

Proposition de loi, adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, visant à garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté (n° 2511)

Document faisant état de l'avancement des travaux de
MM. Pouria Amirshahi et Vincent Caure, rapporteurs

Lundi 23 mars 2026

Le contrôle des lieux de privation de liberté n'est pas toujours allé de soi, bien que sa logique puisse en réalité être déduite de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui détermine les grands principes en matière de procédure pénale, de liberté individuelle, de séparation des pouvoirs et de contrôle de l'administration.

En matière de privation de liberté, un tel contrôle a, par exemple, trouvé à s'exercer dès la fin du XIX^{ème} siècle au travers d'une commission d'enquête parlementaire s'accompagnant de visites de prisons. En particulier, à l'initiative du vicomte d'Haussonville, député, une enquête parlementaire est initiée en 1872 afin de rendre compte de l'état du système pénitentiaire à la fin du Second Empire. Fruit d'un travail de deux ans, le rapport révèle l'insalubrité de 428 prisons et bagnes, aboutissant à deux propositions de loi visant à la combattre ⁽¹⁾.

Malgré cet épiphénomène parlementaire, le contrôle des prisons et, plus largement, des lieux de privation de liberté, était demeuré particulièrement faible jusqu'aux années 2000 et se limitait le plus souvent à des sujets périphériques, à l'instar de programmes immobiliers. L'« *affaire Véronique Vasseur* », déclenchée par la publication d'un livre écrit par le médecin-chef de la prison de la Santé, a entraîné une prise de conscience parmi les parlementaires se traduisant par la tenue de commissions d'enquête dans chacune des assemblées, qui ont organisé de nombreuses visites d'établissements, et la création d'une disposition législative conférant un droit de visite officiel et inopiné aux parlementaires ⁽²⁾.

Depuis, le contrôle des prisons et autres lieux de privation de liberté n'a cessé d'être développé et approfondi.

(1) École nationale d'administration pénitentiaire, « Enquête parlementaire sur le système pénitentiaire » (1872).

(2) Article 129 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

I. LE CONTRÔLE DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

A. LA PERTINENCE DU CONTRÔLE DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ PAR LES PARLEMENTAIRES ET LES BÂTONNIERS

L'article 719 du code de procédure pénale (CPP) confère aux parlementaires – députés, sénateurs et représentants au Parlement européen élus en France – et aux bâtonniers ⁽¹⁾ – sur leur ressort – un droit de visite de certains lieux de privation de liberté énumérés dans cet article : les locaux de garde à vue, les locaux des retenues douanières, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés.

Créé en 2000 ⁽²⁾ et progressivement étendu, ce droit de visite est aujourd'hui largement usité par ses bénéficiaires. Par exemple, selon la direction générale de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice, en 2025, les parlementaires ont effectué 267 visites d'établissements pénitentiaires, dont 108 en étant accompagnés de journalistes. Ces visites, qui participent du libre exercice du mandat, constituent un instrument concret du contrôle parlementaire sur l'action de l'État et de l'administration, ainsi qu'un outil irremplaçable d'évaluation des conditions de détention des personnes incarcérées et des conditions de travail des agents de l'administration pénitentiaire.

Les bâtonniers, qui bénéficient de ce droit depuis 2021, se sont rapidement saisis de cette nouvelle possibilité. Selon le Conseil national des barreaux, « *ce droit a permis de multiplier les visites, de nourrir le contentieux sur les conditions de détention et d'alimenter le dialogue avec les autorités* » ⁽³⁾. En plus des visites décidées par chacun des 163 bâtonniers, la Conférence des bâtonniers de France a organisé, depuis le début de l'année 2023, plusieurs opérations nationales de visites des lieux de privation de liberté par les bâtonniers et leurs délégués ⁽⁴⁾.

Il convient par ailleurs de préciser que, depuis 2013, l'article L. 3222-4-1 du code de la santé publique autorise également les parlementaires – mais non les bâtonniers – à visiter les établissements chargés d'assurer les soins psychiatriques sans consentement ⁽⁵⁾. Ils ne peuvent toutefois pas être accompagnés de journalistes.

(1) Ou à leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre.

(2) Article 129 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

(3) Conseil national des barreaux, Commission de la liberté et droits de l'Homme, Rapport sur le droit de visite des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté, Assemblée générale du 9 janvier 2026.

(4) 10 décembre 2025 (geôles, dépôts des palais de justice, lieux de garde à vue et locaux de retenue douanière) ; 22 juillet 2025 (établissements pénitentiaires) ; 10 au 14 mars 2025 (établissements pénitentiaires) ; 20 novembre 2024 (mineurs) ; 2 avril 2024 (geôles et dépôts des tribunaux) ; du 13 au 17 novembre 2023 (lieux de garde à vue, locaux de retenue douanière et lieux de rétention administrative) ; 15 mars 2023 (maisons d'arrêts et quartiers maisons d'arrêts des centres pénitentiaires).

(5) Article 3 de la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

Le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers n'est pas une exception française mais se retrouve, sous différentes formes, dans plusieurs pays européens, comme l'illustre l'encadré ci-après s'agissant de l'exemple des établissements pénitentiaires.

Éléments de droit comparé

Droit de visite des établissements pénitentiaires dans d'autres pays européens

En Espagne : Les parlementaires espagnols sont autorisés à effectuer des visites dans les établissements pénitentiaires. Ils peuvent s'entretenir avec le personnel et les personnes détenues⁽¹⁾.

