



## Commentaire

### Décision n° 2025-1134 QPC du 29 avril 2025

*Bâtonnier de l'ordre des avocats de Rennes et autre*

*(Exercice du droit de visite des lieux de privation de liberté  
au sein des tribunaux judiciaires et cours d'appel)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 janvier 2025 par le Conseil d'État (décision n° 498798 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le bâtonnier de l'ordre des avocats de Rennes et l'ordre des avocats de Rennes portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 719 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

Dans sa 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 code de procédure pénale, dans cette rédaction.

#### **I. – Les dispositions renvoyées**

##### **A. – Objet des dispositions renvoyées**

##### **1. – Les « geôles et dépôts » au sein des juridictions judiciaires**

L'expression « *geôles et dépôts* » désigne couramment les locaux au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel qui, sans faire l'objet d'un régime juridique propre, sont spécialement aménagés pour permettre d'accueillir et de retenir ces personnes dans l'attente de leur présentation au magistrat ou à la formation de jugement appelé à se prononcer sur leur situation conformément aux dispositions des textes qui leur sont applicables.

La configuration matérielle de ces locaux est extrêmement variable d'un ressort à l'autre<sup>1</sup> : geôle aveugle ou box vitré, cellule individuelle ou collective, fermée, ouverte sous surveillance, munie d'anneaux de sécurité pour des menottes, *etc.*

\* Jusqu'en 2004, aucune référence à ces locaux n'était présente dans les textes organisant, en particulier, les détentions susceptibles de se dérouler dans l'attente

---

<sup>1</sup> Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Rapport de synthèse : geôles et dépôts de tribunaux*, 2018.

de la comparution d'un individu mis en cause pénalement, en particulier dans l'hypothèse – la plus fréquente en pratique – où cette comparution faisait suite à une garde à vue ordonnée après son arrestation en flagrant délit<sup>2</sup>.

La loi n'encadrerait ainsi pas le laps de temps qui s'écoule de la fin de la garde à vue jusqu'à la présentation effective de l'intéressé à un magistrat du siège ou du parquet. Cette comparution, en effet, doit parfois être différée pour des raisons pratiques : délai du transfert vers le palais de justice (ce temps n'étant pas comptabilisé dans la durée de la garde à vue), heure tardive à laquelle s'achève la garde à vue, indisponibilité des magistrats, présence de plusieurs prévenus dans une même affaire, qui ne peuvent comparaître qu'à tour de rôle alors que leur garde à vue a pris fin en même temps, *etc.*

Ces retards forcés pouvaient être spécialement constatés au sein des juridictions d'Île-de-France dont l'activité est la plus importante. Aussi certaines habitudes furent-elles prises, en marge des textes, pour pallier cette difficulté. La première consistait à prolonger artificiellement la garde à vue, dans la mesure de temps permise par la loi, à la seule fin de la faire durer jusqu'à la comparution. La seconde consistait, pour les juridictions en cause, à maintenir l'individu en rétention au sein même de la juridiction, dans des locaux que la pratique a appelé le « *petit dépôt* » du palais de justice.

Pendant de nombreuses années, cette dernière solution a constitué une véritable situation de non-droit. La Cour de cassation avait toutefois progressivement encadré cette pratique, dans le silence de la loi, en imposant notamment de vérifier que cette privation de liberté était bien justifiée par le temps strictement nécessaire à la présentation devant le procureur de la République ou le juge d'instruction<sup>3</sup>.

C'est pour remédier à ce silence des textes que la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004<sup>4</sup> a inséré au sein du code de procédure pénale un article 803-2 posant en principe que « *Toute personne ayant fait l'objet d'un défèrement à l'issue de sa garde à vue ou de sa retenue à la demande du procureur de la République ou du juge de l'application des peines comparait le jour même devant ce magistrat ou, en cas d'ouverture d'une information, devant le juge d'instruction saisi de la procédure* ». L'article 803-3, également issu de cette loi, a néanmoins prévu, « *en cas de nécessité* » une comparution « *le jour suivant* » et permis, à cette fin, une rétention de l'intéressé « *dans des locaux de la juridiction spécialement aménagés, à la condition que cette comparution intervienne au plus tard dans un*

---

<sup>2</sup> L'arrestation en flagrant délit étant, à l'origine, le fondement même de la procédure de la comparution immédiate devant le tribunal correctionnel (article 395 du code de procédure pénale).

<sup>3</sup> Cass. crim., 16 mars 1999, n° 98-82596.

<sup>4</sup> Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

*délai de vingt heures à compter de l'heure à laquelle la garde à vue a été levée, à défaut de quoi l'intéressé est immédiatement remis en liberté ».*

\* De nos jours, plusieurs dispositions légales autorisent et organisent le maintien à la disposition de la justice de personnes privées de liberté dans le cadre d'une procédure pénale ou administrative.

