

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen, selon la procédure de législation en commission, de la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à permettre le remboursement des honoraires d'expert-comptable aux candidats (n° 2515) (M. Sébastien Huyghe, rapporteur) ..... 2
- Examen de la 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) (MM. Pouria Amirshahi et Vincent Caure, rapporteurs) ..... 8
- Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à instaurer une procédure simplifiée de recouvrement des créances commerciales incontestées (n° 2413) (M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur) ..... 25

Lundi

23 mars 2026

Séance de 16 heures

Compte rendu n° 41

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence  
de M. Florent Boudié,  
président**



*La séance est ouverte à 16 heures.*

*Présidence de M. Florent Boudié, président.*

**M. le président Florent Boudié.** Nous avons trois propositions de loi à examiner. Les deux premières ont été inscrites à l'ordre du jour de lundi prochain par le gouvernement.

*La commission examine, selon la procédure de législation en commission, la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à permettre le remboursement des honoraires d'expert-comptable aux candidats (n° 2515) (M. Sébastien Huyghe, rapporteur).*

**M. le président Florent Boudié.** Ce texte a été déposé le 30 janvier par l'ensemble des présidents de groupe du Sénat, ce qui témoigne de son caractère transpartisan. Le Sénat l'a adopté le 19 février. Je précise que nous l'examinons selon la procédure de législation en commission.

**M. Sébastien Huyghe, rapporteur.** Avant de commencer, permettez-moi de féliciter tous les maires élus ou réélus à l'occasion des élections municipales.

Déposée le 30 janvier dernier par la présidente de la commission des lois et les présidents de groupe du Sénat, cette proposition de loi a un objectif simple : sécuriser le remboursement des frais d'expertise comptable engagés par les candidats, pratique récemment fragilisée par deux décisions de la cour administrative d'appel de Paris.

Le texte que nous examinons ne comprend plus qu'un seul article. En effet, le Sénat a intégré le contenu de l'article 2 au sein de l'article 1<sup>er</sup>. Celui-ci complète l'article L. 52-12 du code électoral afin de prévoir explicitement que les frais d'expertise comptable engagés par les candidats doivent être intégrés à leurs comptes de campagne et qu'à ce titre, ils sont éligibles au remboursement forfaitaire de l'État prévu à l'article L. 52-11-1 du même code. En effet, si, de longue date, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a considéré que tel était le cas, cette pratique est toutefois fragile sur le plan juridique pour deux raisons principales.

La première tient à son absence de base légale expresse. Il n'existe actuellement de disposition spécifique prévoyant un tel remboursement que pour l'élection présidentielle. En 2001, le législateur organique a modifié en ce sens la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, conformément aux observations du Conseil constitutionnel. Rien n'a toutefois été prévu explicitement pour les autres élections.

La deuxième raison tient à la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel concernant la nature juridique des frais d'expertise comptable. En effet, ces juridictions ne considèrent pas que ces frais constituent des dépenses électorales, puisqu'ils ne visent pas, *stricto sensu*, à obtenir des suffrages. Faute de disposition légale spécifique, ils ne peuvent donc être considérés comme éligibles au remboursement forfaitaire de l'État.

Si une forme de *statu quo* a longtemps prédominé, la situation a significativement changé après que deux requérantes ont contesté devant la justice administrative la réformation de leurs comptes de campagne.

Par deux décisions du 22 décembre dernier, la cour administrative d'appel de Paris a en effet jugé que la CNCCFP ne pouvait décider par elle-même que les frais d'expertise comptable étaient remboursables, alors qu'aucune disposition légale ne le prévoit explicitement. Ces frais risquent donc de rester à la charge des candidats. Cela pose évidemment un problème, tant d'un point de vue financier, puisqu'ils représentent entre 800 et 1 000 euros en moyenne par compte de campagne, qu'au regard du respect du principe d'égalité entre les candidats. En effet, ces frais pèsent particulièrement sur les candidats qui disposent de moyens limités. Ils doivent donc continuer d'être remboursés.

L'adoption conforme de cette proposition de loi permettrait de régler rapidement et efficacement cette question. Même si elle entre en vigueur après les récentes élections municipales, elle pourra couvrir les frais engagés par les candidats à cette occasion – mais il faut pour cela que nous disposions d'un texte définitif dans les meilleurs délais.

**M. le président Florent Boudié.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**M. Kévin Pfeffer (RN).** Ce sujet ne passionne peut-être pas les foules, mais il intéresse ceux qui suivent de près l'évolution du droit électoral. Je salue le fait que cette proposition de loi consensuelle fasse l'objet d'une procédure rapide, parce qu'elle répond à une difficulté très concrète observée à l'occasion de plusieurs élections ces dernières années. L'incertitude juridique qui en découle est à l'origine de procédures qui engorgent inutilement les tribunaux.

Même si les honoraires d'expertise comptable ne sont pas des dépenses directes en vue de rechercher des suffrages, d'autres dépenses présentant cette caractéristique sont pourtant remboursées. C'est le cas des frais de déplacement hors circonscription pour se rendre chez l'imprimeur ou à la préfecture, mais aussi des intérêts d'emprunt bancaire. Le Conseil d'État considère en effet qu'ils doivent être intégrés dans les comptes de campagne des candidats et faire l'objet d'un remboursement.

Il est sain que le législateur reprenne la main, mais je profite de cette occasion pour inviter la commission et les députés s'intéressant à ce domaine à se saisir d'autres problèmes qui supposent de mettre à jour le code électoral. Nous avons vu ces dernières années que la CNCCFP outrepassait souvent ses prérogatives et faisait évoluer ses pratiques de manière parfois imprévisible. C'est notamment le cas s'agissant des frais de soirée électorale du premier tour, qui ne sont désormais plus pris en charge. C'est aussi celui des frais de déplacement la veille et le jour du scrutin afin d'entretenir les affiches officielles.

Mais je pense surtout à l'affichage électoral. L'article L. 51 du code électoral, qui fixe le cadre juridique en la matière, vise surtout à sanctionner l'affichage dit sauvage. Or l'évolution des modes de campagne et l'accumulation de jurisprudences parfois contradictoires rendent le dispositif illisible. Les candidats utilisent de plus en plus, en toute bonne foi, des véhicules floqués, bus ou camping-cars faisant office de permanence itinérante, ou encore des kakémonos. Plusieurs candidats ayant recouru à ces moyens de propagande ont fait l'objet de recours, pendant ou après la campagne électorale. Lors des élections municipales de 2026, des préfets ont mis en demeure des candidats afin qu'ils cessent d'utiliser des moyens de communication dans la vitrine de leur permanence, pourtant louée pour l'occasion, alors que la campagne était en cours. Quelques semaines plus tard, le Conseil d'État a finalement refusé de sanctionner le flocage des vitrines. Une initiative législative serait bienvenue pour faire évoluer l'article L. 51, alinéa 3, du code électoral.

Nous voterons ce texte sans déposer d'amendement parce qu'il répond à un besoin urgent, notamment pour permettre le remboursement des frais engagés lors des dernières élections municipales. Mais les autres sujets – notamment l'affichage – sont eux aussi très urgents.

**M. Daniel Labaronne (EPR).** Pour être candidat, il faut du courage et de l'engagement, mais il faut aussi pouvoir avancer des frais obligatoires dont on n'est même pas certain qu'ils seront remboursés. Voilà la réalité née d'une jurisprudence administrative récente. Un candidat respecte la loi et fait certifier ses comptes parce que c'est une obligation.

Il se retrouve pourtant exposé à un reste à charge imprévisible. Ce n'est pas acceptable et, disons-le clairement, ce n'est pas notre conception de la démocratie.

Cette proposition de loi ne vise pas une simple technique comptable mais engage un choix politique : il s'agit de savoir si l'engagement électoral doit rester accessible à tous ou s'il devient, à bas bruit, conditionné à la capacité financière des candidats. Voulons-nous des règles claires, stables et protectrices, ou bien un système où l'insécurité juridique fragilise ceux qui s'engagent ?

Le texte transpartisan adopté par le Sénat apporte une réponse nette et responsable. Son article 1<sup>er</sup> inscrit enfin dans la loi ce qui relevait jusqu'ici d'une pratique tolérée : l'intégration des frais d'expertise comptable dans les comptes de campagne, et donc leur éligibilité au remboursement par l'État. Le Sénat a utilement prévu des garde-fous : les frais doivent être raisonnables et la CNCCFP peut écarter les dépenses manifestement excessives. Nous ne renonçons en rien à l'exigence de rigueur dans l'utilisation de l'argent public. Autrement dit, nous conjuguons sécurité juridique et exigence de bonne gestion.

Par ailleurs, la structure du texte a été clarifiée. L'article 2, consacré à l'application de la mesure aux territoires ultramarins, a été supprimé et ses dispositions ont été directement intégrées dans l'article 1<sup>er</sup>.

Soyons lucides. Dans une période où la défiance envers la vie politique est forte et où l'engagement électoral est parfois perçu comme difficile, voire dissuasif, chaque détail compte. Chaque complexité inutile, chaque incertitude juridique, chaque charge imprévisible est un obstacle supplémentaire pour ceux qui veulent s'engager. Inversement, chaque clarification, chaque sécurisation, chaque geste de bon sens est le signe d'une démocratie qui respecte ses candidats autant qu'elle exige d'eux.

Ce texte de bon sens est également un texte de responsabilité. Je souligne qu'il est le fruit d'un consensus rare, puisqu'il a été soutenu par l'ensemble des groupes du Sénat, où il a été adopté à l'unanimité. Cela montre que nous savons nous retrouver lorsqu'il s'agit des règles du jeu démocratique.

Le groupe EPR s'inscrit pleinement dans cette démarche et votera ce texte afin qu'il soit adopté conforme, parce qu'il protège l'engagement, renforce la sécurité juridique et garantit que notre modèle démocratique reste ouvert, équitable et exigeant.

**Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP).** Cette proposition transpartisane assez simple va dans le bon sens et nous n'avons aucune raison de nous y opposer.

En effet, le montant moyen des frais d'expertise comptable s'est élevé à 1 028 euros par compte de campagne lors des élections municipales de 2020 et était sensiblement identique

lors des élections législatives de 2024. Cette proposition de loi aidera un certain nombre de candidats pour qui se présenter à une élection est un sacrifice financier.

Toutefois, je regrette que d'autres priorités en matière électorale n'aient pas été inscrites à l'ordre du jour. Au lendemain du second tour d'une élection municipale où 7 millions de personnes se sont abstenues, soit 43 % des inscrits, j'aurais préféré que l'on discute de l'inscription automatique sur les listes électorales, du droit de vote à 16 ans, du vote obligatoire et de la reconnaissance du vote blanc. Rétablir la confiance dans la vie politique suppose tout d'abord de tenir ses promesses lorsqu'on est élu, mais ces mesures auraient sûrement permis de ramener un certain nombre de nos concitoyens vers les urnes et de donner à davantage d'entre eux l'envie d'être candidats à une élection.

Lors de l'examen de la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local, nous avons présenté des amendements qui auraient dû faire l'objet d'un consensus mais qui n'ont malheureusement pas été adoptés. Il s'agissait notamment d'étendre le congé auquel ont droit les candidats et auquel leur employeur ne peut s'opposer.

Ceci étant dit, cette proposition de loi va dans le bon sens. Nous voterons en sa faveur et nous ne nous opposerons pas à la procédure de législation en commission.

**Mme Marietta Karamanli (SOC).** L'objet de la proposition de loi que nous examinons peut paraître technique, mais ses implications sont profondément politiques. Il s'agit de garantir l'équité entre les candidats et la sécurité juridique d'une procédure relative aux comptes de campagne électorale.

Depuis 1990, la loi impose aux candidats soumis à l'obligation de déposer un compte de recourir à un expert-comptable. Cette mesure a été conçue pour renforcer la fiabilité des comptes, prévenir les irrégularités et garantir que les remboursements publics reposent sur des bases solides. L'expert-comptable est chargé de s'assurer de la complétude et de la régularité des comptes. C'est une mission indispensable pour garantir la confiance collective dans le financement de la vie publique.