En Angleterre et au Pays de Galles : Chaque établissement pénitentiaire d'Angleterre et du Pays de Galles est contrôlé par un Conseil de surveillance indépendant composé de membres de la société civile nommés par le ministère de la Justice et de l'intérieur. Le Conseil de surveillance peut entrer sans restriction et à tout moment dans l'établissement concerné et s'entretenir de manière confidentielle avec les personnes détenues. Les établissements pénitentiaires sont également sous le contrôle de personnes autorisées tels que les membres du Parlement anglais ou gallois, les agents de l'Ombudsman du Parlement et des services de santé, ainsi que les représentants de la Commission à l'égalité et aux droits humains⁽²⁾.

En Belgique : Les membres de la Chambre des représentants du Parlement flamand, de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Communauté germanophone et de la Région de Bruxelles-Capitale ont accès aux prisons. Ils ont besoin d'une autorisation spéciale du ministre pour entrer dans une cellule occupée ou s'entretenir avec des détenus spécifiques⁽³⁾. Ils doivent être accompagnés par le directeur ou un membre du personnel qu'ils désignent. En outre, les bâtonniers ont le droit, depuis 2024, de visiter les prisons de leur juridiction sans autorisation préalable du ministre. Ils peuvent également entrer dans une cellule occupée et engager une conversation avec les détenus. Pour ce faire, ils doivent obtenir l'autorisation du directeur général⁽⁴⁾.

En Allemagne : Les délégués de chaque parti politique représenté au Parlement du Land en charge de l'application des peines ont accès aux établissements pénitentiaires. Ils peuvent s'entretenir avec les détenus et relayer l'information au Parlement du Land⁽⁵⁾.

Au Luxembourg : Le droit de visite des prisons du pays est reconnu individuellement au député luxembourgeois par la loi (article 24 de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire)⁽⁶⁾. En outre, depuis le mois de juin 2024, les bâtonniers disposent également du droit de visite des établissements pénitentiaires. Ce droit étant récent, il n'est encore que peu utilisé. Le 10 décembre 2025, à l'occasion de la journée internationale des droits de l'Homme, les bâtonniers du Pays ont organisé une journée nationale d'action afin de visiter l'ensemble des prisons du Pays⁽⁷⁾.

(1) José Luis de la Cuesta, Isidoro Blanco, « Le système pénitentiaire espagnol », février 2024, p. 27.

(2) Nationale Offender Management Service, PSI 16/2011, « Providing Visits and Services to Visitors ».

(3) Article 33 de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus.

(4) Conseil national des barreaux, Commission de la liberté et droits de l'Homme, Rapport sur le droit de visite des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté, Assemblée générale du 9 janvier 2026.

(5) Frieder Dünkler, « Le système pénitentiaire allemand » in Les systèmes pénitentiaires dans le monde, 2017, pp. 22-24.

(6) Chambre des Députés, Grand-Duché de Luxembourg, note de recherche scientifique sur le droit de visite du député individuel, 13 mars 2023.

(7) Conseil national des barreaux, Commission de la liberté et droits de l'Homme, Rapport sur le droit de visite des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté, Assemblée générale du 9 janvier 2026.

La nécessité de ce droit de visite fait, parmi toutes les personnes auditionnées par vos rapporteurs, consensus.

Comme l'explique Stéphanie Renard, maîtresse de conférences entendue en audition, « *le droit de visite répond à une exigence constitutionnelle claire que le Conseil constitutionnel a tiré du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation : "toute mesure privative de liberté doit être mise en œuvre dans le respect de la dignité de la personne humaine" ⁽¹⁾. Dans ses modalités, il repose sur l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui consacre le droit de la société de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Ce droit constitue ainsi un contrôle démocratique et juridique : « *qu'il soit exercé par les parlementaires ou les bâtonniers, il permet de rendre compte à la société de la réalité de l'enfermement et permet d'ouvrir le dialogue avec les administrations concernées* ».

Selon les représentants des avocats auditionnés par vos rapporteurs, ce droit de visite est absolument nécessaire, notamment parce que « *le contentieux de la détention et de la rétention exige que l'avocat puisse par lui-même faire ses observations, les prisonniers et les retenus étant en état d'entière dépendance à l'égard de l'administration* ».

B. LES AUTRES FORMES DU CONTRÔLE DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

Ce contrôle des lieux de privation de liberté et des administrations en charge de leur gestion ne repose pas uniquement sur le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers. D'autres autorisés disposent en effet d'un droit de visite qui vise notamment à garantir le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

1. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a été institué par la Convention européenne du même nom du 26 novembre 1987 et approuvé par la loi en décembre 1988 ⁽²⁾. Chargé de prévenir tout mauvais traitement des personnes privées de liberté en Europe, le CPT peut, aux termes de la Convention précitée, visiter tout lieu où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique et émettre des observations sur celui-ci.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2023-1064 QPC du 6 octobre 2023 ; décision n° 2024-1090 QPC du 28 mai 2024.

(2) Loi n° 88-1243 du 30 décembre 1988 autorisant l'approbation d'une convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

À titre d'exemple, le CPT a visité en France, entre septembre et octobre 2024, un ensemble de 14 postes de police et de gendarmerie ainsi que quatre prisons et a déploré, dans une communication de janvier 2026, « *une nouvelle fois la surpopulation carcérale et la détérioration des conditions de détention en France* » ⁽¹⁾.

