai lu la fin des annotations de M. CR dans le dossier « fiche de suivi entretiens », et il mentionnait que celui-ci bénéficiait de la CMU et d'un hébergement, et dans le même temps j'avais des dossiers à affecter qui étaient prioritaires. [Ces annotations ont suffi, car] dans le flot de mes tâches je ne peux pas aller au delà. Il n'y a pas de fiche de liaison milieu fermé-milieu ouvert. Certains personnels d'insertion et de probation le font mais c'est leur pratique à eux ».

La référence de Mme RL aux « critères d'affectation convenus avec le service d'application des peines » atteste de l'importance de ceux-ci dans son choix, alors qu'une analyse plus poussée du dossier de M. MEILHON, au regard de son parcours pénal et du suivi psychiatrique dont il a bénéficié en détention, et non des seuls éléments découlant de sa condamnation et de la mesure, aurait pu conduire à une appréciation différente du dossier.

Mme RL l'a reconnu implicitement lorsqu'à la question « ne trouvez vous pas que quelque soit la condamnation de M MEILHON et la non alerte de M. CR, son profil objectif justifiait de vérifier que sa prise en charge psychiatrique entamée à l'établissement devait se poursuivre ? », elle a très honnêtement répondu « dans l'absolu tout à fait. Je ne connaissais pas du tout ce dossier. J'ai dû avoir des dossiers plus graves à affecter prioritairement en même temps que celui-ci. C'est comme ça que je pratique ».

Le simple fait que ces critères se soient traduits courant 2010 par une très forte augmentation du nombre de mesures de SME non affectés (611 en janvier 2011 contre 357 en avril 2010) atteste que la définition de critères de priorisation destinés à résorber un stock, principalement

fondés sur la nature des mesures et les motifs de condamnation, est en soi insuffisante pour révéler la nécessité d'une continuité dans une prise en charge.

Ainsi qu'indiqué dans la récente note du DAP du 27 janvier 2011, désormais, « *la seule qualification pénale ne peut suffire à évaluer et à déterminer le niveau et les modalités de prise en charge de la personne placée sous main de justice. En effet, il est indispensable que soit opérée, dès la saisine du SPIP, une évaluation de la situation de la personne concernée notamment au regard de ses antécédents judiciaires et du risque de récidive* ». Dès lors, à l'occasion des protocoles susceptibles d'être établis en lien avec l'autorité judiciaire dans le but de déterminer des priorités de prise en charge des PPSMJ, « *il conviendra d'adopter la plus grande vigilance s'agissant des critères retenus. En effet, le profil pénal et criminologique doit prévaloir sur la seule qualification pénale relative à la mesure devant faire l'objet du suivi par le SPIP* ».

Ainsi, c'est parce que le métier des CPIP, fondé sur la prévention de la récidive, doit désormais s'exercer dans le champ pénal et criminologique, permettant une évaluation criminologique des PPSMJ dans l'objectif d'une meilleure individualisation de la prise en charge en fonction des profils, que la DAP s'est lancée à partir de 2010 dans un chantier devant aboutir à la mise en place d'une méthodologie commune et homogène, le « diagnostic à visée criminologique (DAVC) ». Cet outil, module de l'application APPI, permettra d'établir un diagnostic répondant à des items précis appréhendant le parcours et la situation des PPSMJ sous tous les angles, démarche au terme de laquelle il s'en déduira la nature de sa prise en charge.

Ce vaste chantier est en phase d'expérimentation dans onze sites pilotes depuis le mois d'avril 2010. Si, assurément, cette réforme ambitieuse permettra, avec des moyens et des ressources adaptés, d'améliorer l'appréhension des profils des PPSMJ, elle assurera également une meilleure continuité dans leur suivi, notamment s'agissant des personnes condamnées à des peines mixtes, dont partie dans le cadre d'un SME.

Très concrètement, avec une évaluation via le DAVC et la segmentation, M. MEILHON ne pouvait être appréhendé sous le seul angle de la mesure qui le concerne.

4.2.3.4.L'absence de lien entre le milieu fermé et le milieu ouvert

Dans le cadre de l'audit de fonctionnement du SPIP de Loire-Atlantique, l'ISP avait relevé « *l'insuffisance de coordination entre le milieu ouvert et le milieu fermé* ». Parmi les préconisations qui avaient été formulées, figurait notamment « *la nécessité d'établir du lien entre les services du SPIP du milieu ouvert et du milieu fermé* ».