Paradoxalement, les honoraires de cet expert-comptable – dont l'intervention est rendue obligatoire par la loi – ne sont pas considérés comme des dépenses engagées en vue de l'élection ou de l'établissement des comptes des candidats. La jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État a confirmé cette lecture stricte qui empêche d'inscrire cette dépense dans les comptes de campagne et donc d'en obtenir le remboursement.

Cette situation est manifestement incohérente, puisqu'une dépense obligatoire et indispensable n'est pas remboursable. Elle pèse davantage sur les petites listes, les candidats indépendants et les formations émergentes.

Pendant plus de trente ans, la CNCCFP a appliqué une solution pragmatique consistant à intégrer ces frais dans le calcul du remboursement forfaitaire, dans des limites raisonnables. Connue et acceptée par tous, cette pratique avait permis de maintenir un équilibre. Mais deux décisions de la cour administrative d'appel de Paris du 22 décembre 2025 ont mis fin à cette tolérance.

Dès lors, le législateur devait intervenir rapidement – ce que nous faisons. Le Sénat l'a compris à l'approche des élections municipales de 2026. Les dépenses concernées

représentaient 4,2 millions lors des municipales de 2020, ce qui n'est pas un détail mais bien une part significative du financement électoral.

Cette proposition de loi apporte une réponse simple, claire et équilibrée. L'article 1<sup>er</sup> prévoit l'inscription obligatoire des dépenses d'expertise comptable dans les comptes de campagne. Cela met fin à l'incertitude juridique et évite que les candidats soient tentés de les exclure de leurs comptes pour ne pas dépasser le plafond des dépenses. Le texte confie à la CNCCFP le soin de déterminer les montants pris en charge. C'est une garantie, car elle pourra ne retenir qu'une part des frais lorsqu'ils paraissent manifestement excessifs. Enfin, la proposition de loi étend le dispositif à l'ensemble des élections, y compris dans les collectivités d'outre-mer.

Voulons-nous que le coût du recours obligatoire à un expert-comptable soit un obstacle à la candidature de citoyens engagés, sur des petites listes locales ou dans des mouvements émergents ? Voulons-nous que la sincérité des comptes dépende de la capacité financière des candidats ? Évidemment non. Pour toutes ces raisons, le groupe Socialistes et apparentés votera cette proposition de loi.

**M. Jérémie Iordanoff (EcoS).** Le texte que nous examinons a pour origine une incohérence en matière de financement des campagnes électorales : les candidats ont l'obligation de faire certifier leurs comptes de campagne par un expert-comptable, mais le remboursement de ces frais par l'État n'est expressément prévu que pour l'élection présidentielle. Jusqu'alors, la CNCCFP acceptait de les rembourser. Cependant, deux décisions de la cour administrative d'appel de Paris rendues en décembre dernier ont mis fin à cette pratique, laissant les candidats seuls face à des frais dont le cumul a atteint 2,4 millions lors des élections municipales de 2020.

Cette situation est politiquement incohérente et il convient de revenir à la jurisprudence antérieure en modifiant la loi.

Ce débat nous invite également à nous poser une question plus fondamentale, celle du financement de la vie politique française dans son ensemble. Le financement des partis, comme celui des campagnes électorales, présente de nombreuses faiblesses. Le système actuel est défavorable aux petites formations : il crée des distorsions assez importantes parce qu'il repose principalement sur les élections législatives. Par ailleurs, le régime fiscal des dons aux partis et aux campagnes électorales entraîne une anomalie. La réduction fiscale produit en réalité un effet redistributif inversé : seuls les ménages imposables, donc les plus aisés, bénéficient en pratique de cet avantage fiscal. Ainsi, le profil économique des donateurs est loin d'être représentatif du corps électoral. L'État subventionne de la sorte de manière indirecte les formations politiques qui captent les dons des catégories sociales les plus favorisées – c'est-à-dire la droite.

C'est une injustice structurelle, parmi d'autres, que nous devons corriger. Nous pourrions par exemple transformer cette réduction en crédit d'impôt, pour en faire bénéficier tous les Français. On pourrait aussi baisser le plafond des dons. Ce débat mérite d'être ouvert.

Si le groupe Écologiste et social soutient cette proposition de loi transpartisane adoptée par le Sénat et souhaite son adoption conforme, il appelle également à engager une réflexion plus vaste sur le financement de la vie politique. Le financement des campagnes électorales et des partis politiques est un élément aussi déterminant que le mode de scrutin si nous voulons garantir l'égalité démocratique de tous les citoyens.

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Nous sommes réunis pour examiner un texte transpartisan issu du Sénat, visant à sécuriser juridiquement le remboursement de dépenses de campagne des candidats aux élections, plus particulièrement des frais d'expertise comptable.

À l'exception des candidats en lice dans les communes de moins de 9 000 habitants, le code électoral impose d'établir des comptes de campagne retraçant l'ensemble des dépenses engagées en vue de l'élection ainsi que les éventuelles recettes perçues. Ces comptes doivent ensuite être présentés par un membre de l'Ordre des experts-comptables.

Le remboursement de cette prestation est admis depuis longtemps par la CNCCFP. Pourtant, ce qui relevait de la coutume a été remis en cause par des décisions de la cour administrative d'appel de Paris du 22 décembre 2025. Avec cette récente évolution de la jurisprudence, c'est toute la sécurité juridique du dispositif des comptes de campagne qui se trouve fragilisée et, par la même occasion, la trésorerie de milliers de candidats. Je pense évidemment aux têtes de liste des élections municipales qui viennent de s'achever, mais aussi à tous les futurs candidats aux élections départementales, régionales, sénatoriales, législatives ou encore européennes.

Afin de leur permettre de solder leurs comptes de campagne sereinement, il nous revient de légiférer dès maintenant pour inscrire le remboursement des honoraires d'expertise comptable dans le code électoral.

Attaché à la vitalité de notre démocratie, le groupe Les Démocrates estime nécessaire de lever tous les obstacles juridiques et financiers au bon déroulement des campagnes électorales et à l'engagement de nos concitoyens. C'est le cas des frais d'expertise comptable, qui représentent en moyenne 800 à 1 000 euros selon la nature de l'élection. Notre groupe votera donc sans réserve cette proposition de loi.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Je serai brève, car ce texte est très consensuel. Les précédents orateurs ont bien décrit pourquoi il faut clarifier la situation et trouver un équilibre, en sécurisant juridiquement le remboursement des frais d'expertise comptable tout en évitant que ces dépenses explosent. Notre groupe votera en faveur de ce texte.

J'ajoute que, même si cela ne suppose pas nécessairement une disposition législative, il faudra également se préoccuper du sujet de l'ouverture d'un compte bancaire, car il est souvent extrêmement compliqué pour les candidats de le faire en temps et en heure.

**M. Sébastien Huyghe, rapporteur.** Je remercie l'ensemble des groupes et des orateurs de leur consensus en faveur de cette proposition de loi. Si nous voulons qu'elle s'applique aux comptes de campagne des élections municipales qui viennent de se terminer, nous devons aller vite et voter un texte conforme à celui adopté par le Sénat.

Certains orateurs ont saisi l'occasion pour évoquer des évolutions possibles du financement de la vie politique, comme le vote obligatoire ou la majorité électorale, mais ces sujets dépassent l'objet de la proposition de loi.

Je suis d'accord avec M. Labaronne : se présenter à une élection constitue un vrai risque financier. Nous l'avons tous vécu en étant candidats aux législatives.

M. Pfeffer a évoqué le problème de l'affichage électoral. Il se trouve que j'ai déposé il y a quelques mois une proposition de loi pour le résoudre. J'étais député lorsque nous avons voté un texte limitant l'affichage aux panneaux officiels et d'expression libre ; il s'agissait alors

de lutter contre l’affichage sauvage – les débats en témoignent –, mais la CNCCFP puis le Conseil d’État l’ont appliqué strictement. Il est pourtant aberrant d’interdire l’affichage sur une permanence électorale, qui est bien évidemment destinée à recevoir les citoyens qui veulent rencontrer un candidat. De même, il ne me semble pas inconsidéré d’habiller un véhicule dont on se sert pour sa campagne électorale. Il serait donc nécessaire de faire évoluer la législation. Je profite de cette occasion pour faire une petite publicité pour ma proposition de loi, qui est elle aussi susceptible de recueillir un consensus.

J’ai été très tenté de déposer un amendement relatif à l’affichage électoral, mais cela aurait retardé l’adoption du texte que nous examinons. En outre, il est probable qu’il aurait été considéré comme un cavalier législatif. Je m’en suis donc abstenu, mais j’espère que nous pourrions nous saisir du sujet, ce que nous n’avons pas pu faire avant les élections municipales. Pourtant, les candidats auraient eu besoin d’une plus grande souplesse en matière d’affichage sur les permanences électorales ou sur les véhicules. Je souhaite que nous puissions voter un texte en ce sens à temps pour l’élection présidentielle et les élections législatives.

Je vous remercie du consensus que vous manifestez et d’avoir accepté la procédure de législation en commission, qui permettra d’aller beaucoup plus vite.

**M. le président Florent Boudié.** L’amendement sur l’affichage électoral que vous avez envisagé de déposer aurait incontestablement été déclaré irrecevable.

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 52-12 du code électoral) : *Inscription des frais d’expertise-comptable des candidats au sein de leur compte de campagne et sécurisation de leur remboursement forfaitaire par l’État*

*La commission adopte l’article 1<sup>er</sup> non modifié.*

**Article 2** (supprimé) : *Application de la loi sur l’ensemble du territoire national*

*La commission maintient la suppression de l’article 2.*

*Elle adopte l’ensemble de la proposition de loi non modifiée.*

\*

\* \*

*Puis, la commission examine la 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) (MM. Pouria Amirshahi et Vincent Caure, rapporteurs).*

**M. le président Florent Boudié.** Déposée par la sénatrice Marie-Pierre de La Gontrie, cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 19 février.

Le 29 avril 2025, à la suite d’une QPC (question prioritaire de constitutionnalité), le Conseil constitutionnel a annoncé l’abrogation, à compter du 30 avril 2026, du premier alinéa de l’article 719 du code de procédure pénale, au motif que n’était pas prévu, en contrariété avec le principe d’égalité devant la loi, le droit de visite des geôles et dépôts des tribunaux judiciaires et des cours d’appel. Il est donc urgent que nous légiférions pour préserver le droit de visite des

parlementaires dans les lieux de privation de liberté. Nous avons désigné un duo de rapporteurs transpartisan, MM. Pouria Amirshahi et Vincent Caure.

**M. Vincent Caure, rapporteur.** Pouria Amirshahi et moi-même avons voulu mener un travail transpartisan, à l’instar du Sénat, pour préserver un droit conquis de haute lutte au bénéfice des parlementaires, des avocats mais aussi de notre démocratie et des personnes détenues.

Nous examinons une proposition de loi sénatoriale qui vise à corriger une inconstitutionnalité relevée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 avril 2025. Répondant à une QPC, le Conseil a censuré le premier alinéa de l’article 719 du code de procédure pénale, qui octroie aux parlementaires et aux bâtonniers un droit de visite dans certains lieux de privation de liberté : établissements pénitentiaires, locaux de garde à vue, locaux de retenue douanière, lieux de rétention administrative, zones d’attente, centres éducatifs fermés (CEF).

Pourquoi cette censure ? Le Conseil constitutionnel a estimé que la liste des lieux de privation de liberté figurant à l’article 719 était incomplète car elle ne mentionnait pas les geôles et les dépôts des juridictions judiciaires. Il y a vu une rupture du principe d’égalité, une différence de traitement injustifiée entre les personnes privées de leur liberté et placées dans une situation de dépendance vis-à-vis de l’administration.

La proposition de loi adoptée par le Sénat vise à tirer les conséquences de cette censure constitutionnelle, en ajoutant explicitement les lieux ayant motivé la QPC – les geôles et les dépôts des juridictions judiciaires – à la liste de l’article 719 du code de procédure pénale. Nous nous associons à l’objectif de nos collègues sénateurs de préserver un droit acquis de haute lutte ; plusieurs d’entre nous ont d’ailleurs déposé cet automne une proposition de loi allant dans le même sens.

