

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE CONTROLEUR GENERAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTE

Exercices 2017-2024

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 17 juillet 2025.

Procédures et méthodes

- Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

- Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

- L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

- La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

- La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

- Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

- Le présent rapport d'observations définitives est issu d'un contrôle conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

- La Quatrième chambre a contrôlé sur pièces et sur place les comptes et la gestion du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

- Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 17 juillet 2025 par la quatrième chambre, présidée par M. Roch-Olivier Maistre, président de chambre, et composée de Mme Nathalie Casas, conseillère maître présidente de section, M. Rémi Frentz, conseiller maître ainsi que M. Jean-Luc Tronco, conseiller maître et M. Martin Alline, conseiller référendaire en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, et, en tant que contre-rapporteur, Mme Marie Ange Mattei, conseillère maître.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

- Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	4
SYNTHÈSE.....	6
LISTE DES RECOMMANDATIONS	10
INTRODUCTION.....	11
1 DES MISSIONS EXERCEES CONFORMEMENT AUX OBLIGATIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE	12
1.1 Le statut international et le positionnement institutionnel du CGLPL.....	12
1.1.1 Un statut qui répond aux recommandations de l'ONU	12
1.1.1.1 Des engagements internationaux contraignants.....	13
1.1.1.2 Des engagements internationaux respectés	13
1.1.2 Le choix d'une AAI spécifique et les relations avec le Défenseur des droits	15
1.1.2.1 Des champs de compétences qui se recoupent	15
1.1.2.2 Une coordination pragmatique entre les deux autorités.....	16
1.2 Le principal mode d'action du CGLPL : les visites d'établissements	17
1.2.1 Un changement de méthode de comptabilisation des visites	17
1.2.2 Des procédures de contrôle formalisées.....	20
1.2.2.1 La programmation des visites.....	20
1.2.2.2 L'organisation et le déroulement des visites	22
1.2.2.3 L'élaboration des rapports.....	23
1.2.3 Des recommandations à mieux organiser.....	24
1.2.4 Une procédure de suivi déclarative renforcée en 2023 par des visites sur place	25
1.2.5 Un taux de mise en œuvre source de désaccords avec les organisations contrôlées	26
1.2.5.1 Un taux de mise en œuvre faible	26
1.2.5.2 Des appréciations divergentes de la mise en œuvre des recommandations selon les organisations contrôlées.....	30
1.2.5.3 Un dialogue plus étroit à mettre en œuvre avec les administrations.....	34
1.3 Des signalements en diminution.....	35
1.3.1 Des signalements en diminution sur la période 2017 à 2023	36
1.3.2 Un traitement des signalements en voie d'optimisation.....	39
1.3.2.1 Le suivi des signalements est assuré au moyen du logiciel ACROPOLIS	39
1.3.2.2 Des délais de réponse améliorés après une période délicate	39
1.3.2.3 Une plus grande rationalisation des procédures	41
2 UNE GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE GLOBALEMENT MAITRISEE.....	43
2.1 Un taux d'exécution budgétaire satisfaisant et une augmentation modérée des dépenses	44
2.2 Des dépenses immobilières rationalisées	45
2.3 Les frais de déplacement : un poste de dépenses à mieux piloter	49

2.4 Une sécurité des systèmes d'information améliorée	51
2.5 Le respect de la réglementation relative à la commande publique.....	52
3 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES CORRECTEMENT ASSUREE, MALGRE QUELQUES FRAGILITES	54
3.1 L'organisation du CGLPL.....	54
3.2 Une sous-consommation récente du plafond d'emplois.....	55
3.3 Une structure de l'emploi particulière.....	57
3.3.1 Un recours au détachement pour les fonctionnaires imposé par la loi 57	
3.3.2 Un recours significatif à des contractuels de droit public.	58
3.3.3 Un recours important à des intervenants extérieurs dont les modalités de rémunération doivent être sécurisées	58
3.3.3.1 L'indemnisation des intervenants extérieurs	59
3.3.3.2 Le circuit de paiement des intervenants extérieurs.....	60
3.3.4 Une forte représentation de fonctionnaires relevant de corps et d'emploi fonctionnels de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État	61
3.4 Le recrutement et la rémunération.....	61
3.4.1 Un recrutement visant à assurer une diversité de profils	61
3.4.2 La politique de rémunération	63
3.5 L'organisation du travail	64
3.5.1 Une gestion des congés insuffisamment contrôlée	64
3.5.2 Une pratique du télétravail conforme aux textes.....	65
3.5.3 Des taux de rotation du personnel et d'absentéisme pour maladie normaux.....	65
3.6 Une politique de formation adaptée	66
ANNEXES.....	68
Annexe n° 1. Matrice d'auto-évaluation du MNP (remplie par la Cour)	69
Annexe n° 2. Modèles de mécanismes nationaux de prévention des principaux pays européens	73

SYNTHÈSE

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), autorité administrative indépendante, a été institué en 2007 afin d'assurer le rôle de « *mécanisme national de prévention* » (MNP) en application du protocole facultatif de 2002 se rapportant à la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements inhumains, signé par la France en 2005. L'article 3 de ce protocole prévoit que « *les États mettent en place, désignent ou administrent, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* ».

Une institution qui satisfait aux engagements internationaux de la France

Le CGLPL a pour mission de s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Sa compétence s'étend à tous les établissements pénitentiaires, aux centres éducatifs fermés de la protection judiciaire de la jeunesse, aux zones d'attente à la frontière², aux centres ou locaux de rétention administrative, aux locaux de garde à vue et de rétention douanière, aux geôles et « dépôts » des tribunaux, aux établissements de santé habilités à recevoir des personnes hospitalisées sans leur consentement pour des soins psychiatriques et aux exécutions des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre d'étrangers jusqu'à leur remise aux autorités de l'État de destination.

Le protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture (OPCAT) énonce une série de conditions de fonctionnement que le CGLPL respecte et sa crédibilité est reconnue par l'ensemble de ses partenaires internationaux.

Son modèle de MNP spécialisé n'est pas unique en Europe, mais certains États ont fait le choix d'une autorité commune avec un « Défenseur des droits » ou un « Médiateur » national unique, compétent pour l'ensemble des questions relevant de la garantie des droits fondamentaux. En France, la fusion parfois évoquée entre le Défenseur des droits et le CGLPL n'a pas été engagée et ne serait pas porteuse d'économies budgétaires significatives. Dans ce contexte, pour assurer la nécessaire coordination entre elles, les deux AAI ont conclu une convention formelle qui n'appelle pas de remarques.

² Un étranger arrivant en France par bateau, train ou avion peut être placé en zone d'attente à la frontière dans trois cas : s'il fait l'objet d'un refus d'entrée en France ou si l'embarquement vers le pays de destination finale lui a été refusé ou s'il demande l'asile à la frontière. La procédure de maintien en zone d'attente est encadrée juridiquement et limitée dans le temps (26 jours maximum).

Des contrôles réguliers et approfondis, mais une mise en œuvre contrastée de ses recommandations

Le Contrôleur général assure ses missions par des visites que ses équipes effectuent librement et à l'issue desquelles il formule des recommandations et avis adressés aux ministres concernés. Il peut décider de les publier au Journal officiel.

Les visites sont effectuées par des équipes qualifiées et selon des procédures internes formalisées. Certains établissements comportant des lieux de privation de liberté, notamment 15 % des 293 établissements dispensant des soins psychiatriques ayant de faibles capacités d'accueil, n'ont jamais reçu de visites du CGLPL. Ceci traduit le choix de les concentrer désormais davantage sur les établissements importants.

À l'issue de ces visites, le CGLPL formule des recommandations qui sont au nombre de plusieurs dizaines. D'importance inégale au regard des droits fondamentaux des personnes, elles vont quelquefois au-delà de ce que le droit impose actuellement. Le suivi de leur mise en œuvre a été amélioré depuis le dernier contrôle de la Cour. Néanmoins, il fait encore l'objet d'importantes différences d'appréciation entre le CGLPL et les administrations en charge des lieux de privation de liberté.

En 2020, le CGLPL avait adressé 132 avis et recommandations générales aux ministres. En 2023, il a constaté, sur une base déclarative, que seulement 30 avaient été totalement mises en œuvre (soit 23 %), que 38 étaient en cours de mise en œuvre ou partiellement mises en œuvre (29 %) et que 64 recommandations (48,5 %) ne l'étaient pas ou qu'il n'avait pas l'assurance que ce soit le cas. En ce qui concerne les recommandations particulières adressées aux établissements, le taux de mise en œuvre est estimé, sans décompte précis, entre 30 et 40 %.

Les ministères concernés ont une appréciation très différente des taux de mises en œuvre des recommandations : selon eux, ils varient entre 70 et 80 %.

Ces divergences d'appréciation nuisent à l'efficacité de l'intervention du CGLPL. Pour y remédier, la Cour l'invite à entamer un dialogue avec les autorités responsables des lieux de privation de liberté. Elle l'engage également à mener une réflexion sur le nombre de recommandations adressées aux administrations et sur leur possible hiérarchisation.

Des signalements en baisse, mais des délais de traitement qui augmentent

Le Contrôleur général peut être également saisi par différentes autorités (Premier ministre, membres du Gouvernement, du Parlement et autorités administratives indépendantes), ainsi que par toute personne physique ou morale ayant pour objet le respect des droits fondamentaux et toute personne privée de liberté et ses proches. Ces différentes saisines et signalements font l'objet d'une réponse par courrier, d'une visite ou d'un transfert à une autre autorité administrative indépendante (AAI), le cas échéant.

Le traitement de ces signalements, dont le volume diminue depuis 2017, est désormais optimisé grâce à des procédures plus adaptées. Ainsi, sur la période 2017 à 2023, les vérifications sur pièce ou sur place diminuent fortement, passant de 24 % des signalements en 2017 à 6,7 % en 2023. Parallèlement, les simples communications d'informations aux requérants augmentent de près de 20 points, passant de 31,2 % en 2017 à 49,3 % en 2023.

Les délais de traitement ont néanmoins augmenté sur la période, même s'ils ont diminué en 2023. Le délai moyen de réponse a ainsi quasiment doublé sur la période 2017 à 2021, pour atteindre 95 jours, avant de revenir à 52 jours en 2023. Les ressources humaines affectées à cette mission sont quant à elles restées constantes : le nombre moyen de courriers traités par agent est ainsi passé de 566 en 2027 à 455 en 2023.

Un budget globalement maîtrisé, mais des frais de déplacement à mieux surveiller

Le budget du CGLPL augmente de façon modérée (13 %) de 2017 à 2024, soit une augmentation moyenne de 1,7 % par an. Si les crédits de personnel (titre 2) se démarquent par leur stabilité (+ 7 % en 7 ans), les dépenses de fonctionnement augmentent de façon beaucoup plus dynamique (+ 32 % sur 7 ans, soit + 4 % en moyenne par an).

Parmi ces dernières, les dépenses immobilières occupent une place prépondérante (35 % en 2024 des dépenses totales hors personnel). Elles ont progressé de 8 % en huit ans, passant de 0,42 M€ en 2017 à 0,45 M€ en 2024. Avec le déménagement des personnels du site du Quai de Loire (Paris) vers l'Arboreal (Montreuil) intervenu en juillet 2024, dans des locaux de surface plus réduite et moins onéreux, le CGLPL réalisera des économies estimées à 0,15 M€ annuels en année pleine à partir de 2026.

Second poste de dépenses hors titre 2 en 2024 (31 % du total), les frais de déplacement connaissent entre 2017 et 2024 une évolution de 0,29 M€ à 0,4 M€ (36 % sur la période). La Cour avait appelé lors de son contrôle précédent à surveiller leur évolution. Or, le coût moyen d'une journée de mission est passé de 640 euros en 2017 à 940 euros en 2023, soit une augmentation globale de 47 % sur la période (+ 6,7 % en moyenne annuelle). En l'absence d'un indicateur de « journées de mission/homme », le CGLPL n'est pas en mesure d'expliquer si cette évolution provient de facteurs externes, comme l'évolution des prix, ou de l'augmentation du nombre de jours de mission. La Cour encourage donc le CGLPL à mettre en œuvre le plan d'action figurant dans la cartographie des risques de 2024 et à piloter plus étroitement les frais de déplacement afin d'en maîtriser l'évolution.

Les autres dépenses de fonctionnement notables concernent l'informatique. En 2023 et 2024, le CGLPL a engagé un important travail de refonte de son site internet et modernisé son logo et ses instruments de communication. En outre, afin de sécuriser son architecture informatique et s'assurer de la sauvegarde des données personnelles sensibles qu'il stocke, notamment sur son application métier ACROPOLIS, un audit de sécurité a été mené en novembre 2023 avec un prestataire agréé par l'ANSSI. Les points critiques ont depuis été résorbés et le CGLPL doit à présent achever la mise en œuvre des dernières recommandations.

Les solutions de recours à l'UGAP ou aux marchés mutualisés sont privilégiées par le CGLPL, qui passe cependant certains marchés en propre essentiellement pour ses services informatiques et la veille juridique. Si l'analyse des procédures de commande publique n'a pas révélé d'anomalies juridiques les prestations de maintenance du logiciel ACROPOLIS ont été réalisées hors marché depuis huit ans sans renégociation.

La Cour invite le CGLPL à négocier un contrat pluriannuel de prestation de service avec le contractant retenu pour la maintenance corrective et évolutive de l'application ACROPOLIS.

Une gestion des ressources humaines ayant largement recours à des contrôleurs extérieurs et à des agents relevant de corps d'encadrement supérieur de la fonction publique d'Etat

Les dépenses de personnel constituent le principal poste de dépenses du CGLPL : elles représentent 78 % des crédits de fonctionnement consommés sur la période 2017 – 2024. Elles n'ont progressé que de 7,3 % sur la même période, passant de 3,9 M€ à 4,2 M€. Cette apparente stabilité masque toutefois une sous-consommation du plafond d'emplois en fin de période. Les autres aspects de la gestion des ressources humaines, notamment la politique de formation, l'absentéisme, la politique de recrutement et la pratique du télétravail n'appellent pas de remarques particulières.

Conformément aux textes qui encadrent son fonctionnement, le CGLPL recourt très majoritairement au détachement de fonctionnaires et au recrutement de contractuels pour ses activités de contrôle. Le CGLPL fait par ailleurs appel à des intervenants extérieurs affectés à des missions de contrôle, hors plafond d'emplois, qui sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires.

La vérification des calculs de liquidation des indemnités des intervenants extérieurs n'a pas révélé d'anomalies. Toutefois, la Cour a constaté que les modalités d'attribution, les montants et les taux de leur rémunération sont fixés par la contrôleure générale alors qu'ils devraient être fixés par un arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre chargé du budget, conformément aux dispositions de l'article 3 du décret n°2008-246 du 12 mars 2008.

À l'issue de son contrôle, la Cour formule cinq recommandations afin d'améliorer tant la mise en œuvre des recommandations du CGLPL que sa gestion interne.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Recommandation n° 1. (CGLPL) : Regrouper les recommandations en fonction du degré de gravité de l'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté et des autorités auxquelles elles s'adressent, de manière à en limiter le nombre, et préciser les responsables de leur mise en œuvre.
2. Recommandation n° 2. (CGLPL) : Engager un dialogue avec les autorités responsables des lieux de privation de liberté afin d'améliorer la mise en œuvre des recommandations.
3. Recommandation n°3. (CGLPL) : Piloter plus étroitement les frais de déplacement afin d'en maîtriser l'évolution et appliquer le plan d'action figurant dans la cartographie des risques de 2024.
4. Recommandation n°4. (CGLPL) : Négocier un contrat pluriannuel de prestation de service avec le contractant retenu pour la maintenance corrective et évolutive de l'application ACROPOLIS.
5. Recommandation n°5. (DSAF) : Fixer les modalités d'indemnisation des intervenants extérieurs par un arrêté conjoint des ministres compétents et non par des décisions de la contrôleure générale.

INTRODUCTION

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a été créé par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007, à la suite de la signature par la France, en 2005, du protocole facultatif de 2002 se rapportant à la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements inhumains. L'article 3 de ce texte prévoit que « *les États mettent en place, désignent ou administrent, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* ».

L'article 1 de la loi du 30 octobre 2007 ainsi que la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ont explicitement qualifié le CGLPL d'autorité administrative indépendante.

Celle-ci a pour mission de vérifier le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Sa compétence s'étend à tous les établissements pénitentiaires (maisons d'arrêt, centres de détention, centres pénitentiaires, maisons centrales, centres de semi-liberté, établissements pour mineurs, etc.), aux centres éducatifs fermés de la protection judiciaire de la jeunesse, aux zones d'attente aux frontières, aux centres ou locaux de rétention administrative, aux locaux de garde à vue et de rétention douanière, aux geôles et dépôts des tribunaux, aux établissements de santé habilités à recevoir des personnes hospitalisées sans leur consentement pour des soins psychiatriques. Depuis la promulgation de la loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi du 30 octobre 2007, le champ de compétence de l'autorité s'étend aux exécutions des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre d'étrangers jusqu'à leur remise aux autorités de l'État de destination, à l'accès aux dossiers médicaux des personnes privées de liberté dans certaines situations³ et aux conduites sur place de vérifications de situations portées à sa connaissance.

Le CGLPL assure sa mission par des visites majoritairement inopinées des lieux de privation de liberté (136 en 2024) et par le traitement de signalements, principalement réalisés par les personnes privées de liberté, leurs proches ou des personnes qu'ils côtoient (médecins, avocats, etc.). 2 503 signalements ont été enregistrés en 2024.

Le CGLPL est doté d'un budget de 6,3 M€ de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2024 sur une action du programme 308 – Protection des droits et libertés, dont 78,8 % de crédits de titre 2 et d'un plafond d'emplois de 37 ETPT, auxquels s'ajoutent des contrôleurs extérieurs (33 en 2023) hors plafond d'emplois.

Le présent rapport aborde successivement : les missions et l'activité du CGLPL (première partie) ; ses moyens financiers (deuxième partie) ; et la gestion des ressources humaines (troisième partie).

³ Le nouvel article 8-1 de la loi de 2007, issu de l'article 3 de la loi n°2014-528 du 26 mai 2014 dispose que « *...Les informations couvertes par le secret médical peuvent être communiquées, avec l'accord de la personne concernée, aux contrôleurs ayant la qualité de médecin. Toutefois, les informations couvertes par le secret médical peuvent leur être communiquées sans le consentement de la personne concernée lorsqu'elles sont relatives à des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou sur une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique.* »

1 DES MISSIONS EXERCEES CONFORMEMENT AUX OBLIGATIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

Le CGLPL assure sa mission de vérification du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté par des visites qu'il effectue librement et qui donnent lieu à un rapport adressé aux ministres concernés. Ces rapports intègrent des recommandations. Il peut décider de les publier au Journal officiel.

Par ailleurs, le CGLPL peut être saisi par différentes autorités (Premier ministre, membres du Gouvernement, du Parlement et par d'autres autorités administratives indépendantes - AAI). Toute personne physique ou morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, et toute personne privée de liberté comme ses proches peut lui signaler des atteintes aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Les signalements sont possibles par courrier ou par mél, mais le CGLPL ne traite les signalements par téléphone que dans les cas où les personnes ne savent ou ne peuvent écrire, ou en cas d'urgence manifeste. Ces saisines et signalements font l'objet d'une réponse par courrier, d'une visite ou d'un transfert à une autre AAI compétente.

Le CGLPL émet des avis, formule des recommandations et peut proposer au Gouvernement la modification des textes de lois et règlements applicables. Il remet chaque année un rapport d'activité au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement qui est rendu public.

Ces missions répondent aux engagements internationaux de la France (1.1) et les visites sont réalisées en respectant des normes professionnelles, même si la mise en œuvre des recommandations est encore insuffisante (1.2). Le traitement des saisines a été rationalisé sans que les gains de productivité soient traduits par des réductions d'emploi (1.3).

1.1 Le statut international et le positionnement institutionnel du CGLPL

Le CGLPL a été créé en application du protocole facultatif contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants signé par la France en 2005. Il joue le rôle de « *mécanisme national de prévention* » (MNP) conformément aux standards internationaux.

1.1.1 Un statut qui répond aux recommandations de l'ONU

Le CGLPL, dont le modèle est reconnu par ses pairs, remplit les engagements internationaux de la France en matière de prévention de la torture et autres traitements cruels inhumains ou dégradants.

1.1.1.1 Des engagements internationaux contraignants

La convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1984. Elle est entrée en vigueur le 26 juin 1987. Son objectif principal est de prévenir et d'interdire la torture sous toutes ses formes dans le monde entier. Une des stipulations de cette convention est la mise en place de mécanismes de surveillance (articles 17 à 24). Le comité contre la torture (CAT) est l'organe chargé de surveiller la mise en œuvre de la convention, qui examine les rapports des États et qui peut enquêter en cas de violations graves. Un protocole facultatif permet aux individus de déposer des plaintes contre un État qui aurait violé la convention.

Le protocole facultatif à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002. Il est entré en vigueur le 22 juin 2006. Son principal objectif est de renforcer la prévention de la torture et des mauvais traitements à travers un mécanisme de contrôle régulier des lieux de détention. Ce protocole prévoit la création d'un double mécanisme de prévention (Articles 1 à 5) :

- un mécanisme international : le sous-comité des Nations unies pour la prévention de la torture (SPT), qui visite les lieux de détention et formule des recommandations ;
- des mécanismes nationaux de prévention (MNP) : chaque État doit désigner un organe indépendant chargé d'inspecter les lieux de privation de liberté et de faire des recommandations.

Dans le cadre de ce protocole facultatif, chaque État partie s'engage à permettre un accès sans restriction aux prisons, commissariats, centres de rétention, hôpitaux psychiatriques, etc. Il s'engage également à fournir des informations sur les conditions de détention et le traitement des détenus et à garantir que les recommandations du SPT et des MNP soient prises en compte pour améliorer la situation. Chaque État doit également s'assurer que les détenus, les témoins et les personnes collaborant avec les organes de surveillance ne subissent aucune sanction ni intimidation. L'indépendance et les ressources des MNP doivent être garanties. Les rapports du SPT restent confidentiels, sauf si l'État concerné accepte leur publication.

1.1.1.2 Des engagements internationaux respectés

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), institué en France par la loi du 30 octobre 2007, remplit la fonction de mécanisme national de prévention (MNP) prévu dans le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture (OPCAT), ratifié par la France en 2008.

L'OPCAT exige que le MNP soit indépendant des autorités gouvernementales. Tel est le cas du CGLPL, en tant qu'autorité administrative indépendante (AAI), désignée par le Président de la République, mais sans lien hiérarchique avec le Gouvernement. Son mandat de six ans non révocable et non renouvelable garantit son autonomie et son indépendance (articles 5 à 8 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 modifiée). En outre, il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions (article 2 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 modifiée).