Les situations juridiques des personnes amenées à y être retenues sont hétérogènes. Il peut ainsi s'agir, notamment :

- comme il vient d'être indiqué, de personnes déférées devant un magistrat du siège ou du parquet à l'issue de leur garde à vue ou d'une mesure de retenue judiciaire<sup>5</sup>, afin de tenir compte des contraintes matérielles d'organisation des tribunaux lorsque la mesure privative de liberté arrive à son terme dans la soirée ou dans la nuit<sup>6</sup> ;

- de personnes mises en cause ou condamnées conduites devant une juridiction en exécution d'un mandat d'amener ou d'arrêt<sup>7</sup> ;

- du prévenu qui fait l'objet d'une comparution immédiate et est traduit « *sur-le-champ devant le tribunal* », l'article 395 du même code prévoyant qu'il est alors « *retenu jusqu'à sa comparution qui doit avoir lieu le jour même* » ;

- de prévenus ou accusés qui comparaissent détenus sous escorte devant une juridiction après avoir été extraits de leur établissements pénitentiaires ;

- ou encore de ressortissants étrangers placés en rétention administrative devant comparaître devant le juge des libertés et de la détention saisi d'une demande de prolongation ou de la mainlevée de cette mesure. L'article L. 742-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit, en

---

<sup>5</sup> La mesure de retenue permet aux services de police ou de gendarmerie de retenir, afin d'effectuer les vérifications nécessaires, une personne placée sous contrôle judiciaire ou condamnée soupçonnée d'avoir manqué à certaines obligations qui lui sont imposées (v. les articles 141-4 et 709-1-1 du code de procédure pénale).

<sup>6</sup> Le troisième alinéa de l'article 803-3 du code de procédure pénale prévoit que « *Lorsqu'il est fait application des dispositions du présent article, la personne doit avoir la possibilité de s'alimenter et, à sa demande, de faire prévenir par téléphone une des personnes visées à l'article 63-2, d'être examinée par un médecin désigné conformément aux dispositions de l'article 63-3 et de s'entretenir, à tout moment, avec un avocat désigné par elle ou commis d'office à sa demande, selon les modalités prévues par l'article 63-3-1. L'avocat peut demander à consulter le dossier de la procédure. / L'identité des personnes retenues ..., leurs heures d'arrivée et de conduite devant le magistrat ainsi que l'application des dispositions [de l'alinéa précédent] font l'objet d'une mention dans un registre spécial tenu à cet effet dans le local où ces personnes sont retenues et qui est surveillé, sous le contrôle du procureur de la République, par des fonctionnaires de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie nationale* ».

<sup>7</sup> Les mandats d'amener ou d'arrêt, définis à l'article 122 du code de procédure pénale, peuvent être décernés par plusieurs juridictions, dont le juge d'instruction, le juge des libertés et de la détention, le tribunal correctionnel ou le juge de l'application des peines. Ils donnent l'ordre à la force publique de conduire la personne devant la juridiction qui l'a décerné.

particulier, que « *L'étranger est maintenu à disposition de la justice, dans des conditions fixées par le procureur de la République, pendant le temps strictement nécessaire à la tenue de l'audience et au prononcé de l'ordonnance* »<sup>8</sup> lorsqu'un magistrat doit statuer sur son maintien en rétention au-delà de quatre jours à compter de la notification de la décision de placement initiale<sup>9</sup>.

## **2. – Le droit de visiter certains lieux de privation de liberté**

### **a. – Le droit de visite prévu par le code de procédure pénale**

L'article 719 du code de procédure pénale, qui figure au sein d'un chapitre de ce code consacré à « *l'exécution des peines privatives de liberté* », prévoit, au bénéfice des parlementaires nationaux et européens ainsi que des bâtonniers, un droit de visite de certains lieux susceptibles d'accueillir des personnes privées de liberté à divers stades de la procédure pénale et dans le cadre de certaines procédures administratives.

Reconnu en 2000 d'abord aux membres du Parlement pour les établissements pénitentiaires et pour les locaux de garde à vue ou de retenue administrative, ce droit de visite a été progressivement étendu, tant en ce qui concerne les personnes pouvant l'exercer que les lieux pouvant être visités.

#### **– *L'origine du droit de visite***

L'idée d'instaurer un droit de visite des établissements pénitentiaires en faveur des députés et sénateurs prend forme entre 1999 et 2000 au Parlement dans le contexte de vifs débats sur la politique carcérale de la France et la dégradation des conditions matérielles de détention au sein des établissements pénitentiaires.

\* Lors de la discussion du projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale et modifiant le code de procédure pénale<sup>10</sup>, le député Jean-Luc WARSMANN déposa un premier amendement prévoyant que « *Les députés et sénateurs sont autorisés à visiter à tout moment tout établissement de l'administration*

---

<sup>8</sup> Durant la période pendant laquelle il est ainsi maintenu à la disposition de la justice, « *l'étranger est mis en mesure, s'il le souhaite, de contacter son avocat et un tiers, de rencontrer un médecin et de s'alimenter* » (article L. 743-25 du CESEDA).

<sup>9</sup> Il en va de même pour ce qui est des nouvelles prolongations qui peuvent être ordonnées par un magistrat (articles L. 742-4 et L. 742-6 du CESEDA). En outre, lorsqu'une ordonnance met fin à la rétention d'un étranger ou l'assigne à résidence, l'étranger est maintenu à la disposition de la justice pendant un délai de vingt-quatre heures à compter de sa notification (articles L. 743-19 du même code. Voir également, sur la possibilité de maintenir l'étranger à la disposition de la justice malgré l'effet suspensif de l'appel, l'article L. 743-22 du même code). Durant la période pendant laquelle il est maintenu à la disposition de la justice, dans les conditions prévues à l'article L. 742-2, l'étranger est mis en mesure, s'il le souhaite, de contacter son avocat et un tiers, de rencontrer un médecin et de s'alimenter.