Or, en l'espèce, il n'y a eu aucune relation autre que la transmission du dossier milieu fermé de M. CR à Mme RL. On peut penser qu'une discussion entre les deux fonctionnaires, à laquelle aurait pu être invitée Mme MT, compte tenu de sa bonne connaissance des antécédents de M. MEILHON et de son analyse criminologique différente de celle de M. CR, aurait permis à Mme RL de faire un choix plus éclairé.

4.2.3.5. La non-utilisation du logiciel APPI

Le déploiement du logiciel APPI, en février 2004, devait répondre à quatre objectifs dont celui d'« *assurer la communication électronique entre le SPIP et les juges de l'application des peines et entre le milieu ouvert et le milieu fermé* ». L'IGSJ dans son rapport de 2006, relatif à la « *mission sur le fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation* » relevait déjà que « *l'application APPI n'[était] pas encore utilisée de façon optimale* ».

De même, la Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2010, a préconisé de « *faire évoluer les modalités de suivi des personnes placées sous main de justice dans les applications informatiques (notamment APPI) vers le suivi global des personnes* ».

Le pré-rapport d'audit de l'ISP du SPIP de Loire-Atlantique a relevé que « *les supports informatiques n'[étaient] guère utilisés* » et que seule « *la secrétaire réalise l'enregistrement du dossier* » et « *la fermeture des dossiers dans APPI* ». Le constat d'une sous-utilisation du logiciel APPI avait fait l'objet d'une préconisation, « *veiller à l'utilisation régulière des outils informatiques, notamment APPI* », puisqu'il avait été relevé « *la circulaire du 19 mars 2008 indique que les modalités de contrôle de l'activité des agents s'effectuent au travers de leurs différents rapports transmis via APPI pour validation. Pourtant, tous les rapports ne sont pas établis, notamment pour les mesures de SME* ».

M. CR a du reste confirmé « *avant il n'y avait rien marqué du tout sur APPI par aucun personnel d'insertion et de probation* » du milieu fermé. Toutefois, à la suite de l'audit, M. RA a rappelé, par courriel en date du 28 mai 2010, adressé à un certain nombre de personnels, que la formation à ce logiciel était « *nécessaire et obligatoire* ». En outre, par note de service du 10 septembre 2010, il a rendu obligatoire l'utilisation d'APPI pour la rédaction des rapports par les personnels (annexe 12). Cependant, il tolère encore que les comptes-rendus d'entretien continuent à être rédigés de manière manuscrite et versés dans les dossiers papier, ce qui nuit à la qualité de la bonne transmission de l'information entre les services, notamment entre le milieu fermé et le milieu ouvert, ainsi qu'au contrôle en temps réel par la hiérarchie.

Il convient d'observer en outre qu'APPI n'est pas utilisée à l'échelon de la DISP de Rennes, notamment pour le contrôle de l'activité des SPIP, par les chefs du DIP qui n'en maîtrisent pas le maniement. Interrogées sur leurs connaissances et l'utilisation du logiciel Mme RN a indiqué « *je n'ai jamais utilisé APPI, le service unité aménagements de peines faisait des statistiques* » et Mme RR, a précisé « *Non, à la question [...] de savoir s'il convenait de connaître APPI, ma prédécesseur, qui ne le connaissait pas, m'a répondu dans un premier temps non, puis en fin de compte oui* ».

En outre, après la transmission des préconisations de l'audit, aucune directive se rapportant à la systématisation de l'usage d'APPI n'a été transmise par la DISP de Rennes au SPIP de Loire-Atlantique, pas plus qu'aux autres SPIP de la direction interrégionale. L'usage d'APPI dans toutes les phases de suivi d'une PPSMJ doit être généralisé, son utilisation doit faire l'objet d'un contrôle des responsables hiérarchiques et la fiabilité de d'infocentre doit être renforcée à chaque strate afin d'établir des alertes.

4.3. La charge de travail de l'antenne du SPIP de Nantes

4.3.1. Des effectifs en régression en 2010

Il ressort du tableau relatif à la préparation de la mobilité des CPIP pour l'année 2010, réalisé par le bureau RH3 de la DAP, que l'effectif-cible de l'antenne de Nantes était évalué à 31 ETP, répartis d'après le service des ressources humaines de la DISP de Rennes, en 10 postes pour le milieu fermé de cette antenne et 21 pour le milieu ouvert. Or, ce tableau n'identifiait que 27 postes, soit un déficit de quatre unités.