Selon l'OPCAT, les MNP doivent avoir accès à tous les lieux de détention. Le CGLPL peut visiter sans préavis toutes les structures de privation de liberté (prisons, hôpitaux psychiatriques, commissariats, centres de rétention, geôles des tribunaux, centre éducatifs fermés, etc.), ce qui est conforme aux exigences du protocole (articles 8 et suivants de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 modifiée).

L'OPCAT impose que le MNP puisse émettre des recommandations aux autorités pour améliorer la situation des détenus. Le CGLPL publie des avis et recommandations (dans ses rapports annuels et au Journal officiel) et peut demander aux administrations concernées de répondre à ses observations (article 6.1 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 modifiée). Ses rapports annuels, très complets, sont publics. Avec son site internet, il assure une très grande transparence sur la conduite de ses missions, ses constats, ses recommandations, ses moyens et son fonctionnement.

L'OPCAT prévoit que le MNP puisse rencontrer les personnes privées de liberté sans surveillance et que les personnes qui saisissent le CGLPL ou qui témoignent soient protégées. Le CGLPL bénéficie d'un accès confidentiel aux personnes privées de liberté et garantit l'anonymat des témoignages (articles 8-1 et 8-2 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 modifiée).

Selon l'article 18 de l'OPCAT, les États parties s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention. Les crédits du CGLPL sont votés par le Parlement et inscrit dans le programme budgétaire 308 - *Protection des droits et libertés*, rattaché à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. En application du titre III de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 modifiée, la contrôleure générale dispose de son personnel, les recrute directement. Elle est ordonnateur des dépenses et des recettes. Les moyens du CGLPL lui permettent aujourd'hui d'assurer ses missions.

En revanche, le taux de mise en œuvre peu élevé de ses avis et recommandations, ainsi que l'absence de constat partagé avec les administrations sur ce taux, limitent son action (cf. *infra*). De même, les réponses parfois tardives ou imprécises de certaines administrations affectent son efficacité, bien que l'article 22 de l'OPCAT, peu contraignant, se limite à cet égard à ce que « *les autorités compétentes de l'Etat partie intéressé examinent les recommandations du mécanisme national de prévention et engagent le dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre* ».

Chaque État partie à la convention doit produire un rapport tous les quatre ans au comité contre la torture des Nations-Unies. Ce dernier a examiné le septième rapport périodique de la France (CAT/C/FRA/7) les 19 et 20 avril 2016 et adopté ses observations finales le 4 mai 2016. Le Comité y « *salue les efforts que continue de déployer l'État partie en révisant sa législation afin de donner plein effet aux précédentes recommandations du Comité, avec notamment la loi du 26 mai 2014 relative au Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui renforce les pouvoirs de cette institution...* ». Il cite largement les travaux et recommandations du CGLPL (surpopulation carcérale, prévention du suicide, fouilles, établissements psychiatriques, isolement et contention). À l'époque, le CGLPL a été le seul MNP à soulever la question des établissements psychiatriques, ce qui constituait une avancée.

Afin de préparer l'examen de 2020, le Comité a repris ses recommandations dans la liste de questions adressées à la France le 2 janvier 2019, mais cette session d'examen a été annulée à cause du COVID-19. La session suivante s'est tenue à Genève du 7 avril au 2 mai 2025. Le questionnaire adressé par le comité au CGLPL pour la préparer porte principalement sur la définition de la torture dans le code pénal, les garanties des droits des demandeurs d'asile, la

formation des professionnels concernés à la prévention de la torture et des mauvais traitements, les conditions de détention, le recours à la force par les forces de sécurité et le traitement judiciaire de l'affaire des abus sexuels présumés qu'auraient commis des soldats français de l'opération Sangaris entre 2013 et 2014 sur des enfants en République centrafricaine. Aucune des questions du comité ne concerne le fonctionnement ou les moyens du CGLPL, indice de sa reconnaissance en tant que MNP.

L'OPCAT a par ailleurs établi une grille d'auto-évaluation qui permet de juger de la compatibilité des MNP à ses stipulations. Cet examen, effectué par la Cour, montre que le CGLPL respecte la quasi-totalité des critères (cf. annexe 1), même s'il gagnerait à améliorer l'efficacité du suivi de ses recommandations par un meilleur dialogue avec les autorités responsables (cf. *infra*).

Malgré cette limite, le CGLPL est au niveau des modèles de MNP mis en place par les principaux partenaires de la France en Europe, même si d'autres modèles existent (cf. annexe 2). Selon l'ancienne présidente et membre du sous-comité de l'ONU pour la prévention de la torture, chargée de la France, le CGLPL constitue « *une référence reconnue pour ses pairs, au niveau international, du fait de la qualité de ses travaux et de son indépendance* ».

1.1.2 Le choix d'une AAI spécifique et les relations avec le Défenseur des droits

Le Défenseur des droits, autre autorité administrative indépendante dans le domaine de la sauvegarde des droits fondamentaux, a un champ de compétences qui recouvre en partie celui du CGLPL malgré des finalités et des procédures différentes. La coordination entre les deux organismes est donc indispensable.

1.1.2.1 Des champs de compétences qui se recoupent

Créé à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Défenseur des droits (DDD) a notamment pour mission de veiller « *au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et tout organisme investi d'une mission de service public* ». Ce champ de compétences, accompagné d'un mode de saisine très large et d'une capacité d'auto-saisine, concerne également la situation des personnes privées de liberté. Celles-ci peuvent faire appel au DDD en cas de litige dans leurs relations avec les administrations. En 2023, les délégués du DDD ont reçu 7 878 saisines de la part de personnes détenues et les services centraux du DDD 1 026. Selon la DDD, une proportion importante de ces saisines concerne des atteintes aux droits due à l'aggravation de la surpopulation carcérale. Le champ de compétences du Défenseur des droits recouvre donc en partie celui du CGLPL.

En octobre 2006, un an après la signature le 16 septembre 2005 du protocole facultatif à la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le Gouvernement avait envisagé de confier le contrôle des lieux de privation de liberté au Médiateur de la République, « ancêtre » du DDD. Ce modèle de MNP, intégré au médiateur national, est le choix qui a été fait par certains États (Espagne par exemple). Finalement, en 2007, il a été confié à une autorité publique indépendante nouvelle, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La question de la fusion des deux autorités est régulièrement soulevée, notamment à l'occasion des discussions parlementaires. Sur certains points cette fusion pourrait être avantageuse : le Défenseur des droits dispose d'un réseau étendu d'environ 620 correspondants sur le territoire, y compris au sein des prisons, ce qui lui confère une connaissance fine du terrain et constituerait un avantage pour améliorer le suivi des recommandations. En outre le DDD bénéficie d'une forte visibilité institutionnelle et médiatique.

Cependant, cette solution présenterait des inconvénients. Le DDD a une compétence généraliste, ce qui pourrait conduire à mettre moins en lumière certains aspects du champ de compétences du CGLPL. Ainsi, en matière de droit des étrangers le DDD examine surtout le respect des procédures et des droits de la défense, mais il est moins attentif aux conditions matérielles de rétention. De même, moins de 2 000 mineurs sont incarcérés alors que plus de 160 000 décisions judiciaires concernent les moins de 18 ans. Pour le DDD, qui n'est pas spécialisé dans le contrôle des conditions de détention, la question du respect des procédures et des droits de la défense est là encore plus centrale et visible que les aspects de privation de liberté.

Les modalités d'intervention des deux AAI sont également très différentes. Le DDD a un pouvoir d'injonction, qui lui permet d'exiger l'application de ses recommandations, dans un délai qu'il fixe. Il pratique largement la médiation entre les usagers et l'administration. Ces modalités ne sont pas celles du CGLPL. Or, l'exercice par une même autorité des missions de médiation et de contrôle externe d'un établissement serait susceptible de générer des frictions sur le terrain et devrait en tout état de cause conduire à séparer de manière très stricte les personnes concernées.

Pour assurer avec un degré d'expertise équivalent les missions du CGLPL, le DDD devrait donc spécialiser des équipes spécifiquement sur le contrôle des lieux de privation de liberté, ce qui *in fine* enlèverait une partie de l'intérêt d'une fusion entre les deux AAI et ne permettrait pas de générer de substantielles économies.

1.1.2.2 Une coordination pragmatique entre les deux autorités

Le champ d'intervention entre les deux AAI pouvant conduire à des empiètements de compétence en ce qui concerne les saisines individuelles, une convention a été conclue entre les deux autorités le 8 novembre 2011. Elle vise à prévenir les démarches redondantes ou éviter que des réponses différentes soient apportées à une même saisine.

Cette convention établit une ligne de partage entre les deux autorités. Le CGLPL traite les cas mettant en cause l'état, l'organisation ou le fonctionnement d'un établissement de privation de liberté, la prise en charge ou le transfèrement d'une personne privée de liberté, ou un droit fondamental de celle-ci. Le DDD traite pour sa part les situations individuelles liées à un dysfonctionnement administratif, une atteinte aux droits de l'enfant, une discrimination ou un manquement au respect de la déontologie de la sécurité.

Dans son précédent rapport, la Cour avait recommandé de « *renforcer la coordination entre le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le Défenseur des droits, en précisant les termes de la convention afin d'y inscrire le principe d'un échange systématique de données sur les situations individuelles et sur le traitement concret des saisines et celui d'un bilan annuel de leurs relations.* ». Cette recommandation n'a pas été totalement mise en œuvre

mais les relations entre les deux AAI ont été améliorées. Elles s'informent mutuellement des saisines et ont désigné chacune un correspondant. En 2023, 230 signalements adressées au CGLPL ont ainsi été réorientés vers le DDD.

Par ailleurs, même si la direction de l'administration pénitentiaire a indiqué qu'il lui arrivait parfois de répondre aux deux AAI sur une même affaire traitée par les deux, sans tenir de statistique précise, aucun dysfonctionnement majeur n'a pu être mis en évidence par la Cour.

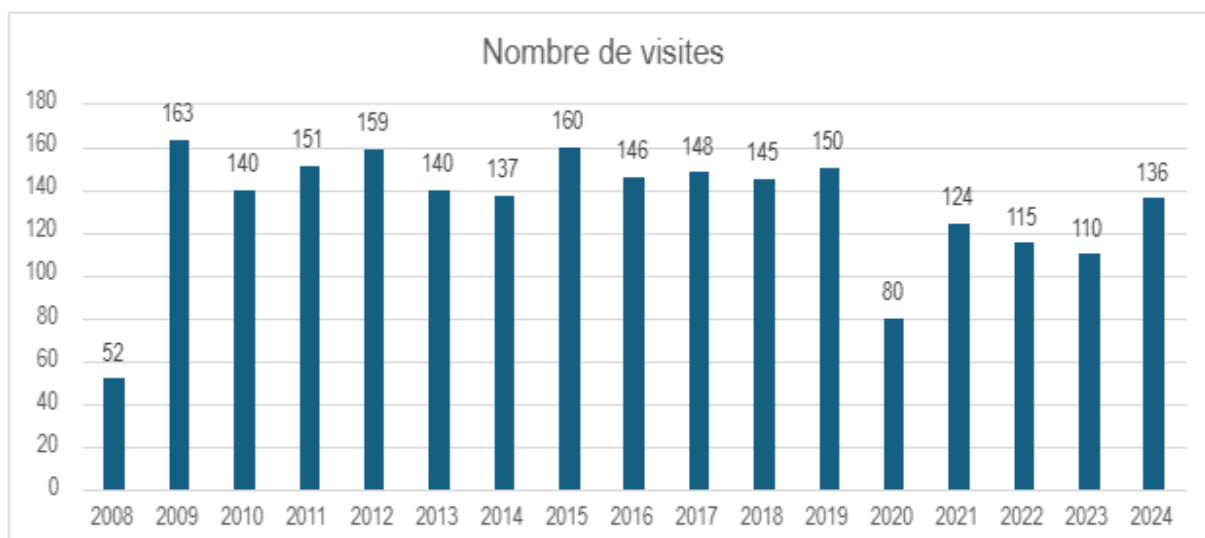
1.2 Le principal mode d'action du CGLPL : les visites d'établissements

La comptabilisation des visites des lieux de privation de liberté a évolué pour mieux prendre en compte leur taille. Elles se déroulent selon des procédures formalisées et sont faites par des équipes qualifiées. Pour autant, la mise en œuvre des recommandations issues de ces visites fait encore l'objet d'importantes divergences d'appréciation avec les administrations.

1.2.1 Un changement de méthode de comptabilisation des visites

En application de l'article 8 de la loi du 30 octobre 2007 précitée, « *le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut visiter à tout moment, sur le territoire de la République, tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique, ainsi que tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement visé à l'article L. 3222-1 du code de la santé publique* ».

Le règlement de service du CGLPL précise les conditions d'organisation et de déroulement des contrôles, ainsi que les modalités des suites à leur donner. Les contrôles peuvent être soit programmés, soit inopinés, sans que les autorités ne puissent s'opposer à une visite. En 2024, toutes les visites ont été inopinées, à l'exception de vingt établissements de santé (sur un total de 43). Au total, depuis 2008, 77,4 % (1 747) des établissements ont été visités de manière inopinée et 22,6 % (509) de manière programmée.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de visites du CGLPL (en valeur absolue)

Source : CGLPL

En valeur absolue, le nombre de contrôles est en diminution depuis 2019. Alors qu'il évoluait entre 140 et 160 sur la décennie 2009 à 2019, il s'établit entre 110 et 136 depuis 2021, loin de l'objectif fixé dans les projets annuels de performance de 150 contrôles par an.

Le mode de comptabilisation de l'indicateur relatif au nombre de contrôles annuels a toutefois été redéfini en 2022, ce qui a conduit à afficher des indicateurs de performance plus favorables avec 158 contrôles en 2022, 173 en 2023 et 169 en 2024. Jusque-là, chaque lieu de privation de liberté visité, quelle que soit sa taille, comptait pour une unité. Depuis 2022, le mode de comptabilisation comporte un système de pondération selon la taille du lieu de privation de liberté et du nombre de places de personnes hébergées⁴. En outre, certaines visites sur place, dans le cadre de signalements ou de contrôles thématiques, n'étaient pas comptabilisées. Le CGLPL justifie ce changement de comptabilisation en soulignant que l'absence de pondération le conduisait à « multiplier les contrôles au lieu de mobiliser ses moyens sur les établissements de grande taille ou particulièrement problématiques »⁵.

En dehors de l'année 2020, marquée par la crise sanitaire, l'analyse des visites en valeur absolue par catégorie d'établissements conforte ce choix, puisque les visites d'établissements pénitentiaires, qui sont les plus complexes et les plus importants des lieux de privation de liberté, sont plus élevées entre 2022 et 2024 (27,3 visites en moyenne) que sur la période 2017 à 2021 hors 2020 (23,5 visites en moyenne). Parallèlement, les visites de locaux de garde à vue,

⁴ Les visites dans les petits établissements sont comptées par un chiffre inférieur à « un » (0,3 pour les brigades de gendarmerie, les geôles des tribunaux, et les chambres sécurisées ou 0,5 pour les commissariats) ; les « vérifications sur place », réalisées en urgence en raison de signalements ou sur des thèmes ciblés, non comptabilisées auparavant, sont prises en compte à raison de 0,5 unité ; les contrôles décomptés dans les autres établissements comptent pour une unité à laquelle s'ajoute pour les établissements pénitentiaires et hospitaliers une unité supplémentaire par tranche de 100 places (dans la limite de 10 unités) et le contrôle des retours forcés des étrangers en situation irrégulière est comptabilisé pour 0,3.

⁵ CGLPL, rapport d'activité pour 2023. Les établissements problématiques sont ceux qui sont signalés par des manquements graves ou une organisation spatiale ou thématique particulièrement complexe.

plus modestes, tendent à être moins visités entre 2022 et 2024 (40,3 visites en moyenne) que sur la période 2017 à 2021 hors 2020 (48,2 visites en moyenne).

Tableau n° 1 : nombre de visites par catégorie d'établissements

Catégories d'établissements visités	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Établissements pénitentiaires	21	22	22	10	29	28	31	23
Rétention administrative (1)	11	8	5	3	9	5	5	3
Locaux de garde à vue	48	53	60	34	32	42	30	49
Rétention douanière	3	4	1	4	0	1	0	0
Dépôts, geôles, tribunaux	11	7	8	7	9	5	6	8
Établissements de santé	44	38	47	20	38	30	32	45
Centres éducatifs fermés	5	9	7	2	7	3	4	8
Mesure d'éloignement	5	4	0	0	0	1	2	0
Total	148	145	150	80	124	115	110	136

(1) Les lieux de rétention administrative comprennent les centres de rétention administrative, les zones d'attente et les lieux utilisés par les autorités de police pour retenir temporairement des étrangers en situation irrégulière.
Source : CGLPL

La comparaison entre la durée moyenne des visites en 2022 et 2024 et sur la période 2017 à 2021 montre que les temps moyens de visite tendent à augmenter pour les établissements pénitentiaires et les établissements de santé et à diminuer pour les locaux de garde à vue. Les autres catégories d'établissement ne connaissent pas de changements notables.

Tableau n° 2 : durées moyennes des visites (en jours)

Catégories d'établissements visités	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Établissements pénitentiaires	5,9	6,1	5,2	6,3	5,6	6	5,8	6,5
Rétention administrative	2,8	2,7	2,6	2	3,1	5,7	4,4	2,7
Locaux de garde à vue	1,8	1,6	1,3	1,3	1,7	1,3	0,8	1
Rétention douanière	1	1,2	1	1,2	0	1	0	0
Dépôts, geôles, tribunaux	1,4	1	1,2	1,3	2,1	1	1	1
Établissements de santé	4,1	3,8	4,7	3,8	3,7	4,4	5,2	3,8
Centres éducatifs fermés	3,2	3,4	3,6	3,5	3,6	3,3	3,5	3,9
Mesures d'éloignement	1,6	1,2	0	0	0	4	1	0

Source : CGLPL

L'analyse de l'évolution du nombre de visites par catégories d'établissement et de leur durée moyenne semble illustrer le fait que le nouveau mode de comptabilisation permet de réorienter les moyens sur les établissements les plus importants. Il s'agit là d'un choix de programmation dont l'impact devra être confirmé dans le temps. En tout état de cause, ce nouveau mode de comptabilisation rend mieux compte des difficultés inhérentes à chaque catégorie d'établissements.

1.2.2 Des procédures de contrôle formalisées

Il n'existe pas, en tant que tel, de référentiel servant de cadre à l'activité du CGLPL. Celle-ci ne s'inscrit pas dans des normes professionnelles internationales du type de celles qui peuvent s'imposer dans le secteur de l'audit (par exemple, le référentiel Professionnel pour la Certification de l'audit interne de l'IFACI, Institut français de l'audit et du contrôle internes, les normes INTOSAI⁶ ou EUROSAI⁷ pour les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, etc...). Le cadre de références internationales résulte des traités internationaux et des bonnes pratiques internationalement reconnues.

Dans ce contexte, le CGLPL a formalisé en mars 2019 ses procédures internes à travers un « *Guide des pratiques* », dont la révision devait être achevée fin avril 2025. Les procédures internes respectent les principes du contradictoire, de diversité des équipes, de collégialité des décisions, d'objectivité des constats et standardisent les plans des rapports. Elles prévoient également un système de « *contrôle qualité* » interne.

1.2.2.1 La programmation des visites

La programmation des missions est réalisée sur une base mensuelle, par le secrétaire général du CGLPL, à partir des signalements reçus de la part des personnes privées de liberté, de leurs proches ou de leurs conseils qui peuvent mettre en évidence des risques d'atteinte aux droits ou à la dignité individuelle. Elle tient compte également de l'antériorité des visites, afin de contrôler les lieux de privation de liberté de manière régulière. Enfin, la programmation, établie trois mois à l'avance, est contrainte par la disponibilité des ressources humaines, dont une partie est constituée par des contrôleurs extérieurs, non permanents.

Chaque année, onze cycles mensuels de mission sont organisés, les mois de juillet et août étant considérés comme un cycle mensuel unique. Chaque cycle mensuel donne lieu à cinq missions. Chaque mission donne lieu à au moins une visite dans un établissement de grande taille et une visite dans un établissement de taille moyenne (centre de rétention administrative ou centre éducatif fermé par exemple) ou deux de petite taille. En outre, des missions peuvent être organisées hors programmation, notamment pour le contrôle des retours forcés, ou des visites d'urgence suite à des saisines ou des signalements par exemple. Enfin, depuis 2024, une visite de suivi des recommandations est systématiquement organisée trois ans après un contrôle lorsque la visite a donné lieu à des recommandations en urgence ou à une lettre au ministre.

⁶ INTOSAI : Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques.

⁷ EUROSAI : Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe.

Le délai entre la date de la dernière visite et la date du 1^{er} avril 2025 a été calculé pour l'ensemble des lieux de privation de liberté figurant dans la base de données du CGLPL. Les résultats sont repris dans le tableau suivant.

Tableau n° 3 : délai moyen écoulé depuis la date de la dernière visite et le 1^{er} avril 2025

Catégorie d'établissement	Délai moyen entre la dernière visite et le 1 ^{er} avril 2025 en années
Établissements pénitentiaires	6,06
Centre éducatif fermé	5,96
Établissements de santé	6,4
Chambres sécurisées (1)	7,5
Locaux de garde à vue	11,6
Lieux de rétention (2)	9,8
Geôles de tribunaux	12,1
Ensemble des lieux de privation de liberté	9,6

(1) Les chambres sécurisées sont des chambres d'hôpital destinées à l'accueil des détenus, privatives de liberté.

(2) Les lieux de rétention comprennent les centres de rétention administrative, les zones d'attente et les lieux utilisés par les autorités de police pour retenir temporairement des étrangers en situation irrégulière.

Source : Cour des comptes à partir des données CGLPL.

Le délai moyen depuis la dernière visite jusqu'au 1^{er} avril 2025, est de neuf ans et sept mois, toutes catégories confondues. Ce délai peut varier d'environ six ans pour les établissements pénitentiaires, les établissements de soins psychiatriques et les centres éducatifs fermés à près de douze ans pour les geôles des tribunaux et les locaux de garde à vue.

Les lieux de privation de liberté les plus importants (établissements pénitentiaires, établissements de soins psychiatrique, lieux de rétention et centres éducatifs fermés) sont les plus visités par le CGLPL. Toutefois, 20 % des lieux de rétention et 15 % des lieux de soins psychiatriques n'ont toujours pas été visités : il s'agit d'unités de très faibles capacités.