<sup>10</sup> Projet de loi n° 957 relatif à l'action publique en matière pénale et modifiant le code de procédure pénale, présenté par Mme Elisabeth GUIGOU, enregistré le 3 juin 1998.

*pénitentiaire situé dans leur département »<sup>11</sup>. Son auteur expliquait alors : « Si j'ai déposé cet amendement, c'est pour plusieurs raisons. 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 »<sup>12</sup>. Cet amendement fut adopté contre l'avis de la commission et du Gouvernement.*

Devant le Sénat, un amendement déposé par les membres du groupe socialiste en vue d'étendre le droit de visite des parlementaires aux locaux de garde à vue<sup>13</sup> n'avait pas été adopté.

M. Pierre FAUCHON, rapporteur du projet devant le Sénat, relevait ainsi : « *La commission est perplexe, et finalement hostile à cet amendement. Tout d'abord, il faut cadrer le droit de visite reconnu aux parlementaires dans les principes constitutionnels généraux. (...) Il faut donc adopter une démarche extrêmement prudente. En effet, lorsque l'on commence à faire la liste des endroits où les parlementaires peuvent aller, on n'en finit pas. On peut penser qu'il leur faut aller dans des services publics divers, dans les commissariats de police, etc. On n'en sort pas ! Il y a là une pente qui nous paraît appeler à tout le moins une réflexion plus approfondie que ne le permet l'examen de ce texte. L'Assemblée nationale a admis cette autorisation de visite pour les établissements pénitentiaires. La commission est d'accord sur ce point, mais elle ne pense pas que l'on puisse aller au-delà, pour les raisons que je viens d'indiquer »<sup>14</sup>.*

La discussion de ce projet de loi fut toutefois interrompue en octobre 1999.

\* Lors de l'examen concomitant par l'Assemblée nationale en seconde lecture du projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, M. WARSMANN redéposa un amendement reconnaissant un tel droit de visite des établissements pénitentiaires au bénéfice des parlementaires, qui fut adopté en commission puis en séance<sup>15</sup>.

Au Sénat, un amendement fut à nouveau déposé par MM. BADINTER, DREYFUS-SCHMIDT et les membres du groupe socialiste, visant à étendre le

---

<sup>11</sup> Amendement, n° 103.

<sup>12</sup> Assemblée nationale, compte-rendu des débats, 3<sup>e</sup> séance du 23 juin 1999.

<sup>13</sup> Amendement n° 71, déposé par Mme Derycke.

<sup>14</sup> Sénat, compte-rendu des débats, séance du 26 octobre 1999.

<sup>15</sup> Rapport n° 2136 de Mme Christine Lazerges, fait au nom de la commission des lois, du 2 février 2000.

droit de visite des parlementaires aux locaux de garde à vue ainsi qu'aux centres de rétention et zones d'attente. Lors des débats qui virent son adoption, M. BADINTER faisait ainsi valoir : « *Le comité européen pour la prévention de la torture où des traitements inhumains ou dégradants a, je le rappelle, le pouvoir de visiter tous les locaux ou des personnes sont retenues. On ne voit pas pourquoi les représentants de la nation n'auraient pas le même pouvoir* »<sup>16</sup>.

C'est ainsi la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes<sup>17</sup> qui a institué, pour la première fois, un droit de visite au bénéfice des parlementaires, un nouvel article 720-1-A du code de procédure pénale prévoyant que : « *Les députés et les sénateurs sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires* ».

Si, comme en rendent compte les débats, ces dispositions traduisaient une pratique alors en partie admise – pour ce qui est des établissements pénitentiaires, mais avec l'accord de l'administration –, cette nouvelle mission générale de contrôle permettait, plus largement, aux députés et sénateurs de visiter les lieux à tout moment, y compris de manière inopinée et sans avoir à s'assurer au préalable de l'autorisation du chef d'établissement.

#### ***– L'évolution des titulaires et du périmètre du droit de visite***

\* Ces dispositions ont été déplacées et renumérotées en 2004 pour figurer sans autre changement à l'article 719 du code de procédure pénale<sup>18</sup>.

Par la suite, plusieurs modifications de fond sont intervenues pour étendre la portée de ce droit de visite :

- les représentants au Parlement européen élus en France ont été ajoutés aux députés et sénateurs<sup>19</sup> en 2009 ;

- les centres éducatifs fermés<sup>20</sup> ont été ajoutés à la liste des établissements soumis au droit de visite en 2015. Il a également été prévu que, à l'exception des locaux de garde à vue, des journalistes pourraient accompagner les visites<sup>21</sup> ;

---

<sup>16</sup> Compte-rendu des débats, séance du 5 avril 2000.

<sup>17</sup> Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes (article 129).

<sup>18</sup> Article 168 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

<sup>19</sup> Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (article 95).