L'action du Comité est complétée – au niveau du Conseil de l'Europe – par le Commissaire aux droits de l'homme, institution non judiciaire, indépendante et impartiale créée en 1999 par le Conseil de l'Europe ⁽²⁾ et dont la principale mission est de promouvoir le respect effectif des droits de l'homme et d'aider les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre ses recommandations en la matière. À cette fin, il effectue des visites dans les États membres pour évaluer la situation des droits de l'homme, *a fortiori* dans les lieux de privation de liberté.

2. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Créé en 2007 ⁽³⁾, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) 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 ⁽⁴⁾. Il est nommé par décret du président de la République, après avis des commissions compétentes des deux chambres du Parlement, pour une durée de six ans non renouvelable. Il bénéficie de garanties d'indépendance larges dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

Le CGLPL 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 ⁽⁵⁾. Le CGLPL exerce ses missions sur l'ensemble du territoire français en contrôlant ainsi une pluralité de lieux de privation de liberté, à l'instar d'établissements pénitentiaires, d'établissements de santé, de locaux de garde à vue de police et de gendarmerie ou de centres et locaux de rétention administrative d'étrangers. Les locaux de garde à vue sont les plus visités, à hauteur de 35,86 % des visites réalisées depuis 2008 ⁽⁶⁾. Au même titre que les parlementaires et les bâtonniers dans l'exercice de leur droit de visite, le CGLPL a la faculté de programmer sa visite comme de procéder à une visite inopinée à tout moment.

(1) Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), « Le Comité anti-torture déplore une nouvelle fois la surpopulation carcérale et la détérioration des conditions de détention en France », janvier 2026 ([lien](#)).

(2) Le 7 mai 1999, le Comité des Ministres a adopté une [résolution](#) qui institue la fonction de Commissaire et définit le mandat du Commissaire.

(3) Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

(4) Article 1^{er} de la loi du 30 octobre 2007 précitée.

(5) Article 8 de la loi du 30 octobre 2007 précitée.

(6) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, « Rapport annuel 2024 », juillet 2025.

3. L'autorité judiciaire

En tant que gardienne de la liberté individuelle, l'autorité judiciaire joue un rôle fondamental de protection des droits et libertés. L'article 66 de la Constitution pose en outre le principe de l'interdiction de la détention arbitraire et charge explicitement l'autorité judiciaire d'en assurer le respect. S'il n'existe pas de droit de visite général de l'autorité judiciaire, l'ensemble des lieux visés à l'article 719 du CPP sont concernés par son contrôle :

- les locaux de garde à vue ⁽¹⁾ ;
- les établissements pénitentiaires ⁽²⁾ ;
- les lieux de rétention ⁽³⁾ et les zones d'attente ⁽⁴⁾ ;
- les lieux des retenues douanières ⁽⁵⁾ ;
- les centres éducatifs fermés ⁽⁶⁾ ;
- ainsi que les établissements de santé chargés d'assurer les soins psychiatriques sans consentement ⁽⁷⁾.

4. Le Défenseur des droits

Institué au niveau constitutionnel en 2008 ⁽⁸⁾, le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public.

(1) 4^e alinéa de l'article 41 du CPP : « Le procureur de la République contrôle les mesures de garde à vue. Il visite les locaux de garde à vue chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an ; il tient à cet effet un registre répertoriant le nombre et la fréquence des contrôles effectués dans ces différents locaux. [...] ».

(2) Article L. 131-1 du code pénitentiaire : « Le premier président de la cour d'appel, le procureur général, le président de la chambre de l'instruction, le président du tribunal judiciaire, le procureur de la République, le juge des libertés et de la détention, le juge d'instruction, le juge de l'application des peines et le juge des enfants visitent au moins une fois par an chaque établissement pénitentiaire situé dans leur ressort territorial de compétence. ».

(3) Articles L. 743-1 à L. 743-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

(4) Denier alinéa de l'article L. 343-3 du CESEDA : « Le procureur de la République visite les zones d'attente chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an. ».

(5) L'article 323-4 du code des douanes précise que la retenue douanière s'exécute sous le contrôle du procureur. Le second alinéa précise que le procureur « peut se transporter sur les lieux pour vérifier les modalités de la retenue et se faire communiquer les procès-verbaux et registres prévus à cet effet ».

(6) Article L. 113-3 du code de la justice pénale des mineurs : « Le magistrat du parquet spécialement désigné et le juge des enfants visitent au moins une fois par an les établissements publics ou privés accueillant des mineurs délinquants situés sur le ressort de la juridiction pour mineurs. »

(7) L'article L. 3222-4 du code de la santé publique prévoit que ces établissements sont visités sans publicité préalable au moins une fois par an par le président du tribunal judiciaire ou son délégué, par le procureur de la République dans le ressort duquel est situé l'établissement.

(8) Nouvel article 71-1 de la Constitution créé par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la ^{Ve} République.

Lui aussi nommé par décret du président de la République pour un mandat d'une durée de six ans non renouvelable et après consultation des commissions parlementaires dans les conditions prévues par l'article 13 de la Constitution, le Défenseur des droits dispose de délégués tenant des permanences au sein de chaque établissement pénitentiaire afin de préserver les droits des personnes détenues. L'article L. 133-3 du code pénitentiaire lui confère d'ailleurs un droit de vérification dans les locaux de l'administration pénitentiaire.