Cette correction de l’article 719 du code de procédure pénale est nécessaire et prioritaire. En effet, sans intervention du législateur, les bâtonniers et les parlementaires ne pourront plus visiter les lieux de privation de liberté à compter du 30 avril 2026, le Conseil constitutionnel ayant laissé un an au législateur pour régler le problème. Je sais que nous sommes nombreux à avoir usé de ce droit, et je ne doute pas de notre volonté commune de faire aboutir la proposition de loi.

Ce droit de visite est fondamental dans une démocratie moderne. Les visites effectuées dans les lieux de privation de liberté ne relèvent pas du symbole. Elles donnent concrètement aux parlementaires, aux bâtonniers et à la presse quand elle nous accompagne, donc au grand public, accès à une réalité qui doit être vue pour être comprise : les conditions de détention des personnes privées de liberté et les conditions d’exercice des agents publics qui les encadrent, qu’ils relèvent du ministère de la justice, du ministère de l’intérieur ou encore du ministère des comptes publics en ce qui concerne les locaux douaniers.

Ce droit répond à une double exigence – au premier chef, celle de respecter la dignité de la personne humaine. Toute mesure de privation de liberté doit être mise en œuvre dans le respect de la dignité de la personne et, plus généralement, de l’ensemble des droits fondamentaux. Les visites permettent d’objectiver la réalité de la détention ou de l’enfermement. Nous y sommes tenus par nos valeurs constitutionnelles, par nos boussoles politiques respectives, au-delà de nos orientations partisans, et par nos engagements internationaux.

Ce droit satisfait, par ailleurs, l'exigence de contrôle de l'action du pouvoir exécutif et de la bonne administration. On peut y voir une traduction concrète du principe prévu à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

Les visites des lieux de privation de liberté sont la traduction concrète et complète de principes à valeur constitutionnelle. Pour nous, parlementaires, qui disposons de ce droit de visite depuis l'an 2000, obtenu sous l'impulsion de notre éminent collègue Jean-Luc Warsmann, elles sont au cœur du contrôle démocratique et du respect des droits. Pour les bâtonniers, auxquels nous avons décidé d'en étendre le bénéfice en 2021 – c'est une conquête récente –, elles sont au cœur du respect des grands principes de l'État de droit.

**M. Pouria Amirshahi, rapporteur.** Comme cela a été rappelé, la décision du Conseil constitutionnel implique que nous votions avant la fin du mois d'avril de nouvelles dispositions législatives permettant de conserver le droit de visite des lieux de privation de liberté. Au demeurant, avec nos collègues Elsa Faucillon, Vincent Caure, Florent Boudié, Philippe Gosselin et bien d'autres, nous avons déposé une proposition de loi allant dans le même sens. L'inscription à notre ordre du jour de la proposition de loi adoptée par le Sénat nous fait partir d'une rédaction un peu différente, améliorée au fil de l'eau et que nous allons encore enrichir.

C'est aussi l'occasion pour nous de discuter plus avant du contenu du texte. En effet, les conditions de détention disent quelque chose de notre démocratie, et nous devons en rendre compte. La question dépasse la correction technique d'une omission à l'article 719 du code de procédure pénale. Selon nous, et selon la majorité des personnes que nous avons auditionnées, la décision du Conseil constitutionnel a l'avantage de révéler les failles et les fragilités du dispositif : en particulier, le caractère incomplet de la liste de lieux pouvant être visités induit un risque d'inégalité de traitement entre les personnes privées de liberté.

D'abord, la liste omet certains lieux pourtant déjà concernés par ce droit. Ainsi, elle ne mentionne pas les établissements psychiatriques en charge des soins sans consentement, pour lesquels le code de la santé publique prévoit pourtant explicitement le droit de visite des parlementaires.

Elle oublie aussi des espaces qui ne se confondent pas strictement avec des lieux de privation de liberté, générant des interstices flous du point de vue juridique dans lesquels notre droit de visite devrait pouvoir s'exercer – c'est en tout cas à débattre : cellules de dégrisement, véhicules de transfèrement de l'administration pénitentiaire, unités hospitalières spécialement aménagées... Ces zones grises sont autant de sources d'interprétations divergentes qui fragilisent le dispositif.

Ensuite, la liste ne couvre pas, par définition, les lieux de privation de liberté qui pourront apparaître à l'avenir, fruits d'expérimentations ou de nouvelles dispositions. Par exemple, la fermeture annoncée des CEF induira sans doute l'ouverture de nouveaux lieux, et nous pourrions être confrontés, une énième fois, à un risque d'inconstitutionnalité.

Nous ne nous contenterons donc pas d'une simple mise à jour ponctuelle. La grande majorité des acteurs que nous avons auditionnés ont plaidé pour une approche plus robuste, plus cohérente, et pour l'inscription dans notre droit d'une formulation générale englobant l'ensemble des lieux où une personne est privée de liberté, quelle qu'en soit la forme ou la dénomination. La loi aura ainsi une portée générale, comme il se doit.

Une telle rédaction permettra d'assurer un contrôle complet des lieux de privation de liberté et d'écarter tout risque de nouvelle censure du Conseil constitutionnel. Nous vous soumettrons donc une rédaction globale qui substitue à la fameuse liste de l'article 719 une formulation générique reprise de la décision du Conseil constitutionnel et qui paraît assez consensuelle, comme l'ont montré les débats au Sénat. De cette façon, nous répondrons de façon plus complète à l'exigence constitutionnelle.

En outre, il s'agit pour nous d'ouvrir une discussion plus générale sur les modalités de contrôle des lieux de privation de liberté.

Nous souhaitons par exemple que la loi permette explicitement aux parlementaires et aux bâtonniers d'être accompagnés lors de l'exercice de leur droit de visite. Sans entrer dans le détail – nous en discuterons lors de l'examen des amendements et très certainement en séance publique –, il nous semble important de préciser que ces modalités que nous vous proposerons ne sont pas strictement opérationnelles, mais visent à garantir l'effectivité du droit de visite pour le rendre cohérent, pérenne et solide.

Nous nous sommes en outre interrogés sur la présence de journalistes lors des visites des parlementaires. C'est une question de principe : il y va du droit de savoir des citoyens s'agissant de lieux qui, par définition, échappent au regard commun. Seul un regard extérieur peut témoigner de la réalité des conditions de vie non seulement des personnes qui y sont privées de liberté mais aussi de celles qui y travaillent. Regarder ce qui s'y passe, c'est nous prémunir de l'arbitraire et assurer l'application des principes de l'État de droit. Ce regard, c'est le nôtre mais aussi celui des bâtonniers et des journalistes ; il permet de montrer dans quel état de dépendance se trouvent les personnes privées de liberté.

Le sujet n'est pas simple. Nous-mêmes avons d'ailleurs eu quelques divergences d'appréciation – nous aurons l'occasion d'en débattre. Nous nous retrouvons toutefois sur l'essentiel, et je sais que nous continuerons à avancer dans le même sens.

Le contrôle des lieux de privation de liberté ne s'est pas imposé dans notre tradition de façon spontanée. Il n'est, à ce jour, même pas consacré juridiquement de façon totale, pleine et entière. Il découle pourtant des principes fondateurs de notre État de droit qui garantissent la liberté individuelle, la séparation des pouvoirs et la responsabilité de l'administration devant la société – sujets majeurs, surtout dans la période que nous traversons et dans un contexte où de nombreuses démocraties libérales adoptent des dispositions régressives à l'égard de ces principes fondamentaux.

Derrière un texte court, comportant un article unique, se cachent de grands enjeux, complexes, que nous devons garder à l'esprit tout au long de nos discussions. Ils nous permettront, je l'espère, de parvenir à un consensus pour réécrire le droit de visite des lieux de privation de liberté.

**M. le président Florent Boudié.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**M. Jonathan Gery (RN).** Comme l'écrivait Victor Hugo dans son roman *L'Homme qui rit* : « À qui vit de fiction, la vérité est infecte. » Sur le sujet de l'incarcération, la fiction est récurrente : certains pensent que les prisons françaises sont les pires du continent européen, voire du globe ; d'autres voudraient toutes les ouvrir, alléger toutes les peines et diminuer la présence des forces de l'ordre sur le territoire.

Sur les plans juridique et politique, depuis la loi du 15 juin 2000, le législateur a reconnu aux parlementaires un droit de visite des lieux de privation de liberté. Étendu en 2021 aux bâtonniers, ce droit n'est ni un privilège, ni une commodité. Il est une exigence, une traduction des principes de notre système représentatif.

Quand ce sujet est évoqué, certains pensent à tout propos à la fameuse formule d'Albert Camus, qui disait qu'une société se juge à l'état de ses prisons. Ce qui paraît un bon mot n'est qu'un effet de manche : il aurait dû dire qu'on juge une prison à l'état de sa société. La France compte près de 85 000 détenus, et 17 000 personnes sont condamnées à une peine d'emprisonnement ferme sans même l'exécuter dans un établissement pénitentiaire. Il devrait donc y avoir 100 000 personnes en prison.

Les prisons sont surchargées. Le personnel pénitentiaire, auquel j'apporte tout mon soutien au nom du Rassemblement national, est à bout de souffle. Certains lieux sont insalubres. Les espaces de radicalisation islamiste sont incalculables. La racaille fait sa loi. Bref, beaucoup de prisons françaises ressemblent, tout simplement, à la société française.

C'est pourquoi, avec Marine Le Pen et Jordan Bardella, nous proposons un choc d'autorité et un redressement de la politique pénale. À l'Assemblée nationale, notre collègue Philippe Schreck a déposé une proposition de loi visant à faciliter et à accélérer la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. Elle n'est toujours pas inscrite à l'ordre du jour, ce qui est dommage, car 85 % des Français y sont favorables. Par ailleurs, notre collègue Edwige Diaz a défendu dans l'hémicycle sa proposition de loi visant à expulser les criminels et les délinquants étrangers, comme le veulent également 85 % des Français. Mais le bloc central et la gauche ont voté contre.

La proposition de loi que nous examinons prévoit d'aligner le code de procédure pénale sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel en étendant le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers aux geôles et aux dépôts des juridictions judiciaires. Ce droit existe déjà pour les locaux de garde à vue, les centres éducatifs fermés pour mineurs, les établissements pénitentiaires, les locaux de retenue douanière, les zones d'attente et les lieux de rétention administrative. La philosophie des lois du 15 juin 2000 et du 22 décembre 2021 est bien de permettre aux parlementaires et aux bâtonniers de se rendre dans les lieux où des personnes sont prises en charge par la justice. Il est clair que les geôles et les dépôts des juridictions, en tant que lieux de privation de liberté, doivent faire partie de la liste des lieux où le droit de visite s'applique.

Au Rassemblement national, nous ne voyons aucune raison de nous opposer à ce texte. Cette mise en cohérence du droit nous paraît tout à fait opportune. Nous voterons la proposition de loi si elle n'est pas profondément modifiée pendant les débats.

**M. Guillaume Gouffier Valente (EPR).** Nous sommes amenés à examiner une proposition de loi importante. Je tiens à saluer l'engagement constant de nos rapporteurs à ce sujet.

Nous sommes pris par le temps. Le 30 avril prochain, notre droit de visite dans les établissements pénitentiaires pourrait être abrogé. Cette épée de Damoclès nous pousse à corriger une inconstitutionnalité. Nous ne le faisons pas pour nous-mêmes, parlementaires ou bâtonniers, qui sommes totalement libres de nous rendre dans ces lieux et d'en sortir. Nous le faisons pour les détenus, les retenus, parce qu'être enfermé ne signifie pas être privé de dignité. Nous le faisons pour renforcer notre État de droit et notre démocratie.

L'origine de ce droit de regard des parlementaires remonte aux années 2000, lorsque plusieurs commissions d'enquête parlementaires mirent en lumière des conditions de détention indignes et dégradantes. L'une d'elles publia son rapport sous le titre « Prisons : une humiliation pour la République ».

En réponse, la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes donna aux députés et aux sénateurs le droit de visiter à tout moment, sans déclaration préalable, les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires. Ce droit a été élargi en 2009 aux députés européens élus en France.