<sup>20</sup> Mentionnés à l'article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

<sup>21</sup> Loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse (article 18). M. Michel FRANÇAIX, rapporteur de la loi devant l'Assemblée nationale, estimait cet ajout nécessaire car l'autorisation préalable requise pour que des journalistes entre dans les établissements pénitentiaires et « *le fait que l'administration pénitentiaire ait le choix des lieux qu'elle montre aux journalistes ne sont pas*

- la référence aux « centres de rétention » administrative a été remplacée, en 2016, par une référence plus générale aux « lieux de rétention administrative »<sup>22</sup> ;

- la référence aux lieux de rétention administrative et aux zones d'attente a été supprimée de l'article 719 par l'ordonnance du 16 décembre 2020, à la faveur d'un transfert du droit de visite à l'article L. 343-5 du CESEDA pour les zones d'attente et à l'article L. 744-12 du même code pour les lieux de rétention administrative<sup>23</sup> ;

- enfin, la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, a ajouté les bâtonniers (ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre), sur leur ressort, à la liste des titulaires de ce droit de visite.

Cette dernière modification ne figurait pas dans le projet de loi initial. Elle est issue d'un amendement présenté en commission des lois à l'Assemblée nationale par Mme Naïma MOUTCHOU<sup>24</sup>. L'exposé des motifs de l'amendement faisait valoir que « *L'objectif d'amélioration des conditions de détention, partagé par tous les acteurs de la chaîne pénale, suppose un échange d'informations et l'intervention cohérente des professionnels, partenaires de justice, pour mieux prendre en compte les difficultés réelles et parvenir à l'élaboration de plans d'action locaux, régionaux et nationaux en faveur des prisons. Le présent amendement vise à autoriser les bâtonniers en exercice ou le membre du conseil de l'ordre qu'ils auront spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre, à visiter, notamment, les établissements pénitentiaires* ».

Cette initiative avait suscité quelques oppositions lors de la discussion parlementaire, certains relevant que, quand les parlementaires visitent des établissements pénitentiaires, « *c'est afin que les Français puissent, par l'intermédiaire de leurs représentants, contrôler le bon fonctionnement d'un maillon essentiel de la chaîne judiciaire. Les bâtonniers, quant à eux, si compétents soient-ils, ne représentent que leurs confrères : ils ne sont ni les représentants des Français, ni les représentants de la nation. Il n'est pas question de leur en faire grief, mais de dire que ce n'est tout simplement pas leur rôle et qu'ils n'ont pas la légitimité nécessaire pour se livrer à de telles inspections* »<sup>25</sup>.

---

*satisfaisants pour la liberté de l'information* » (rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, 10 décembre 2014, n° 2442)

<sup>22</sup> Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France (article 44).

<sup>23</sup> Il peut être ajouté que l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs (CJPM) a supprimé dans l'article 719 du code de procédure pénale la référence à l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante pour la remplacer par le CJPM.

<sup>24</sup> Amendement n° CL248 déposé le 3 mai 2021.

<sup>25</sup> Intervention de M. Philippe BENASSAYA, Compte-rendu des débats, 3ème séance du 20 mai 2021.

La même loi a également ajouté aux lieux soumis au droit de visite les locaux de retenue douanière, à la suite d'un amendement déposé en ce sens par le député M. Ugo BERNALICIS<sup>26</sup>. En revanche, un amendement déposé en vue d'étendre ce même droit aux établissements psychiatriques n'avait pas été adopté<sup>27</sup>.

À l'issue de la discussion du texte devant l'Assemblée nationale, M. BERNALICIS relevait que : *« nous n'avons pas réussi à trouver une rédaction qui englobe tous les lieux de restriction de liberté ad hoc, qui ne figurent pas dans la liste proposée ici. Je pense par exemple aux locaux des aéroports où on retient des gens pendant une durée indéterminée du fait de l'épidémie de covid. Il ne s'agit ni de centres ou de locaux de rétention administrative ni non plus de lieux de retenue douanière. Pourtant, des gens sont privés de liberté sans que nous, parlementaires, puissions contrôler les conditions dans lesquelles ils sont retenus »*<sup>28</sup>.

\*

Il ressort de cette évolution du texte que, en l'état actuel du droit, l'article 719 du code de procédure pénale institue donc un droit de visite :

- qui bénéficie aux députés, aux sénateurs, aux représentants au Parlement européen élus en France, et aux bâtonniers ;
- et qui s'étend aux locaux de garde à vue, aux locaux de retenue douanière<sup>29</sup>, aux lieux de rétention administrative, aux zones d'attente, aux établissements pénitentiaires et aux centres éducatifs fermés<sup>30</sup>.

En revanche, n'ont pas été inclus dans le périmètre de ce droit de visite les geôles et dépôts des tribunaux judiciaires et cours d'appel.

## **b. – Les autres droits de visite de lieux de privation de liberté**

\* D'autres autorités disposent, en application de traités ou de certaines dispositions législatives, d'un droit de visite général de tous les lieux de privation de liberté.

---

<sup>26</sup> Amendement n° 711 de M. Ugo BERNALICIS. Elle a également rétabli une mention expresse, au sein de l'article 719 du code de procédure pénale, des lieux de rétention administrative et les zones d'attente dont la visite était autorisée en application des dispositions précitées du CESEDA.

<sup>27</sup> Amendement n° 709 de M. Ugo BERNALICIS. Au soutien de cet amendement, il faisait valoir que *« certaines dispositions du code de la santé publique nous permettent en théorie de visiter les établissements psychiatriques, mais je pense qu'il serait plus judicieux de regrouper dans le même article toutes les dispositions relatives à notre droit de visite des lieux de privation ou de restriction de liberté, de façon à ce que ce soit plus clair pour tout le monde »*.