Seulement 26,6 % des établissements de soins ont été visités plus d'une fois, contre 77,5 % des établissements pénitentiaires, témoignant d'une priorité dans les choix de programmation du CGLPL. 80,1 % des locaux de garde à vue et 29,6 % des geôles de tribunaux n'ont jamais été visités, mais ce sont les lieux de privation de liberté qui présentent le moins d'enjeux en raison de leur petite taille et de durées de séjour brèves (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 4 : nombre de visites par catégorie de lieux de privation de liberté depuis la création du CGLPL

	Nombre d'établissements	0 visite	1 visite	2 visites	3 visites	4 visites	5 visites
Établissements pénitentiaires	200	2 (1 %)	43 (21,5 %)	92 (46 %)	49 (24,5%)	13 (6,5 %)	1 (0,5 %)
Établissement de santé	293	44(15 %)	171(58,4%)	73 (24,9 %)	5 (1,7 %)	0	0
Lieux de rétention (1)	89	18 (20,2%)	33 (37,1%)	15 (16,8 %)	10 (11,2%)	10 (11,2%)	3 (3,4 %)
Centres éducatifs fermés	57	3 (5,2 %)	10 (17,5%)	30 (52,6 %)	12 (21 %)	2 (3,5 %)	0
Chambres sécurisées (2)	160	38 (23,4 %)	117 (73,1%)	4 (2,5 %)	1 (0,6 %)	0	0
Locaux de garde à vue	4220	3410 (80,1 %)	686 (16,2%)	100 (2,3 %)	24 (0,5 %)	0	0
Geôles de tribunaux	189	56 (29,6 %)	110 (58,2%)	22 (11,6 %)	1 (0,5 %)	0	0

(1) Les lieux de rétention comprennent les centres de rétention administrative, les zones d'attente et les lieux utilisés par les autorités de police pour retenir temporairement des étrangers en situation irrégulière.

(2) Les chambres sécurisées sont des chambres d'hôpital destinées à l'accueil des détenus, privatives de liberté.

Source : Cour des comptes à partir données CGLPL.

La sélection des établissements visités prend en compte leur importance et leur éloignement. Ainsi, deux établissements pénitentiaires, celui de Saint-Pierre et Miquelon (11 places) et celui de Papeete (5 places) n'ont encore jamais été visités. En revanche, celui de Fresnes (1 531 places) l'a été 5 fois.

1.2.2.2 L'organisation et le déroulement des visites

Chaque mission est confiée à une équipe placée sous la responsabilité d'un chef de mission, désigné parmi les contrôleurs permanents (cf. *infra*) à tour de rôle, dans le respect des règles de neutralité et d'impartialité. Cette mission est incompatible, par exemple, avec l'exercice de responsabilités au cours des dix années passées au sein de l'établissement visité.

L'équipe désignée contrôle les lieux de manière exhaustive, en se répartissant les tâches, en fonction d'un guide de contrôle normé pour chaque catégorie d'établissement. Les contrôleurs peuvent entendre toute personne qui le souhaite ainsi que les personnels de l'établissement visité. Ils bénéficient d'un droit de communication, sur demande.

À l'arrivée dans l'établissement, qui est inopinée la plupart du temps, l'équipe prend contact avec le chef d'établissement et organise une réunion de présentation avec lui et son équipe. Les contrôleurs prennent contact eux-mêmes avec une série d'interlocuteurs de manière autonome vis-à-vis du chef d'établissement. Le chef de mission prend contact avec les autorités locales (préfet, président du tribunal, procureur de la République, maire, bâtonnier). Les

constats sont, dans la mesure du possible, partagés par les membres de l'équipe, les différents éventuels étant tranchés par le chef de mission, ou le secrétaire général et la contrôleure générale.

À la veille de la réunion de restitution avec le chef d'établissement, qui a lieu en fin de visite, est organisée une réunion de synthèse entre les membres de l'équipe. Elle a pour objet de déterminer collectivement les observations et recommandations qu'ils souhaitent formuler.

1.2.2.3 L'élaboration des rapports

Chaque visite donne lieu à l'élaboration d'un rapport adressé aux responsables des établissements visités dans les trois mois après la fin de la mission.

L'anonymat des sources est garanti, ainsi que les informations concernant la sécurité des établissements. Des règles typographiques sont définies dans le guide de contrôle et un plan type, révisé en 2024, permet d'harmoniser les rapports et d'en améliorer la qualité.

Le chef de mission est responsable de la qualité du rapport, mais des procédures de contrôle qualité ont été mises en place sur le travail de l'équipe ayant participé à la mission. En premier lieu, la contribution de chaque contrôleur de la mission, sur son champ d'intervention, est adressée simultanément au chef de mission et au secrétaire général, qui s'assure des délais de rédaction et de la cohérence des titres et observations avec la doctrine générale du CGLPL. Ce visa n'emporte ni accord sur le fond des constats (car le secrétaire général n'a pas en général participé à la mission), ni validation de la cohérence de la contribution avec le reste du rapport.

Le rapport provisoire est également soumis au contrôle d'une « cellule qualité » composée de trois contrôleurs expérimentés, intervenants extérieurs, spécialisés sur cette tâche. Elle s'assure de la qualité formelle des rapports et de la cohérence avec la doctrine générale du CGLPL (telle que définie dans les textes publiés au Journal officiel, dans ses rapports thématiques, ses rapports d'activité...), de la clarté du périmètre du rapport et du respect des procédures internes définies dans le guide des pratiques.

Le rapport provisoire est ensuite approuvé par la contrôleure générale avant d'être soumis aux responsables des établissements visités, qui disposent de six semaines pour produire leurs observations. Faute de réponse dans un délai excédant de quinze jours celui imparti, un rappel est effectué par téléphone, puis le rapport de visite est rédigé. Les réponses des autorités consultées sont examinées collectivement par toute l'équipe de la mission, sous l'autorité de la contrôleure générale, qui peut trancher les différends.

En pratique, selon les administrations rencontrées, cette contradiction ne prend en compte en général que les corrections d'erreurs factuelles.

Le rapport provisoire contredit prend sa forme définitive, avec l'ajout d'une synthèse. Il est envoyé aux ministres concernés dans les six mois après la visite de l'établissement. Dès réception de la réponse du ministre, le rapport et la réponse sont mis en ligne sur le site internet du CGLPL.

Le délai de publication des rapports, qui est un indicateur de performance du CGLPL depuis 2015, s'est amélioré en 2023, comme l'indique le tableau suivant.

Tableau n° 5 : délais de publication des rapports en mois

2015	2016	2027	2018	2019	2020	2021	2011	2023
25	24	19	15	16	12	12	11,5	9,25

Les données pour l'année 2024 n'étaient pas disponibles au moment de la publication du rapport.

Source : CGLPL.

1.2.3 Des recommandations à mieux organiser

Les rapports de visites contiennent des recommandations adressées soit aux responsables d'établissement soit aux ministres concernés.

Plusieurs centaines de recommandations sont émises chaque année par le CGLPL, en comptant celles s'adressant aux responsables d'un établissement à l'issue d'une visite. Ainsi, par exemple, 635 recommandations ont été émises en 2020 à destination des 10 établissements pénitentiaires qui avaient alors été contrôlés.

De l'avis des interlocuteurs interrogés par la Cour, le nombre parfois élevé des avis et recommandations portant sur un même établissement ne facilite pas leur mise en œuvre. Il n'est pas rare que les visites d'un établissement pénitentiaire ou d'un établissement hospitalier donne lieu à une soixantaine de recommandations, pas toujours hiérarchisées. Ces recommandations portent sur des sujets très variés (absence de boisson chaude au petit déjeuner dans des locaux de garde à vue, non remise de certains documents, locaux dans un état sanitaire ou sécuritaire dégradé, etc.). Certaines vont au-delà de ce que la législation prévoit, le CGLPL considérant qu'il a un devoir d'alerte et de propositions.

Cette situation est source de malentendus entre le CGLPL et les services concernés.

La direction générale de la police nationale (DGPN), par exemple, effectue elle-même la priorisation des recommandations à mettre en œuvre. Selon cette direction, si la pratique mise en cause par le CGLPL est conforme au droit et s'il n'est pas porté atteinte aux droits fondamentaux (par exemple absence d'une horloge dans les locaux, absence de variété des menus proposés, absence de boisson chaude au petit déjeuner...), la recommandation ne sera pas prioritairement mise en œuvre.

En ce qui concerne le ministère de la santé, les effets de l'absence de hiérarchisation se conjuguent avec son organisation administrative très déconcentrée et décentralisée. Le suivi et le contrôle des établissements de santé publics et privés sont en effet assurés par les agences régionales de santé (ARS) et non par l'administration centrale. De plus, les établissements de santé publics, et *a fortiori* privés, sont autonomes juridiquement et budgétairement : ils sont dotés de la personnalité juridique et disposent d'un budget propre. La responsabilité de la mise en œuvre des recommandations autres que celles de politique sanitaire, comme l'aménagement des locaux, le respect de la réglementation, l'hygiène des personnes hospitalisées, la qualité des repas par exemple, relèvent de la responsabilité du chef d'établissement. Le ministre ne peut que répondre de manière générale sur ces sujets, ce que le CGLPL peut parfois interpréter comme une volonté d'éluder des difficultés.

Les différences d'appréciation sur les recommandations entre le CGLPL et les administrations peuvent ainsi être source d'incompréhension. Le CGLPL peut souligner que ses recommandations ne bénéficient pas de l'attention méritée, alors que pour ses interlocuteurs, la légitimité de son action n'est pas remise en cause : l'action du contrôle général est globalement considérée comme un regard extérieur utile permettant d'améliorer la prise en charge des personnes privées de liberté. Mais les autorités auxquelles s'adressent les recommandations n'ont parfois pas les compétences – ou les leviers- pour les mettre en œuvre.

Face à cette réalité et à la diversité des interlocuteurs auxquels s'adressent des recommandations de nature et de portée différentes, des voies d'amélioration sont possibles. En particulier, le CGLPL gagnerait à regrouper les recommandations par thème, par ordre de priorité, voire par autorités auxquelles elles s'adressent. Il pourrait également en diminuer le nombre. La contrôleure générale a d'ailleurs indiqué que la réduction du nombre de recommandations était peu à peu intégrée par les équipes de contrôleurs et qu'une réflexion interne était en cours afin de mieux les hiérarchiser.

Recommandation n°1. (CGLPL) Regrouper les recommandations en fonction du degré de gravité de l'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté et des autorités auxquelles elles s'adressent, de manière à en limiter le nombre, et préciser les responsables de leur mise en œuvre.

1.2.4 Une procédure de suivi déclarative renforcée en 2023 par des visites sur place

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait recommandé au CGLPL de mettre en place une procédure de suivi de ses recommandations. Celle-ci a été instaurée en 2018 sur une base déclarative. Elle porte sur les recommandations émises trois ans auparavant dans les rapports annuels, les rapports thématiques et les rapports de visite des différents lieux de privation de liberté. Le bilan synthétique de ce suivi figure dans les rapports annuels d'activité.

Le CGLPL adresse à chaque administration concernée, au mois d'avril de chaque année, un courrier recensant l'ensemble des recommandations qui ont été adressées trois ans avant. Le CGLPL regrette toutefois les réponses souvent tardives, trop générales, voire parfois inexistantes. Ainsi en 2022 le CGLPL a souligné dans son rapport d'activités qu'aucune réponse n'avait été reçue du ministère de l'intérieur sur les recommandations particulières concernant les centres de rétention administratives (CRA) visités en 2019. Le ministère de l'intérieur a contesté cette analyse et produit à la Cour les courriers qu'il avait communiqués au CGLPL. Il est vrai, toutefois, comme l'a souligné la CGLPL lors de son audition, que ces réponses ont été reçues huit mois après la date limite fixée par le CGLPL, de sorte que celui-ci ne pouvait les exploiter utilement dans son rapport d'activité. En 2024, les ministères ont répondu, sauf pour les CRA. Pour le secteur de la santé, le CGLPL a reçu des réponses hors délai, mais dont l'analyse a pu être intégrée au rapport annuel pour les ARS d'Auvergne-Rhône-Alpes (2/3 des établissements), de Bretagne, du Grand-Est, d'Ile-de-France, des Pays-de-la-Loire et du Centre-Val-de-Loire. Celles des ARS de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, de Bourgogne-Franche-Comté, d'Auvergne-Rhône-Alpes (1/3 établissements) et de Corse ont été reçues trop tardivement pour être analysées et intégrées au rapport annuel. Enfin, le CGLPL n'a pas reçu de réponses pour les ARS de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie.

D'une manière générale, le CGLPL considère que les réponses des établissements pénitentiaires sont « *meilleures qu'avant* », que celles de la police et de la gendarmerie sont « *honnêtes* », mais que celles concernant les hôpitaux sont insuffisantes. Ces dernières sont moins circonstanciées et plus générales et le manque de moyens est souvent mis en avant, même sur des questions concrètes. Les réponses des ministères sont publiées *in extenso* sur le site du CGLPL.

Compte tenu des difficultés rencontrées pour obtenir des réponses de la part des ministères et autorités concernées et de la faiblesse du taux de mise en œuvre (entre 40 et 60 % selon les estimations figurant dans les rapports d'activité), le CGLPL a décidé à partir de 2023 de conduire des visites sur place pour assurer le suivi des recommandations quand des constats graves avaient été faits. Cinq visites ont été organisées en 2023 dans ce cadre, dont une seule a montré une réelle amélioration de la situation selon le rapport du CGLPL.

Le CGLP considère que l'intérêt de ces visites est de maintenir le dialogue avec les équipes de direction des établissements, ce qui est facilité par le fait qu'en trois ans, il existe une forte probabilité que tout ou partie de l'équipe présente au moment de la visite soit toujours en place, ou *a contrario* de nouer un dialogue avec la nouvelle équipe sur la base des constats effectués.

Ce nouveau dispositif a apporté une réelle visibilité dans le suivi des recommandations, mais aucun bilan quantitatif n'a pu en être effectué.

1.2.5 Un taux de mise en œuvre source de désaccords avec les organisations contrôlées

En l'absence de bilan quantitatif établi par le CGLPL pour l'ensemble de ses recommandations et avis, la Cour a effectué une synthèse à partir des données figurant dans le rapport annuel d'activité pour 2023. L'exercice révèle un taux de mise en œuvre faible. Les appréciations divergentes des administrations contrôlées témoignent de la nécessité d'améliorer le dialogue en la matière.

1.2.5.1 Un taux de mise en œuvre faible

Dans le rapport annuel d'activité pour 2023 les réponses aux avis et recommandations adressées aux ministères sont précisées tandis que les réponses aux avis et recommandations adressées aux établissements sont seulement synthétisées étant donné leur volume.

Chaque recommandation adressée aux ministres a été cotée par la Cour « mise en œuvre », « mise en œuvre partielle ou en cours », « pas d'assurance de mise en œuvre » (lorsque la réponse ne répond pas à la question ou en absence de réponse) ou « non mise en œuvre » à partir de la lecture des conclusions rédigées par le CGLPL pour chaque recommandation suivie.

Tableau n° 6 : synthèse des bilans annuels de suivi des recommandations adressées aux ministres en n-3

	Mise en œuvre	Mise en œuvre partielle ou en cours	Pas d'assurance de mise en œuvre	Non mise en œuvre	Total
Recommandations générales formulées en 2020 communes à l'ensemble des lieux de privation de liberté		2		1	3
Le suivi des avis publiés en 2020	2	8	13	8	31
Recommandations générales formulées en 2020 sur les établissements pénitentiaires	1	1		8	10 ⁸
Recommandations formulées en 2020 sur les établissements de santé mentale (Rapport thématique Soins sans consentement et droits fondamentaux)	21	21	1	24	67
Les recommandations formulées en 2020 sur les établissements de santé mentale (suites données aux recommandations générales issues du rapport annuel 2020)		1		1	2
Recommandations générales issues du rapport annuel 2020 sur les centres de rétention administrative	4	2	1	5	12
Recommandations générales issues du rapport annuel 2020 sur les centres éducatifs fermés	2	3		2	7
Total	30	38	15	49	132

Source : Cour des comptes.

En 2020, le CGLPL avait adressé 132 avis et recommandations aux ministres responsables des lieux de privation de liberté⁹. En 2023, sur la base -déclarative- des réponses des ministères retranscrites par le CGLPL, seulement 30 avaient été totalement mises en œuvre, soit 23 %, 38 étaient en cours de mise en œuvre ou partiellement mises en œuvre (29 %) et 49 ne l'étaient pas (37 %). Pour 15 d'entre elles, les ministres n'ont pas apporté de précision sur leur prise en compte, soit qu'ils n'ont rien répondu, soit que leur réponse était ambiguë ou sans rapport avec la recommandation. De ce fait, 64 recommandations sur 132 (48,5 %) ne sont pas mises en œuvre ou le CGLPL n'a pas l'assurance que ce soit le cas.

⁸ Ce chiffre correspond aux recommandations suivies dans le rapport d'activité du CGLPL pour 2023, chapitre 4.1.

⁹ Ce nombre correspond aux avis et recommandations générales et particulières adressées aux ministres en 2020 concernant les lieux de privation de liberté, faisant l'objet d'un suivi individuel dans les rapports d'activité 2023. Les 635 recommandations particulières relatives aux 10 établissements pénitentiaires sont donc exclues du total car le suivi ne fait l'objet que d'une synthèse de la part du CGLPL dans son rapport, eu égard à leur nombre.

Cependant ces pourcentages sont à interpréter avec prudence. Parfois, il a été considéré que la recommandation était mise en œuvre mais avec une forte incertitude, notamment lorsqu'il s'agit du respect d'une réglementation. Par exemple, dans une de ses recommandations, le CGLPL recommande de « *prendre toute mesure utile pour que soit respectée la confidentialité des soins lors de la distribution des traitements* ». Le ministre répond en rappelant que « *que le secret professionnel est entériné comme droit du patient à travers l'article L.1110-4 du CSP. Il sera rappelé aux ARS l'importance du respect du secret professionnel ainsi que de la confidentialité, à chaque étape de la prise en charge du patient* ». Dans ce cas de figure, compte tenu de la forte autonomie juridique et budgétaire des établissements de santé et de la répartition des compétences entre administration centrale, agences régionales de santé et établissements la réponse du ministère permet seulement de considérer que la réglementation est rappelée aux ARS. Pour autant, sa réalisation sur le terrain n'est pas garantie.

Parfois, la recommandation est considérée comme mise en œuvre car elle pointait une difficulté déjà réglée en droit. Par exemple, dans une de ses recommandations, le CGLPL recommande que « *le législateur désigne le juge compétent pour statuer sur les recours relatifs aux décisions de placement en isolement et préciser la procédure du recours* ». Or, comme le précise le ministre dans sa réponse, les mesures d'isolement et de contention sont encadrées par l'article L.3222-5-1 du CSP qui prévoit un contrôle par le juge des libertés et de la détention.

Enfin, ce suivi est effectué sur une base purement déclarative, sans vérification de la part du CGLPL ou sans pièces justificatives systématiques.

Ces taux de mise en œuvre des avis et recommandations adressées aux ministres constituent donc une fourchette haute.

La synthèse du suivi des recommandations adressées aux établissements, telle qu'elle figure dans les rapports d'activité du CGLPL, montre également un faible taux de mise en œuvre.

Tableau n° 7 : suivi à trois ans des recommandations particulières adressées aux établissements en 2019 et 2020

	2019	2020
Le suivi des recommandations particulières relatives aux établissements pénitentiaires	Vingt-deux établissements pénitentiaires ont été contrôlés en 2019 par le CGLPL. Les rapports issus de ces visites ont donné lieu à plus de 650 recommandations. Globalement le CGLPL considère que le taux moyen de réalisation des recommandations est assez faible de l'ordre de 25 à 30 %. Les recommandations portent sur la rénovation des locaux (peu de mises en œuvre) ; les fouilles et extractions (pas de mises en œuvre) ; le	10 établissements contrôlés, 635 ¹⁰ recommandations sur les thèmes de la surpopulation (sans effet), de la vétusté (mise en œuvre variable), les unités de vie familiale (peu mises en œuvre), la vidéosurveillance (aucune mise en œuvre), le téléphone en cellule (quasi mise en œuvre), le courrier (partiellement mise en œuvre), accès à internet (pas de mise en œuvre), les fouilles (peu mises en œuvre) ; travail en détention (mise en œuvre en

¹⁰ La DAP n'a pas le même décompte, puisqu'elle identifie 674 recommandations particulières alors que le CGLPL n'en compte que 635. Pour assurer la cohérence du décompte, ce sont les données CGLPL publiques qui ont été prises comme référence.

	2019	2020
	travail pénitentiaire (en cours de mise en œuvre) ; le fonctionnement des SPIP (partiellement mises en œuvre) ; l'accès à Internet (pas de mises en œuvre) ; le secret médical (doute sur la mise en œuvre) ; d'autres sujets locaux (peu de mises en œuvre).	cours), documents d'identité et titres de séjour (quasi mise en œuvre), l'expression des personnes détenues (peu mises en œuvre) ; les conditions des extractions médicales (50 % de mise en œuvre) ; la confidentialité des soins (pas mises en œuvre) ; consultations non honorées et accès aux médicaments (peu mises en œuvre).
Le suivi des recommandations particulières relatives aux établissements de santé mentale	Trente-deux établissements de santé mentale ou services de psychiatrie d'hôpitaux généraux ont été contrôlés en 2019. Les principales recommandations concernent les délais tardifs de signature des décisions d'admission de soins sans consentement par le directeur de l'établissement (peu suivies d'effet) ; le dysfonctionnement d'un certain nombre de CDSP (peu mises en œuvre) ; la carence des visites des autorités (peu mises en œuvre) ; l'intervention d'équipe de sécurité (quasi mises en œuvre) ; l'installation de vidéosurveillance dans les chambres d'isolement (partiellement mises en œuvre) ; la formation des équipes de nuit (partiellement mises en œuvre) ; le fonctionnement du collège des soignants (peu mises en œuvre) ; la confidentialité des hospitalisations (partiellement mises en œuvre) ; le régime des soins libres (en cours de mise en œuvre) ; le recours abusif aux soins psychiatriques pour péril imminent (peu mises en œuvre) ; le manque de personnel soignant (mises en œuvre variables) ; le manque de psychiatres (peu mises en œuvre) ; l'isolement et la contention (en cours de mise en œuvre).	Les visites de 2020 ont concerné douze établissements de santé mentale ou unités de psychiatrie dans des hôpitaux généraux et deux cliniques privées. Les recommandations ont porté sur les visites des autorités (réglementation non respectée dans la moitié des établissements) ; le fonctionnement des commissions départementales des soins psychiatriques (CDSP) (peu mises en œuvre) ; l'isolement et la contention (peu mises en œuvre) ; la prise en charge des personnes détenues (peu mises en œuvre).
Le suivi des recommandations particulières relatives aux centres de rétention administrative	Quatre centres de rétention administrative et une zone d'attente ont été contrôlés en 2019. Aucune réponse n'a été apportée par le ministère de l'intérieur pour le suivi des recommandations issues de ces visites de contrôle.	Seul le CRA de Coquelles a été contrôlé en 2020 par le CGLPL, dans un contexte de pandémie. Les recommandations concernaient l'accueil des personnes retenues (mises en œuvre) ; l'intimité et l'hygiène (mises en œuvre) ; la restauration (mises en œuvre) ; la formation des professionnels (mises en œuvre) ; l'organisation de l'OFII (mises en œuvre) ; les locaux de santé (quasi mises en œuvre) ; l'architecture du centre (pas mises

	2019	2020
		en œuvre) ; le contact avec l'extérieur (pas mises en œuvre) ; les visites (pas mises en œuvre) ; la correspondance écrite (pas mises en œuvre) ; l'accès à Internet (pas mises en œuvre) ; la notification des droits (pas mises en œuvre).
Le suivi des recommandations particulières relatives aux centres éducatifs fermés.	Six CEF ont été contrôlés en 2019. Soixante-dix-neuf recommandations ont été émises. Les recommandations issues de ces contrôles portent sur la gestion du personnel (peu mises en œuvre), l'organisation de l'établissement et son fonctionnement (partiellement mises en œuvre), la gestion des dossiers des mineurs (mise en œuvre partielle), le respect des droits des mineurs (peu mises en œuvre), l'accompagnement pédagogique et la discipline (mises en œuvre).	Deux CEF ont été contrôlés en 2020 par le CGLPL. S'agissant du CEF de Gévezé, dix des onze recommandations ont été mises en œuvre. S'agissant du CEF de Châtillon-sur-Seine, le CGLPL considère que les réponses apportées par le ministère de la justice ne permettent pas toujours d'envisager la réalité des changements opérés depuis la visite.