Depuis avril 2015, les journalistes sont autorisés à accompagner les parlementaires lors de leurs visites, hormis dans les locaux de garde à vue. Et depuis le 24 décembre 2021, les bâtonniers, sur leur ressort, ou leur délégué spécialement désigné au sein du Conseil de l'Ordre, peuvent visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les locaux de retenue douanière, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés.

Or, le Conseil constitutionnel, saisi d'une QPC, a, par une décision du 29 avril 2025, censuré le premier alinéa de l'article 719 du code de procédure pénale qui entérine notre droit de visite, pour méconnaissance du principe d'égalité devant la loi. La décision a mis en évidence que les geôles et les dépôts des juridictions judiciaires échappaient au droit de visite des bâtonniers et des parlementaires, alors même qu'ils constituent des lieux de privation de liberté à part entière.

En l'état, la loi entretient une rupture d'égalité entre les personnes privées de liberté selon le lieu où elles se trouvent. Les geôles et les dépôts accueillent des personnes privées de liberté qui doivent être déférées à un magistrat à l'issue de leur garde à vue, des personnes conduites devant une juridiction en vertu d'un mandat d'amener, faisant l'objet d'une comparution immédiate, et certains étrangers en rétention administrative pour l'examen de la prolongation de cette mesure.

Près de 35 200 personnes sont passées par le dépôt du tribunal judiciaire de Paris en 2023, d'après les chiffres de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL). Ces chiffres considérables rappellent la nécessité d'avoir accès à tout moment à ces lieux et de sonner l'alarme sur d'éventuels dysfonctionnements.

La proposition de loi permet de sauvegarder notre droit de visite. Sur ce sujet, il ne peut exister aucun angle mort. Nous devons pouvoir nous assurer que la procédure est dans les clous et constater, le cas échéant, qu'elle ne l'est pas. Les rapports de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté sont suffisamment édifiants, chaque année, pour nous rappeler la dureté des conditions de détention et de rétention, quels que soient les lieux concernés.

D'après une ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, ce droit de visite « a pour objet de permettre aux élus de la Nation de vérifier que les conditions de détention répondent à l'exigence du respect de la dignité de la personne ». Le droit de visite des lieux de privation de liberté n'est pas un privilège. C'est un outil du contrôle parlementaire sur l'action de l'État et une garantie de démocratie fondamentale. Ce droit de visite fait de nous, parlementaires, avec les bâtonniers, des vigies, des témoins s'assurant du respect des droits fondamentaux des personnes détenues et retenues.

Nous continuerons à lever ce que Robert Badinter dénonçait déjà comme la loi d'airain qui pèse sur la prison, cette idée selon laquelle la prison ne peut offrir une condition jugée préférable à celle que l'on connaît dans la société des hommes libres. Je le répète : être enfermé ne signifie pas être privé de sa dignité. Cette proposition de loi est pour nous importante, fondamentale. Je vous invite à la voter très largement.

**Mme Andrée Taurinya (LFI-NFP).** Le droit de visite des lieux de privation de liberté attribué aux parlementaires et aux bâtonniers est un sujet existentiel pour les 86 600 personnes incarcérées à ce jour. On entasse encore trois à quatre personnes dans 9 m<sup>2</sup>, vingt-deux heures sur vingt-quatre, sur des matelas posés à même le sol, dans une crasse immonde, ce qui vaut à l'État d'être très régulièrement condamné. Ce droit de visite permet de saisir l'administration pénitentiaire en documentant des situations d'indignité manifeste.

Mon expérience personnelle en témoigne. Lors de mes visites au centre pénitentiaire de La Talaudière, j'ai remarqué que les femmes incarcérées n'avaient pas accès à la douche autant que possible en période de menstruations. J'ai demandé au chef d'établissement la note de service organisant ces conditions élémentaires d'hygiène. En plus des trois douches par semaine réglementaires, l'administration autorisait les détenues à prendre une douche supplémentaire en cas « de menstruations anormales » – expression misogyne révélant le traitement des femmes par le système carcéral. Il m'a suffi de pointer du doigt cette formulation hasardeuse pour que la direction de l'établissement modifie sa pratique et garantisse un accès aux douches à la demande des personnes détenues.

Le texte que nous devons réviser a été censuré par le juge constitutionnel au motif qu'il créait une rupture d'égalité parmi les personnes privées de liberté selon leur lieu de détention. Or, la rédaction du Sénat confirme le caractère limitatif de la liste des lieux pouvant être visités, se contentant d'y ajouter les geôles et les dépôts des tribunaux judiciaires. Cela ouvre la voie à de nouvelles censures sur la base des arguments qui ont permis d'abroger le dispositif actuel.

Nous ne nous opposerons pas à l'adoption du texte, mais nous ne nous contenterons pas d'un dispositif moins-disant sous prétexte qu'il faudrait légiférer dans l'urgence, par crainte de provoquer un vide juridique privant les titulaires de ce droit du fondement leur permettant de l'exercer. L'abrogation différée de la base légale ne fait pas disparaître la note de l'administration pénitentiaire du 16 juillet 2024 relative à l'exercice de ce droit de visite.

Si vide juridique il y a, il sera de la seule responsabilité du gouvernement, qui devra assumer de l'avoir créé. Que le garde des sceaux s'engage devant la représentation nationale à ne pas abroger cette note si les débats parlementaires n'aboutissent pas dans le délai imparti !

Nous devons refonder ce mécanisme pour invalider l'interprétation restrictive de l'administration. Tel est le sens de nos amendements, que je vous invite à voter : préciser le rôle essentiel des assistants parlementaires garantissant l'exercice effectif du droit de visite ; assurer la confidentialité des entretiens avec les personnes détenues ; faciliter l'usage d'équipements techniques ; créer un registre officiel des rapports de visite ; sensibiliser les parlementaires à l'usage de cette prérogative ; contraindre l'administration à motiver sa réponse lorsqu'elle multiplie les entraves ; faciliter les recours juridictionnels pour mettre un terme à ces dernières. Nous invitons nos collègues à voter ces amendements visant à renforcer le cadre juridique d'une mission qui honore notre mandat tribunitien.

Par ailleurs, je rappelle aux collègues du Rassemblement national que Victor Hugo disait aussi : « Ouvrir une école, c'est fermer une prison. » Quant à la citation que vous attribuez

à Albert Camus, selon laquelle on juge du degré d'une civilisation à l'état de ses prisons, elle est originellement de Dostoïevski. Révissez vos classiques, ça ne vous fera pas de mal.

**Mme Marietta Karamanli (SOC).** Ce texte, initié par des sénatrices et sénateurs socialistes, vise à mieux garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté. Il serait étendu aux geôles et aux dépôts des tribunaux judiciaires et des cours d'appel. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000, les députés et les sénateurs, puis les membres du Parlement européen élus en France et les bâtonniers sur leur ressort, sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, de retenue douanière et de rétention administrative, ainsi que les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés.

Ce droit de visite des lieux de privation de liberté constitue une garantie démocratique essentielle. Ces visites sont fondamentales pour s'assurer que les personnes privées de liberté sont détenues ou retenues dans des conditions compatibles avec l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales. Or, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale relatives à ce droit de visite et a reporté à la fin du mois d'avril prochain la prise d'effet de cette décision. C'est un sujet important. Nous avons d'ailleurs, par le passé, eu l'occasion d'évoquer la nécessité pour les parlementaires et les bâtonniers de préserver, voire de renforcer, ce droit de visite.

La question principale soulevée par ce texte est de savoir si nous nous contentons de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel ou s'il faut en profiter pour étendre ce droit de visite et en sécuriser les modalités. Les écologistes ont lancé ce débat au Sénat en proposant d'étendre le droit de visite à tous les lieux où les personnes sont privées de leur liberté dans le cadre d'une procédure pénale ou administrative. Il s'agit aussi d'affermir le principe selon lequel des journalistes peuvent assister à la visite, et de sécuriser la possibilité d'être accompagné d'un collaborateur ou d'un administrateur. Tel est le sens de nos amendements, et c'est dans cet esprit que le groupe Socialistes et apparentés soutiendra les rapporteurs.

**Mme Dominique Voynet (EcoS).** Une démocratie se mesure moins à la liberté qu'elle accorde à ses citoyens ordinaires qu'à la dignité qu'elle préserve pour les plus vulnérables, notamment ceux dont la justice a ordonné la restriction de liberté. C'est précisément pour éviter que la contestation des libertés fondamentales ne prospère dans l'ombre que le droit de visite des parlementaires dans les lieux de privation de liberté a été consacré.

Il constitue un pilier démocratique essentiel. Au fil des échanges, des exemples ont été donnés de découvertes des parlementaires dans certains lieux de rétention – prisons, cellules de garde à vue, geôles, dépôts de palais de justice, mais aussi centres hospitaliers spécialisés, où la contention continue parfois à être utilisée largement au-delà des préconisations et des règles du secteur.

Le regard du législateur n'est pas un privilège, mais une garantie. Depuis l'acquisition de ce droit, nous sommes nombreux à l'avoir utilisé et à avoir mis en lumière des manquements graves à la dignité humaine. Je me souviens, par exemple, de ma stupeur en découvrant, en 2007, l'existence de cellules disciplinaires sans fenêtre à Fleury-Mérogis – cela remonte déjà à vingt ans, mais je sais que ces cellules existent toujours. Bien des députés se sont rendus au centre de rétention du Mesnil-Amelot, où ils ont parfois rencontré de tout jeunes enfants privés de liberté depuis plusieurs semaines avec leur mère, image saisissante qui a percuté directement

les débats de l'époque sur la loi « asile et immigration ». Plus récemment, je me suis rendue à maintes reprises au centre pénitentiaire et au centre de rétention des étrangers de Mayotte, où des familles entières, avec enfants, étaient retenues dans de grandes salles collectives dans des conditions très préoccupantes. Ces exemples ne sont pas de simples anecdotes : ils illustrent le fait que, sans contrôle parlementaire effectif, les manquements les plus graves à la dignité humaine peuvent se perpétuer dans l'indifférence générale.

Le droit de visite des lieux de privation de liberté est consacré – je ne pense pas qu'un groupe politique puisse se permettre de suggérer qu'il soit supprimé –, mais il est aussi fragilisé, comme en témoigne le refus opposé à la bâtonnière de Rennes en avril 2024. Le Conseil constitutionnel a insisté sur la nécessité de réviser ce droit, notamment pour remédier à l'inconstitutionnalité qu'il a soulevée.

Le groupe Écologiste et social partage les constats formulés par les rapporteurs et les pistes d'amélioration et de consolidation envisagées. Ce droit doit en effet être consacré pour l'ensemble des lieux de privation de liberté, y compris la police aux frontières et les geôles et dépôts des palais de justice. Évidemment, aucune entrave ne doit être faite à l'accompagnement des parlementaires, à la captation d'images et à la consultation de documents, dans le respect du droit à l'image et du secret de l'enquête et de l'instruction.

Ayant relu avec attention les interventions du ministre de la justice lors de l'examen du texte au Sénat, je ne partage pas totalement sa préoccupation, car il me semble qu'il est de son ressort d'instaurer les conditions permettant de concilier le respect du droit de visite pour les bâtonniers et les parlementaires avec le respect de la présomption d'innocence, de la dignité des personnes et du secret de l'enquête ou de l'instruction.

Le droit de visite n'est pas un outil de surveillance politique. C'est la condition minimale pour qu'une démocratie reste honnête avec elle-même. Il est donc indispensable de confirmer le vote du Sénat en votant à l'unanimité ce texte absolument nécessaire pour consacrer l'évolution et la consolidation de ce droit que nous défendons tous.

**M. Éric Martineau (Dem).** Certains textes nous offrent l'occasion de réaffirmer notre attachement indéfectible aux libertés fondamentales. C'est le cas de la proposition de loi que nous examinons, et je tiens à saluer cette initiative transpartisane. Lorsqu'il s'agit du respect de la dignité humaine, nos clivages habituels doivent s'effacer au profit de l'État de droit.