<sup>28</sup> Compte-rendu des débats, 3<sup>e</sup> séance du 20 mai 2021.

<sup>29</sup> Définies à l'article 323-1 du code des douanes.

<sup>30</sup> Mentionnés à l'article L. 113-7 du CJPM.

– En application de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants du 26 novembre 1987<sup>31</sup>, les membres du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants peuvent visiter tout lieu relevant de sa juridiction où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique<sup>32</sup>.

En droit interne, l'article L. 135-1 du code pénitentiaire prévoit ainsi expressément que les membres du Comité peuvent visiter tous les lieux de détention relevant de l'administration pénitentiaire et s'y entretenir avec les personnes qui y sont détenues.

Les visites des membres du Comité concernent des établissements pénitentiaires, mais également des commissariats et gendarmeries, des établissements psychiatriques<sup>33</sup>, des lieux de rétention administrative, ou les « geôles et dépôts » des tribunaux<sup>34</sup>.

– Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) dispose pour sa part d'un droit de visite général des lieux de privation de liberté.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 octobre 2007<sup>35</sup> prévoit que : « *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité administrative indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, 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. Il exerce, aux mêmes fins, le contrôle de l'exécution par l'administration des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre d'étrangers jusqu'à leur remise aux autorités de l'État de destination* ».

L'article 8 de cette même loi<sup>36</sup> prévoit que « *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*

---

<sup>31</sup> L'approbation de cette convention résulte de la 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.

<sup>32</sup> Aux termes de l'article 2 de cette convention : « *Chaque Partie autorise la visite, conformément à la présente Convention, de tout lieu relevant de sa juridiction où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique* ». Au terme de son article 7 : « *Le Comité organise la visite des lieux visés à l'article 2* ». L'article 9 règle le cas où une partie émet une objection à certaines visites, et l'article 10 pose le principe de l'établissement d'un rapport après chaque visite.

<sup>33</sup> Voir par exemple la visite *ad hoc* réalisée du 28 novembre au 14 décembre 2023 en Guadeloupe et en Guyane.

<sup>34</sup> Par exemple, lors de la visite périodique qui a eu lieu du 23 septembre au 4 octobre 2024, une délégation du Comité a visité les geôles du tribunal judiciaire de Marseille.

<sup>35</sup> Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

<sup>36</sup> Dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

*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 ».*

L'exposé des motifs du projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté mettait en avant *« la volonté de la France de s'engager pleinement dans un contrôle indépendant et effectif de l'ensemble lieux de détention, quelle que soit la structure concernée : établissements pénitentiaires, centres hospitaliers spécialisés, dépôts des palais de justice, centres de rétention administrative, par exemple ».*

\* Enfin, d'autres autorités peuvent être habilitées par la loi ou le règlement à exercer un droit de visite spécial de certains lieux de privation de liberté.

– C'est le cas pour les établissements pénitentiaires.

L'article L. 131-1 du code pénitentiaire prévoit ainsi que *« 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 ».*

Le Défenseur des droits peut également visiter les établissements pénitentiaires en application de l'article L. 133-3 du même code<sup>37</sup>.

Dans le même ordre d'idée, l'article D. 134-1 du code pénitentiaire précise que *« les établissements pénitentiaires font l'objet du contrôle général de l'inspection générale de la justice et des inspections périodiques des magistrats ou des fonctionnaires de la direction de l'administration pénitentiaire et des directeurs régionaux ou de leurs adjoints ; en outre, ils sont soumis aux inspections du préfet ou du sous-préfet, ainsi que, dans le domaine de leur compétence, de toutes autres autorités administratives investies d'un pouvoir de contrôle à l'égard des différents services de l'administration ».*

– L'article L. 743-1 du CESEDA institue, quant à lui, un droit de visite pour les lieux de rétention des ressortissants étrangers, et prévoit que *« Pendant toute la durée de la rétention de l'étranger, le procureur de la République ou le magistrat du siège du tribunal judiciaire peut se transporter sur les lieux, vérifier les*

---

<sup>37</sup> *« Dans les conditions prévues par les dispositions de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est chargé de veiller au respect de la déontologie du service public pénitentiaire et peut procéder à des vérifications dans des locaux de l'administration pénitentiaire, sans préjudice de l'exercice de ses autres missions au bénéfice des personnes confiées à l'administration pénitentiaire ».*

*conditions du maintien et se faire communiquer le registre prévu à l'article L. 744-2. / Le procureur de la République visite les lieux de rétention chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an ».*

– En ce qui concerne les établissements de santé chargés d'assurer les soins psychiatriques sans consentement, ils sont soumis au contrôle de la commission départementale des soins psychiatriques, en application du 5° de l'article L. 3223-1 du code de la santé publique<sup>38</sup> (CSP).

En vertu de l'article L. 3222-4 du CSP, ces établissements « *sont visités sans publicité préalable au moins une fois par an par le représentant de l'Etat dans le département ou son représentant, par le président du tribunal judiciaire ou son délégué, par le procureur de la République dans le ressort duquel est situé l'établissement et par le maire de la commune ou son représentant* »<sup>39</sup>.