II. LA PROPOSITION DE LOI TRANSMISE PAR LE SÉNAT

A. L'OBJET PRINCIPAL DE CETTE PROPOSITION DE LOI EST DE RÉPONDRE À UNE CENSURE CONSTITUTIONNELLE

Dans la décision n° 2025-1134 QPC du 29 avril 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le premier alinéa de l'article 719 du CPP qui définit le champ d'application et les bénéficiaires du droit de visite de certains lieux de privation de liberté.

En l'espèce, les requérants reprochaient à ces dispositions de ne pas inclure les geôles et dépôts des juridictions judiciaires parmi les lieux ouverts à la visite d'un bâtonnier – ou d'un parlementaire –, estimant que cela générerait une différence de traitement injustifiée entre personnes privées de liberté et était, par conséquent, contraire au principe d'égalité devant la loi et la justice.

Les geôles et dépôts des juridictions judiciaires

Sont considérés comme des « dépôts » les locaux de privation de liberté des juridictions judiciaires, dans lesquels les personnels de la police nationale exercent leurs missions au profit du tribunal judiciaire et dans lesquels ils consacrent l'intégralité de leur temps de travail, y prennent leur fonction ainsi que leur équipement. Les dépôts sont des locaux de la juridiction spécialement aménagés pour accueillir les personnes prévenues jusqu'à leur comparution devant un magistrat. Les autres locaux sont dénommés « geôles » ou « attentes gardées ». Il s'agit des lieux (salle, couloir...) situés à proximité immédiate des salles d'audience ou des cabinets des juges, destinés à accueillir, généralement pour une très courte durée, les prévenus avant leur comparution devant un juge.

Source : Ministère de la Justice, direction des affaires criminelles et des grâces

Se fondant sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel a confirmé l'existence d'une différence de traitement et a estimé que celle-ci était sans lien avec l'objet de la loi ayant institué initialement le droit de visite prévu à l'article 719 du CPP et donc contraire au principe d'égalité devant la loi.

Constatant qu'une abrogation immédiate de la disposition priverait les parlementaires et bâtonniers de leur droit de visite, le Conseil a entendu reporter au

30 avril 2026 la date de l'entrée en vigueur de l'abrogation du premier alinéa de l'article 719 du CPP.

La proposition de loi déposée par la sénatrice Marie-Pierre de la Gontrie et adoptée par le Sénat, en première lecture, le 19 février 2026, vise à corriger cette inconstitutionnalité. Le rapport de la commission des Lois précise que l'objet de ce texte est « *de neutraliser les effets de la décision du Conseil constitutionnel avant sa prise d'effet en insérant à l'article 719 du code de procédure pénale les " geôles et dépôts des juridictions judiciaires " parmi les lieux ouverts au droit de visite des parlementaires et des bâtonniers* ». La commission a ainsi « *estimé que ce texte, au vu de ces conditions d'examen et de son objet très spécifique, n'était pas le bon véhicule pour revoir les conditions d'exercice du droit de visite* » et le Sénat a donc décidé de remédier strictement à la censure constitutionnelle.

B. LA FORMULATION ÉNUMÉRATIVE RETENUE PAR L'ARTICLE 719 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE AINSI MODIFIÉ SEMBLE EN RÉALITÉ INSUFFISANTE POUR RÉPONDRE PLEINEMENT AU RISQUE CONSTITUTIONNEL

Si la correction de l'article 719 du CPP afin de remédier à l'inconstitutionnalité prononcée le 29 avril 2025 est évidemment une nécessité, vos rapporteurs s'inquiètent toutefois du risque que la formulation retenue par le Sénat se révèle insuffisante au regard des enjeux constitutionnels.

La décision QPC du 29 avril 2025 laisse en effet penser que toute autre absence de mention d'un autre lieu privatif de liberté au sein de l'article 719 du CPP conduirait au même effet, une censure totale du premier alinéa de celui-ci.

C'est d'ailleurs l'analyse qu'en font les représentants des avocats auditionnés par vos rapporteurs, qui regardent le texte adopté par le Sénat comme insuffisant et estiment que d'autres lieux privés de liberté font défaut dans l'énumération de l'article 719 du CPP. Un constat partagé par Stéphanie Renard, maîtresse de conférences, qui qualifie cette énumération de « *très incomplète et largement inachevée* ». Seraient ainsi omis plusieurs lieux, comme :

- les hôpitaux habilités à prendre en charge les soins psychiatriques sans consentement – qui sont certes ouverts aux visites des parlementaires en application de l'article L. 3222-4-1 du code de la santé publique, mais ne sont pas couverts par le même droit de visite que les autres lieux privés de liberté ;

- des espaces proches de ceux listés à l'article 719 du CPP mais non explicitement désignés : il peut par exemple s'agir des locaux de retenue pour vérification de situation ainsi que les cellules de dégrisement et les chambres de sûreté visées à l'article L. 3341-1 du code de la santé publique ;

- des espaces assimilés ou assimilables à certains des lieux visés à l'article 719 du CPP : lors des débats en séance publique au Sénat, le garde des

Sceaux a par exemple confirmé que les postes de police aux frontières étaient assimilables à des locaux de garde à vue, mais la loi gagnerait en précision en clarifiant cette situation ;

– des lieux pour lesquels le droit de visite n’est aujourd’hui pas explicite et peut faire l’objet d’interprétations divergentes : les fourgons de transfèrement de l’administration pénitentiaire ou encore les unités hospitalières spécialement aménagées. La direction générale de l’administration pénitentiaire a d’ailleurs expliqué à vos rapporteurs que le droit de visite ne pouvait s’appliquer à ces dernières, ce qui pose difficulté au regard du principe d’égalité des personnes détenues.