Source : Cour des comptes à partir des rapports d'activité du CGLPL.

1.2.5.2 Des appréciations divergentes de la mise en œuvre des recommandations selon les organisations contrôlées

Les administrations contrôlées ont des pratiques de suivi et des appréciations divergentes sur la mise en œuvre des recommandations.

La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) assure un suivi centralisé des recommandations des rapports de visite adressées au ministre et contredits localement. Seules celles concernant l'administration pénitentiaire sont suivies, certaines d'entre elles pouvant concerner également le ministère de la santé par exemple. Dès réception des rapports de visite adressés par le CGLPL, la DAP recueille les réponses faites par les chefs d'établissements et propose un courrier au ministre. Le suivi à trois ans des recommandations particulières et générales est également assuré par la DAP de manière centralisée. Ce suivi mesure le degré de mise en œuvre de chaque recommandation selon quatre cotations : « *suite positive donnée à la recommandation* », « *pas d'évolution* », « *suivie en partie* », « *sans objet ou ne relevant pas de l'administration pénitentiaire* ».

Sur les 674 recommandations particulières que la DAP a comptées en 2020, elle considère en 2023 que 455 ont été suivies positivement (plus de 67 %), 61 n'ont pas connu d'évolution (9%), 140 ont été suivies en partie (21 %) et 18 étaient sans objet ou ne relevaient pas de l'administration pénitentiaire (plus de 2 %). Concernant les 42 recommandations générales (direction ne suivant pas la mise en œuvre des avis) décomptés par la DAP, celle-ci considère que 27 sont mises en œuvre (64 %), 10 le sont partiellement ou en cours (24 %) et 5 ne sont pas mises en œuvre (11 %).

Cette appréciation contraste fortement avec celle du CGLPL. En ce qui concerne les 44 recommandations générales et avis comptées par le CGLPL, l'analyse des rapports d'activité permet d'évaluer un taux de mise en œuvre totale de 7 %, un taux de mise en œuvre partielle

ou en cours de 25 %, de non mise en œuvre de 39 % alors qu'il y a 13 recommandations sur 44 pour lesquelles il n'y a pas d'assurance de mise en œuvre (29,5 %). Quant au taux de mise en œuvre des recommandations particulières, le CGLPL considère, sur la base des déclarations du ministre de la justice et sans données statistiques précises, que le taux de mise en œuvre ne dépasse pas 40 %, ratio que l'analyse des synthèses de suivi figurant dans les rapports d'activité tendrait même à diminuer.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) demande à ses directions interrégionales un suivi des recommandations à 6 mois et à 18 mois après chaque visite. En outre, elle reçoit les demandes du suivi des recommandations à trois ans de la part du CGLPL. La DPJJ considère que toutes les recommandations « *acceptées* » (c'est-à-dire qu'elle considère comme recevables juridiquement ou relevant de sa compétence) sont mises en œuvre. Les autres sont refusées en général pour des raisons juridiques. Par exemple, la DPJJ refuse de mettre à disposition des jeunes des moyens de communication, conformément à la demande du CGLPL, lorsque les magistrats prescrivent de placer les communications des mineurs sous contrôle. Par ailleurs, la direction ne comptabilise pas la mise en œuvre des recommandations adressées aux établissements de manière centralisée.

Pour les établissements relevant du ministère chargé de la santé, le suivi des recommandations était assuré jusqu'en 2024 par la direction générale de l'offre de soins (DGOS). Celle-ci assurait la synthèse des réponses adressées par les agences régionales de santé et proposait à la signature du ministre une réponse globale. Cette organisation n'était pas réactive, le CGLPL se plaignant fréquemment et de manière publique des retards ou de l'absence de réponse du ministère de la santé à ses recommandations. Le suivi a donc été confié en 2024 à la directrice de cabinet de la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), le secrétariat général assurant le pilotage direct des ARS.

À titre d'exemple, la Cour a demandé à l'ARS d'Ile-de-France d'effectuer un suivi à trois ans de toutes les recommandations particulières adressées aux établissements de santé en 2020. Celle-ci cote chaque recommandation comme « *atteint* », « *en cours* », ou « *non atteint* »¹¹, sur la base des déclarations des établissements. Les données chiffrées ne sont basées que sur les recommandations attribuables à l'établissement. Celles qualifiées comme « *non concerné* » s'adressaient aux tutelles ou instances administratives. Selon l'ARS, les critères de qualification sont soumis à certains biais et à une relative subjectivité et « *certaines recommandations émises par le CGLPL, dans leur fond ou rédaction, peuvent prêter à confusion ou n'être pas assez précises au niveau opérationnel* ». Nonobstant ces réserves, le bilan quantitatif permet de donner des ordres de grandeur sur la mise en œuvre des recommandations adressées aux établissements de soins.

¹¹ Pour la cotation « *atteint* », l'établissement doit fournir des éléments concrets permettant d'attester de la mise en œuvre partielle ou totale de la recommandation, les éléments trop peu étayés ou vagues et ceux au stade d'engagement sont qualifiés comme « *non atteint* ». Les recommandations qualifiées comme « *en cours* » sont celles dont des actions concrètes pour mettre en œuvre la recommandation ont été initiées et détaillées.

Tableau n° 8 : suivi par l'ARS des recommandations concernant les établissements de santé d'Ile de France visités par le CGLPL en 2020

	Nombre de recommandations	Non concerné	Atteint	En cours	Non atteint
CH d'Aulnay S/Bois	31	2	21	3	5
GHU Paris Psychiatrie Neurosciences, site de Sainte-Anne, Paris	13	3	3	6	1
AP-HP, CHU Corentin Celton, Issy-les –Moulineaux	25	0	13	8	4
Clinique Argenteuil d'Orgemont	6	1	2	2	1
Total	75	6	39	19	11
Ratio rapporté aux seules recommandations concernant les établissements			57 %	28 %	16 %

Source : ARS Ile de France.

L'ARS considère, sur les recommandations particulières émises à la suite des visites de 2020, que 57 % sont « *atteintes* », 28 % sont « *en cours* » et 16 % sont « *non atteintes* ». En 2021, ces taux sont respectivement de 34 %, 47 % et 19 %. Dans les deux cas, les taux cumulés de « *atteint* » ou « *en cours* » dépassent les 80 %.

En ce qui concerne la police nationale, l'inspection générale de la police nationale (IGPN) est le référent du CGLPL pour l'ensemble des services (DGPN et Préfecture de police). La police nationale dispose ainsi d'un « *guichet unique* » permettant une centralisation des requêtes, un suivi des demandes et le recueil des éléments de réponse auprès de la préfecture de police, des directions nationales ou des services déconcentrés. L'IGPN assure la répartition des dossiers vers les directions concernées et sollicite des éléments de réponse aux constats et recommandations. Elle prépare les réponses aux rapports de visite, qui sont ensuite revues par le cabinet du DGPN puis transmises pour signature au cabinet du ministre de l'Intérieur.

Les réponses aux rapports portant sur les centres de rétention administrative et zones d'attente sont pilotées par la direction générale des étrangers en France (DGEF). Les réponses concernant plusieurs directions du ministère ou hors périmètre des forces de l'ordre (hospitalisations sous contrainte, par exemple) sont pilotées par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ).

L'IGPN ne calcule pas de taux de mise en œuvre des recommandations. Elle considère que celles-ci sont parfois trop générales ou trop complexes, comme par exemple, celles visant à adapter les locaux existants ou visant à s'assurer « *qu'une boisson chaude est proposée avec le petit déjeuner* »¹². Cependant la DGPN et l'IGPN estiment apporter une réponse à chaque recommandation.

Les réponses apportées aux recommandations émises en 2021 lors du suivi effectuée en 2024 par le CGLPL sont en effet exhaustives. Le bilan chiffré ci-après a dû être reconstitué à

¹² Par exemple, visite du commissariat de Nancy en 2020, recommandation n °6.

partir de ces réponses avec les cotations « mises en œuvre », « mise en œuvre en cours », « non mise en œuvre » ou « incompétence PN » lorsque le ministère considère que la mise en œuvre ne dépend pas de la police nationale.

Tableau n° 9 : bilan des réponses du ministre de l'intérieur aux recommandations particulières de 2021 concernant les commissariats visités

	Mises en œuvre	En cours	Non mises en œuvre	Incompétence PN
Commissariat d'Aurillac	3		8	
Geôles du TJ d'Aurillac	2			4
Commissariat d'Auxerre	3	2	2	
Commissariat de Béziers	6	5	1	
Commissariat de Chambéry	5	1	2	
Commissariat de Creil	7	1	2	
Commissariat d'Epinal	7		2	
Commissariat du Mans	6		3	
Commissariat de Montpellier	17	2	3	
Commissariat de Nancy	9			
Geôles TJ La Rochelle				3
Commissariat de Tergnier La Fère	3		3	
Commissariat de Tourcoing	9		3	
Commissariat de Paris 09	8	1	6	
Commissariat de Paris 19	6		1	Cf reco 6
Commissariat d'Antony	9	2	5	
Commissariat de Boulogne Billancourt	8	4		
Commissariat de Drancy	13		4	1 Cf reco 1 et 16
Commissariat des Lilas	2	3		
Commissariat subdivisionnaire de Villejuif	12		1	Cf reco 12
Commissariat de Vitry sur Seine	12	3	5	Cf reco 1 5 0et 17
Total	147	24	51	8

Cour des comptes à partir réponses du ministre de l'intérieur au CGLPL.

Sur les 230 recommandations émises par le CGLPL lors des visites de commissariats ou de geôles de tribunaux judiciaires en 2021, le ministère de l'intérieur considère que 147

(64 %) sont mises en œuvre, 24 (10 %) sont en cours de mise en œuvre, 51 (22 %) non mises en œuvre et 8 (3 %) ne relèvent pas de sa responsabilité.

1.2.5.3 Un dialogue plus étroit à mettre en œuvre avec les administrations

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait recommandé d'améliorer le suivi des recommandations de manière systématique et d'organiser des réunions régulières avec les administrations contrôlées. Malgré les améliorations apportées par le CGLPL en matière de suivi (cf. *supra*), l'incompréhension reste forte avec les administrations, notamment dans l'appréciation de la mise en œuvre des recommandations.

Quelques aspects dans la pratique des recommandations par le CGLPL pourraient être de nature à limiter ces incompréhensions.

Outre la question du nombre et de la hiérarchisation des recommandations, les administrations contrôlées souhaiteraient parfois une meilleure prise en compte du cadre juridique qui s'impose à elles. Or, le CGLPL utilise les recommandations *contra legem* comme une invitation à modifier la loi. Ainsi, dans une de ses recommandations, le CGLPL considère que l'hospitalisation de la personne retenue doit entraîner la levée de la mesure de la rétention administrative, dès lors qu'elle n'est pas en mesure d'exercer ses droits. Le ministère de l'intérieur rappelle pour sa part qu'en cas d'hospitalisation, la jurisprudence admet que la rétention puisse se poursuivre parallèlement à l'hospitalisation, sous le contrôle du juge de la détention et des libertés, qui vérifie que la personne est bien en capacité d'exercer ses droits. Autre exemple, le CGLPL recommande que les personnes remises en liberté sans poursuite à l'issue d'une garde à vue, se voient remettre une copie de la notification du droit d'accès à la procédure. Pour le ministère de l'Intérieur, la remise de cette copie n'est pas prévue par les textes¹³.

De même les administrations souhaiteraient une meilleure prise en compte des contraintes de sécurité. Dans ses recommandations à la suite de visites de locaux de garde à vue de commissariats en 2020, le CGLPL rappelle que le formulaire des droits de la personne gardée à vue doit être remis aux personnes. Le ministère de l'intérieur a répondu que ce formulaire est affiché à l'extérieur des parois vitrées des locaux, visibles par les personnes gardées à vue, pour éviter que certaines d'entre elles ne tente de s'étouffer en ingérant le formulaire papier qui leur aurait été remis.

Parfois, les recommandations sont mal orientées par le CGLPL. Ainsi, par exemple, les recommandations émises à l'issue des visites des geôles des tribunaux judiciaires sont adressées au ministère de l'intérieur qui répond systématiquement qu'il n'est pas compétent pour les mettre en œuvre¹⁴. Le CGLPL ne partage pas ce constat car il adresse ses rapports au ministre

¹³ Réponse aux recommandations émises en 2020 suite à la visite du commissariat de Drancy.

¹⁴ Dans ses recommandations au ministre de l'intérieur concernant la geôle du tribunal d'Aurillac de 2020, le CGLPL indique que l'utilisation de la visioconférence pour les besoins de la procédure doit être justifiée par le manque de moyens de la juridiction. De même, dans sa recommandation n°5 émise lors de la visite du commissariat de Vitry sur Seine en 2020, le CGLPL recommande au ministre de l'intérieur de s'assurer que « *les effectifs de magistrats doivent être suffisants pour permettre l'exercice des missions dans le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté et dans l'adaptation aux nouvelles mesures législatives* », alors que c'est le ministre de la Justice qui est compétent en la matière.

de la justice chef de l'administration judiciaire et au ministre de l'intérieur si ce sont des policiers qui gardent les geôles. Dans sa réponse à la Cour, le ministère de la justice a toutefois précisé que les rapports de visite des geôles de tribunaux ne lui étaient pas adressés. Quoi qu'il en soit, les policiers ne peuvent se sentir responsables lorsque les recommandations portent sur l'état des locaux ou les moyens en personnel du ministère de la justice.

Enfin, le périmètre juridique de l'intervention du CGLPL est parfois encore sujet à des différences d'appréciation. Le CGLPL a par exemple considéré que les contrôleurs étaient fondés à embarquer sur un navire chargé de procéder à des interpellations en mer à Mayotte. Le DGPN s'y est opposé, compte tenu de l'absence de disposition juridique expresse lui conférant cette compétence d'intervenir en amont du placement dans un lieu d'enfermement. Pour le CGLPL, au contraire, la loi¹⁵ l'autorise à contrôler tous les locaux et véhicules utilisés à toute étape pour la prise en charge de personnes privées de liberté.

Afin de diminuer les risques d'incompréhensions, le CGLPL gagnerait à initier une réflexion sur ses pratiques en matière de recommandations, afin d'en augmenter le taux en mise en œuvre. Cette réflexion devrait passer par un dialogue plus constant avec les administrations, pour établir, au minimum, un constat partagé sur la mise en œuvre des recommandations et mieux tenir compte des réalités de l'organisation administrative.

À cet égard, la participation de la contrôleure générale à une réunion mensuelle des directeurs généraux d'ARS, ou la communication par le secrétariat général des ministères sociaux d'un annuaire des interlocuteurs dans les ARS et la désignation d'un interlocuteur national constituant de bonnes pratiques qui permettent de fluidifier les relations entre le contrôleur et les organisations contrôlées, et notamment le ministère de l'intérieur car le CGLPL considère que les difficultés de communication le concernent en premier lieu.

Ce dialogue revêt une importance particulière dans la mesure où dix-huit ans après la création du CGLPL, la Cour constate une nouvelle fois la faiblesse du taux de mise en œuvre de ses recommandations. Alors que la politique carcérale de l'État fait l'objet de réflexions récurrentes et de critiques sur les conditions d'incarcération, elle invite au renforcement du dialogue entre les services ministériels directement concernés et l'Autorité

Recommandation n°2. (CGLPL) Engager un dialogue avec les autorités responsables des lieux de privation de liberté afin d'améliorer la mise en œuvre des recommandations.

1.3 Des signalements en diminution

¹⁵ « Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité administrative indépendante, est chargé [...] de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux. ».

L'article 6 de la loi du 30 octobre 2007 modifié par la loi n°2014-528 du 26 mai 2014, prévoit que « *toute personne physique, ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence* ». Sur cette base, le CGLPL reçoit des signalements qui font l'objet d'un traitement, allant de la fourniture d'un simple renseignement à la conduite de vérifications sur place. Après avoir recueilli les observations des autorités concernées, la contrôleure générale peut adresser des recommandations, qu'elle peut rendre publiques, à la personne responsable du lieu de privation de liberté.

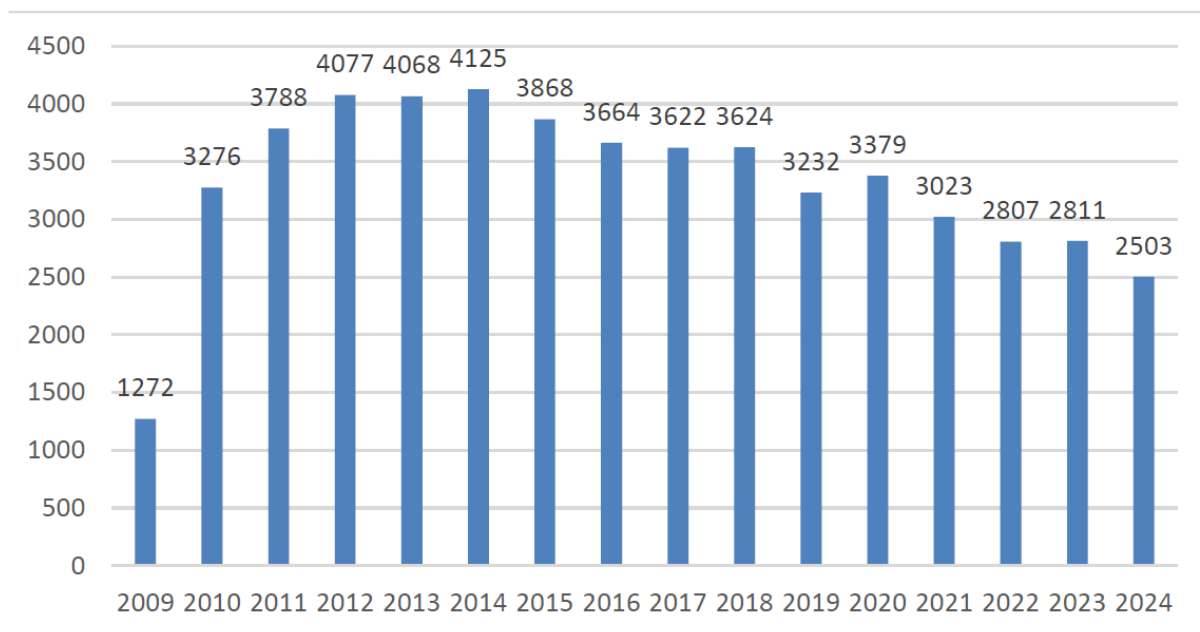
Ces signalements ont tendance à diminuer sur la période 2017 à 2023. Les délais de réponse, après une forte augmentation, tendent à s'améliorer alors que les effectifs qui les traitent sont restés constants.

1.3.1 Des signalements en diminution sur la période 2017 à 2023

Le nombre de lettres reçues par le CGLPL est en diminution depuis 2017, passant de 3 622 à 2 503 en 2024, soit une baisse de 30,1 %. Plusieurs lettres peuvent concerner une même personne. En 2023, par exemple, les 2 503 lettres reçues concernent 1 286 personnes.

Le CGLPL n'a pas d'explication certaine de cette baisse, d'autant que, depuis 2021, la population carcérale augmente et que, depuis la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020, les mesures d'isolement et de contention sont soumises au JLD. Jusque-là ce dernier n'intervenait que pour l'examen de la légalité de l'hospitalisation sans consentement et cette modification a donné lieu à des signalements supplémentaires, notamment de professionnels.

Pour autant, à l'issue de son projet de service de 2021, le CGLPL a exclu la possibilité qu'un membre du pôle saisine puisse saisir de sa propre initiative l'administration pour une demande d'explication. Ce choix est destiné à rationaliser et harmoniser les réponses apportées aux signalements, mais également à éviter le risque de traiter de questions qui ne relèvent pas de la compétence du CGLPL. Aujourd'hui, une décision collégiale est prise au sein du service, impliquant la directrice des affaires juridiques, et validée par le secrétaire général. Cette nouvelle procédure peut expliquer une baisse des signalements dans la mesure où les usagers savent que les demandes d'intervention dans des situations individuelles reçoivent, sauf exception, une réponse d'incompétence.

Graphique n° 2 : évolution du nombre de signalements (lettres reçues)

Source : CGLPL

Les signalements concernent en grande partie les établissements pénitentiaires (74,1 % en 2024) et les établissements de santé (15,8 %). Ces deux catégories représentent 90 % des signalements, proportion stable depuis 2017, même si la part des établissements pénitentiaires tend à diminuer (84 % en 2017) et celle des établissements de santé à augmenter (10 % en 2017).

Ils sont adressés en grande majorité par les personnes privées de liberté elles-mêmes (1 265 lettres en 2024, soit 51,8 % des signalements), leurs proches (508 lettres, soit 20,8 %) et leur avocat (215 lettres, soit 8,8 %). Dans le cas particulier des centres de rétention administrative, qui représentent 5,5 % des signalements avec 124 lettres en 2024, ce sont majoritairement les associations qui adressent des signalements au CGLPL (84 lettres sur 124, soit 67,7 %).

Le CGLPL enregistre les motifs de saisine principaux et secondaires, puisqu'une lettre peut évoquer plusieurs sujets. Les tableaux suivants reprennent les motifs de saisine pour les établissements de santé et les établissements pénitentiaires de 2017 à 2024.

La part des différents motifs de signalement concernant les établissements pénitentiaires reste relativement stable depuis 2017, à l'exception de celle de l'accès aux soins, qui augmente et devient aujourd'hui un des motifs les plus souvent évoqués alors que celle de la question des transferts diminue.