Le 29 avril dernier, le Conseil constitutionnel a mis en lumière une rupture du principe d'égalité : en excluant les geôles et dépôts des palais de justice du droit de visite inopiné, la loi crée une zone d'ombre injustifiable. Le juge nous a donné jusqu'au 30 avril pour corriger cette asymétrie, et il est de notre devoir absolu de législateur de pallier ce vide juridique avant cette date butoir, sans quoi nous risquons de perdre dans son ensemble ce droit fondamental.

La privation de liberté, aussi légitime et nécessaire soit-elle dans le cadre d'une procédure, ne doit jamais se traduire par une privation de dignité. Les parlementaires et les bâtonniers exercent un contrôle démocratique indispensable, mais gouverner et légiférer, c'est trouver le juste équilibre. Si l'exigence de transparence justifie l'ouverture des lieux de privation de liberté, elle ne saurait l'emporter sur d'autres principes à valeur constitutionnelle. Le groupe Les Démocrates soutient donc pleinement le maintien d'une ligne rouge claire, fixée par le Sénat : l'exclusion des journalistes lors de la visite des geôles judiciaires, comme c'est le cas pour les locaux de garde à vue. Le secret de l'enquête, la protection de la vie privée et, surtout, le respect absolu de la présomption d'innocence doivent être garantis.

Vouloir utiliser ce texte pour étendre le droit de visite aux établissements de soins psychiatriques serait également une erreur de méthode. Un tel sujet mérite un débat spécifique et approfondi, qui ne saurait être expédié au détour d'une mise en conformité constitutionnelle.

Le texte est, en l'état, nécessaire, proportionné et protecteur de nos principes fondamentaux. C'est pourquoi notre groupe le votera dans sa version conforme avec la plus grande conviction.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Si la proposition de loi que nous examinons vient corriger une lacune juridique identifiée par le Conseil constitutionnel, elle fera, en réalité, plus que cela. Derrière la correction technique se trouve la question plus fondamentale de la transparence des lieux où la République prive des personnes de leur liberté. Ces lieux sont par nature des espaces clos, invisibles, souvent oubliés, où les personnes qui y sont enfermées ont peu de moyens de faire entendre leur voix.

Monsieur le président, je vous prie de transmettre à l'administration pénitentiaire une demande : nous souhaiterions savoir combien de détenus ont voté lors des élections municipales depuis l'entrée en vigueur de la loi relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues, que ce soit au titre d'une autorisation de sortie ou par procuration. Nous souhaitons en effet examiner les conséquences des textes qui sont votés.

Dans une démocratie, l'opacité inhérente aux lieux de détention impose un devoir de vigilance particulier, car lorsque les lieux d'enfermement deviennent invisibles, le risque est grand que les droits fondamentaux le deviennent aussi. C'est précisément le sens du droit de visite accordé aux parlementaires et aux bâtonniers par l'article 719 du code de procédure pénale. Comme vous l'avez rappelé, ce droit s'est construit progressivement. À chaque étape, il s'agissait de reconnaître une évidence : dans un État de droit, les lieux de privation de liberté doivent pouvoir être regardés, observés, contrôlés.

Pourtant, une anomalie persistait : les geôles et dépôts situés dans les tribunaux judiciaires et les cours d'appel restaient exclus de ce droit de visite. C'est cette incohérence que le Conseil constitutionnel a sanctionnée par sa décision du 29 avril 2025, considérant qu'elle créait une rupture du principe d'égalité entre les personnes privées de liberté. La présente proposition de loi vient la corriger, mais elle permet aussi à ce droit de continuer d'exister sans coupure.

Elle est, par ailleurs, l'occasion d'apporter des améliorations utiles. C'est ce que feront aussi des amendements visant à faciliter concrètement l'exercice du droit de visite et à renforcer la capacité d'observation et d'alerte en matière de conditions de détention. C'est donc une mesure nécessaire. Elle l'est d'autant plus que dans les lieux de détention – qui ne sont certes qu'une partie des lieux de privation de liberté –, les conditions de vie sont très préoccupantes. Les prisons françaises connaissent en effet une crise profonde et la surpopulation carcérale ne cesse d'augmenter – elle est de 165 % en moyenne dans les maisons d'arrêt et dans certaines d'entre elles, y compris en région parisienne, le taux d'occupation dépasse 200 %. Le Conseil de l'Europe a récemment dénoncé cette situation, évoquant des prisons transformées en « entrepôts humains » ; son comité pour la prévention de la torture décrit des conditions indignes : cellules insalubres, présence de rats, de cafards ou de punaises de lit dans certains établissements, promiscuité extrême.

Il est frappant que ces situations n'aient rien de marginal : elles sont devenues tout à fait structurelles et interrogent directement le respect de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans ce contexte, le droit de visite parlementaire n'est pas un privilège – loin de là ! – , mais un outil indispensable de contrôle démocratique. Les parlementaires et les bâtonniers sont parmi les rares personnes extérieures à pouvoir entrer dans ces lieux, constater les conditions et, lorsque c'est nécessaire, alerter – je crains que ce rôle soit de plus en plus nécessaire dans les semaines et les mois prochains. En outre, le projet de loi Sure (loi pour une sanction utile, rapide et efficace), qui sera examiné en juin prochain à l'Assemblée, pouvant engendrer une détérioration consécutive des conditions de détention au sein de prisons modulaires, il est d'autant plus essentiel d'agir vite pour que ce droit ne subisse pas de coupure.

**M. le président Florent Boudié.** Nous en venons à l'examen des amendements.

**Article unique** (art. 719 du code de procédure pénale) : *Élargissement du champ d'application du droit de visite des parlementaires et des bâtonniers*

*Amendement CL17 de MM. Pouria Amirshahi et Vincent Caure et sous-amendements identiques CL19 de Mme Dominique Voynet et CL20 de M. Guillaume Gouffier Valente, amendements CL2 de Mme Andrée Taurinya et CL 14 de Mme Marietta Karamanli (discussion commune)*

**M. Pouria Amirshahi, rapporteur.** Nous vous soumettons, avec l'amendement CL17, une réécriture globale de l'article unique issue à la fois des auditions que nous avons menées en tant que rapporteurs de ce texte et des travaux qui avaient conduit au dépôt, à l'automne dernier, de notre proposition de loi sur la même thématique. Nous profiterons de notre présentation pour apporter quelques éléments de réponse aux autres amendements de rédaction globale qui seront présentés par nos collègues.

Nous proposons d'apporter plusieurs modifications à l'article 719 du code de procédure pénale qui définit notre droit de visite et celui des bâtonniers.

La première modification est simple et fait l'objet d'un consensus parmi les amendements déposés : pour répondre à la censure du Conseil constitutionnel, nous préconisons de substituer à la liste de lieux que dresse l'article 719 une formulation générique qui définit un droit de visite complet. Nous proposons de retenir précisément la formule utilisée par le Conseil constitutionnel : « les lieux où une personne est privée de liberté dans le cadre d'une procédure pénale ou administrative ». Tous les autres amendements de réécriture globale qui ont été déposés vont dans le même sens et nous devrions donc trouver sans difficulté un accord sur ce point central. Ces autres amendements présentent toutefois quelques petites différences de formulation et nous préférons nous en tenir strictement à la formule employée par le Conseil constitutionnel dans sa décision d'avril dernier.

**M. Vincent Caure, rapporteur.** Un autre point qui semble faire consensus consiste à ajouter à l'article 719 du code de procédure pénale la possibilité pour les parlementaires d'être accompagnés, lors des visites, par un collaborateur ou un administrateur des assemblées. Ceux d'entre nous qui ont usé du droit de visite ont, le plus souvent, pu être accompagnés – ce qui semble nécessaire pour le bon exercice de ce droit –, car l'administration, notamment pénitentiaire, le permet déjà. Cependant, il nous paraît préférable d'inscrire cette faculté dans la loi et de rehausser ainsi le niveau de garantie apporté à cette pratique. Par cohérence, nous

proposons d'ouvrir aux bâtonniers la possibilité d'être accompagnés d'au moins un avocat préalablement désigné au sein du Conseil de l'Ordre. Sur ce point aussi, vos amendements de réécriture générale vont dans le sens de ce que M. Amirshahi et moi-même proposons. En complément, nous souhaitons renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les conditions de cet accompagnement, notamment le nombre maximum d'accompagnateurs, qui peut varier selon les contraintes, l'exiguïté ou la nature de chaque lieu visité.

Enfin, et bien que les différentes rédactions proposées soient assez similaires, mon collègue corapporteur et moi-même avons voulu viser non seulement les collaborateurs parlementaires, mais aussi les administrateurs des assemblées, qui étaient parfois oubliés dans certains des amendements déposés.

**M. Pouria Amirshahi, rapporteur.** La troisième évolution que nous vous proposons consiste à élargir la possibilité qu'ont les parlementaires de se faire accompagner lors de ces visites par des journalistes, en supprimant l'exception qui existait à cette règle pour les locaux de garde à vue. Au terme de nombreuses auditions, nous pensons en effet que cette exception ne se justifie pas. Pour nous, l'ouverture au regard des journalistes doit être la règle ; le décret en Conseil d'État devant en préciser les conditions est maintenu. Pour éviter les flous d'interprétation, ce principe doit selon nous être reconnu dans la loi, le renvoi à des précisions d'ordre réglementaire étant prévu lorsque cela s'avère nécessaire. Les différents amendements déposés vont d'ailleurs dans le même sens et nous ne pouvons que nous en féliciter.

Ce point, particulièrement délicat, a fait l'objet de débats lors de nos auditions dont nous nous employons à vous rendre compte en toute transparence. Le ministère de l'intérieur avait formulé des objections quant à l'ouverture des locaux de garde à vue au regard des journalistes, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation qui, à plusieurs reprises depuis 2017, a sanctionné de nullité les actes d'enquête réalisés en présence de journalistes au motif d'une atteinte au principe du secret de l'enquête ou de l'instruction. Toutefois, en 2018, le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur pouvait décider de certaines dérogations à ce secret de l'enquête ou de l'instruction et demeurerait libre de prévoir la présence de journalistes dans certains cas et sous certaines conditions. Cela doit se faire explicitement par la loi – d'où notre discussion et la précision législative que nous proposons – et, comme l'a souligné Mme Voynet, dans le respect des principes constitutionnels.

La présence de journalistes ne doit bien sûr pas nuire au bon déroulement de l'enquête et des instructions, ni porter atteinte au droit au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence. Nous proposons donc que cette exigence soit inscrite dans la loi et prise en compte par le pouvoir réglementaire, lequel devra préciser par un décret en Conseil d'État, comme c'est le cas actuellement, les modalités et les conditions de présence des journalistes. Il est important de conserver ce renvoi afin de définir le nombre maximum de journalistes pouvant être présents et la possibilité pour eux d'être munis de matériel de prise de vue. Ces différentes précisions permettront de garantir la solidité du dispositif.

Quelques nuances d'appréciation demeurent néanmoins et je laisse donc M. Caure exposer son point de vue.

**M. Vincent Caure, rapporteur.** Nous avons en effet posé le principe du droit à l'information en adoptant une perspective relativement libérale de l'accès des journalistes aux lieux de privation de liberté lorsqu'ils sont invités à accompagner les visites effectuées par des parlementaires. Cela fait écho à l'ensemble des positions exprimées par les différents groupes dans la discussion générale. Le renvoi à un décret pris en Conseil d'État garantit l'articulation

de ce principe général avec la réalité très diverse des lieux et des situations dans lesquels peut s'exercer le droit de visite avec l'accompagnement de journalistes.