En outre, l’énumération de l’article 719 du CPP ne permet pas de s’adapter aux éventuelles créations, modifications ou suppression de l’un des lieux privatifs de liberté cités. Cela sera d’ailleurs très prochainement le cas avec la réforme annoncée des centres éducatifs fermés, appelés à être transformés en unités de prise en charge éducative (UJPE). Sans coordination législative adéquate, une telle évolution pourrait avoir pour conséquence de faire sortir ces structures du champ du droit de visite, dès lors qu’elles ne seraient plus expressément mentionnées à l’article 719 du CPP.

La majeure partie des acteurs de terrain auditionnés par vos rapporteurs plaident donc pour l’inscription d’une formulation générique à l’article 719 qui permettrait d’éviter ces différents écueils. Par exemple, le secrétaire général du CGLPL recommande explicitement que la loi ne limite pas le droit de visite à une liste de lieux nommément établis, mais prévoit un droit de visite large qui assurerait un contrôle complet des lieux de privation de liberté.

C’est précisément dans cette perspective que vos rapporteurs avaient déposé en octobre dernier une proposition de loi, cosignée par de nombreux groupes ainsi que par la présidente de l’Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet, et le président de la commission des Lois, Florent Boudié. Dans son article unique, ce texte propose ainsi de remplacer la liste limitative des lieux concernés par une formulation générale englobant tout lieu où une personne est privée de sa liberté dans le cadre d’une procédure pénale ou administrative.

C’est donc en s’inscrivant dans la continuité de leur précédente initiative que vos rapporteurs abordent la discussion, à l’Assemblée nationale, de la présente proposition de loi transmise par le Sénat.

*

* *

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique

(art. 719 du code de procédure pénale)

Élargissement du champ d'application du droit de visite des parlementaires et des bâtonniers

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique insère, au premier alinéa de l'article 719 du CPP, les geôles et dépôts des juridictions judiciaires, afin d'inclure ces lieux dans le champ du droit de visite des parlementaires et des bâtonniers.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a modifié l'article 719 du CPP pour élargir le bénéfice du droit de visite aux bâtonniers – sur leur ressort – et a élargi le champ d'application de ce droit aux locaux des retenues douanières.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois a adopté un amendement de la rapporteure Laurence Harribey (Soc) modifiant l'insertion des termes « *geôles et dépôts* » par une formulation générale, excluant ces lieux de la présence de journalistes lors de l'exercice du droit de visite par les parlementaires et procédant à une coordination outre-mer.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DROIT DE VISITE DES PARLEMENTAIRES ET DES BÂTONNIERS DANS LES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

1. La loi fixe un droit de visite général pour une liste délimitée de lieux

En application de l'**article 719 du code de procédure pénale** (CPP), les députés, les sénateurs, les représentants au Parlement européen élus en France, les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre sont autorisés à visiter à tout moment les **locaux de garde à vue**, les **locaux**

des retenues douanières, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés.

Il est prévu que les parlementaires puissent, lors de ces visites, à l'exception de celles réalisées dans les locaux de garde à vue, « être **accompagnés par un ou plusieurs journalistes** titulaires de la carte d'identité professionnelle mentionnée à l'article L. 7111-6 du code du travail, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

a. Origine du droit de visite

D'abord discuté en juin 1999 à l'occasion des débats en séance publique en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale et modifiant le code de procédure pénale, le sujet du droit de visite des parlementaires dans les lieux de privation de liberté émane d'un amendement de notre collègue Jean-Luc Warsmann qui mettait alors en avant plusieurs raisons pour justifier sa création : « *D'abord parce que les parlementaires sont au service de l'ensemble des citoyens de leur département, quel que soit le lieu où ils se trouvent. Ensuite parce que les établissements pénitentiaires sont incontestablement des lieux où la présence de parlementaires et le respect des règles sont particulièrement importants. Enfin, la présence des parlementaires y serait perçue comme positive, tant par les personnels, auxquels je voudrais rendre hommage car, dans de nombreux établissements, ils rencontrent des difficultés considérables, que par les détenus* » ⁽¹⁾.

Son amendement a été adopté, contre l'avis du rapporteur et de la garde des Sceaux. Le débat, en séance publique, porte alors notamment sur les conditions de détention, le député Jacques Floch soulignant, par exemple, la situation « *dans les prisons françaises - surpopulation carcérale, suicides en grand nombre* » et estimant qu'« *il est grand temps que des mesures soient prises. En faciliter l'accès aux représentants de la nation irait dans le bon sens* ». Le Sénat a ensuite voté, sans modification, en commission comme en séance publique, cette disposition qui insère dans le code de procédure pénale un nouvel article 720-1-A autorisant les députés et sénateurs à visiter, à tout moment, tout établissement de l'administration pénitentiaire situé dans leur département. Le rapporteur du Sénat précise que « *d'ores et déjà, nombre de parlementaires visitent les établissements pénitentiaires situés dans leur département. [...] Le mérite de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale est de permettre d'éviter le formalisme de visites préparées à l'avance. Il ne fait aucun doute que les parlementaires sauront faire de cette mesure un usage tel que ces visites ne perturberont pas le fonctionnement normal des établissements visités* » ⁽²⁾. Ce texte, renvoyé en deuxième lecture à l'Assemblée nationale en octobre 1999, ne poursuivra toutefois pas son chemin législatif.