Tableau n° 10 : évolution des motifs de saisine pour les établissements pénitentiaires de 2017 à 2024 (en %)

Motifs	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Accès aux soins	9,8	11	12,2	12,2	13,6	17,1	12,8	12,3
Conditions matérielles	11,2	10,9	8,4	8,1	10,4	8,8	11,6	12,7
Transfert	10,6	10,9	9,8	8,6	7,6	5,9	6,1	6,4
Relations avec l'extérieur	10,4	9,7	10,7	10,8	10,6	8,4	9	10,7
Relation détenu / personnel	9,2	7,8	10,9	8,4	8,6	10,4	10,9	11,5
Ordre intérieur	7,4	7,8	7,2	7,8	6,2	6,1	6,7	6,5
Procédure	4,7	6	4,6	4	4,9	5,5	4,8	2,6
Préparation à la sortie	6,7	5,9	7,4	7,4	6,1	5,6	5,2	6
Activités	4,9	5,2	4,4	5	4,6	5,8	3,8	4,9
Relations entre détenus	5,2	4,9	3,7	3,8	3,6	4,3	5,1	4
Affectation interne	3,4	3,3	3,2	3,4	4	2,6	2,7	2,3
Isolement	3,5	3,1	2,7	3,2	3,7	2,4	2,7	1,9
Contrôle	2,7	2,8	2,4	3,6	4,1	3,8	4,1	2,8
Accès au droit	2,4	2,5	2,5	2,1	0	2,8	3,6	4,4
Comportement auto agressif	1,8	1,7	2,1	2	2,4	3,2	4	2,5
Autres	6,1	6,5	7,8	9,6	9,6	7,2	6,8	8,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : CGLPL

Tableau n° 11 : évolution des motifs de saisine du CGLPL pour les établissements de santé spécialisé ou disposant d'une unité psychiatrique de 2017 à 2024 (en %)

Motifs	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Procédure	41,6	34,7	24,5	29	22	18,9	19	15,2
Préparation à la sortie	4	11,2	12,5	16,2	11,9	12,6	14,3	15,4
Isolement	8,8	9,3	8	9,3	8,7	7,9	5,9	7
Accès aux soins	9,3	8,1	12,5	7,5	13,3	11	15,7	10,2
Conditions matérielles	3,5	5,6	2,9	3,1	2,5	3,4	*	4,7
Affectation	4,3	4,9	7,7	2,7	3,7	4	5,4	3,2
Relations patients / personnel	4,5	4,6	6,1	3,1	3,7	5,6	4,9	5,2
Contention	0	4,2	0	3,5	3,2	6,1	3,8	3,2
Relations avec l'extérieur	6,4	2,7	0	4,2	5,5	6,1	4,2	5,2

Motifs	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Autres	17,6	14,7	20	18,6	25,5	23,9	27,7	30,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

*inclus dans la catégorie « autres » en 2023.

Source : CGLPL

1.3.2 Un traitement des signalements en voie d'optimisation

Un signalement correspond à un courrier écrit (lettre ou courriel), hors échanges entre administrations. Si plusieurs courriers concernent la même affaire, ils constituent autant de saisines différentes.

1.3.2.1 Le suivi des signalements est assuré au moyen du logiciel ACROPOLIS

Le CGLPL suit le courrier reçu sur le logiciel Acropolis. Celui-ci lui permet également d'établir les statistiques qui alimentent ses indicateurs de performance et ses rapports d'activité. Le courrier « arrivé » est enregistré par le secrétariat, qui le scanne, lui attribue un code barre et renseigne les descripteurs¹⁶ en appliquant l'arborescence définie au sein du CGLPL sur la base de son expérience.

Une fois le courrier en réponse écrit, il est signé par la contrôleure générale, et de nouveau scanné par le secrétariat, mis sous enveloppe et envoyé. La date du scan du courrier départ constitue la date de départ. Les délais de réponse correspondent à la différence entre la date d'enregistrement par le secrétariat du courrier arrivé et la date de départ.

Deux fois par an, le contrôleur responsable de la supervision du logiciel et de la production des statistiques, vérifie la base de données pour détecter et corriger les éventuelles anomalies. En outre, chaque contrôleur attributaire du courrier assure une vérification d'ensemble des différentes étapes enregistrées dans la base de données.

1.3.2.2 Des délais de réponse améliorés après une période délicate

En 2023, les délais de réponse aux courriers reçus par le CGLPL retrouvent des valeurs comparables à celles d'avant 2020, soit moins de 60 jours pour un peu plus de la moitié des courriers. De 2020 à 2022, ce délai n'était constaté que pour 30 à 40 % des courriers. De même, le délai moyen de réponse avait quasiment doublé sur la période 2017 à 2021, pour atteindre 95 jours, avant de revenir à 52 jours en 2023. Selon le CGLPL, la dégradation constatée de 2020 à 2022 est liée au contexte de la crise sanitaire ainsi qu'à « des problèmes de méthode et d'insuffisance de moyens humains ». En 2023, deux avocats ont renforcé le pôle saisine à raison de 2 à 3 jours par mois. Un seul est encore employé en 2024.

¹⁶ Mots clés permettant l'accès aux informations de la base de données.

Le délai de réponse a donc retrouvé en 2023 ses niveaux d'avant 2020, mais entretemps, entre 2018 et 2024, le nombre de courriers envoyés a diminué de 3 622 à 2 503¹⁷, soit une baisse de 30,1 %.

Tableau n° 12 : délais de réponse aux signalements sur la période 2017 à 2024 (en % des courriers reçus entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre)

Intervalle de délai de réponse	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
0 – 30 jours	37,9	33,4	21,9	16,9	16,8	22,2	32,3	29,6
30 – 60 jours	19,5	22,3	22,3	14,4	13,8	18,7	21,8	25
Plus de 60 jours	30,1	29,1	35	45,3	48,6	41,3	30,1	29,6
En attente de réponse	8,4	11,4	17,2	19,8	13,6	11,4	8	9,4
Classé sans suite	4,1	3,7	3,6	3,7	7,2	6,5	7,7	6,4
Nombre de courriers reçus	3 965	4 506	4 168	3 871	3 533	3 199	3 186	3 283
Délai moyen de réponse (jours)	51	49	62	79	95	68	52	56

Source : CGLPL

Le nombre de courriers traités par agent affecté à cette tâche a diminué avec la baisse des signalements et le maintien des effectifs à sept agents permanents, renforcés en 2023 et 2024 par des vacations extérieures à hauteur de 4 à 5 jours par mois (environ 0,3 ETPT) et des stagiaires (environ trois par an). Le CGLPL explique cette baisse de productivité par l'absence de deux agents sur sept postes créés (un en congé longue maladie et un en attente de recrutement pendant six mois en 2024) et par le développement d'autres activités à plus forte valeur ajoutée, notamment la participation aux missions de terrain, la rédaction d'avis, des travaux juridiques et des séances de formation.

Tableau n° 13 : nombre moyen de courriers traités par agent

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de courriers envoyés	3 965	4 506	4 168	3 871	3 533	3 199	3 186	3 283
Nombre d'ETP en charge	7	7	7	7	8	7	7	7
Courriers / agents	566	644	595	553	442	457	455	469

¹⁷ La différence avec le nombre de courriers reçus provient du fait que certaines saisines donnent lieu à plusieurs réponses en plus de celle adressée au détenu (par exemple à l'avocat, à l'établissement, à l'Observatoire international des prisons, etc.).

Source : Cour à partir des données du CGLPL

1.3.2.3 Une plus grande rationalisation des procédures

Selon ses rapports d'activité, le CGLPL traite tous les signalements, soit par des vérifications (par courrier ou sur place), soit par une information apportée aux requérants, soit par une transmission à une autre autorité administrative indépendante (en général le Défenseur des droits), soit par une déclaration d'incompétence. Dans la majorité des cas, les demandes d'observations et de documents sont adressées aux directeurs d'établissement pénitentiaire ou aux médecins des unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP) et des services médico-psychologiques régionaux (SMPR).

Tableau n° 14 : type de réponses apportées par le CGLPL aux signalements

En %	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vérifications (par courrier ou sur place)	24,7	24,4	25	22,6	14,2	11,4	6,7	4,8
Demande de précisions	33,5	34,3	37,5	34,6	32,4	32,6	27,5	16,5
Information	31,2	28	27,8	32,2	38	41,6	49,3	54,9
Autre (prise en compte pour visite, transmission à une autre AAI...)	8,1	9,2	6,7	5	8,6	9,2	12	16,4
Incompétence du CGLPL	2,5	4	2,9	5,4	6,7	5,1	4,8	7,4

Source : CGLPL

Sur la période 2017-2024, les communications d'informations aux requérants augmentent de près de 24 points, passant de 31,2 % en 2017 à 54,9 % en 2024. Parallèlement, les vérifications par courrier ou sur place diminuent fortement, passant de 24,7 % des signalements à 4,8 %.

Cette diminution s'explique par la rationalisation du traitement des signalements opérée en 2021. Auparavant, une latitude plus grande était laissée aux contrôleurs, conduisant parfois à des vérifications non justifiées par la gravité des faits ou par la compétence du CGLPL. Désormais, lorsque le CGLPL est incompétent, il répond en communiquant des informations générales sur les droits et réoriente le signalement sur le service compétent (services pénitentiaires d'insertion et de probation, défenseur des droits, avocat...). En cas de saisine incomplète ou imprécise, les contrôleurs sollicitent des précisions ou pièces complémentaires uniquement si les réponses attendues peuvent s'inscrire dans un projet de vérifications sur pièces ou sur place. Les vérifications sur pièces et sur place sont décidées sur la base de critères bien définis, comme la gravité des faits allégués, leur récurrence ou leur actualité, ou lorsqu'ils ont déjà été constatés lors de la dernière visite de l'établissement concerné et ont fait l'objet d'une recommandation.

De même, par souci d'éviter des démarches n'aboutissant pas, la direction des affaires juridiques du CGLPL ne donne plus son accord aux propositions d'enquêtes sur la santé en

CRA (par exemple à la suite de signalements d'associations ou de particuliers) qui donnaient souvent lieu à des explications générales tenant à la pénurie de médecins ou au respect de la réglementation. Dans ce type de situation, en application des critères définis dans son projet de service, le CGLPL préfère répondre par une meilleure programmation de ses contrôles en les thématisant.

Les vérifications constituent les suites les plus lourdes à mener pour le CGLPL. Elles visent à démontrer si une atteinte à des droits fondamentaux a été commise et peuvent donner lieu à des recommandations aux autorités concernées ou à des appels à la vigilance. Aucune suite n'est donnée lorsque qu'aucune atteinte à un droit fondamental n'a été démontrée ou lorsque le plaignant a été libéré par exemple. Parfois, le problème peut se résoudre sans que le CGLPL n'ait besoin de saisir l'autorité responsable, notamment lorsque l'information du requérant est suffisante en soi. Dans d'autres cas, c'est l'intervention auprès de l'autorité compétente qui permet de résoudre le problème.

Tableau n° 15 : résultats des vérifications pour les personnes privées de liberté (en %)

% des dossiers d'enquête* clôturés en fin d'année	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Résolution du problème	41,1	48,1	40,7	44	41	44,1	42,2	26,4
Problème non résolu	17,8	9,7	13,7	12,4	14,1	22,6	22	39,1
Sans objet	23,7	20,6	22,6	21,8	25,6	10,8	21,1	18,4
Résultat non connu	17,4	21,6	23	21,8	19,2	22,6	14,7	39,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

**un dossier d'enquête est ouvert lorsqu'un signalement nécessite de procéder à des vérifications auprès des autorités.
Source : CGLPL*

Sur la période 2017 à 2024, la part des vérifications qui permettent de démontrer une atteinte à des droits fondamentaux reste importante, autour de 60 % et en baisse en 2024, ce qui démontre leur utilité. Le taux de résolution des problèmes évoqués reste lui aussi relativement stable, entre 40 et 45 % jusqu'en 2023 avec une baisse à 26,4 % en 2024. A l'issue de ces vérifications, le CGLPL adresse aux autorités responsables des recommandations (20 à 25 % des cas selon les années) ou les appelle à la vigilance (15 à 20 % des cas). Parfois, il n'est pas nécessaire de donner une suite particulière.

La proportion des recommandations donnant lieu à des mesures correctives de la part des autorités concernées se dégrade sur la période, passant de 13,5 % en 2017 à 5,7 % en 2024, ce qui peut sembler faible. Cela tient d'une part, au fait que le CGLPL ne dispose pas d'un pouvoir prescriptif et d'autre part, que les chefs d'établissement ou responsables d'unités disposent de moyens d'action limités, notamment lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des recommandations nécessitant des décisions budgétaires nationales ou *a fortiori* des évolutions du droit.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE _____

Le protocole facultatif à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002. Il est entré en vigueur le 22 juin 2006. Son principal objectif est de renforcer la prévention de la torture et des mauvais traitements à travers un mécanisme de contrôle régulier des lieux de détention international et national.

Avec le CGLPL, la France a fait le choix d'un mécanisme de prévention spécialisé et intégré, puisque sa compétence s'exerce sur l'ensemble des lieux de privation de liberté. D'autres États ont fait des choix différents, soit avec plusieurs organismes compétents, soit avec l'intégration du MNP au sein d'une autorité générale de sauvegarde des libertés fondamentales. Le choix français, parfois contesté, se traduit par une nécessaire coordination avec le Défenseur des droits, dont le champ d'action peut recouvrir le sien. Elle est assurée par une convention et par de fréquents contacts entre les équipes des deux autorités administratives indépendantes.

Le CGLPL assure ses missions conformément aux engagements internationaux de la France et son action est reconnue par les organisations internationales.

Dans sa mission générale de prévention d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté, le CGLPL développe ses activités principalement autour des visites des lieux de privation de liberté et du traitement des signalements effectués directement par les usagers, leurs proches ou les organismes ayant pour objet la sauvegarde des droits. Son volume d'activité se maintient en ce qui concerne les visites, mais tend à diminuer s'agissant des signalements individuels.

Ses procédures internes sont formalisées et suivies par les équipes qui assurent tant les visites sur place que les réponses aux signalements individuels. Si sa légitimité et son professionnalisme ne sont pas contestés par les administrations et si le suivi de ses recommandations s'est amélioré depuis le dernier contrôle de la Cour, l'appréciation de l'efficacité de leur mise en œuvre est source de divergences avec les autorités en charge des lieux de privation de liberté. En la matière, des progrès gagneraient à être recherchés à travers un regroupement, une hiérarchisation et une réduction du nombre des recommandations émises et par un dialogue plus approfondi avec les administrations chargées de les mettre en œuvre, dans un contexte où la France est régulièrement critiquée pour les conditions de détention de ses détenus.

2 UNE GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE GLOBALEMENT MAITRISEE

Principalement constitué de dépenses de fonctionnement, le budget du CGLPL est resté maîtrisé sur la période 2017 à 2024, grâce à une sous consommation du plafond d'emplois et aux économies réalisées sur les dépenses immobilières. Néanmoins, les frais de déplacement doivent être mieux pilotés et les besoins de sécurisation des systèmes informatiques demeurent.

Si les procédures liées à la commande publique ne soulèvent pas de critiques, le contrat de maintenance de l'application ACROPOLIS doit cependant être rediscuté.

2.1 Un taux d'exécution budgétaire satisfaisant et une augmentation modérée des dépenses

Le budget du CGLPL augmente de façon modérée (13 %) sur la période considérée (2017-2024), soit une progression moyenne de 1,7 % par an.

Tableau n° 16 : évolution du budget du CGLPL – en CP, en M€

CP, en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 17-24
<i>Budget voté</i>	5,19	5,29	5,35	5,37	5,40	5,44	5,97	6,26	21%
<i>Budget disponible</i>	5,04	5,23	5,31	5,28	5,31	5,35	5,85	5,97	19%
<i>Budget exécuté CP en M€</i>	4,88	5,11	5,04	4,62	4,81	5,18	5,28	5,49	13%
<i>Taux exécution</i>	97%	98%	95%	88%	91%	97%	90%	92%	

Source : Documents budgétaires

Les crédits de personnel (T2) sont restés stables, augmentant de + 7 % en 7 ans. De leur côté, les dépenses de fonctionnement augmentent de façon plus dynamique : + 32 % sur 7 ans (soit + 4 % en moyenne par an).

L'exécution budgétaire est satisfaisante sur la période 2017-2024 : elle fait apparaître des crédits consommés à hauteur de 96 % sur la période 2017-2019 et de 92 % sur la période 2021-2024. La programmation budgétaire est donc réaliste, même si dans le détail, les crédits de personnel connaissent une moindre consommation sur les dernières années : 89 % en 2023 et 2024 (cf. *infra* point 3.2.).

Tableau n° 17 : évolution des crédits T2 (personnel) et hors T2 et de leur taux d'exécution

CP, en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 17-24
<i>Crédits T2 votés</i>	4,09	4,19	4,21	4,24	4,27	4,22	4,59	4,93	21%
<i>Crédits T2 disponibles</i>	4,07	4,16	4,20	4,22	4,25	4,20	4,57	4,74	17%
<i>Crédits T2 consommés</i>	3,91	4,05	3,90	3,58	3,73	4,03	4,07	4,20	7%
<i>Taux exécution</i>	96%	97%	93%	85%	88%	96%	89%	89%	
<i>Crédits hors T2 votés (CP)</i>	1,10	1,10	1,14	1,12	1,12	1,22	1,38	1,33	20%
<i>Crédits hors T2 disponibles</i>	0,97	1,07	1,11	1,06	1,06	1,15	1,29	1,23	26%

CP, en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 17-24
<i>Crédits hors T2 consommés</i>	0,98	1,06	1,14	1,04	1,08	1,15	1,22	1,30	32%
<i>Taux exécution</i>	101%	99%	103%	99%	102%	100%	95%	106%	

Source : Documents budgétaires

Par ailleurs, le détail des dépenses de fonctionnement fait apparaître des évolutions plus contrastées en fonction des postes de dépenses sont listés ci-après.

Tableau n° 18 : évolution des dépenses de fonctionnement (en CP)

CP, en milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 17/24
<i>Loyers et charges</i>	392	385	373	405	419	430	417	432	10 %
<i>Services aux bâtiments</i>	26	26	23	29	25	30	49	19	-28 %
<i>Frais de déplacement</i>	293	350	351	203	297	353	389	403	37 %
<i>Numérique, informatique, télécommunications</i>	76	106	211	155	185	131	191	211	177 %
<i>Fonctionnement général – équipement</i>	82	80	79	131	52	73	54	106	28 %
<i>Communication</i>	71	59	52	67	48	85	58	61	-13 %
<i>Dépenses de RH, formation, action sociale</i>	30	30	28	37	48	39	48	55	86 %
<i>Frais de représentation</i>	11	21	22	16	6	11	11	12	8 %
Total	983	1 058	1 140	1 042	1 079	1 153	1 216	1 299	32 %

Source : CGLPL

2.2 Des dépenses immobilières rationalisées

Les dépenses immobilières ont progressé de 8 % en sept ans, passant de 0,42 M€ en 2017 à 0,45 M€ en 2024 (cf. tableau n°13 *supra*). Si cette progression est relativement contenue, les dépenses immobilières n'en représentaient pas moins une part très significative du budget de fonctionnement hors T2 (44 % en 2017).

Cependant, le déménagement du site du Quai de Loire (Paris) vers l'Arborial à Montreuil intervenu en juillet 2024, dans des locaux de surface plus réduite et moins onéreux, a permis au CGLPL de limiter significativement le poids de ses dépenses immobilières dans son budget de fonctionnement : il n'en représente déjà plus que 35 % en 2024. L'effet de ces économies, estimées *in fine* à 0,15 M€ annuels, devrait se faire sentir encore plus significativement en 2025 et en année pleine en 2026.

Tableau n° 19 : évolution des dépenses immobilières

CP, en milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 17/24
<i>Loyer</i>	320	313	306	339	339	345	349	302	-6%
<i>Charges</i>	72	72	66	66	81	86	68	112	56%
<i>Nettoyage</i>	18	16	14	20	14	17	17	11	-38%
<i>Electricité</i>	7	6	7	9	10	12	31	8	10%
<i>Autres (entretien, taxes)</i>	2	3	1	0	1	2	2	17	929%
Total	419	411	395	434	444	460	466	450	8%

Source : Cour des comptes, Chorus

De décembre 2008 à juillet 2024, le CGLPL louait des bureaux au 16-18 Quai de Loire, Paris 19^{ème}. Le premier bail, du 9 décembre 2008 au 30 novembre 2017, prévoyait l'occupation d'une surface de 502 m² au premier étage. Un second bail, prévoyant l'occupation d'une surface supplémentaire au rez-de-chaussée de 298 m², soit au total 800 m² a été conclu le 15 février 2015 et s'est achevé au 14 février 2024.

Cette surface, rapportée aux effectifs, n'était pas en conformité avec la circulaire du 8 février 2023 du premier ministre sur la nouvelle doctrine d'occupation des immeubles tertiaires de l'État¹⁸, d'autant que les agents occupant les fonctions de contrôleurs sont peu présents dans les locaux.

Par ailleurs, les relations avec le bailleur et la société gestionnaire des locaux se sont progressivement dégradées depuis 2015, du fait d'un immeuble mal entretenu et présentant de multiples désordres : problèmes d'ouverture des fenêtres, difficultés avec le système de chauffage et de climatisation, fuites, inondations, mauvaise maintenance et sécurisation du site conduisant à des effractions. Le CGLPL a également rencontré des difficultés récurrentes avec des montants des charges locatives non maîtrisées. Cette situation a généré des litiges occasionnant des refus de paiement de la part du CGLPL. En 2022, une mission de conseil et d'assistance juridiques a été confiée à un cabinet d'avocats, dans le cadre d'un marché d'assistance juridique de la direction générale des finances publiques et de la direction de l'immobilier de l'État, afin d'expertiser les dépenses de loyers et les charges immobilières. Le résultat de cet audit a permis, en 2023, la conclusion d'un protocole transactionnel d'un montant de 2 566 € TTC, pour une revendication initiale du bailleur de près de 55 000 €.

¹⁸ Cette circulaire prévoit une cible « pivot » de 16 m² de surface utile brute/résident, et un plafond de 18 m². Le calcul du nombre de « résidents », selon la circulaire du 8 février 2023, impose d'appliquer une décote aux effectifs physiques en fonction du taux de « nomadisme » de ces derniers. Cela conduit à retenir pour le CGLPL un ratio de 27,3 résidents (y compris stagiaires et apprentis, pour un plafond de 38 ETP en 2025), donc une cible pivot de 437 m², et un plafond de 491 m², soit bien inférieur à la surface prise à bail de 800 m².

Pour l'ensemble de ces raisons, le CGLPL a fait connaître au bailleur par courrier du 24 juillet 2023 sa décision de ne pas prolonger le bail au-delà de son terme prévu au 15 février 2024.¹⁹

Concernant la nouvelle localisation, après avis favorable de la Mission régionale de la politique immobilière de l'Ile-de-France (MRPIE), le choix s'est porté sur un site administratif proposant une offre large de services mutualisés au sein de l'Arboreal, 12, rue Henri Rol-Tanguy à Montreuil-sous-Bois. Le site est loué à France-Agrimer, établissement public de l'État, qui a conclu avec le CGLPL une convention de sous-location et de gestion de locaux mis en commun d'une durée de 3 ans et demi, du 1^{er} juillet 2024 au 31 décembre 2027. Le déménagement a eu lieu entre le 5 et le 12 juillet 2024.