De la même manière, l'article L. 3222-4-1 du même code prévoit que « *Les députés et les sénateurs ainsi que les représentants au Parlement européen élus en France sont autorisés à visiter à tout moment les établissements de santé mentionnés à l'article L. 3222-1* ».

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

\* En avril 2024, la présidente du tribunal judiciaire de Rennes et le procureur de la République près ce tribunal avaient confirmé par courrier le refus opposé à la demande présentée par la bâtonnière de Rennes de visiter le dépôt du tribunal, en faisant valoir que le droit de visite prévu à l'article 719 du code de procédure pénale ne s'étendait pas à ce type de locaux.

La bâtonnière et l'ordre des avocats de Rennes avaient alors formé une requête en annulation pour excès de pouvoir de cette décision devant le tribunal administratif de Rennes. Le Conseil national des barreaux (CNB) et l'association des avocats pénalistes (ADAP) étaient intervenus lors de l'instance. Ils avaient formé à cette occasion une QPC relative à l'article 719 du code de procédure pénale, qui avait été transmise au Conseil d'État.

Dans sa décision du 29 janvier 2025 précitée, 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*

---

<sup>38</sup> Aux termes du 5° de cet article, la commission « *Visite les établissements mentionnés à l'article L. 3222-1, vérifie les informations figurant sur le registre prévu à l'article L. 3212-11 et au IV de l'article L. 3213-1 et s'assure que toutes les mentions prescrites par la loi y sont portées* ».

<sup>39</sup> Le texte ajoute, d'une part, que ces autorités reçoivent les réclamations des personnes admises en soins psychiatriques sans leur consentement ou de leur conseil et procèdent, le cas échéant, à toutes vérifications utiles et, d'autre part, qu'elles contrôlent notamment la bonne application des droits de la personne.

*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 ».* Il avait dès lors renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

Les requérants, rejoints par les parties à l'instance à l'occasion de laquelle la question prioritaire de constitutionnalité avait été posée et les intervenants, reprochaient à ces dispositions de ne pas inclure les geôles et dépôts des juridictions judiciaires parmi les lieux de privation de liberté pouvant faire l'objet du droit de visite reconnu aux bâtonniers. Ce faisant, elles instituaient, selon eux, une différence de traitement injustifiée entre personnes privées de liberté, en méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant la justice.

Ils soutenaient également qu'elles méconnaissaient « *l'exigence d'un contrôle indépendant et effectif des lieux de privation de liberté et l'exigence d'une intervention effective de l'autorité judiciaire* » découlant, selon eux, du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, et privaient de garanties légales ce principe. Pour les mêmes raisons, ces dispositions étaient, selon eux, entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant ce même principe.

Les requérants estimaient en outre que ces dispositions étaient entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant la liberté d'expression et de communication, faute de permettre la bonne information du public sur les conditions de privation de liberté dans les geôles et dépôts.

Enfin, l'association des avocats pénalistes et le Conseil national des barreaux considéraient que cette incompétence négative affectait le droit à un recours juridictionnel effectif et les droits de la défense des personnes privées de liberté dans ces locaux.

\* Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait seulement sur le premier alinéa de l'article 719 du code de procédure pénale (paragr. 7).

## **A. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux principes d'égalité devant la loi et devant la justice**

\* Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>40</sup>.

Lorsqu'il constate que des dispositions opèrent une différence de traitement, le Conseil vérifie non seulement si celle-ci est justifiée par une différence de situation ou un motif d'intérêt général, mais aussi si elle est en rapport avec l'objet de la loi.

– Dans sa décision n° 2023-1084 QPC du 21 mars 2024<sup>41</sup>, le Conseil s'est prononcé sur des dispositions instituant un complément de traitement indiciaire afin de revaloriser les carrières des personnels non médicaux de certains établissements relevant des secteurs sanitaire, social et médico-social (ESSMS).

Il a constaté que ce complément de traitement indiciaire est versé « *à tous les agents publics des établissements et services sociaux et médico-sociaux qui exercent leurs fonctions au sein d'un établissement rattaché à un établissement public de santé ou à un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, et qu'il est également versé à ceux qui exercent certaines fonctions paramédicales, sociales ou éducatives au sein d'un établissement social ou médico-social autonome* ». Il en a déduit que ces dispositions instaurent bien une différence de traitement « *entre les agents des établissements et services sociaux et médico-sociaux selon qu'ils exercent leurs fonctions dans un établissement rattaché à un autre établissement ou [dans un établissement] autonome et, dans ce dernier cas, selon les fonctions qu'ils exercent* ».

S'attachant à identifier l'objet de ces dispositions, il a jugé qu'« *il ressort des travaux préparatoires de la loi du 16 août 2022 que, en étendant le bénéfice du complément de traitement indiciaire aux seuls agents publics des établissements sociaux et médico-sociaux autonomes exerçant certaines fonctions paramédicales, sociales et éducatives, le législateur a entendu renforcer*

---

<sup>40</sup> Voir, par exemple, récemment, décision n° 2024-1094 QPC du 6 juin 2024, *Commune de La Madeleine (Modulation des indemnités de fonction des membres des conseils municipaux des communes de 50 000 habitants et plus)*, paragr. 4.

<sup>41</sup> Décision n° 2023-1084 QPC du 21 mars 2024, *Fédération hospitalière de France (Versement d'un complément indiciaire à certains agents publics)*.