(1) Assemblée nationale, 3^e séance publique du 23 juin 1999, [compte-rendu intégral](#).

(2) Sénat, commission des Lois, rapport n° 11 (1999-2000), déposé par M Pierre Fauchon, 13 octobre 1999.

Cette disposition est finalement reprise, en février 2000, par la rapporteuse de la commission des Lois Christine Lazerges et, à nouveau, par notre collègue Jean-Luc Warsmann, lors de l'examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. Bénéficiant cette fois-ci d'un double avis favorable de la commission et du Gouvernement, cette disposition est à nouveau adoptée par l'Assemblée nationale, puis approuvée par le rapporteur du Sénat. Elle sera sous-amendée en séance publique au Sénat par Robert Badinter, afin d'élargir le droit de visite aux centres de rétention, aux locaux de garde à vue et aux zones d'attente en sus des établissements pénitentiaires. Robert Badinter précise, lors des débats en séance publique, que « *le comité européen pour la prévention de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants a, je le rappelle, le pouvoir de visiter tous les locaux ou des personnes sont retenues* » et estime normal que les représentants de la nation disposent du même pouvoir ⁽¹⁾.

C'est donc l'article 129 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes qui crée, dans le code de procédure pénale, un nouvel article 720-1-A autorisant les députés et les sénateurs à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires.

b. Élargissement du droit de visite

Déplacé à l'article 719 du CPP en 2004 ⁽²⁾, ce droit de visite a ensuite été modifié à plusieurs reprises par le législateur :

– en 2009, le bénéfice de ce droit est étendu aux représentants au Parlement européen élus en France ⁽³⁾ ;

– en 2015, le champ d'application de ce droit est étendu aux centres éducatifs fermés ⁽⁴⁾ et les parlementaires sont autorisés à être accompagnés d'un ou plusieurs journalistes ⁽⁵⁾ lors de l'exercice de leur droit de visite dans l'ensemble des locaux visés à l'exception des locaux de garde à vue ⁽⁶⁾ ;

– en 2016, les termes « *centres de rétention* » ont été remplacés par une référence plus générale aux « *lieux de rétention administrative* » ⁽⁷⁾ ;

(1) Sénat, séance publique du 5 avril 2000, [compte-rendu](#).

(2) Article 168 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

(3) Article 95 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(4) Mentionnés à l'article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

(5) Titulaires de la carte d'identité professionnelle mentionnée à l'article L. 7111-6 du code du travail.

(6) Article 18 de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.

(7) Article 44 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

– en 2021, la mention des lieux de rétention administrative et les zones d’attente a été supprimée en raison du transfert de ce droit à deux articles du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA) ⁽¹⁾ et la référence aux centres éducatifs fermés a été revue, ceux-ci étant désormais mentionnés à l’article L. 113-7 du code de la justice pénale des mineurs ⁽²⁾ ;

– en 2021 également, la mention des lieux de rétention administrative et les zones d’attente a été – pour des raisons de lisibilité notamment – réinsérée à l’article 719 du CPP ⁽³⁾, le champ d’application du droit de visite étendu aux locaux des retenues douanières ⁽⁴⁾ et son bénéfice =élargi aux bâtonniers ⁽⁵⁾.

2. Plusieurs dispositions réglementaires encadrent la présence des journalistes lors de l’usage de ce droit de visite par les parlementaires

Les conditions de présence des journalistes lors de ces visites font l’objet de précisions par voie réglementaire : aux articles **R. 132-1 et R. 132-2 du code pénitentiaire** ⁽⁶⁾ s’agissant des **établissements pénitentiaires**, aux articles **R. 113-6 et R. 113-7 du code de la justice pénale des mineurs (CJPM)** s’agissant des **centres éducatifs fermés**, aux articles **R. 744-38 à R. 744-42 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA)** s’agissant des **lieux de rétention administrative** et aux articles **R. 343-30 à R. 343-34** du même code s’agissant des **zones d’attente**.

● **Entrée et sortie.** Dans tous les lieux de privation de liberté visés, l’entrée des journalistes est concomitante à celle des parlementaires qu’ils accompagnent dans leur parcours. Leur sortie ne peut être postérieure à celle des parlementaires.

● **Nombre.** Le nombre des journalistes pouvant être présents connaît des restrictions différentes selon les lieux visés. Pour les établissements pénitentiaires, le nombre de journalistes est limité à cinq, quel que soit le nombre de parlementaires participant à la visite. Pour les centres éducatifs fermés, ce nombre est limité à trois, quel que soit le nombre de parlementaires. Pour les lieux de rétention et les zones d’attente, les dispositions réglementaires ne fixent pas de plafond, mais précisent que le nombre de journalistes accompagnant une visite parlementaire peut, de manière permanente ou occasionnelle, être limité par le responsable du lieu ou de la zone pour

(1) Article 11 de l’ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile : en vertu de cette ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} mai 2021, l’article L. 343-5 du CESEDA prévoit le droit de visite des parlementaires dans les zones d’attente et l’article L. 744-12 du même code prévoit le même droit de visite pour les lieux de rétention administrative.