Cette convention prévoit la location d'une surface de 545 m² au rez-de-chaussée, et une offre de services intégrés et mutualisés avec France-Agrimer, comme l'accueil, le parking, l'accès aux salles de réunion, et d'autres services absents du Quai de Loire comme le gardiennage, le traitement du courrier (départ et arrivée), la reprographie, l'archivage, ainsi que l'accès à la convention de restauration. Ces services sont refacturés par FranceAgriMer selon la même clé de répartition que celle utilisée pour le loyer et les charges, en fonction de la surface occupée (à l'exception de la restauration).

La convention stipule également qu'au départ du locataire du 1^{er} étage, prévu au 1^{er} trimestre 2025, le CGLPL et FranceAgriMer concluront un avenant pour le départ du rez-de-chaussée et la location d'une surface définitive plus réduite de 350 m².

Le nouveau site a vocation, dans sa configuration transitoire puis définitive, à accueillir 31 postes de travail, étant précisé que les 16 contrôleurs dédiés aux missions sur place et les intervenants extérieurs n'occupent pas de postes de travail permanents, du fait de leur activité essentiellement nomade et que par ailleurs, pour certains, leur résidence se trouve hors de Paris.

Au regard des ratios pivot (16 m² de SUB/résident) et plafond (18 m²) définis par la circulaire du 8 février 2023 précitée, la surface théorique cible que le CGLPL pourrait occuper serait de 437 m², avec une surface plafond de 491 m². Ce plafond était largement dépassé sur le site du Quai de Loire (800 m² occupés), et l'implantation temporaire actuelle (depuis juillet 2024) permet de s'en rapprocher (545 m²), tandis que l'implantation définitive (350 m²) sera en-deçà du taux pivot.

¹⁹ Pour la période du 15 février 2024 au 15 juillet 2024, aucun avenant n'a été conclu, mais des indemnités d'occupation ont été versées pour l'occupation correspondant à cette période, avec l'accord du CBCM et de la MRPIE.

Tableau n° 20 : comparaison en année pleine des dépenses immobilières du CGLPL en fonction des implantations successives (2023-2025)

Estimation des dépenses immobilières en année pleine – en milliers d'€ (et CP exécuté 2023 pour le quai de Loire)	Quai de Loire (dernière année pleine exécutée : 2023)	Arboreal – occupation rez de chaussée - 2024-2025, estimation année pleine	Arboreal - implantation définitive (2025-2027) – estimation année pleine
<i>Caractéristiques</i>	467 m ² de bureaux - 277 m ² de salles de réunions - 145 m ² d'archives et 11 places de parking	544 m ² de bureaux - quote-part de surface occupée de 1,84%	350 m ² de bureaux - quote-part de surface occupée de 1,18%
<i>Loyer TTC (bureaux, espaces communs, parking)</i>	349	176	120
<i>Charges locatives TTC</i>	68	25	17
<i>Autres dépenses hors charges locatives (eau, électricité, nettoyage de locaux, accueil, gardiennage, petits travaux, assurance immeuble, téléphonie, contrôles réglementaires, etc.)</i>	49	51	35
<i>Taxes</i>		32	22
<i>Fonctions logistiques - service ARBORIAL (courrier, gestion des archives, gestion de la téléphonie fixe, sécurité incendie, gestion des salles de réunions communes)</i>		64	49
<i>Restauration année pleine</i>		40	42
Total	466	388	285

Source : Cour des comptes d'après Chorus et les données fournies par le CGLPL

Selon les calculs du CGPL, l'économie estimée sur ses dépenses immobilières serait de 0,51 M€ sur trois ans et demi (soit la durée de la convention de sous-location) : en effet, les dépenses immobilières des trois dernières années et demi du bail du Quai de Loire (2021-2023 et premier semestre 2024) se sont élevées à 1,64 M€, contre des dépenses estimées sur le site de l'Arboreal de 1,13 M€ sur la même durée.

Au total, le bilan de cette opération est positif, dans la mesure où le CGLPL bénéficie non seulement d'une implantation plus adaptée à ses besoins en termes de surface occupée, avec un loyer moins onéreux au m² (310 €/m² HTHC à l'Arboreal, contre 332 €/m² au Quai de Loire), mais également en bénéficiant de services mutualisés avec d'autres administrations publiques.

2.3 Les frais de déplacement : un poste de dépenses à mieux piloter

Les frais de déplacement constituent le deuxième poste de dépenses par ordre d'importance : ils représentent 31 % des frais de fonctionnement hors titre 2 en 2024.

Au vu de l'activité principale du CGLPL, qui consiste à réaliser des missions de contrôles des lieux de privation de liberté (vérification sur place, visites), l'importance de ce poste de dépenses dans le budget de fonctionnement est justifiée. Toutefois son évolution (de 0,29 M€ à 0,4 M€, soit + 36 %) est particulièrement dynamique sur la période : elle équivaut à une augmentation moyenne annuelle de + 4,8 %.

Tableau n° 21 : évolution des frais de déplacement, décomposés par modalité de réservation, en CP

CP, en milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	évol 17-24
<i>États de frais</i>	134	139	191	102	179	188	201	213	59%
<i>Carte achat</i>	48	61	64	35	51	35	40	34	-29%
<i>Marché Globéo Travel</i>	86	119	73	63	65	126	142	152	77%
<i>Globéo - Hébergement restauration</i>	27	52	33	29	26	50	83	102	276%
<i>Globéo - Transport collectif</i>	11	30	10	9	6	36	16	12	15%
<i>Globéo - Location véhicules</i>	25	37	30	21	33	40	44	38	56%
<i>Globéo – autres</i>	24			3					
<i>Autres</i>	27	36	22	4	1	4	6	4	-87%
Total	295	355	351	203	297	353	389	403	36%

Source : Cour des comptes, d'après Chorus.

Les frais de déplacement peuvent être pris en charge de différentes manières au CGLPL.

Pour l'hébergement, la location de véhicules et les transports aériens, le CGLPL recourt prioritairement au marché mutualisé des services du premier ministre (Globéo, pour un montant de 0,15 M€ en 2024), conformément à l'article 5 de l'arrêté du 4 décembre 2024. Le CGLPL précise que cette priorisation s'applique « *dès lors que l'anticipation de la mission le permet* ». Le gestionnaire administratif réalise alors la réservation sur la base de la fiche de mission remplie par le chef de mission, sur l'application Chorus DT.

Pour le transport ferroviaire, les billets sont pris par le CGLPL pour les déplacements en groupe. Dans les autres cas, les frais peuvent être avancés par les contrôleurs, qui se les voient rembourser sur présentation de l'ordre de mission et d'un état de frais. Les remboursements obéissent aux règles de l'arrêté du 4 décembre 2024 et à l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant le taux des indemnités de mission.

Les billets et réservation de train se font en seconde classe, les billets d'avion en classe économique. Les voyages en train en première classe sont possibles, sur demande de l'agent, pour les trajets ferroviaires aller-retour réalisés dans la journée d'une durée supérieure à trois heures pour chaque trajet ou en cas d'indisponibilité de billet en seconde classe. Dans les autres

cas, les agents qui souhaitent voyager en première classe doivent fournir à l'appui du remboursement de leur billet le justificatif du prix en seconde classe et se voient indemnisés au prix du billet de seconde classe.

Si les frais de déplacement augmentent de 36 % au global entre 2017 et 2024, les évolutions sont plus contrastées en fonction des modes de réservation.

Le recours à la carte achat a baissé significativement, de - 29 %. Il s'agit essentiellement de dépenses de transport collectif ferroviaire, depuis le compte professionnel SNCF du CGLPL.

Les frais avancés par les contrôleurs et remboursés sur présentation d'un état de frais augmentent plus rapidement que les dépenses globales de déplacement (59 %, contre 36 %). Cette augmentation significative peut s'expliquer d'une part par le moindre recours à la carte achat du CGLPL, et donc à un recours plus important aux réservations effectuées individuellement par chacun des contrôleurs (effet volume) ; et d'autre part par l'évolution des taux des indemnités de mission forfaitaires fixés par l'arrêté du 3 juillet 2006 pour le remboursement de frais d'hébergement et de restauration (effet prix).

Le recours au marché Globéo a augmenté fortement (+ 77 %), notamment pour des dépenses sur le poste « *hébergement/frais de restauration* » (elles ont quadruplé en trois ans). En revanche, le montant total des dépenses sur le marché Globéo (0,15 M€ en 2024) demeure significativement inférieur aux remboursements d'états de frais (0,21 M€) alors que l'arrêté du 4 décembre 2024 préconise de recourir prioritairement au prestataire. Le CGLPL indique qu'en pratique, les prix pratiqués par le prestataire sont plus chers que lorsque la réservation est faite directement par les agents, ce dont la contrôleure générale a fait état par écrit au directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre en décembre 2022.

Dans le cadre du plan de contrôle interne du CGLPL, la cartographie des risques partagée avec la DSAF des services du Premier ministre identifie le poste « *frais de déplacement* » comme présentant des risques de non-conformité aux dispositions réglementaires. Elle mentionne pour 2024 les actions suivantes :

« *Appliquer la fiche du guide des procédures sur les frais de déplacements - limiter les dérogations aux taux réglementaires de nuitées à l'utilisation du marché de déplacements professionnels (taux de réalisation à 80 %)* » ;

« *Contrôler l'ensemble des factures GLOBEO avant paiements et demander les justifications, et contrôler tous les 6 mois les états de frais de plus de 500 euros (taux de réalisation à 60 %)* ».

En effet, sur le sondage effectué par la Cour à partir de 20 états de frais en 2024 dans Chorus DP, deux non-conformités à l'arrêté relatif aux modalités de règlement des frais de déplacement sont relevées : principalement pour dépassement du plafond de 130 % du taux de remboursement des frais d'hébergement prévu à l'article 9. Le CGLPL pour sa part a relevé, pour l'ensemble de l'année 2024, 17 % de nuitées (100 sur 582) remboursées aux frais réels, c'est-à-dire en dépassement du tarif réglementaire, sans préciser le nombre de nuitées en dépassement du plafond de 130 %.

La Cour avait appelé, lors de son contrôle précédent, à surveiller l'évolution des frais de déplacement.

Ce poste de dépenses doit faire l'objet d'une maîtrise non seulement en volume global, mais également au regard des indicateurs d'activité du CGLPL tels que le nombre de missions effectuées et le nombre moyen de personnes affectées à une mission (contrôleurs et

accompagnateurs, ces derniers n'exécutant pas des missions de contrôle *stricto sensu*, comme les stagiaires ou apprentis, le photographe, la contrôleur générale).

De ce point de vue, et en l'absence d'un indicateur de « journées de mission/homme », l'indicateur disponible le plus pertinent est le nombre de journées de mission, qui figure au rapport d'activité.

La Cour a tenté de reconstituer l'évolution du coût moyen d'une journée de mission du CGLPL sur la période sous revue.

Tableau n° 22 : reconstitution du coût moyen d'une journée de mission

En milliers d' €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol.2017-2024
Frais de déplacement	295	355	351	203	297	353	389	403	36 %
Nombre de journées de visites	461	434	460	202	429	394	414	419	
Coût moyen d'une journée	0,64	0,82	0,76	1,01	0,69	0,90	0,94	0,96	50 %

Source : Cour des comptes, d'après Chorus et rapports d'activité du CGLPL.

Le coût moyen d'une journée de mission passe ainsi de 640 euros en 2017 à 960 euros en 2024, soit une augmentation globale de 50 % sur la période (+ 6 % en moyenne annuelle).

En affinant ces indicateurs, le CGLPL pourrait être en mesure de distinguer les facteurs internes d'évolution des frais de déplacement (le nombre de contrôleurs par mission et la durée moyenne d'une mission ; l'intensité du recours aux dérogations aux taux réglementaires de nuitées fixé par l'arrêté de décembre 2024 ; l'anticipation de l'organisation des missions) des facteurs externes d'évolution (le coût du marché Globéo, l'évolution de l'indice des coûts de transport, d'hébergement et de restauration, l'évolution du barème réglementaire des remboursements fixé par l'arrêté du premier ministre).

La Cour invite par conséquent le CGLPL à piloter plus étroitement l'évolution de ses frais de déplacement au moyen d'indicateurs de gestion précis, afin d'en maîtriser l'évolution.

Recommandation n°3. (CGLPL) Piloter plus étroitement les frais de déplacement afin d'en maîtriser l'évolution et appliquer le plan d'action figurant dans la cartographie des risques de 2024.

2.4 Une sécurité des systèmes d'information améliorée

Les autres dépenses de fonctionnement notables concernent principalement les dépenses informatiques (bureautique, réseaux et hébergement du site web). Ces dernières représentent 0,21 M€ en 2024.

En 2023 et 2024, le CGLPL a engagé un important travail de refonte de son site internet, de sa maintenance et de son hébergement. À cet effet, il a passé deux marchés :

- un marché portant sur la conception du nouveau site internet, sa maintenance et son hébergement ;
- et un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre pour définir le besoin, préparer le marché de conception, et en contrôler la bonne exécution.

Le site met désormais à disposition du public une page dédiée à chaque lieu de privation de liberté contrôlé, ce qui a nécessité pour le CGLPL de développer un outil de recensement et de classement des lieux de privation de liberté, ainsi qu'un important travail de vérification et de correction des données. La mise en production a finalement eu lieu fin janvier 2025.

Parallèlement à la refonte de son site internet, le CGLPL a modernisé le logo de l'institution, sa charte graphique et ses gabarits de documents de communication en 2024, pour un montant de 15 000 €. Le nouveau logo a été diffusé en même temps que le nouveau site internet.

Enfin, pour sécuriser son architecture informatique et s'assurer de la sauvegarde des données personnelles sensibles que le CGLPL stocke, notamment sur son application métier ACROPOLIS, un audit de sécurité de l'architecture informatique a été mené en novembre 2023 avec un prestataire agréé par l'ANSSI. Les points critiques ont été résorbés par le CGLPL, qui doit achever en 2025 la mise en œuvre des dernières recommandations de l'audit.

2.5 Le respect de la réglementation relative à la commande publique

Les solutions de recours à l'UGAP ou aux marchés mutualisés sont généralement privilégiées par le CGLPL, qui passe cependant certains marchés en propre, essentiellement pour ses services informatiques et pour l'accès à la veille juridique. Ainsi le CGLPL a recouru aux marchés mutualisés des services du Premier ministre ou de la direction des achats de l'Etat pour un montant de 0,23 M€ en 2024 (dont 0,15 M€ pour Globéo).

Concernant le recours à des marchés passés en propre, dans certains cas les besoins peuvent être couverts par un marché mutualisé existant mais la prestation proposée ne correspond pas exactement au besoin : à titre d'exemple, il a été recouru en 2021 à un marché de nettoyage avec la société HB2M car le marché de nettoyage proposé par l'UGAP prévoyait une date d'exécution trop lointaine.

Dans d'autres cas, le CGLPL s'octroie la possibilité de recourir à l'une ou l'autre option : ainsi, dans le cadre de l'accord-cadre d'infogérance informatique actuel, le marché couvre l'octroi de matériels et de licences sans exclusivité. Toutefois, le CGLPL peut recourir également aux offres de l'UGAP pour l'achat des postes de travail et certaines solutions numériques.

L'analyse faite par la Cour, à partir des pièces produites par le CGLPL et de l'exploitation de Chorus, montre que les principes de la commande publique (égalité d'accès, transparence des procédures, et égalité de traitement des candidats) ont été respectés. La totalité des marchés ne dépassant pas le seuil des 140 000 € HT ont été passés en totalité en procédure adaptée, ou en procédure libre pour ceux dont le seuil n'excédait pas 40 000 €. Pour chaque

marché, le CGLPL est parvenu à attirer au moins deux candidats et a procédé à une analyse approfondie des offres.

Cependant, un point d'attention concerne la maintenance du logiciel ACROPOLIS : entre 2017 et 2024, la maintenance corrective et évolutive d'ACROPOLIS et l'assistance administrateur en hotline ont été traitées par devis au fil de l'eau, pour un montant de 99 058 €, sans le recours à un marché encadrant le besoin de manière globale et sur une durée suffisamment longue.

Selon le CGLPL, en raison des droits d'exclusivité détenus par le prestataire sur la solution ACROPOLIS, la réalisation de ces prestations de service n'impliquait pas de mise en concurrence et de publicité préalable obligatoire (en vertu de l'article R.2122-3 du code de la commande publique). Or, le juge européen interprète de manière restrictive les conditions cumulatives permettant le recours à une telle procédure négociée sans publicité préalable : il faut non seulement constater l'existence de raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité liées à l'objet du marché, mais aussi que les raisons tenant à la protection des droits d'exclusivité « *rendent absolument nécessaire l'octroi du marché à un opérateur économique déterminé.* ». Dans une situation similaire, la CJUE précise que le pouvoir adjudicateur ne pouvait « *recourir à la procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché en vue de la maintenance d'un système d'information utilisé dans l'administration nationale qu'à condition d'être en mesure d'établir, d'une part, que, pour des raisons techniques ou tenant à la protection des droits d'exclusivité sur ce système d'information, le marché ne pouvait être attribué qu'à un opérateur économique déterminé et, d'autre part, que ces raisons n'étaient pas imputables à ce pouvoir adjudicateur*²⁰ » (CJUE, 9 janv. 2025, aff. C-578/23).

En tout état de cause, quand bien même le recours à une procédure sans publicité préalable serait justifié, aucune négociation de prix n'a eu lieu avec le prestataire durant huit ans, dans la mesure où aucune évaluation du besoin du CGLPL sur la durée n'a été effectuée, ni aucun marché négocié sur cette base.

Recommandation n°4. (CGLPL) Négocier un contrat pluriannuel de prestation de service avec le contractant retenu pour la maintenance corrective et évolutive de l'application ACROPOLIS.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE _____

Le budget du CGLPL apparaît maîtrisé sur la période 2017-2024, avec une augmentation moyenne de 1,7% par an. Les crédits de personnel (T2) restent stables : ils augmentent de + 7 % en 7 ans. Les dépenses de fonctionnement progressent de façon plus dynamique, de + 4 % en moyenne par an.

²⁰ À cet égard, la Cour de justice a déjà jugé que le recours à cette procédure ne saurait être justifié, en invoquant la spécificité technique d'un logiciel utilisé dans l'administration, en l'absence d'éléments établissant que des recherches sérieuses ont été menées en vue d'identifier d'autres opérateurs susceptibles de présenter un logiciel adapté (CJUE 15 oct. 2009, Commission c/ Allemagne, aff. C-275/08).

Parmi les principaux postes de dépenses de fonctionnement, les dépenses immobilières ont été rationalisées avec le déménagement du site du Quai de Loire (Paris) vers l'Arboreal (Montreuil) intervenu en juillet 2024. Dans des locaux plus petits et moins onéreux, le CGLPL va pouvoir réaliser des économies estimées à 0,15 M€ annuels en année pleine à partir de 2026.

Le CGLPL doit renforcer le suivi des frais de déplacement qui ont augmenté de 36 % sur la période sous revue, en mettant en place des indicateurs de gestion plus précis.

Enfin, pour sécuriser son architecture informatique et s'assurer de la sauvegarde des données personnelles sensibles un audit de sécurité a été mené en novembre 2023. La majorité des vulnérabilités ont été réduites ou supprimées, et la sécurisation du système d'information doit être totalement achevée, au besoin avec l'appui des services du Premier ministre.

3 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES CORRECTEMENT ASSUREE, MALGRE QUELQUES FRAGILITES

Les effectifs du CGLPL, qui ne saturent pas le plafond d'emplois en fin de période sous contrôle, se caractérisent par une forte proportion de contractuels de haut niveau et de contrôleurs extérieurs. La gestion des ressources humaines est globalement satisfaisante, même si quelques points de vigilance demeurent.

3.1 L'organisation du CGLPL

Les textes constitutifs du CGLPL (la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 et son décret d'application n°2008-246 du 12 mars 2008) prévoient que le Contrôleur général est assisté de contrôleurs et de collaborateurs.

Parmi les contrôleurs, le CGLPL peut recruter soit des contrôleurs permanents, soit des « *intervenants extérieurs* » qui appartiennent ou non à l'administration. Parmi les contrôleurs permanents, deux catégories peuvent être distinguées :

- les « *chefs de mission* » (au nombre de 16), qui ont vocation essentiellement à partir en mission et rédiger les rapports de visite ;
- les autres contrôleurs permanents, notamment les contrôleurs en charge des saisines (au nombre de 7), sous l'autorité de la directrice des affaires juridiques. Par ailleurs, certains chargés de mission ont la qualité de contrôleur (le contrôleur délégué à la communication, le contrôleur délégué au comité scientifique, le contrôleur délégué aux affaires internationales).

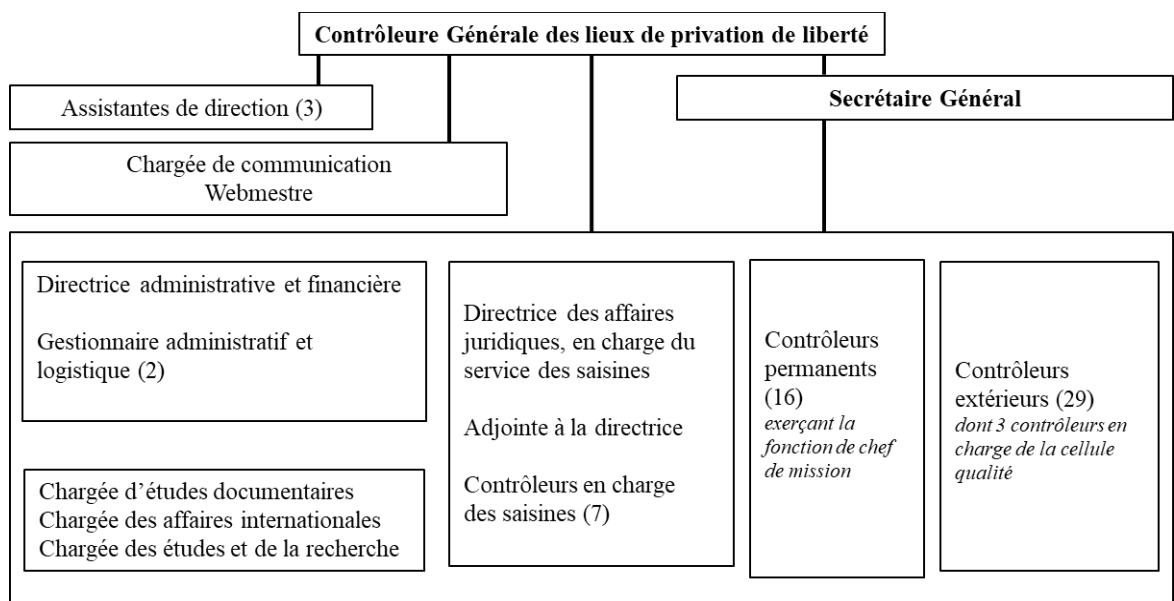
Les intervenants extérieurs accomplissent sensiblement les mêmes missions que les contrôleurs permanents qui partent en mission, si ce n'est qu'ils ne peuvent pas être « *chef de mission* », selon le règlement intérieur du CGLPL. Ils apportent leur concours de façon continue

ou intermittente, sans renoncer à leur occupation principale et sont indemnisés pour les missions accomplies à ce titre. Ils sont qualifiés en pratique de « *contrôleurs extérieurs* » au sein du CGLPL.