*l'attractivité de ces fonctions eu égard aux difficultés particulières de recrutement que rencontrent ces établissements ».*

Il a alors considéré qu'au regard de cet objet, les ESSMS rattachés à un établissement public de santé ou à un EHPAD se distinguent, en raison des modalités particulières de leur gestion, des ESSMS autonomes. Il a en outre jugé que les agents de ces établissements autonomes exerçant des fonctions paramédicales, sociales et éducatives ne sont pas placés dans la même situation que ceux exerçant d'autres fonctions, notamment administratives, techniques ou ouvrières, et en a déduit que le législateur avait pu réserver le bénéfice du complément de traitement indiciaire aux seuls agents publics visés par les dispositions contestées, sans l'étendre à l'ensemble des agents des ESSMS.

*Le commentaire de cette décision souligne que « ce faisant, le Conseil constitutionnel s'est inscrit dans la continuité de sa jurisprudence précitée qui reconnaît la possibilité pour le législateur de traiter différemment des personnes placées dans des situations qui, quand bien même elles pourraient présenter des traits communs, demeurent distinctes. Le Conseil se refusant à substituer son appréciation à celle du législateur dans le choix même des critères devant guider, à ses yeux, le bénéfice du complément de traitement indiciaire aux agents des établissements sociaux et médico-sociaux hors EHPAD, il a ainsi admis que ces agents puissent être soumis à des règles différentes au regard de l'objet des lois ayant conduit à élargir le périmètre de ce complément dans une certaine mesure seulement. Cela ne fait bien sûr pas obstacle à la possibilité pour le législateur de reconsidérer à nouveau le champ du complément de traitement indiciaire ».*

– Dans une autre mesure, dans la décision n° 2024-1098 QPC du 4 juillet 2024, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion pour la première fois d'examiner des dispositions relatives à la protection fonctionnelle des agents publics entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou qui se voient proposer une mesure de composition pénale à raison de faits ne présentant pas le caractère d'une faute personnelle détachable. Il était reproché à ces dispositions de ne pas étendre le bénéfice de cette protection à la mesure d'audition libre dont un agent public peut faire l'objet en application de l'article 61-1 du code de procédure pénale.

Le Conseil a d'abord constaté que les dispositions instaurent bien une différence de traitement en relevant que « *Les dispositions contestées prévoient que les agents publics bénéficient également de cette protection lorsque, pour de tels faits, ils sont entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou se voient proposer une mesure de composition pénale. En revanche, en sont exclus les agents publics entendus sous le régime de l'audition libre à raison de mêmes faits* ».

Pour apprécier si cette différence de traitement pouvait trouver une justification, il s'est ensuite attaché à déterminer l'objet de la loi. S'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi du 20 avril 2016 précitée, il a ainsi observé qu'« *en les adoptant, le législateur a entendu accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle aux agents publics mis en cause pénalement, y compris lorsqu'ils ne font pas l'objet de poursuites pénales, dans tous les cas où leur est reconnu le droit à l'assistance d'un avocat* ». Or, constatant que « *l'article 61-1 du code de procédure pénale prévoit que la personne entendue librement a le droit d'être assistée au cours de son audition ou de sa confrontation par un avocat si l'infraction pour laquelle elle est entendue est un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement* », il en a déduit que la différence de traitement instituée par les dispositions contestées était sans rapport avec l'objet de la loi<sup>42</sup>. En effet, comme le souligne le commentaire de cette décision, « *rien ne justifiait dès lors l'exclusion de l'audition libre du bénéfice de la protection fonctionnelle au regard de l'intention initiale du législateur* ».

– En matière de protection fonctionnelle toujours, dans sa décision n° 2024-1106 QPC du 11 octobre 2024<sup>43</sup>, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que la commune est tenue d'accorder sa protection aux élus municipaux exerçant des fonctions exécutives uniquement lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de leurs fonctions. Il était reproché à ces dispositions de ne pas étendre le bénéfice de cette protection aux actes intervenant au cours de l'enquête préliminaire, soit antérieurement à l'engagement de poursuites pénales.

Pour écarter ce grief, le Conseil a tout d'abord constaté qu'elles instaurent une différence de traitement avec les agents publics qui bénéficient d'une protection fonctionnelle lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales, mais également lorsqu'ils sont entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou se voient proposer une mesure de composition pénale.

Après avoir rappelé l'objet de la loi à l'origine des dispositions contestées, il a estimé que « *si, depuis la loi du 20 avril 2016 mentionnée ci-dessus, les agents publics bénéficient en outre d'une telle protection lorsqu'ils sont entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou se voient proposer une mesure de composition pénale, ils ne se trouvent pas dans la même situation que les élus chargés d'administrer la commune, au regard notamment de la nature de leurs missions et des conditions d'exercice de leurs fonctions* ». Dès lors, même si le

---

<sup>42</sup> Décision n° 2024-1098 QPC du 4 juillet 2024, *M. Sébastien L. (Protection fonctionnelle des agents publics mis en cause pénalement)*, paragr. 6 à 9.