Afin de combler partiellement ce déficit, l'administration centrale a d'abord proposé pour l'antenne de Nantes deux, puis quatre postes, sur un total de 12 emplois pour l'ensemble de l'interrégion Bretagne-Pays de Loire-Basse Normandie.

A l'issue de la commission administrative paritaire qui s'est tenue du 1^{er} au 3 juin 2010, seuls trois des quatre postes offerts à la mobilité ont été pourvus. Selon M. RA, « *il y a eu une injonction de la DI de réaliser le PPR au centre de détention et j'ai donc affecté un des quatre agents [en réalité trois] pour cela* », ce que M. RS a contesté « *même si les PPR pour moi sont prioritaires* ».

Ces trois agents ont été affectés au milieu fermé de l'antenne de Nantes, mais dans le même temps, deux CPIP du milieu fermé ont rejoint le milieu ouvert. Parmi ces agents, un bénéficiait d'un temps partiel de 20 %, et l'autre d'un détachement syndical de 70 %.

Ainsi, alors que le déficit originel du milieu ouvert de l'antenne de Nantes était de quatre postes, celui-ci n'a finalement été comblé qu'à hauteur de 0,8 ETP. Au total, la mobilité 2010 s'est soldée pour cette antenne par une diminution de 2,2 ETP.

Evaluation RH3 effectifs cibles de l'antenne de Nantes		Evaluation RH3 du déficit		Evaluation DISP du déficit	Postes proposés à la mobilité 2010	Postes pourvus à la CAP de juin 2010	ETPT Après affectation	
<i>MF</i>	<i>MO</i>	<i>Identifiés</i>	<i>Retenus</i>	<i>Antenne</i>	<i>Antenne</i>	<i>Antenne</i>	<i>MF</i>	<i>MO</i>
10	21	4	2	4	4	3	10,2	17,3

4.3.2. Un nombre important de temps partiels et d'absences

L'état des effectifs de l'antenne milieu ouvert de Nantes au cours de l'année 2010 fait apparaître un nombre de 18 personnes en janvier, 17 de février à août, consécutivement à un départ en retraite, et 20 de septembre à décembre.

Déduction faite des temps partiels, cet effectif ne représentait en réalité, à partir de septembre 2010, que 17,3 ETPT, desquels doivent être en outre déduits, selon le directeur des

ressources humaines de la DISP, 0,5 ETPT correspondant à un agent à mi-temps thérapeutique depuis novembre 2010, qui n'a de surcroît pas repris son activité dans l'attente de la décision du comité médical, et 0,3 ETPT pour un autre agent en position de détachement syndical.

Ainsi, l'effectif opérationnel du milieu ouvert du SPIP de Nantes, était en septembre 2010, de 16,5 pour un effectif-cible de 21 postes.

En outre, il ressort des éléments produits par la DISP (annexe 13), qu'au cours de l'année 2010, 1094,5 jours d'absence ont été comptabilisés, en ce non compris 46,5 jours d'absence syndicale, répartis comme suit :

- 522, 5 jours de congé de maladie ordinaire,
- 238 jours de congé longue maladie,
- 81 jours de congé longue durée,
- 8 jours d'absence pour garde d'enfant,
- 245 jours de congé maternité.

Il convient d'observer que trois agents ont cumulé à eux seuls 616 des 760 journées de congé maladie répertoriés.

En définitive, le taux d'absence annuel du service a atteint en 2010 31 %¹ de l'effectif cible alors qu'il est de 6,8% au plan national², tous corps confondus : cette différence est très considérable.

4.3.3. La charge de travail des agents

Dans son rapport de 2006 dont l'un des objectifs consistait à déterminer la charge de travail des SPIP par activité et pour chaque acteur d'un service, l'IGSJ a constaté que « *la pluralité des organisations et des modes d'intervention des différents personnels d'insertion, l'utilisation parcellaire de l'application APPI [...] n'ont pas permis de déterminer avec exactitude la charge de travail de chacun des acteurs des SPIP* ».