Il n'existe pas d'organigramme au CGLPL, mais le règlement intérieur détaille de façon assez précise les fonctions des agents. Le règlement de service précisant par ailleurs que tous les collaborateurs permanents du CGLPL participent aux visites en qualité de contrôleur, la qualité de contrôleur semble être *in fine* partagée par tous les agents du CGLPL, excepté certains agents administratifs (essentiellement les trois assistants de direction, les gestionnaires et le webmestre).

L'absence d'organigramme est assumée par la direction, ce qui ne semble pas poser de problème majeur de gestion pour une structure de taille relativement réduite, si ce n'est que certains services, notamment le pôle chargé de la gestion des signalements, ne sont pas clairement identifiés. Cette absence ne facilite pas la compréhension de l'organisation pour les personnes extérieures à cette institution, d'autant que la plupart des agents de la structure sont qualifiés de contrôleurs.

Organigramme n° 1 : reconstitution de l'organigramme du CGLPL (au 31/12/2024)



Source : Cour des comptes, d'après le règlement intérieur et les fiches de poste issues du guide des pratiques du CGLPL

3.2 Une sous-consommation récente du plafond d'emplois

Les dépenses de personnel constituent le principal poste de dépenses du CGLPL : elles représentent 78 % des crédits de fonctionnement en crédits consommés sur la période 2017 – 2024.

Les crédits consommés sont stables sur la période : de 3,9 M€ à 4,2 M€, soit une augmentation de seulement 7,3 %. Cette apparente stabilité masque une sous-consommation du

plafond d'emplois en fin de période, que le CGLPL entend résorber courant 2025. Si cela se confirmait, les dépenses de personnel devraient alors augmenter significativement.

Tableau n° 23 : crédits de personnels disponibles et exécutés

En M€ (CP)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Crédits de personnel votés	4,09	4,19	4,21	4,24	4,27	4,22	4,59	4,93	5,08
Crédits de personnel disponibles	4,07	4,16	4,20	4,22	4,25	4,20	4,57	4,74	
Crédits de personnel consommés	3,91	4,05	3,90	3,58	3,73	4,03	4,07	4,20	
Taux exécution crédits (consommés/disponibles)	96 %	97 %	93 %	85 %	88 %	96 %	89 %	89 %	

Source : CGLPL et Cour des comptes.

Le plafond d'emplois a augmenté de 15 % entre 2017 et 2025, de 33 ETPT à 38 ETPT. Si l'ETP ajouté en 2019 n'est que la traduction comptable du transfert sous plafond d'emplois du poste de secrétaire général déjà mis à disposition et pris en charge financièrement par le CGLPL, quatre nouveaux emplois sont créés à partir de 2023 :

- deux postes sont ouverts en 2023 sur des fonctions support : un webmestre et un chargé des fonctions logistiques ;
- deux postes sont ouverts en 2024, l'un sur des fonctions de contrôleur permanent et l'autre (à mi-temps) en renfort du standard téléphonique déjà pris en charge par les deux secrétaires de direction.

Tableau n° 24 : plafond d'emplois du CGLPL voté et consommé (2017-2024)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Plafond d'emplois (ETPT) voté	33	33	34	34	34	34	35	37
Plafond d'emplois () consommé	31	32	32	30	31	33	33	33

Source : CGLPL

La consommation des crédits de personnel inférieure à 90 %, sur les années 2023 et 2024 tient à des effets de vacances infra-annuelle (départs en début d'année et recrutements effectués au second semestre). En 2024 tout particulièrement, quatre recrutements sont intervenus en toute fin d'année sur les mois de novembre et décembre et en particulier les deux créations d'emplois (un emploi de contrôleur pourvu par un directeur du travail au 16 décembre 2024 et l'emploi d'assistante de direction à mi-temps pourvu au 3 décembre 2024), ne produisant d'effet sur la masse salariale qu'en 2025.

3.3 Une structure de l'emploi particulière

La structure de l'emploi du CGLPL présente plusieurs singularités :

- le recours très majoritaire au détachement pour les fonctionnaires et au recrutement de contractuels ;
- un grand nombre d'intervenants extérieurs affectés à des missions de contrôle, que le CGLPL considère comme des collaborateurs occasionnels du service public et qui sont hors plafond d'emplois. Ils sont rémunérés sous forme d'indemnités ;
- une forte représentation de fonctionnaires relevant de corps et d'emplois fonctionnels de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. Au 31 décembre 2024, sur les 36 effectifs permanents en poste au CGLPL, 14 étaient des fonctionnaires de catégorie A+, dont 3 au niveau de la direction et 11 contrôleurs permanents.

Tableau n° 25 : effectifs physiques au CGLPL sur plafond et hors plafond d'emplois

Effectifs physiques par statut au 31/12 de l'année		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Contrôleure générale (sur plafond d'emplois)			1	1	1	1	1	1	1
Fonctionnaires détachés sur contrat classés par catégorie selon l'indice de rémunération contractuelle	A+	13	13	12	12	12	14	12	13
	A	2	2						
	B	2	1						
Fonctionnaires en PNA	A		1	3	3	3	3	3	3
Contractuels	CDI	4	4	7	8	9	7	9	8
	CDD	10	11	8	7	9	9	10	12
Total agents sous plafond d'emplois		31	33	31	31	34	34	35	37
Nombre d'intervenants extérieurs (hors plafond) au 31/12		28	26	26	29	31	32	31	30
Total		59	59	57	60	65	66	66	67

Source : CGLPL

3.3.1 Un recours au détachement pour les fonctionnaires imposé par la loi

Dans son rapport sur les politiques et pratiques de rémunérations dans les autorités administratives et publiques indépendantes, la Cour a préconisé que la position normale d'activité (PNA) soit retenue pour les fonctionnaires qui exercent au sein des AAI les fonctions prévues par le statut particulier de leur corps, par préférence au détachement sur contrat. Ainsi, en 2018 et 2019, trois fonctionnaires, attachées d'administration de l'État, en charge des fonctions supports ou juridiques ont pu être placées en PNA compte tenu d'une part que ces fonctionnaires exercent bien des fonctions conformes au statut particulier de leur corps et

qu'elles sont gérées par les services du Premier ministre et non pas par un ministère gestionnaire de corps relevant, par ailleurs, de la compétence de contrôle de l'institution.

Concernant les emplois de contrôleurs, le décret n°2008-246 du 12 mars 2008²¹ n'autorise pas le CGLPL à recruter des fonctionnaires, magistrats, militaires et praticiens hospitaliers en position normale d'activité (PNA), et n'envisage que le cas du détachement. En effet la conservation d'un lien étroit avec le ministère gestionnaire de leur corps qui déterminerait leurs éléments de rémunération, pourrait créer une situation déontologique contestable car susceptible d'affecter l'indépendance et l'objectivité des contrôles conduits par l'institution. Par ailleurs, le recours à la PNA n'est pas possible pour les magistrats administratifs et judiciaires et enfin, les fonctions exercées par le CGLPL ne sont pas prévues par les statuts particuliers des corps qu'il a jusqu'à présent recrutés comme contrôleurs.

3.3.2 Un recours significatif à des contractuels de droit public.

Le CGLPL est soumis aux dispositions de l'article 16 de la loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes qui prévoit que « *Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante peut employer des fonctionnaires civils et militaires, des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats placés auprès d'elle dans une position conforme à leur statut et recruter des agents contractuels.* ».

Le législateur a entendu garantir ainsi l'autonomie de recrutement des AAI en ne prévoyant aucune condition au recrutement de contractuels.

Le nombre de contractuels est passé de 14 à 20 sur la période considérée, ce qui représente 54 % des effectifs permanents du CGLPL (contre 50 % en 2017). Les contractuels occupent essentiellement les emplois de contrôleurs en charge des saisines (sept contractuels sur les huit agents présents au sein de la DAJ) et les emplois relevant de fonctions support. Sur les 20 agents contractuels, seuls quatre occupent une fonction de contrôleur permanent.

3.3.3 Un recours important à des intervenants extérieurs dont les modalités de rémunération doivent être sécurisées

L'article 3 du décret du 12 mars 2008 prévoit que le CGLPL peut « *faire appel, dans le cadre des missions de contrôle qu'il décide, à des intervenants extérieurs, appartenant ou non à l'administration, qui lui apportent leur concours de façon continue ou intermittente, en qualité de contrôleurs, sans renoncer à leur occupation principale* ». Ces intervenants extérieurs sont recrutés par contrat d'une durée de trois ans renouvelables et leur activité consiste à participer

²¹ L'article 2 du décret n°2008-246 du 12 mars 2008 prévoit que « *Les emplois de contrôleurs sont pourvus par des magistrats, des fonctionnaires, des praticiens hospitaliers ou des militaires placés en position de détachement dans les conditions prévues par leur statut respectif ou par des agents non titulaires de droit public. Ils peuvent aussi être pourvus par des magistrats, des fonctionnaires, des praticiens hospitaliers, des militaires ou des agents non titulaires de droit public retraités. Les agents contractuels de droit public sont soumis aux dispositions du décret du 17 janvier 1986 susvisé, à l'exception de celles de son article 1er-2.* »

aux tâches d'une mission : la visite de l'établissement, la rédaction des rapports et la participation à des rapports thématiques.

Deux types de conventions lient les collaborateurs à l'institution :

- une convention pour une collaboration continue, comportant un engagement minimum d'une mission par mois ; la plupart des contrôleurs extérieurs sont recrutés sous ce régime (22, sur les 24 contrôleurs extérieurs affectés aux missions en 2024).
- Une convention pour une collaboration intermittente, sans engagement et selon les disponibilités du contrôleur.

L'activité du CGLPL repose en grande partie sur le recours à ces intervenants extérieurs, dont les modalités de rémunération doivent être sécurisées juridiquement.

3.3.3.1 L'indemnisation des intervenants extérieurs

L'article 3 du décret du 12 mars 2008 prévoit que les intervenant extérieurs « *sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires, dont les modalités d'attribution, les montants et les taux sont fixés par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre chargé du budget.* ». Leur rémunération forfaitaire journalière diffère sensiblement de la rémunération mensuelle des contrôleurs permanents. Or, la nature de leurs missions est relativement similaire, à ceci près que les intervenants extérieurs ne sont pas chefs de mission et ont moins de tâches à exécuter notamment en amont et en aval de la mission (préparation de la mission, relecture des rapports). Sous ces réserves, il est intéressant de comparer le coût de revient des intervenants extérieurs à celui des contrôleurs permanents pour réaliser une mission.

**Tableau n° 26 : coût de revient comparé entre contrôleurs permanents et intervenants extérieurs²²
(CAS pensions inclus)**

	2024
Masse salariale des contrôleurs permanents	1 872 978 €
Nombre de contrôleurs permanents en équivalent ETPT	13,29
Coût de revient par contrôleur permanent	140 931 €
Masse salariale des contrôleurs extérieurs en mission	345 413 €
Nombre de contrôleurs extérieurs en équivalent ETPT	4,1

²² Sur l'ensemble de la masse salariale, 428 865 € sont consacrés en 2024 aux dépenses de contrôleurs extérieurs qui étaient 30 à la date du 31 décembre 2024. Concernant le cœur de l'activité (missions de visites d'établissements), qui représente une grande partie du travail de cette catégorie de personnel, 24 contrôleurs extérieurs ont été indemnisés à hauteur de 345 413 € en 2024, ce qui représente un équivalent de 4,1 ETPT (les 24 contrôleurs extérieurs affectés aux missions de contrôle sur place en 2024 ont travaillé en moyenne 8,9 semaines en 2024, ce qui rapporté à 52 semaines annuelles correspond à 4,1 ETPT).

	2024
Coût de revient par contrôleur extérieur	84 247 €

Source : Cour des comptes.

Ce calcul révèle un coût de revient sensiblement inférieur des intervenants extérieurs pour une quotité de travail similaire. Le recours significatif à ces personnes par le CGLPL permet donc une gestion efficiente des crédits dont il dispose.

Toutefois l'arrêté conjoint prévu par l'article 3 du décret n°2008-246 du 12 mars 2008 précise uniquement les montants plafonds de la rémunération mensuelle des intervenants extérieurs, selon qu'ils collaborent de façon continue ou intermittente, tandis que les modalités d'attribution et les montants sont en réalité fixés par décision de la CGLPL²³, sans que l'arrêté ne délègue à la contrôleure générale la faculté de fixer les montants et lesdites modalités.

Cette situation n'est pas conforme à l'article 3 du décret n°2008-246 du 12 mars 2008, et les modalités précises de rémunération des intervenants extérieurs devraient être déterminées conjointement par le Premier ministre et le ministre chargé du budget.

Recommandation n°5. (DSAF) Fixer les modalités d'indemnisation des intervenants extérieurs dans un arrêté conjoint des ministres compétents et non dans des décisions de la contrôleure générale.

3.3.3.2 Le circuit de paiement des intervenants extérieurs

Au retour de visite, le chef de mission remplit une feuille de retour de mission, qui précise le nombre de contrôleurs présents, dont les intervenants extérieurs et le nombre de jours de présence de ces derniers au sein de l'établissement contrôlé. Cette feuille de retour de mission est adressée au gestionnaire administratif qui dépend de la directrice administrative et financière. Elle sert de preuve pour vérifier le service fait et mettre en liquidation le paiement des indemnités journalières de mission. Le gestionnaire administratif l'envoie à la DSAF des services du Premier ministre, qui établit les fiches de paie.

La Cour a vérifié le circuit de liquidation et de paiement des indemnités des contrôleurs par sondage, en rapprochant la paie de ces derniers avec les feuilles de retour de mission qui sont archivées par le CGLPL. Ces vérifications ont été opérées pour le paiement des indemnités de cinq intervenants extérieurs, pour les exercices 2023 et 2024.

Ces vérifications montrent que le circuit de liquidation est correctement réalisé et que les états liquidatifs sont bien archivés.

²³ La contrôleure générale fixe les montant d'indemnité forfaitaire selon les tâches requises : 31 euros pour la rédaction d'une réponse à un courrier de saisine ; 230 euros par jour de présence dans un établissement contrôlé ; 200 euros pour une journée de rédaction de rapport ; etc. Ces indemnités sont soumises, en application de l'article L. 311-2 du code de la sécurité sociale, à l'affiliation obligatoire aux assurances sociales du régime général, quel que soit l'âge du collaborateur et même s'il est titulaire d'une pension. Elles sont également soumises aux cotisations selon les dispositions du décret du 23 décembre 1970 relatif à l'IRCANTEC (agents non titulaires de l'État).

Néanmoins, les feuilles d'émargement des réunions plénières, qui constituent le service fait, ne sont pas signées la plupart du temps, ou sont parfois absentes, de même que les feuilles de vérification du service fait des missions de la cellule du contrôle qualité des intervenants extérieurs.

3.3.4 Une forte représentation de fonctionnaires relevant de corps et d'emploi fonctionnels de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État

Au 31 décembre 2024, 11 contrôleurs permanents sur 15 sont des fonctionnaires relevant d'une catégorie dite A+. Le choix de recourir très majoritairement à des fonctionnaires relevant de cette catégorie est justifié par le CGLPL par la nécessité de disposer d'un certain niveau d'expertise et d'une autorité suffisante pour conduire les contrôles face à des responsables de services chevronnés. De plus, en vertu de l'organisation interne retenue au CGLPL, tous les contrôleurs permanents ont vocation à être « chef de mission » à tour de rôle : les nombreuses tâches administratives de préparation de mission qu'implique la « chefferie de mission » supposant que cette fonction soit tournante.

Ce choix de gestion a un coût, la rémunération moyenne brute chargée d'un contrôleur permanent revenant en 2024 au CGLPL à 0,14 M€²⁴, alors que le CGLPL ne démontre pas qu'il ne serait pas en mesure d'assurer ses missions avec une proportion plus importante de cadres de catégorie A, sous la responsabilité de chefs d'équipe de catégorie A+.

3.4 Le recrutement et la rémunération

3.4.1 Un recrutement visant à assurer une diversité de profils

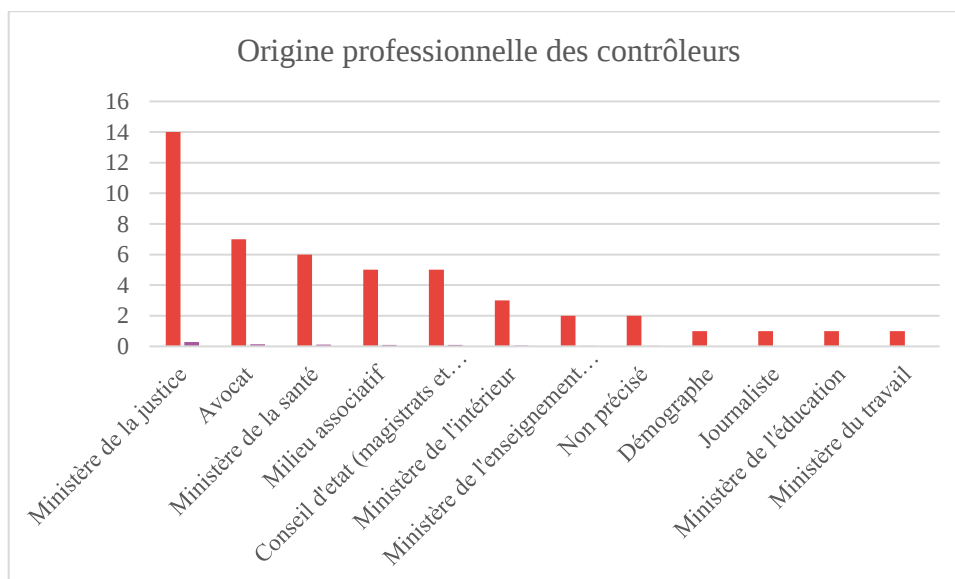
Le processus de recrutement a évolué sur la période, avec la création en 2021 d'une commission consultative de recrutement interne au CGLPL, qui a pour objet de recevoir et présélectionner les candidats, la décision de recrutement revenant à la contrôleure générale.

La diversité des profils est un critère particulièrement pris en compte à l'occasion des recrutements, afin d'assurer la pluridisciplinarité des équipes de contrôleurs, qui doivent intervenir dans des établissements de nature très différentes. C'est aussi une exigence du protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT). À ce titre, les expériences passées au sein des ministères gestionnaires des établissements contrôlés sont naturellement valorisées. Si l'on constate une sur-représentation des professions spécialisées dans les matières juridiques (magistrats, avocats), ce tropisme peut être considéré comme justifié par la nature des missions qui sont confiées aux contrôleurs.

²⁴ Calcul de la Cour des comptes, d'après les fichiers de paie 2024. Plus précisément, la rémunération moyenne brute chargée des contrôleurs permanents de catégorie A+ est de 152 643 €, et celle des contrôleurs permanents de catégorie A ou assimilés est de 100 677 €.

Les personnels issus du ministère de la Justice sont également bien représentés (huit magistrats judiciaires, cinq directeurs de services judiciaires et pénitentiaires et une attachée, sur 48 contrôleurs au 31 décembre 2024, soit 29 %).

Graphique n° 3 : origine professionnelle des contrôleurs



Source : Cour des comptes, d'après le site internet du CGLPL

Tableau n° 27 : répartition des contrôleurs, selon leur expérience principale présente ou passée

Expérience principale, présente ou passée	Nombre	Poids
Magistrat	10	21%
Avocat	7	15%
Non précisé	6	13%
Médecin	4	8%
Directeur des services pénitentiaires	3	6%
Assesseur CNDA	2	4%
Chercheur	2	4%
Commissaire de police	2	4%
Directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation	1	2%
Attaché du ministère de la justice	1	2%
Démographe	1	2%
Directeur d'hôpital	1	2%
Général de gendarmerie	1	2%
Infirmier	1	2%

Expérience principale, présente ou passée	Nombre	Poids
Directeur du travail	1	2%
Journaliste	1	2%
Photographe	1	2%
Directeur de la PJJ	1	2%
Proviseur	1	2%
Rapporteur CNDA	1	2%
Total	48	

Source : Cour des comptes, d'après le site internet du CGLPL

Le CGLPL prend également soin de ne pas mettre ses agents en situation de conflit d'intérêts. Ainsi, même si aucun texte ne le prévoit, aucun intervenant extérieur ne peut participer à une mission relevant d'un ministère dont il est ou a été salarié. Le règlement intérieur prévoit également que « *le contrôleur ne peut participer à la visite d'un site dans lequel il a exercé une fonction, quelle qu'elle soit, au cours des dix années précédentes. Pour des contrôleurs ayant exercé des responsabilités de direction, cette période peut être prolongée.* ».

3.4.2 La politique de rémunération

La rémunération des agents permanents du CGLPL est déterminée en comité des rémunérations (composé de la contrôleur générale, du secrétaire général et de la directrice administrative et financière et, le cas échéant, du supérieur hiérarchique de l'agent recruté), sur le fondement de la dernière rémunération perçue. Sont pris en compte, notamment, les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par les autres agents placés dans le même espace indiciaire de rémunération.

La rémunération est fixée à l'intérieur de l'espace indiciaire par application systématique d'une augmentation sur la dernière rémunération brute annuelle de l'agent recruté (traitement brut annuel ou salaires + primes de fonction et primes de mérite, hors indemnité d'astreintes), comprise entre 200 € brut et 500 € brut et que le CGLPL justifie par les sujétions particulières liées à l'exercice des fonctions de contrôleur (mobilité géographique, notamment) mais également des emplois relevant de fonctions support (polyvalence exigée et contraintes liées à l'accueil téléphonique pour les assistants de direction, par exemple) sans toutefois démontrer de difficultés de recrutement particulières.

Enfin, aucun élément de rémunération des agents n'est lié à la performance, et plus généralement aucune prime n'est distribuée au sein du CGLPL.