Une différence d'interprétation, qui fera l'objet d'un amendement spécifique de mon corapporteur, porte sur l'accompagnement des parlementaires par des détenteurs de cartes de presse dans des locaux relevant du code de la santé publique et où peuvent être placées des personnes sous contrainte. Je n'y suis pas opposé sur le principe, mais j'y vois néanmoins une difficulté qui ne me permet pas d'y souscrire pour l'instant. Je suis cependant prêt à ce que nous retravaillions ce point. Tout d'abord, en effet, lors de leur audition, les praticiens de la Fédération française de psychiatrie se sont opposés à cette possibilité, nous exposant la difficulté qu'elle pouvait représenter pour eux. Ensuite, à la différence par exemple des centres pénitentiaires, ces établissements peuvent accueillir des publics très variés : on peut y trouver dans une même aile, une même unité ou un même couloir des personnes placées en soins sans consentement et d'autres qui s'y trouvent à leur demande. Ce sont donc des lieux où s'articulent d'une manière encore plus complexe des principes qui peuvent être contradictoires, comme ceux du secret médical et du droit à l'information. À ce stade, donc, si je souscris au principe du devoir d'information, je suis encore partagé quant à l'ouverture de ces lieux sans recueillir au moins l'assentiment des psychiatres et de la Fédération française de psychiatrie.

**M. Pouria Amirshahi, rapporteur.** Partant du même principe et de la même volonté d'informer le public de la réalité des conditions de vie et de travail dans les établissements psychiatriques ou les établissements de soins mentionnés, je tiens toutefois à insister, au nom du droit de savoir, important dans une démocratie, sur la nécessité d'informer de la réalité de ce qui se passe dans ces lieux. Il existe certes de nombreuses situations différentes, comme les hospitalisations d'office et les internements volontaires, et on comprend parfaitement qu'il puisse y avoir des enjeux différents, mais je ne suis pas sûr que des journalistes qui voudraient documenter la réalité de ces établissements pourraient le faire sans accompagner des parlementaires qui sont autorisés à les visiter.

Notre amendement de rédaction globale propose donc une écriture qui permet d'exclure les hôpitaux psychiatriques de cette possibilité de présence des journalistes en accompagnement des parlementaires. Je présenterai ensuite un amendement pour, au contraire, ouvrir cette possibilité et cela permettra à notre commission d'en débattre.

Je comprends parfaitement les appréhensions que cette mesure peut susciter au titre du secret médical, et il faut en tenir compte. Il faudrait donc voir quelles modalités concrètes d'application peuvent préserver l'exercice non seulement du droit de visite, qui fait consensus entre nous, mais aussi de cet accompagnement des parlementaires par des journalistes, en conciliant les contraintes professionnelles et éthiques avec le droit.

**Mme Dominique Voynet (EcoS).** Tout en partageant bon nombre des interrogations des rapporteurs, je ne suis pas totalement d'accord avec eux. Il me paraît nécessaire qu'un journaliste puisse être présent, par exemple, dans les lieux de garde à vue, et il me semble tout aussi indispensable que les conditions de cette présence soient sérieusement encadrées – je pense notamment aux délais à l'issue desquels des informations pourraient être portées à la connaissance du public ou à l'utilisation de certains éléments sur les réseaux sociaux. Toutefois, je ne comprends pas les réserves qui s'expriment à propos de l'hospitalisation sous contrainte. Médecin moi-même, et ayant souvent visité des hôpitaux spécialisés, je ne pense pas qu'il soit possible de faire obstacle à la présence de journalistes aux côtés des parlementaires, car les personnels sont en général très heureux de montrer leurs conditions de travail.

Mon sous-amendement CL19 vise à faire en sorte que les parlementaires et les bâtonniers puissent s'entretenir de façon confidentielle avec une personne privée de liberté qui y consent – car il ne saurait évidemment y avoir de contrainte. L'entretien doit avoir lieu en garantissant la confidentialité des propos tenus, sans contrôle de personnes appartenant à l'institution visitée.

**M. Guillaume Gouffier Valente (EPR).** Le groupe Ensemble pour la République apportera son soutien à l'amendement, moyennant l'adoption du sous-amendement CL20, identique à celui de Mme Voynet et travaillé avec les rapporteurs à la suite des travaux qu'ils ont menés. Il s'agit d'intégrer un droit d'entretien individuel des détenus avec les parlementaires dans le cadre de leur visite, hors de la présence de l'administration dès lors que ce n'est pas attentatoire au secret de l'enquête ou de l'instruction.

**Mme Andrée Taurinya (LFI-NFP).** L'amendement CL2 vise à réécrire l'article unique pour lui donner un cadre solide, afin que la visite parlementaire soit vraiment sécurisée, transparente et conforme aux standards internationaux de protection des personnes privées de liberté. Il établit donc la liste de tous les éléments que j'ai évoqués dans mon intervention en discussion générale, comme la possibilité pour les députés d'être accompagnés d'attachés parlementaires et la faculté d'avoir des entretiens confidentiels avec les personnes détenues. De fait, il est évident que la parole n'est pas la même si un tel entretien a lieu sous l'œil d'un surveillant.

Il faut aussi pouvoir disposer de matériels techniques, comme des thermomètres permettant de prendre la température et des appareils de mesure de l'humidité car, en prison, il fait souvent très chaud l'été, très froid l'hiver et humide en automne. Il faut également que les rapports rédigés à la suite des visites soient inscrits dans un registre qui permette d'en conserver une trace.

Enfin, la limitation du droit de visite doit donner lieu à une notification motivée et un recours d'urgence devant un juge administratif doit être possible pour garantir que ce droit reste effectif et non théorique, même face à des entraves ou restrictions administratives telles que celles que nous avons observées récemment.

**M. Sacha Houlié (SOC).** L'amendement CL14 vise à garantir le droit de visite des parlementaires dans les lieux de privation de liberté de toute nature. La principale différence réside dans la possibilité d'inclure les journalistes dans les visites effectuées dans les hôpitaux psychiatriques. Les parlementaires ayant par essence un droit de visite qui découle de la mission de contrôle des lieux de privation de liberté que leur confère l'article 34 de la Constitution, on comprend mal qu'ils ne puissent pas en faire état auprès des relais d'opinion et être pour cela accompagnés de journalistes, y compris dans les lieux médicalisés où sont prises en charge des pathologies particulières.

Pour en avoir fait personnellement l'expérience, je pense qu'il serait utile que nos concitoyens sachent ce qui se passe dans ces établissements, notamment pour casser des images romancées ou imaginées.

**M. Pouria Amirshahi, rapporteur.** Madame Voynet, nous ne voulons absolument pas restreindre ce droit, que notre amendement propose au contraire de consacrer et d'améliorer. Pour ce qui concerne les journalistes, la divergence d'appréciation entre mon collègue corapporteur et moi-même ne porte pas sur le principe, mais sur la prise en compte de la position

plus prudente de la fédération professionnelle évoquée par M. Caure. Je suis, pour ma part, tout à fait favorable à votre proposition, pour les raisons que vient de préciser M. Houlié.

**M. Vincent Caure, rapporteur.** En effet, le désaccord porte, non pas sur le principe, mais plutôt sur la méthode. Le droit de visite dans ces établissements, visé dans le code de la santé publique, ne relève aujourd'hui pas de l'article 719 du code de procédure pénale. Compte tenu de la complexité de l'application de principes entremêlés, peut-être conviendrait-il de mener une réflexion avec le ministère de la santé et l'ensemble des acteurs, notamment de la psychiatrie. En tout état de cause, nous nous rejoignons tous à propos du devoir d'information.

Nous sommes favorables aux sous-amendements de Mme Voynet et de M. Gouffier Valente. Je précise que nous étions dans un premier temps réservés sur ce point, car nous ne voulions pas donner le sentiment que le pouvoir législatif s'arrogeait le droit d'interférer dans des procédures judiciaires en cours en demandant des entretiens avec des personnes non condamnées. Il nous apparaît toutefois que la mesure proposée renforcerait l'effectivité du contrôle des parlementaires. Les sous-amendements sont clairement rédigés et offrent des garanties : la demande ne peut pas être préméditée, elle doit entrer dans le cadre de l'exercice du droit de visite, elle se fait sous réserve des impératifs de sécurité et du consentement de la personne privée de liberté.

**M. Pouria Amirshahi, rapporteur.** Madame Taurinya, vous proposez, dans l'amendement CL2, que les parlementaires puissent être munis de matériels techniques permettant de documenter leurs observations. Je vous demande de retirer votre amendement, même si la question qu'il soulève mérite d'être discutée, peut-être en séance, car elle est liée à celles des moyens dont dispose la CGLPL.

Si votre amendement était adopté, la loi entrerait dans des détails sur la mesure de l'humidité et la rédaction des rapports techniques. Une telle précision nourrirait en outre une confusion entre le rôle des parlementaires de vérification des conditions d'incarcération et les missions spécifiques de la CGLPL.

Votre amendement prévoit également que le refus opposé à un parlementaire de visiter un lieu de privation de liberté lui est notifié et peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. Or, la loi ouvre déjà la possibilité de déposer un recours, donc il n'est pas nécessaire d'apporter cette précision pour ce cas de figure. Si vous mainteniez votre amendement, notre avis serait donc défavorable.

**Mme Andrée Taurinya (LFI-NFP).** Je ne comprends pas votre position sur le matériel technique. À chacune de mes visites, je relève la température des cellules de l'établissement pénitentiaire de Saint-Étienne-La Talaudière. Aucune fenêtre de ce centre pénitentiaire vétuste n'est étanche. Lorsqu'un parlementaire exerce son droit de visite d'un lieu de privation de liberté, il observe les conditions de vie des détenus. Dans cette catégorie entre évidemment la température des cellules. Il peut faire moins de 15 degrés Celsius (°C) l'hiver et plus de 30 °C l'été, donc il me semble opportun d'utiliser un appareil de mesure – je ne pense d'ailleurs pas être la seule à le faire. Si la CGLPL a bien sa mission propre, la nôtre consiste à observer les conditions de vie des détenus, dont la température ambiante fait partie.

**M. Pouria Amirshahi, rapporteur.** Votre argumentaire me convainc : il est nécessaire d'entrer dans le détail des conditions de vie des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires. Néanmoins, votre amendement vise à autoriser ce qui est déjà possible – la preuve, vous avez-vous-même mesuré la température des cellules. Si nous

énumérions ce qui est autorisé, je crains, en reprenant le raisonnement du Conseil constitutionnel dans la décision d'avril dernier, que tout ce qui ne se trouverait pas dans la liste soit interdit. Je préfère que la loi consacre le principe du droit de visite, libre à vous de l'exercer en relevant la température ou le taux d'humidité des cellules. La question que vous soulevez est intéressante, mais la rédaction actuelle de la loi me semble suffire sur ce point.

Nous pouvons bien entendu faire confiance à la CGLPL pour effectuer des études spécifiques dans des lieux de privation de liberté. Nous pouvons également la saisir pour des observations particulières.

**M. le président Florent Boudié.** En ce sens, madame la députée, le silence de la loi est une liberté à préserver.

*La commission **adopte** successivement les sous-amendements CL19 et CL20 et l'amendement CL17 sous-amendé.*

*En conséquence, l'article unique est **ainsi rédigé** et les autres amendements **tombent**.*

#### **Après l'article unique**

*Amendement CL5 de Mme Andrée Taurinya*

**M. Pouria Amirshahi, rapporteur.** J'ai déjà répondu par anticipation à cet amendement sur le pourvoi devant le juge administratif. Celui-ci est déjà ouvert et toute répétition serait superfétatoire. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Amendement CL9 de M. Jean-François Coulomme*

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** L'amendement impose de motiver par écrit les raisons pour lesquelles l'accès à un lieu de privation de liberté est refusé à un parlementaire ou à un bâtonnier. Cette transparence limiterait les décisions arbitraires en permettant d'évaluer la proportionnalité de la mesure d'interdiction de visite et, pourquoi pas, d'engager un dialogue avec l'administration pénitentiaire.