(2) Article 4 de l’ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

(3) Le droit de visite des lieux de rétention administrative et des zones d’attente demeure aussi mentionné au sein des articles du CESEDA précités.

(4) Définies à l’article 323-1 du code des douanes.

(5) Article 18 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire.

(6) Ancien article R. 57-4-11 du code de procédure pénale, créé par le décret n° 2016-662 du 20 mai 2016 relatif aux modalités d’accompagnement des parlementaires par des journalistes dans un établissement pénitentiaire ou un centre éducatif fermé.

des motifs impératifs liés à la sécurité, au bon ordre, à l'intérêt public, et aux intérêts des personnes retenues, des personnels et des tiers qui y sont présents.

● **Possibilité pour l'administration de s'opposer à leur entrée.** Dans l'ensemble des lieux visés, le responsable ⁽¹⁾ ne peut s'opposer à l'entrée des journalistes que pour des motifs impératifs liés à la sécurité, au bon ordre, à l'intérêt public ou à la protection des victimes, du personnel du lieu, des personnes détenues ou des mineurs placés ou aux intérêts des personnes retenues. Le responsable du lieu peut mettre fin, à tout moment, à la présence des journalistes pour ces mêmes motifs.

● **Prise de vue ou de son.** Pour les établissements pénitentiaires, il est précisé que seuls deux journalistes peuvent utiliser du matériel de prise de vue ou de son ; pour les centres éducatifs fermés, cela n'est possible que pour un seul journaliste. Une telle restriction n'est pas prévue pour les lieux de rétention et les zones d'attente. Il est toutefois systématiquement précisé, pour chacun des lieux visés, que les écrits, photographies, croquis, prises de vue et de son que le journaliste effectue sont circonscrits au cadre de la visite du parlementaire qu'il accompagne. Enfin, s'agissant uniquement des établissements pénitentiaires et des centres éducatifs fermés, le directeur peut interdire tout enregistrement ou prise d'image dans une zone de l'établissement « *pour des motifs tenant au bon ordre et à la sécurité* ».

● **Risque d'identification des personnes mineures.** Un mineur ne peut être filmé, enregistré ou photographié qu'avec son accord écrit préalable et l'autorisation conjointe des titulaires de l'exercice de l'autorité parentale. Dans tous les cas, les journalistes doivent veiller à ce qu'aucun élément concernant l'identité ou la personnalité permettant d'identifier le mineur placé ne soit révélé.

● **Risque d'identification des personnes majeures.** Si une prise d'image ou de son est de nature à permettre l'identification de personnes détenues ou retenues ou de personnels ⁽²⁾ exerçant dans les lieux visés, ceux-ci doivent consentir par écrit à sa diffusion ou son utilisation. Les obligations relatives à la diffusion des productions des journalistes s'imposent aux directeurs de publication, éditeurs et distributeurs de ces productions.

B. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1. Le cas d'espèce

En avril 2024, dans le cadre d'une opération nationale coordonnée lancée par la Conférence des bâtonniers de France, la bâtonnière de l'ordre des avocats du barreau de Rennes a sollicité auprès de la présidente du tribunal judiciaire de Rennes et du procureur de la République près ce tribunal l'autorisation de visiter les lieux de

⁽¹⁾ Le chef d'établissement pénitentiaire, le directeur du centre éducatif fermé, le chef du centre de rétention, son adjoint ou le responsable de la gestion des dossiers administratifs, ou, dans un local de rétention, le responsable du local ou son adjoint, ou encore le responsable de la zone d'attente.

⁽²⁾ Le CESEDA vise également les personnes intervenant dans les lieux de rétention ou les zones d'attente.

privation de liberté situés dans l’enceinte du tribunal. Cette demande a été rejetée au motif que ces locaux ne figuraient pas parmi ceux mentionnés à l’article 719 du CPP et qu’en application du principe d’interprétation stricte de la loi pénale, ce texte ne pouvait être étendu à d’autres catégories de lieux.

La présidente du tribunal judiciaire de Rennes ainsi que le procureur de la République près ce tribunal ont confirmé, par courrier, le refus opposé à la demande de la bâtonnière de Rennes tendant à visiter le dépôt du tribunal. La bâtonnière et l’ordre des avocats de Rennes ont alors saisi le tribunal administratif de Rennes d’un recours pour excès de pouvoir afin d’obtenir l’annulation de cette décision. Le Conseil national des barreaux (CNB) et l’Association des avocats pénalistes sont intervenus à l’instance et ont, à cette occasion, soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l’article 719 du CPP, laquelle a été transmise au Conseil d’État.

2. Le renvoi de la QPC par le Conseil d’État

Dans une décision du 29 janvier 2025, le Conseil d’État avait jugé que « *Le grief tiré de ce que ces dispositions, en tant qu’elles n’incluent pas les lieux de privation de liberté situés dans les tribunaux judiciaires et les cours d’appel, dits geôles et dépôts, dans la liste des lieux de privation de liberté pouvant faire l’objet du droit de visite qu’elles prévoient, portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe d’égalité devant la loi ainsi qu’à la compétence que le législateur tient de l’article 34 de la Constitution dans des conditions affectant le principe de sauvegarde de la dignité humaine, soulève une question présentant un caractère sérieux* » ⁽¹⁾. Considérant que les dispositions de l’article 719 du CPP sont bien applicables au litige dont était saisi le tribunal administratif de Rennes et n’avaient pas déjà été déclarées conformes à la Constitution, le Conseil d’État a dès lors renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

3. La décision d’inconstitutionnalité du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a relevé dans sa décision du 29 avril 2025 que les lieux de privation de liberté situés au sein des tribunaux judiciaires et des cours d’appel ne figuraient pas au nombre de ceux pouvant faire l’objet du droit de visite ⁽²⁾.