La rémunération du contrôleur général

Le dernier contrôle de la Cour recommandait de prévoir un cadre pour la rémunération du contrôleur général, qui était à cette date détaché sur contrat. En effet, le décret n°2008-246 du 12 mars 2008 prévoyait qu'un arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre en charge du budget fixait la rémunération du contrôleur général, arrêté qui n'est jamais intervenu. Le décret n° 2018-653 du 25 juillet 2018 et l'arrêté du 25 juillet pris en application de ce dernier, puis le décret n° 2020-173 du 27 février 2020 et l'arrêté du 27 février 2020 relatif aux modalités de rémunération des membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ont permis de régulariser la situation.

Désormais, la rémunération du contrôleur général est fixée réglementairement et correspond à un traitement indiciaire hors échelle E – 1^{er} chevron, et à une indemnité de fonction d'un montant de 80 000 €, soit un montant total annuel brut en 2024 de 155 820 €. Cette rémunération est équivalente à celle du président de l'Autorité de régulation des transports, du président de la Commission nationale du débat public, ou encore du président du Haut conseil de l'évaluation, de la recherche et de l'enseignement supérieur.

3.5 L'organisation du travail

Le CGLPL peut encore mieux maîtriser son organisation du temps de travail.

3.5.1 Une gestion des congés insuffisamment contrôlée

Les agents du CGLPL bénéficient de 25 jours de congés et deux jours de fractionnement. Les personnes non soumises à un cycle horaire (contrôleurs, chargés d'enquête et direction), c'est-à-dire la quasi-totalité des agents du CGLPL, bénéficient de 17 jours d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT).

Les autres agents (uniquement les trois assistants de direction), qui sont soumis à un cycle horaire (37 h 30), bénéficient de 15 jours d'ARTT.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait pu noter que certains contrôleurs posaient, dans des proportions non quantifiables, des congés plus volontiers lors des périodes de mission (qui ont toujours lieu la première quinzaine du mois) que lors des périodes hors mission (la deuxième quinzaine). Cette pratique pouvait être utilisée par certains pour rattraper leur retard dans leur travail. Si en 2024, aucun contrôleur n'a posé plus de la moitié de ses congés hors mission, cette règle demeurerait implicite et orale.

La gestion des congés des contrôleurs doit mieux tenir compte de la programmation des missions à compter de 2025, dans la mesure où cette règle de gestion figure désormais explicitement dans le nouveau guide des pratiques du CGLPL qui dispose que « *pour des raisons d'équité entre eux ainsi qu'à l'égard de leurs collègues en fonctions sédentaires, les contrôleurs permanents doivent poser autant de jours de congés, d'ARTT ou de fractionnement*

sur des période de mission que sur des périodes hors mission, ce qui signifie qu'au cours d'une même année, 21 jours de congés au maximum peuvent être posés sur les périodes de mission. »

Il est prévu que cette règle fasse l'objet d'une vérification deux fois dans l'année, lors de la pose des congés d'été et en fin d'année.

3.5.2 Une pratique du télétravail conforme aux textes

Depuis la création du CGLPL, les contrôleurs en charge des visites qui ont par définition des fonctions en partie nomades, ne se voient pas opposer d'obligation de présence au siège, hormis pour assister aux réunions mensuelles obligatoires. Cela est valable y compris pour les deux semaines par mois durant lesquelles ils ne partent pas en mission, semaines pourtant consacrées à des missions sédentaires, à savoir la rédaction des rapports et la préparation des nouvelles missions.

Concernant les autres agents, en charge des fonction supports (c'est-à-dire la direction des affaires juridiques, la gestion financière et logistique, la chargée d'études documentaires et le secrétariat de direction), le télétravail est organisé selon le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 modifié, à raison de deux jours par semaine.

3.5.3 Des taux de rotation du personnel et d'absentéisme pour maladie normaux

Le taux de rotation s'établit sur la période entre 10 % et 20 % chaque année, soit une moyenne de 14 % sur la période. Ce taux n'appelle pas de remarque particulière.

Tableau n° 28 : taux de rotation des agents permanents du CGLPL

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
9 %	14 %	18 %	16 %	15 %	15 %	10 %	19 %

Source : Cour des comptes d'après données du CGLPL.

Le taux d'absentéisme pour cause de maladie demeure dans des proportions relativement faibles (entre 1 % et 3 % sur les dernières années). Cependant, dans un souci de prévention de la souffrance au travail, le CGLPL a adhéré en 2021 à un marché de prévention et de traitement des situations de souffrance au travail, sous forme de groupes de travail d'analyse des pratiques professionnelles.

Les séances se sont tenues entre septembre 2021 et 2023 pour cinq groupes au total (chaque groupe bénéficiant de six séances) composés d'agents permanents et de collaborateurs extérieurs, en charge des fonctions de contrôle ou d'accueil téléphonique des personnes privées de liberté, pour un montant total de 14 040€ TTC.

Par ailleurs, le CGLPL a adhéré en 2021 à un marché de prestation de réponse téléphonique par un psychologue, dans le cadre d'un marché mutualisé avec les services du Premier ministre. Ce service a suscité peu d'appels de la part des agents du CGLPL (trois appels entre juin 2021 et juillet 2022) et a donc été abandonné en 2023.

Le nouveau marché de prestation de prévention des risques psycho-sociaux

En décembre 2024, un accord-cadre a été conclu, au terme d'une mise en concurrence, qui comporte un ensemble plus large d'actions de prévention et de traitement des risques psycho-sociaux, pour une durée ferme de deux ans (reconductible) et un montant minimum annuel de 16 000 € HT (et 40 000 € HT maximum) :

- des dispositifs de supervision professionnelle ou de retours d'expérience collectifs à la suite d'événements indésirables ou d'expériences difficiles ;*
- un service de réponse téléphonique par un psychologue, accessible 7 jours sur 7, y compris de nuit pour toute situation d'interrogation ou de souffrance psychologique liée au travail ou à la vie privée ;*
- des formations sur l'interaction avec des personnes en situation de fragilité psychique et sociale ;*
- des actions de régulation d'équipes (optimisation du fonctionnement collectif d'un groupe d'agents par la communication et la collaboration ;*
- des dispositifs de groupe d'analyse des pratiques par sessions annuelles (sur le modèle du marché précédent).*

3.6 Une politique de formation adaptée

Les agents du CGLPL bénéficient d'une formation initiale obligatoire et d'une formation continue « à la carte » assurée sous la forme d'un plan de formation interne complété par le recours à des formations externes. L'ensemble de la fonction formation est coordonnée par la chargée d'études documentaires. Chaque semestre est organisé un parcours de formation initial comportant :

- un module groupé de deux jours, qui permet de présenter l'institution, son cadre international, ses « recommandations minimales », son système d'information et ses règles de rédaction ;
- cinq modules de présentation générale des fonctions contrôlées (organisation générale de la prison ; de la psychiatrie ; de la privation de liberté des étrangers ; des CEF ; de la garde à vue).

La formation continue obligatoire est dispensée soit par des modules de formation interne (deux sessions annuelles de trois heures minimum, pour chaque membre du CGLPL), soit par des modules de formation externe. À ce titre, le CGLPL bénéficie à titre gracieux du plan de formation de l'école nationale de la magistrature ainsi que des stages généralistes inscrits au plan de formation des services du premier ministre.

En 2023, six journées de formation interne ont été dispensées à 87 participants au total (soit 59,5 journées de formation dispensées). Concernant la formation externe, 32 journées de formation organisées par l'ENM ont été dispensées à titre gracieux à 13 participants du CGLPL (soit 54 journées de formation dispensées). Ce bilan est comparable aux années précédentes.

La politique de recrutement et de formation initiale et continue permet aux agents d'assurer leurs contrôles avec un niveau de professionnalisme que les personnes et administrations interrogées par la Cour ont souligné.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les dépenses de personnel représentent 78 % des crédits de fonctionnement du CGLPL. Le plafond d'emplois a augmenté de 15 % entre 2017 et 2025, malgré la stabilité apparente des dépenses exécutées qui masque une sous-consommation de ce plafond d'emplois en fin de période.

Pour assurer ses missions, le CGLPL recourt de façon significative à des intervenants extérieurs affectés à des missions de contrôle, hors plafond d'emplois. Ils sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires, dont les paramètres sont fixés par décision de la CGLPL alors qu'il s'agit d'une prérogative du Premier ministre et du ministre en charge du budget. La Cour recommande donc d'adopter l'arrêté conjoint qui doit fixer le taux et le montant de ces indemnités forfaitaires, conformément au décret du 12 mars 2008.

La gestion des ressources humaines n'appelle pas de remarques particulières, hormis la nécessité de mieux contrôler les congés.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Matrice d’auto-évaluation du MNP (remplie par la Cour).....	69
Annexe n° 2.	Modèles de mécanismes nationaux de prévention des principaux pays européens	73

Annexe n° 1. Matrice d'auto-évaluation du MNP (remplie par la Cour)

Principes de base				
Facteurs à évaluer	NON	Partiellement	OUI	Commentaires
Le mandat et les pouvoirs du MNP sont-ils conformes à l'OPCAT ?			X	
Le mandat et les pouvoirs sont-ils clairement énoncés dans la Constitution ou dans les textes de loi ?			X	Loi de 2007 modifiée
L'indépendance fonctionnelle est assurée ?			X	
Est-ce que la loi précise la durée du mandat et les motifs de révocation?			X	
Est-ce que le mandat couvre tous les lieux de détention, y compris ceux gérés de manière privée ? (art. 4 OPCAT)			X	
Le MNP a-t-il suffisamment de ressources ? A-t-il des locaux, des véhicules et un équipement adéquats qui lui permettent d'accomplir ses tâches ?			X	
Est-ce que le MNP est autonome financièrement?			X	
Y a-t-il un mécanisme pour donner suite aux recommandations du MNP ? Les autorités ont-elles l'obligation de prendre en considération les recommandations du mécanisme et entamer un dialogue sur les possibles mesures pour leur mise en œuvre? (OPCAT, art 22)	X			Non mais pas d'obligation dans le protocole autre qu'un dialogue avec les autorités.
Est-ce que les personnes qui fournissent des informations au MNP sont protégées ?			X	
Si le MNP exerce d'autres fonctions à côté de celles propres à un MNP, cela est-il fait dans un département séparé avec sa propre équipe et son propre budget ?				
Création du MNP / Désignation des membres du MNP				
Facteurs à évaluer	NON	Partiellement	OUI	Commentaires
Le MNP a-t-il été établi au cours de l'année qui a suivi l'entrée en vigueur du Protocole Optionnel dans le pays?	X			2 ans après (création CGLPL en 2007, signature du protocole en 2005)
Le SPT a-t-il été notifié immédiatement de la désignation du MNP?				Pas d'information
Le <u>MNP</u> a-t-il été <u>créé</u> par un processus public, transparent et inclusif qui a impliqué la société civile ?			X	Processus d'élaboration de la loi au Parlement, sur la base d'un rapport parlementaire établi à partir de nombreuses auditions

Principes de base				
Y a-t-il eu un processus public, transparent et inclusif qui a impliqué la société civile pour <u>l'élection des membres du MNP</u> ?	X			
Est-ce que les membres du MNP ont les compétences et l'expérience pour accomplir leur fonction ? (OPCAT, art 18.2)			X	
Le rapport entre hommes et femmes est-il équilibré au sein du MNP? Y a-t-il une représentation adéquate des différents groupes ethniques, linguistiques et des minorités? Cette représentation est-elle aussi respectée dans la composition de la délégation pour les visites ?		X		Il n'y a pas représentation des minorités en tant que telles au sein du CGLPL mais risque d'inconstitutionnalité.
Y a-t-il des moyens pour éviter les conflits d'intérêt des membres du MNP? Les dispositions sont-elles adéquates?			X	
La désignation du MNP a-t-elle été rendue publique par une promulgation nationale ?			X	
Opération du MNP				
Facteurs à évaluer	NON	Partiellement	OUI	Commentaires
<i>Sous la responsabilité de l'Etat</i>				
Est-ce que le MNP est autorisé à visiter tous les lieux de détention sous la juridiction de l'Etat, y compris ceux gérés de manière privée? (OPCAT 19.a)			X	
Est-ce que le MNP a le droit de mener des entretiens privés avec les détenus ? (OPCAT 20.d)			X	
Est-ce que le MNP a le droit de faire des visites sans se faire annoncer et à n'importe quel moment ?			X	
Est-ce que le MNP a accès à toutes les informations concernant le nombre de détenus et le nombre et emplacement des lieux de détention? A-t-il accès aux informations à propos du traitement des individus, leur condition de détention. etc. ? (Art. 20.a et 20.b)			X	
Est-ce que la jouissance des privilèges et des immunités pour les membres du MNP dans l'exercice de leurs fonctions est assurée?			X	

Principes de base				
Le MNP peut-il donner son point de vue sur les projets de loi ? Y a-t-il un mécanisme pour que ces avis soient pris en compte ? Comment le MNP se tient-il au courant, ou comment est-il informé, des projets de loi pertinents (ainsi que de la législation existante) sur lesquels donner son avis?		X		Le CGLPL émet des avis, recommandations et propose des évolutions de la loi (article 10 loi de 2007 modifiée) mais il n'émet pas d'avis formel sur chaque proposition ou projet de loi dans son domaine de compétence. Il adresse un rapport public annuel au Parlement et au Président de la République et peut être auditionné par le Parlement.
Les Rapports annuels du MNP sont-ils publiés et diffusés à grande échelle par l'Etat ? Sont-ils présentés au législateur pour être pris en considération?			X	
<i>Sous la responsabilité du MNP</i>				
Est-ce que le MNP révisé périodiquement ses méthodes de travail ? Est-ce qu'il y a une formation permanente?			X	
Est-ce que le MNP a mis en place un programme de travail qui couvre tous les lieux de détention?		X		Certains lieux n'ont pas encore été visités.
Est-ce que le MNP a accompli des visites de suivi ? Comment est prise la décision de faire des visites de suivi et à quelle fréquence ont-elles lieu ?		X		Suivi tous les 3 ans mais pas systématiquement sous forme de visite.
Le MNP a-t-il fait des propositions et/ou commenté des politiques ou de la législation pertinentes dans le cadre de son mandat ?			X	
Le MNP a-t-il soumis des rapports sur ses visites avec des recommandations?			X	
Est-ce que le MNP publie ses rapports ? Y a-t-il une politique à cet égard ?			X	
Est-ce que le MNP prépare des rapports thématiques ?			X	
Est-ce que le MNP prend des précautions afin d'assurer la totale confidentialité des informations récoltées dans le cadre de son travail ? (OPCAT Art. 21.2)			X	
Le MNP a-t-il donné suite aux recommandations faites par le SPT suite à sa visite dans le pays ?			X	
Le MNP a-t-il établi des contacts avec d'autres Mécanismes afin de partager leurs expériences ?			X	
Le MNP a-t-il établi/maintenu un contact direct avec le SPT ?			X	

Principes de base				
Y a-t-il eu des alliances avec d'autres agences pour diffuser l'information sur les obligations étatiques concernant la prévention de la torture? Ces partenariats sont-ils forts/influents, c'est-à-dire, sont-ils significatifs ou seulement symboliques ?			X	
Des règlements internes ont-ils été rédigés pour la conduite des opérations du MNP?			X	
Le MNP a-t-il développé des directives pour la conduite de ses visites? Ont-elles été publiées ou sont-elles considérées comme un document interne ?			X	Documents internes.
Y a-t-il un code de conduite/ d'éthique pour les membres du MNP? Que se passe-t-il si le code de conduite n'est pas respecté ? Quelles sont les procédures ?		X		
Le MNP peut-il recruter son propre personnel?			X	
Y a-t-il des directives pour rapporter, si nécessaire, les cas individuels graves?			X	
Y a-t-il des directives pour protéger les individus des représailles ? (OPCAT Art.21.1) Quel type de suivi est mis en place pour s'assurer qu'il n'a pas eu de représailles ?			X	
Y a-t-il une procédure établie pour recevoir les informations des ONG ?	X			
Est-ce que le MNP envoie ses rapports annuels au SPT ?			X	
Est-ce que le MNP a développé des protocoles pour résoudre des difficultés opérationnelles, y compris les problèmes d'accès ?			X	
Le MNP a-t-il une stratégie d'information publique ?			X	

Annexe n° 2. Modèles de mécanismes nationaux de prévention des principaux pays européens

Le Mécanisme National de Prévention (MNP) de l'Allemagne est représenté par l'Agence fédérale pour la prévention de la torture et la Commission conjointe des Länder pour la prévention de la torture. Ces deux organes sont responsables de la surveillance des lieux de privation de liberté au niveau fédéral et régional, respectivement. L'Allemagne a ratifié l'OPCAT en 2008.

Tableau n° 29 : compatibilité du système allemand avec les stipulations de l'OPCAT

Critères de l'OPCAT	Compatibilité du MNP allemand
Indépendance fonctionnelle et institutionnelle	Les deux organes du MNP allemand sont indépendants des autorités Gouvernementales, assurant une surveillance impartiale
Accès illimité aux lieux de privation de liberté	Le MNP allemand dispose d'un accès sans entrave à tous les lieux de détention, y compris les prisons, les centres de détention pour mineurs et les établissements psychiatriques
Ressources suffisantes	Les ressources du MNP allemand sont limitées. Son budget annuel est de 640 000 € en 2020 pour l'agence fédérale
Diversité des compétences des membres (juridiques, médicales, pénitentiaires, etc.)	Les organes du MNP allemand sont composés d'experts issus de divers domaines, assurant une approche multidisciplinaire
Transparence et coopération (recommandations publiques et coopération avec les autorités nationales active)	Les rapports et recommandations sont publiés régulièrement, et une coopération avec les autorités est en place

Source : Cour des comptes.

Le modèle britannique

Le Royaume-Uni, a ratifié l'OPCAT en 2003 et a désigné son MNP en 2009, constitué par un ensemble d'organismes coordonnés par le Her Majesty's Inspectorate of Prisons (HMIP). Il repose sur une approche multi-agences, composée de 21 organismes indépendants qui inspectent différents types de lieux de privation de liberté (prisons, centres de détention pour migrants, hôpitaux psychiatriques, postes de police, foyers pour mineurs, etc.). Les principaux membres du MNP britannique incluent :

- Le HM Inspectorate of Prisons (inspection des prisons et centres de rétention pour migrants).
- Le HM Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (inspection des postes de police).
- La Care Quality Commission (surveillance des établissements de soins).
- Les Independent Monitoring Boards (surveillance des établissements pénitentiaires et des centres pour migrants).
- Le Children's Commissioner for England (protection des droits des mineurs détenus).

Tableau n° 30 : compatibilité du système du Royaume-Uni avec les stipulations de l'OPCAT

Critères de l'OPCAT	Compatibilité du MNP du Royaume Uni.
Indépendance fonctionnelle et institutionnelle	Organismes indépendants dans leurs missions mais membres dépendent de ministères et du budget gouvernemental
Accès illimité aux lieux de privation de liberté	Les organismes composant le MNP ont un accès garanti aux lieux de privation de liberté et procèdent à des inspections régulières et inopinées avec publication des rapports.
Ressources suffisantes	Pas de signalements concernant le manque de financement des organismes composant le MNP du Royaume Uni. Le budget du HM Chief Inspector of Prison est de 5,5 M£ (2023).
Diversité des compétences des membres (juridiques, médicales, pénitentiaires, etc.)	L'un des points forts du MNP britannique est son approche multi-agences, qui couvre divers types de lieux de détention grâce à des organismes spécialisés. Cette diversité est conforme à l'article 18 de l'OPCAT, qui recommande que le MNP reflète une diversité d'expertise et de compétences.
Transparence et coopération (recommandations publiques et coopération avec les autorités nationales active).	Contrairement à d'autres pays où un seul organe dirige le MNP, le Royaume-Uni fonctionne avec plusieurs entités autonomes qui appliquent leurs propres méthodes et critères. Cette hétérogénéité peut parfois affecter la visibilité des recommandations, qui ne sont pas toujours suivies d'effet. Mais les rapports du MNP anglais sont régulièrement publiés et accessibles au public, offrant une transparence notable.

Source : Cour des comptes

Le modèle italien

Le **mécanisme national de prévention contre la torture** en Italie est le **Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Detenute o Private della Libertà Personale** (Garant national des droits des personnes détenues ou privées de liberté). Il a été institué par la loi en 2013 et est opérationnel depuis 2016. Il surveille tous les lieux de privation de liberté en Italie, les prisons, les centres de rétention pour étrangers en situation irrégulière, les établissements psychiatriques et les centres pour mineurs.

Tableau n° 31 : compatibilité du système italien avec les stipulations de l'OPCAT

Critères de l'OPCAT	Compatibilité du MNP italien.
Indépendance fonctionnelle et institutionnelle	Le Garante national des droits des personnes détenues ou privées de liberté est une autorité indépendante, mais il est nommé par le gouvernement.
Accès illimité aux lieux de privation de liberté	Le Garante peut visiter tous les lieux de privation de liberté, recevoir des plaintes et formuler des recommandations. Il peut

Critères de l'OPCAT	Compatibilité du MNP italien.
	recevoir des témoignages confidentiels et protéger les sources, mais les garanties juridiques ne sont pas toujours explicites.
Ressources suffisantes	Le MNP italien dispose des ressources nécessaires pour accomplir ses missions.
Diversité des compétences des membres (juridiques, médicales, pénitentiaires, etc.)	Le Garante est composé de professionnels qualifiés, mais pourrait inclure une représentation plus large de la société civile.
Transparence et coopération (recommandations publiques et coopération avec les autorités nationales active).	Le Garante peut formuler des recommandations, mais leur mise en œuvre dépend des autorités publiques

Source : Cour des comptes

Le modèle espagnol

En Espagne, le Défenseur du Peuple (Defensor del Pueblo) exerce les fonctions de MNP. Cette institution indépendante est responsable de la supervision des lieux de privation de liberté, y compris les prisons, les centres de détention pour mineurs et les établissements psychiatriques. Elle effectue des visites régulières, élabore des rapports et propose des recommandations aux autorités compétentes pour prévenir la torture et les mauvais traitements.

Tableau n° 32 : compatibilité du système espagnol avec les stipulations de l'OPCAT

Critères de l'OPCAT	Compatibilité du MNP espagnol.
Indépendance fonctionnelle et institutionnelle	Institution indépendante, nommée par le Parlement espagnol.
Accès illimité aux lieux de privation de liberté	Droit de visite garanti aux prisons, centres de détention pour mineurs, commissariats, hôpitaux psychiatriques. Garanties légales d'entretiens sans témoins avec les détenus.
Ressources suffisantes	Budget alloué par l'État, d'environ 20 M€ (en 2023). Le budget du Défenseur du Peuple couvre l'ensemble de ses missions, y compris celles liées au MNP.
Diversité des compétences des membres (juridiques, médicales, pénitentiaires, etc.)	Personnel qualifié, mais critiques sur l'absence de diversité d'experts indépendants.
Transparence et coopération (recommandations publiques et coopération avec les autorités nationales active).	Publie des rapports et recommandations, mais leur mise en œuvre varie selon les autorités. Dialogue suivi avec les institutions.

Source : Cour des comptes