<sup>43</sup> Décisions n° 2024-1106 QPC du 11 octobre 2024, *Commune d'Istres (Protection fonctionnelle du maire ou de l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation en cas de poursuites pénales)*, et n° 2024-1107 QPC du 11 octobre 2024, *M. François D. (Protection fonctionnelle du président du conseil régional ou du conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation en cas de poursuites pénales)*.

législateur s'était initialement inspiré du régime de protection fonctionnelle des agents publics pour instituer celui applicable aux élus locaux, le Conseil en a conclu qu'il n'était pas tenu de les soumettre aux mêmes règles de protection fonctionnelle, compte tenu de la différence de situation existante entre eux.

Il a donc jugé que la différence de traitement résultant des dispositions contestées était justifiée par une différence de situation et en rapport avec l'objet de la loi.

– Récemment encore, dans sa décision n° 2024-1113 QPC du 22 novembre 2024<sup>44</sup>, le Conseil était saisi de dispositions du code de procédure pénale excluant des associations de la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'infractions de séquestration, de vol ou d'extorsion, quand ce droit était reconnu à d'autres associations.

Après avoir constaté l'existence d'une différence de traitement en réservant la faculté des associations de lutte contre les discriminations sexuelles et sexistes d'exercer les droits reconnus à la partie civile à certains crimes et délits, dont ne font pas partie la séquestration, le vol et l'extorsion, le Conseil constitutionnel a toutefois jugé qu'il existait une différence de situation résultant, d'une part, de la nature des infractions en cause et, d'autre part, de l'objet des associations auxquelles était reconnue la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile.

## **B. – L'application à l'espèce**

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions contestées à l'aune du principe d'égalité devant la loi, qui découle de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et dont il a rappelé la formulation de principe (paragr. 8).

Examinant l'objet et la portée des dispositions contestées, le Conseil a constaté qu'elles autorisaient les députés, sénateurs, représentants au Parlement européen élus en France et bâtonniers, sur leur ressort, 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. En revanche, le Conseil a relevé 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 (paragr. 9).

Était ainsi établie une différence de traitement entre les personnes privées de liberté, en fonction du lieu où s'effectue cette privation de liberté.

---

<sup>44</sup> Décision n° 2024-1113 QPC du 22 novembre 2024, *Association Stop Homophobie (Exercice des droits reconnus à la partie civile par une association de lutte contre certaines discriminations)*.

En raisonnant de la sorte, le Conseil constitutionnel ne s'est pas attaché à une différence de traitement entre les lieux visités : le contrôle au regard du principe d'égalité ne se préoccupe en effet que des différences de traitement entre sujets de droit. Le Conseil s'est en réalité attaché à l'incidence que peut avoir l'exercice du droit de visite sur la situation juridique des personnes qui sont privées de liberté. C'est l'existence d'une différence de traitement de ces personnes en fonction du lieu dans lequel elles sont privées de liberté qui justifie le contrôle au regard du principe d'égalité.

La différence de traitement étant ainsi caractérisée, le Conseil a alors examiné si cette dernière était bien en rapport avec l'objet de la loi.

S'agissant de l'identification de l'objet de la loi, l'originalité de la présente affaire tenait au fait que le droit de visite établi par les dispositions contestées avait donné lieu à plusieurs modifications, le législateur ayant défini, de manière incrémentale, le périmètre des dispositions en cause en ajustant progressivement et à plusieurs reprises leur champ d'application quant aux bénéficiaires et à l'étendue matérielle du droit ainsi reconnu.

Se référant aux travaux préparatoires de la loi du 15 juin 2000, à l'origine de ces dispositions, le Conseil a relevé 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* » (paragr. 10).

Telle était notamment la volonté qui transparaissait dans la défense par Robert BADINTER de l'amendement étendant aux locaux de garde à vue et aux centres de rétention le droit de visite alors envisagé, qui faisait valoir qu'il s'agissait d'octroyer un droit de visite aux députés et sénateurs identique à celui des membres du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qui ont « *le pouvoir de visiter tous les locaux où des personnes sont retenues* ». 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.

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite attaché à apprécier si la différence de traitement instaurée par les dispositions contestées était en relation avec cet objet ainsi établi.

Sur ce point, il n'a pu que constater qu'étaient exclus du droit de visite « *les lieux de privation de liberté situés au sein des juridictions judiciaires où des personnes sont maintenues à la disposition de la justice, dans l'attente de leur présentation*

à un magistrat ou à une formation de jugement, à l'occasion de telles procédures » (paragr. 11).

Dès lors que ces geôles et dépôts sont bien des lieux de privation de liberté dans le cadre d'une procédure pénale, le Conseil a jugé que la différence de traitement instituée par les dispositions contestées entre les personnes maintenues dans ces lieux ne bénéficiant pas du droit de visite et les autres personnes privées de liberté dans le cadre d'une procédure pénale ou administrative était sans rapport avec l'objet de la loi. Il a donc considéré que ces dispositions méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi (paragr. 12) et, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les a déclarées contraires à la Constitution (paragr. 13).

\* S'agissant des effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil a jugé que l'abrogation immédiate des dispositions contestées entraînerait des conséquences manifestement excessives puisqu'elle « *aurait pour effet de supprimer le droit de visite des lieux de privation de liberté reconnu aux députés, sénateurs, représentants au Parlement européen élus en France, et bâtonniers* ». Le Conseil a donc reporté au 30 avril 2026 la date de l'abrogation (paragr. 15).

Enfin, il a jugé que les mesures prises avant cette date en application de ces dispositions ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité (paragr. 16).