**M. Vincent Caure, rapporteur.** L'avis est défavorable, car le droit existant nous semble satisfaisant. Votre proposition complexifierait la pratique du droit de visite, telle que nous souhaitons la garantir. En outre, les députés peuvent déjà former un référé – certains d'entre nous l'ont déjà fait – s'ils considèrent qu'un refus ou une restriction de visite sont déraisonnables ou portent une atteinte manifeste à l'exercice de leurs prérogatives.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** J'entends l'argument, mais l'accès à une prison a été refusé à l'un d'entre nous parce qu'elle abritait un quartier de haute sécurité : il nous semble qu'il aurait été utile que l'administration soit contrainte de l'écrire, notamment pour clarifier la jurisprudence sur le cadre des visites.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Amendement CL6 de M. Jean-François Coulomme*

**M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP).** Les établissements sont de plus en plus vétustes. Dans certains d'entre eux, l'administration pénitentiaire reçoit des injonctions à fermer des cellules ou à refuser certaines incarcérations. Lors de nos visites, nous nous apercevons que certaines pièces sont des passoires ou des bouilloires thermiques. J'ai utilisé une caméra thermique pour me rendre compte de l'inhumanité des conditions de détention. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a d'ailleurs condamné la France à plusieurs reprises pour ces conditions et elle est allée jusqu'à qualifier certaines d'entre elles de pratiques s'apparentant à de la torture blanche.

Nous ne nous étonnons pas que le Rassemblement national souhaite ajouter de la torture à la privation de liberté ; pour notre part, nous récusons cette approche car la peine des détenus ne doit être que la privation de liberté. Les parlementaires doivent pouvoir mesurer objectivement les conditions de détention, afin de nourrir les observations qu'ils transmettent à l'administration et aux associations. Aucun d'entre nous ne doit penser qu'il est impossible de se retrouver un jour entre quatre murs et sur un matelas : la preuve, c'est même arrivé à un ancien président de la République.

**M. Pouria Amirshahi, rapporteur.** L'avis est défavorable. Vous connaissez parfaitement le sujet, mieux que beaucoup d'autres, puisque vous présidez le groupe d'études sur les prisons et les conditions carcérales. Dans le cadre de vos nombreuses visites, vous avez effectué des relevés de température avec des instruments précis comme les caméras infrarouges. Si vous l'avez fait, c'est la preuve que c'est possible. Si nous inscrivions cette faculté avec autant de précision dans la loi, nous risquerions d'interdire tout ce qui n'aura pas été énuméré. Maintenons le cadre existant et continuons d'utiliser les instruments que nous jugeons utiles au bon exercice de notre droit de visite.

**M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP).** Je comprends votre argumentation, mais je ne la partage pas. Des membres du groupe La France insoumise se sont déjà vu refuser l'accès à certains endroits ou l'utilisation de certains dispositifs de captation d'images. La loi est préférable à l'arbitraire de l'administration.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL18 de MM. Pouria Amirshahi et Vincent Caure*

**M. Vincent Caure, rapporteur.** Il ne nous paraît pas cohérent que les bâtonniers puissent visiter tous les lieux de privation de liberté énumérés à l'article 719 du code de procédure pénale, mais ne puissent pas visiter les établissements psychiatriques dispensant des soins sans le consentement des patients. Ces derniers subissent en effet une forme de privation de liberté et les bâtonniers nous ont demandé, lors des travaux préparatoires à l'examen de ce texte, de pouvoir accéder à ces lieux. Compte tenu du rôle des bâtonniers et des avocats qu'ils désignent pour garantir le respect des droits des personnes privées de liberté, l'extension de leur droit de visite à ces établissements nous semble opportune.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendements identiques CL15 de M. Pouria Amirshahi et CL16 de Mme Dominique Voynet*

**Mme Dominique Voynet (EcoS).** J'ai souvent visité des lieux de privation de liberté dans leur diversité et je n'ai jamais essuyé de refus de visite. Je ne nie pas que cela existe, mais

presque tous les personnels pénitentiaires sont soulagés et heureux que l'on vienne constater la difficulté de leur métier ainsi que les dures conditions d'existence des détenus. Les équipes qui ne souhaitent pas que des visites soient autorisées utilisent de nombreux subterfuges, que les députés ne verraient pas forcément, pour rendre la vie des détenus encore plus ardue – je pense notamment à l'accès aux toilettes ou à l'éclairage.

Des institutions européennes ont pointé à de nombreuses reprises notre pays pour les conditions d'hospitalisation des personnes fragiles et enfermées sous contrainte parce qu'elles constituent une menace pour elles-mêmes ou pour les autres. On comprend tout à fait que des restrictions de visite soient décidées pour des malades en crise, mais il est indispensable qu'un regard autonome et indépendant puisse être porté sur les conditions d'hospitalisation sous contrainte. Les cas sont assez rares et les locaux ne sont pas forcément adaptés à la situation et aux nouvelles attentes de la société. La CGLPL et la Défenseure des droits ont souvent souligné les difficultés à visiter ces unités. Ces lieux d'hospitalisation de personnes recevant des soins psychiatriques sans consentement devraient obéir à un régime de visite de droit commun.

**M. Pouria Amirshahi, rapporteur.** L'amendement proposé ouvre donc aux parlementaires la possibilité d'être accompagnés par des journalistes lorsqu'ils exercent leur droit de visite dans les établissements chargés des soins psychiatriques sans consentement. Cela correspond à la rédaction proposée par nos collègues Louise Morel et Marietta Karamanli : nous ne pouvons que nous féliciter de cette convergence des points de vue sur ce sujet.

*La commission adopte les amendements.*

*Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.*

*La réunion est suspendue de dix-sept heures cinquante à dix-huit heures cinq.*

\*

\* \*

*Puis, la commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à instaurer une procédure simplifiée de recouvrement des créances commerciales incontestées (n° 2413) (M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur).*

**M. le président Florent Boudié.** Nous en venons à l'examen de la troisième proposition de loi du jour, laquelle a été inscrite au titre des séances réservées au groupe Ensemble pour la République (EPR) le vendredi 10 avril. Elle a été déposée le 4 décembre 2025 par le sénateur François Patriat et plusieurs de ses collègues, puis adoptée par le Sénat le 29 janvier 2026.

**M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur.** Je vous remercie de m'accueillir au sein de votre commission pour vous présenter une proposition de loi, issue du Sénat où elle a été déposée par François Patriat et rapportée par Thani Mohamed Soilihi. Elle vise à sécuriser les relations commerciales dans un contexte de hausse des défaillances d'entreprises. Ce texte répond à une demande de nos entreprises qui travaillent, livrent un bien, fournissent une prestation mais ne sont pas payées. Près de 30 % des entreprises règlent leurs fournisseurs au-delà des délais légaux. Ces retards représentent un manque à gagner considérable, jusqu'à 15 milliards d'euros pour la trésorerie de nos très petites et moyennes entreprises. Ces retards

de paiement ne sont pas anodins, car ils augmentent de 25 % le risque de défaillance et participent directement à la fragilisation de notre tissu économique. Or dans une immense majorité des cas, la dette n'est pas contestée mais simplement ignorée. Selon les organisations professionnelles que j'ai interrogées, 90 % des débiteurs sont solvables et ne contestent pas leur dette : ils font preuve d'inertie, et cette inertie joue en leur faveur.

Le droit actuel oblige trop souvent le créancier à engager des procédures longues, coûteuses et parfois disproportionnées. En effet, celui-ci doit mobiliser le juge, même en l'absence de litige, lorsque la créance n'est pas contestée, c'est-à-dire lorsque le débiteur ne remet en cause ni son principe ni son montant. Face à un impayé ou à un retard de paiement, une entreprise n'a accès qu'à deux procédures dites « simplifiées », lorsqu'elle ne souhaite pas intenter un procès devant le juge. Une procédure de recouvrement pour les petites créances de moins de 5 000 euros, mise en place en 2015 dans le cadre de la loi dite « Macron », demeure peu utilisée, car elle est assez lourde, contraignante et inefficace face au silence du débiteur. L'injonction de payer, quant à elle, reste utile, mais elle suppose toujours une intervention judiciaire, laquelle n'est pas toujours souhaitée par les entreprises, qui craignent d'attenter à la relation commerciale. Cette procédure apparaît, selon les statistiques communiquées par le ministère de la justice, comme la voie principale de recouvrement des créances, avec 139 234 demandes d'injonction de payer en matière commerciale déposées en 2024. Le montant moyen des créances ainsi recouvrées est compris entre 6 000 et 9 000 euros.

Dans ces conditions, les créanciers renoncent fréquemment à recouvrer les sommes qui leur sont dues pour ne pas nuire à la relation avec le partenaire ou pour éviter des procédures judiciaires lourdes. C'est ce constat qui a motivé le dépôt de la proposition de loi, laquelle crée un outil qui repose sur une idée simple : lorsqu'une créance est incontestée, c'est-à-dire que le débiteur ne la remet pas en cause, il faut pouvoir la recouvrer sans passer systématiquement par le juge.

Pour cela, une procédure rapide et sécurisée est proposée. Lors d'une première phase, amiable, une sommation est adressée par le créancier au débiteur par l'intermédiaire d'un commissaire de justice, communément connu sous le nom d'huissier de justice. En cas de silence du débiteur, l'absence de contestation est présumée : c'est là que réside l'avancée du texte. Un procès-verbal est alors dressé par le commissaire de justice, qui demande à un greffier du tribunal de commerce de lui conférer force exécutoire après vérification de la régularité de la procédure. La formule exécutoire est une mention officielle apposée par le greffe sur un acte, lui conférant la même force qu'un jugement. Elle permet d'engager immédiatement des mesures d'exécution forcée, comme des saisies sur des comptes en banque effectuées par le commissaire de justice. Autrement dit, le débiteur ne pourra plus s'abriter derrière son silence pour ne pas honorer sa dette. Il aura le choix de contester la créance ou de trouver un compromis avec le créancier.

Cette réforme repose sur trois piliers essentiels. Le premier est l'efficacité : en supprimant le passage systématique devant le juge pour des créances non contestées, donc non litigieuses, nous incitons les entreprises à recouvrer leurs créances. Le deuxième est la sécurité juridique : la procédure est strictement encadrée car mise en œuvre par le commissaire de justice et contrôlée par le greffier du tribunal de justice. Ces conditions précises garantissent les droits de chacun. Le débiteur peut contester à tout moment la créance, action qui met fin à la procédure et laisse ouverte la voie judiciaire. Le troisième pilier est l'équité : les frais de procédure seront à la charge du débiteur et non plus du créancier.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à adopter cette proposition de loi.

**M. le président Florent Boudié.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**Mme Monique Griseti (RN).** La France est actuellement confrontée à une réalité économique délétère que nous ne pouvons plus ignorer. Se multiplient notamment les retards de paiement entre entreprises. Derrière cette réalité, c'est la santé de notre tissu productif qui est entamée, la trésorerie de nos PME qui s'asphyxie et, *in fine*, le risque de défaillance qui s'accroît chaque jour.

Face à cette menace, le diagnostic posé par la proposition de loi est juste. Les outils dont disposent actuellement nos créanciers ont montré leurs limites opérationnelles. Nous savons que la procédure simplifiée, issue de la loi de 2015, reste trop souvent lettre morte, car elle est entravée par des seuils trop bas et, surtout, par un échec automatique au moindre silence du débiteur. En outre, elle laisse les frais à la charge du créancier lésé. Il était temps que le Parlement propose un cadre plus pragmatique et opérationnel.

Le groupe Rassemblement national votera en faveur de cette proposition de loi car il défend une conviction simple : la fluidité des paiements et la sécurité des transactions commerciales sont les piliers de notre économie. Nous approuvons la réponse concrète que le texte apporte aux professionnels en instaurant une voie déjudiciarisée et spécifiquement adaptée aux créances commerciales incontestées. Mesure de bon sens, les frais de procédure seront désormais à la charge du débiteur, conformément au principe classique de l'exécution.

En apportant son soutien à ce texte, le Rassemblement national reste fidèle à sa ligne de conduite, à savoir la défense de ceux qui travaillent, qui entreprennent et qui font la vitalité de nos territoires. Nous refusons que la lourdeur des procédures ou la fatalité des impayés condamnent nos entrepreneurs. La lutte contre les retards de paiement est, non pas une option, mais un levier essentiel de prévention des faillites et de protection de notre économie nationale. Pour protéger nos entreprises et simplifier leur quotidien, mais aussi pour restaurer l'autorité des contrats, le groupe Rassemblement national votera pour cette proposition de loi.