S’appuyant sur les travaux préparatoires de la loi du 15 juin 2000 ⁽³⁾, le Conseil constitutionnel a estimé que « *le législateur a entendu instaurer, en faveur de certaines autorités, un droit de visite des lieux où une personne est privée de liberté dans le cadre d’une procédure pénale ou administrative* ». À l’origine envisagé uniquement pour les établissements pénitentiaires, ce droit de visite a en

(1) Conseil d’État, 6ème - 5ème chambres réunies, n° 498798, 29 janvier 2025.

(2) Conseil constitutionnel, Décision n° 2025-1134 QPC du 29 avril 2025.

(3) Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d’innocence et les droits des victimes.

effet été amendé en séance publique par le Sénat afin d'en élargir le champ ⁽¹⁾. C'est bien à cet amendement de Robert Badinter que le Conseil se réfère, estimant, dans le commentaire de la décision précitée, qu'il « *s'agissait donc d'une ambition générale, ayant vocation à bénéficier à l'ensemble des personnes privées de liberté dans le cadre d'une procédure pénale ou administrative, sans considération du lieu où elles se trouvent retenues ou détenues* » ⁽²⁾. Établissant ainsi l'objet de la loi du 15 juin 2000, le Conseil constitutionnel a jugé qu'exclure du droit de visite les geôles et dépôts, qui sont des lieux de privation de liberté dans le cadre d'une procédure pénale, engendrait bien une différence de traitement entre les personnes privées de liberté et que cette différence de traitement était sans rapport avec l'objet de la loi.

Or, comme le rappelle le Conseil constitutionnel, le principe d'égalité ⁽³⁾ ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ou déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, à la condition que la différence de traitement en résultant soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Cette condition n'étant pas remplie, le Conseil constitutionnel a, par conséquent, estimé que les dispositions de l'article 719 du CPP méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi et les a donc déclarées contraires à la Constitution. Toutefois, afin de permettre au législateur de tirer les conséquences de cette déclaration d'inconstitutionnalité, il a reporté au 30 avril 2026 la date de l'abrogation du premier alinéa de l'article 719 du CPP.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa version initiale, l'article unique de la proposition de loi sénatoriale insérait, au premier alinéa de l'article 719 du CPP, « *les geôles et dépôts des juridictions judiciaires* », afin que ces lieux soient inclus dans le champ du droit de visite des parlementaires et des bâtonniers.

Ce faisant, la proposition de loi visait à remédier à l'inconstitutionnalité prononcée par le Conseil constitutionnel dans la décision du 29 avril 2025 précitée.

(1) À l'époque, les centres de rétention, les locaux de garde à vue et les zones d'attente – voir supra.

(2) Conseil constitutionnel, commentaire de la décision n° 2025-1134 QPC du 29 avril 2025.

(3) Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. EN COMMISSION

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de rédaction globale de l'article unique présenté par la rapporteure Laurence Harribey ⁽¹⁾ qui procède à trois modifications.

D'une part, il substitue à l'insertion des termes « *geôles et dépôts des juridictions judiciaires* » une formulation plus large qui englobe l'ensemble des « *locaux des juridictions judiciaires dans lesquels des personnes sont privées de liberté et maintenues à la disposition de la justice, dans l'attente de leur présentation à un magistrat ou à une formation de jugement* ». Comme l'explique la rapporteure, cette formulation, retenue en accord avec le ministère de la Justice, vise à inclure « *les satellites d'attente gardés et tous les autres lieux qui, dans les tribunaux, ne constituent pas techniquement des geôles ou des dépôts mais peuvent néanmoins accueillir temporairement des personnes privées de liberté* » ⁽²⁾.

La direction des affaires criminelles et des grâces, auditionnée par vos rapporteurs, estime en effet que la formule « *geôles et dépôts des juridictions judiciaires* » initialement retenue par le texte pouvait créer un doute s'agissant des lieux visés, notamment s'agissant des satellites d'attente gardés ou autres lieux par lesquels peuvent circuler les personnes escortées.

D'autre part, sur le modèle des locaux de garde à vue, il exclut ces locaux des juridictions de la possibilité qu'ont les parlementaires d'être accompagnés de journalistes lors de l'exercice de leur droit de visite. Selon la rapporteure, ces lieux accueillent des personnes « *simplement mises en cause, sans que des suites judiciaires ne soient encore intervenues ou n'interviennent forcément* » et il convient donc d'éviter la présence de journalistes afin de ne pas porter atteinte à leur vie privée et au secret de l'enquête et de l'instruction, rappelant que ce secret est « *marqué par une exigence de confidentialité et contribue au respect du principe constitutionnel de la présomption d'innocence* » ⁽³⁾.

Enfin, il procède à une coordination pour assurer l'application de ces dispositions en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

(1) [Amendement n° COM-4 rect.](#)

(2) Sénat, Commission des Lois, rapport n° 371, 11 février 2026.

(3) Ibid.

B. EN SÉANCE PUBLIQUE

Le texte de la commission a été adopté en séance publique sans modification.

*

* *