De manière similaire, la Cour des comptes relevait en 2010 que « *les données contenues dans APPI, s'agissant du nombre de mesures suivies en milieu ouvert par les SPIP, semblent manquer de fiabilité. La DAP explique ce point par l'appropriation encore inégale d'APPI par les SPIP et par les défaillances manifestes de l'infocentre. Elle l'explique également par les difficultés d'articulation que rencontrent parfois les SPIP et les greffes des juges de l'application des peines dans le traitement informatique des mesures et dans l'archivage des mesures terminées* ». La Cour en concluait que « *ces éléments plaident dès lors pour la fiabilisation des données saisies dans APPI, la consolidation rapide de son Infocentre* ».

Dans le cadre de son enquête, l'ISP s'est trouvée confrontée aux mêmes difficultés, s'agissant des données relatives au SPIP de Loire-Atlantique, qui ne lui ont pas permis de déterminer de façon fiable la charge de travail de ses agents.

¹ 1094 jours d'absence / 210 (nombre de jours moyen annuel travaillés des CPIP) = 5,20 ETP/16,5 ETP opérationnels = 31 %].

² Cf. Bilan social 2009 réalisé par le bureau RH1, p. 9.

Ainsi, par exemple, alors que les inspecteurs avaient procédé en avril 2010, dans le cadre de l'audit de ce service, à un comptage manuel des dossiers non affectés de l'antenne milieu ouvert de Nantes dénombrant 690 mesures, l'extraction réalisée sur l'Infocentre APPI dans le cadre de l'enquête fait ressortir un nombre de 820 mesures non affectées. Sauf à considérer que l'ISP n'avait pas eu accès à tous les dossiers non affectés lors de l'audit, cet écart de 130 mesures n'est pas compréhensible.

De même, alors que M. RA a fait état d'un nombre de 733 mesures non affectées au mois de décembre 2010, les données d'Infocentre font apparaître 197 mesures seulement. Au mois d'août 2010, le SPIP comptabilisait 546 mesures non affectées, alors qu'Infocentre en indiquait 697.

Dans ces conditions, s'il apparaît que l'antenne milieu ouvert du SPIP de Nantes aurait connu une augmentation certaine des mesures dont elle a été saisie en 2010 (+11,6 % selon Infocentre, soit 2511 mesures au mois de janvier contre 2804 en décembre, avec de considérables variations mensuelles), l'ISP n'est toutefois pas en mesure d'attester la fiabilité de ces données.

Il en est de même, s'agissant du nombre de mesures affectées aux CPIP de l'antenne, qui apparaît s'être également accru de 28 % dans le même temps, soit 2036 mesures au 1^{er} janvier 2010 contre 2607 au 1^{er} décembre 2010.

Par conséquent, à l'instar des conclusions auxquelles était parvenue l'IGSJ en 2006, l'ISP n'a pas été en capacité de déterminer précisément la charge de travail des CPIP de l'antenne milieu ouvert de Nantes, le nombre de dossiers par agent variant, en fonction de l'origine des données, entre 120 et 170 mesures.

Dès lors, il n'a pas été possible de vérifier si, comme cela a été avancé par plusieurs personnes entendues, c'est la charge de travail de ce service qui expliquerait le stock identifié de mesures non affectées et la priorisation des mesures décidées au mois de mai 2010 ayant participé au choix de Mme RL de ne pas affecter le dossier de M. MEILHON.

Seule une revue complète et exhaustive de l'ensemble des dossiers du service permettrait de déterminer précisément cette charge.

Conclusion

Il ressort de l'analyse de la direction des affaires criminelles et des grâces que M. MEILHON aurait dû, à sa libération le 24 février 2010, être suivi pour deux SME prononcés l'un des chefs de viol, agression sexuelle et violences aggravées, et l'autre pour outrages et menaces à magistrats en récidive.

Le SPIP de Loire-Atlantique n'a été saisi que de cette dernière mesure. Or, s'il avait également été saisi du premier SME, l'orientation donnée par ce service au dossier de M. MEILHON n'aurait pas été la même, du fait des règles de prise en charge des mesures de SME qui y prévalaient, et de l'appréciation du profil criminologique de ce probationnaire qui aurait ainsi été différente.

L'absence de prise en charge de M. MEILHON par le SPIP, à sa libération, au titre du SME correctionnel dont il faisait l'objet, s'explique par plusieurs dysfonctionnements.

Tout d'abord, l'existence d'un stock important de mesures non affectées : initié peu avant que M. RM quitte son poste de DSPIP fin juin 2009, il s'est accru durant l'intérim assuré par son adjointe Mme RL, de juillet au 2 novembre 2009, et le nouveau DSPIP M. RA n'est pas parvenu à le résorber après qu'il en a eu connaissance.

Ensuite, l'absence de lien entre les milieux fermé et ouvert du SPIP n'a pas permis à Mme RL d'appréhender rapidement et précisément les éléments de personnalité de M. MEILHON, pour lesquels elle n'a bénéficié d'aucun signalement particulier qui lui aurait permis de prendre une décision plus éclairée. La sous-utilisation du logiciel APPI, facilitant la mise en commun d'informations entre les services, ainsi que l'absence d'échanges et d'informations partagées avec les autorités médicales du SMPR qui suivaient M. MEILHON, ont contribué à ce déficit de communication pourtant nécessaire.

Par ailleurs, les critères de priorisation des dossiers mis en place au sein du SPIP à compter du mois de mai 2010, notamment pour tenir compte d'un sous-effectif au regard de l'organigramme cible du service, que l'enquête a confirmé, et dont les magistrats avaient eu connaissance, se sont traduits par des prises en charge des dossiers fondées davantage sur la nature de la mesure et le motif de la condamnation que sur le profil du condamné. En l'espèce ces orientations de service n'ont pas permis d'identifier la nécessité d'une continuité du suivi que nécessitait M. MEILHON.

La responsabilité de ces dysfonctionnements est collective.

Elle incombe à Mme RL qui a laissé s'accroître un stock critiquable de dossiers non affectés sans en informer ni sa hiérarchie, ni les autorités judiciaires mandantes. Elle concerne également M. RA en sa qualité de chef de service puisqu'il n'est pas parvenu à résorber ce stock en dépit des orientations qu'il a prises pour améliorer le fonctionnement de son service depuis qu'il en a pris la direction.

Elle incombe aussi à l'équipe de direction de la DISP de Rennes, M. RS et M. DT, ainsi qu'aux deux chefs du département insertion et probation, Mme RN et dans une moindre mesure Mme RR qui n'a pris ses fonctions que très récemment. Ces fonctionnaires n'ont pas su apporter le soutien nécessaire au SPIP de Loire-Atlantique, d'abord pendant l'intérim de

Mme RL, puis après que le directeur de l'administration pénitentiaire leur a demandé d'accompagner le SPIP dans la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport de l'audit réalisé par l'ISP au mois d'avril 2010.

Pour autant, d'une part, les insuffisances dont ont fait preuve les cadres de la DISP de Rennes, chacun dans leur fonction, s'inscrivent dans un contexte institutionnel ancien, mais encore réel, du service public pénitentiaire, qui a longtemps centré ses priorités sur les enjeux du milieu fermé au détriment de ceux du milieu ouvert.

D'autre part, le défaut de suivi du dossier de M. MEILHON à sa libération, doit être appréhendé dans un environnement d'augmentation constante des mesures prises en charge par l'antenne milieu ouvert du SPIP de Loire-Atlantique, alors que, dans le même temps, ce service a été confronté à un absentéisme très important d'agents pour des raisons médicales.

Dans un tel contexte, marqué par ailleurs par la poursuite de la réforme des SPIP entraînant une évolution des méthodes d'évaluation et des modes de prise en charge des personnes placées sous main de justice, il est nécessaire que la DISP de Rennes accompagne le SPIP de Loire-Atlantique dans l'utilisation d'outils existants, tel le logiciel APPI, qui doit être immédiatement généralisée, à tous les niveaux hiérarchiques, et dans la mise en place d'une organisation et de méthodes de travail permettant à ce service de répondre aux exigences de la prévention de la récidive.

Si dans le cadre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, l'administration pénitentiaire a récemment engagé plusieurs chantiers devant aboutir à une meilleure évaluation et analyse de la population pénale placée sous main de justice, à travers notamment le « diagnostic à visée criminologique », et une prise en charge différenciée en fonction du profil des personnes concernées et non de la mesure qui l'affecte, il apparaît indispensable qu'elle se dote concomitamment d'outils de pilotage et d'évaluation des missions des SPIP.

Le Chef de l'Inspection
des Services Pénitentiaires

Michel PELÉGRY