**M. Daniel Labaronne (EPR).** Une PME livre une prestation, la facture est claire, reconnue, incontestée, pourtant, elle n'est pas payée. Les semaines passent, les relances s'accumulent et, pendant ce temps, la trésorerie se tend, les charges continuent de tomber et l'entreprise vacille. Voilà une réalité que connaissent des milliers de chefs d'entreprise dans nos circonscriptions. Derrière les défauts de paiement, il n'y a pas seulement des chiffres, il y a des entreprises fragilisées, des investissements reportés, parfois même des emplois menacés. Et soyons lucides, lorsque 25 % des défaillances d'entreprise sont liées à des retards ou à des défauts de paiement, nous ne sommes plus face à un simple dysfonctionnement : nous sommes confrontés à un enjeu économique majeur.

Dans ce contexte, la proposition de loi porte l'ambition de rendre le recouvrement des créances commerciales incontestées plus simple, plus rapide et plus efficace. Là encore, il ne s'agit pas simplement d'un ajustement technique, mais d'un choix politique, celui de soutenir concrètement la trésorerie de nos entreprises, de lutter contre les comportements dilatoires et d'adapter notre justice économique aux réalités du terrain.

L'article 1<sup>er</sup> introduit une procédure nouvelle de recouvrement applicable aux créances commerciales incontestées, confiée aux commissaires de justice. Elle est simple, encadrée et rapide, de l'ordre d'un mois. Un créancier pourra l'engager pour une créance incontestée ayant une cause contractuelle ou statutaire et portant sur des relations entre professionnels. Aucun

plafond de montant n'est prévu. Cette procédure repose sur un principe clair : lorsqu'une créance n'est pas sérieusement contestée, il n'y a aucune raison d'imposer aux entreprises des démarches longues, coûteuses et parfois dissuasives devant le juge.

Néanmoins, les garanties sont pleinement préservées. À chaque étape, le débiteur peut contester ; dans ce cas, la procédure s'arrête immédiatement sans préjudice de recours au juge. Les droits de la défense sont donc intégralement respectés. En l'absence de contestation, le commissaire de justice dresse un procès-verbal transmis au greffe du tribunal de commerce, lequel vérifie notamment l'existence du lien contractuel entre les parties avant de délivrer le titre exécutoire. Autrement dit, nous faisons le choix d'une procédure rapide mais encadrée à chaque étape ; nous simplifions, sans jamais renoncer à l'État de droit.

Le texte adapte également notre droit existant en reconnaissant explicitement le titre délivré par le greffier comme exécutoire, en clarifiant l'articulation avec les procédures existantes et en réservant ce nouveau dispositif aux créances commerciales.

Il répond à une réalité que nous ne pouvons plus ignorer. Si elles sont solides sur le plan juridique, nos procédures actuelles sont parfois trop lentes, trop lourdes et trop éloignées des besoins des entreprises, en particulier des plus petites. Dans l'économie réelle, le temps judiciaire n'est pas toujours le temps économique. Face à cela, nous avons une responsabilité : moderniser, simplifier et rendre notre droit plus efficace. C'est exactement ce que fait ce texte.

Il le fait en s'inspirant d'un modèle qui a fait ses preuves en Belgique notamment, où des créances de centaines de millions d'euros ont pu être recouvrées sans encombrer les tribunaux. Il le fait aussi dans un esprit de responsabilité en recentrant les juridictions commerciales sur leur cœur de mission : trancher les litiges complexes pour lesquels l'intervention du juge est indispensable.

Nous soutenons cette proposition de loi parce qu'elle est utile et pragmatique et parce qu'elle apporte une réponse concrète à un problème massif pour nos entreprises. Au fond, la question est simple : voulons-nous laisser les factures incontestées fragiliser notre tissu économique ou voulons-nous donner aux entreprises les moyens d'être payées rapidement et efficacement ? Pour nous la réponse est claire : notre groupe votera cette proposition en termes conformes.

**Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP).** Comme beaucoup d'autres, ce texte visant à simplifier certaines procédures paraît frappé au coin du bon sens. Permettez-nous néanmoins de remettre en question cette idée.

Il est vrai que les défaillances d'entreprises sont en augmentation. Elles sont dues pour partie à des retards de paiement, lesquels arrivent plus fréquemment lorsque le client est public – les moyennes cachent une réalité complexe –, et sont liées à l'état global de l'économie et du pouvoir d'achat.

Le fait que le silence vaille absence de contestation, lorsque l'on reçoit une notification, va évidemment générer des inégalités : les grandes entreprises ont les moyens administratifs de suivre les procédures tandis que les petites et les autoentrepreneurs sont moins avantagés.

De surcroît, le droit à la défense sera fragilisé : rappelons que le détenteur de la dette ne pourra plus contester sa décision. Une telle disposition pose aussi problème en matière

d'accès au juge et de droit à un procès équitable, pourtant inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce texte pose aussi question en matière de séparation des pouvoirs : le fait que le commissaire de justice soit choisi et rémunéré par le créancier peut ouvrir la voie à une situation de conflit d'intérêts. La déjudiciarisation n'est pas demandée par les acteurs eux-mêmes. Le texte laisse aussi à penser que le rôle du greffier serait superflu ou qu'il se bornerait à un contrôle purement formel, ce qui n'est pas le cas.

De surcroît, si l'on n'y est pas attentif, les dispositions de ce texte favoriseront le blanchiment d'argent auquel nous sommes tous opposés – un comble, quand la sévérité a tant été vantée lors de l'examen de la loi dite narcotrafic !

Pour toutes ces raisons, il nous semble que la simplification invoquée n'en est pas une ; elle soulève des problèmes touchant parfois aux principes mêmes de la justice. Nous examinerons avec attention les trois amendements qui ont été déposés mais, *a priori*, nous voterons contre ce texte.

**M. Sacha Houlié (SOC).** Cette proposition de loi n'appelle pas beaucoup de commentaires. Elle vise à instituer une nouvelle procédure pour assurer le recouvrement de créances. Les acheteurs publics et les grandes entreprises se font souvent de la trésorerie grâce aux impayés, au détriment des petites entreprises. C'est évidemment inacceptable.

La procédure traditionnelle, l'injonction de payer, a fait l'objet en 2015 d'une simplification en matière civile, laquelle n'a pas amélioré le recouvrement de créances. Vous avez souligné à juste titre, monsieur le rapporteur, que cette nouvelle procédure a pour inconvénient de s'interrompre en cas de silence de la partie supposée débitrice. Elle a aussi pour conséquence de ne pas lier le contentieux pour l'envoyer devant le tribunal judiciaire ou le tribunal de commerce, lorsque le litige oppose deux commerçants. Ces écueils sont corrigés par le texte : à défaut d'une réponse dans un délai d'un mois après la sommation de payer, puis à l'issue d'un nouveau délai de huit jours, la créance peut être reconnue comme liquide et exigible et le commissaire de justice peut émettre un titre exécutoire – on comprend pourquoi la profession soutient avec force cette proposition de loi.

Une habilitation judiciaire reste néanmoins nécessaire : la procédure ne passe que par le greffe, certes, mais cela reste un passage par le tribunal de commerce. Et nous savons, pour avoir examiné la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice, que la pénurie de personnel touche autant les magistrats que les greffiers – raison pour laquelle nous avons prévu 1 800 greffiers supplémentaires pour 1 500 magistrats de plus. Nous avons même réussi à obtenir une revalorisation du métier de greffier, qui n'était pas prévue initialement par le garde des sceaux, pour favoriser les vocations. Il y a donc tout de même un passage devant le greffe du tribunal de commerce, ce qui limite l'intérêt de cette procédure.

Le seul autre reproche que l'on peut faire au texte est le manque de clarté qu'il induit. La procédure générale, l'injonction de payer, a le formidable avantage, en cas de contestation de la créance, de lier le contentieux et de le renvoyer au fond devant le tribunal de commerce. La nouvelle procédure introduite par le texte exclut la procédure simplifiée préexistante : elle vise au fond à régler un problème qui est insoluble, le défaut de paiement. Pour y faire face, sans doute faudrait-il augmenter le nombre d'agents de la DGCCRF (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) chargés de s'assurer du recouvrement des créances et de la réduction des délais de paiement : ce sont les deux enjeux

essentiels pour éviter les défaillances de très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME) dans notre pays.

**M. Arnaud Bonnet (EcoS).** Nous partageons le constat selon lequel les retards de paiement constituent un problème majeur pour la trésorerie et la stabilité financière des entreprises. Selon le rapport 2024 de l'Observatoire des délais de paiement, près de 13 milliards d'euros de trésorerie sont immobilisés au détriment des PME françaises. Les grandes entreprises sont particulièrement mauvaises élèves, puisque 50 % d'entre elles règlent leurs fournisseurs au-delà du délai légal de soixante jours.

Cette proposition de loi soulève néanmoins de nombreuses questions. La première concerne la déjudiciarisation de la procédure de recouvrement. Celle-ci n'est pas un problème en elle-même mais elle le devient quand l'argument principal en sa faveur est la réduction des délais, alors que la cause majeure de la lenteur de la justice est le manque de moyens. Est-ce vraiment la priorité des tribunaux de commerce et des professionnels du droit pour l'amélioration du fonctionnement de la justice commerciale ?

Cette proposition de loi soulève aussi la question de la privatisation de la justice. Retirer les tribunaux de l'équation constitue un danger, particulièrement lorsque les entreprises en conflit sont de taille inégale. Alors que la sous-traitance constitue une activité majeure de nombreuses TPE et PME, celles-ci vont-elles saisir directement leurs créances auprès de grandes entreprises qui sont leur principal voire leur seul client ? Cette situation concerne parfois des territoires entiers : dans ma circonscription par exemple, de nombreuses TPE et PME dépendent très fortement de Disneyland Paris. Imagine-t-on une PME de Torcy ou de Montévrain saisir une créance représentant trois mois de son chiffre d'affaires sur le compte bancaire d'une entité multinationale dont elle est dépendante ?

Même lorsqu'elles ne se trouvent pas dans cette situation, les TPE et PME ne seront évidemment pas à égalité, dans cette bataille, avec les grandes entreprises. Celles-ci disposent en effet de services juridiques compétents qui pourront déployer les moyens nécessaires pour recouvrer les créances auprès des plus petites.

Déjudiciariser, c'est donc retirer la protection de la justice et renforcer les inégalités structurelles entre TPE, PME et grandes entreprises.

Ce texte pose la question de ce qui est souhaité et désirable. La justice civile et commerciale à elle seule aurait largement mérité un projet de loi, avec une véritable étude d'impact et une consultation du Conseil d'État, ou une proposition de loi plus ambitieuse. Alors que 15 % seulement des affaires traitées par les juridictions relèvent du pénal, les rares hausses budgétaires semblent largement fléchées vers le pénitentiaire et la justice pénale. Cela dénote selon nous un déséquilibre d'appréciation.

Nous sommes en accord avec le sujet proposé mais en désaccord avec l'objet choisi. Nous proposerons des amendements et serons attentifs à la suite des travaux, mais il reste indispensable pour nous que les intérêts des TPE et PME soient davantage protégés et défendus.

**M. Philippe Latombe (Dem).** Nous le savons, les retards de paiement pèsent directement sur la trésorerie de nos PME, fragilisent leur compétitivité et menacent leur rentabilité. En 2024, cette situation s'est significativement dégradée, plaçant malheureusement la France au-dessus de la moyenne européenne : les 68 000 défaillances d'entreprises traduisent une hausse de 10 % en un an. S'il s'explique aussi par l'extinction progressive des dispositifs

de soutien liés à la crise sanitaire et par le recul économique de 2024, ce triste record révèle surtout une réalité préoccupante : la dégradation structurelle de la trésorerie de nos petites entreprises, asphyxiées par les impayés les retards de paiement.

Ce texte issu d'une initiative sénatoriale apporte une réponse utile et pragmatique. Trop souvent, de simples négligences ou des oublis accumulés ont des conséquences dramatiques sur la viabilité des entreprises. Il s'agit donc de cibler les créances commerciales dans le cadre d'une procédure déjudiciarisée, initiée à la demande du créancier auprès d'un commissaire de justice. En cas de reconnaissance de la dette par le débiteur, et s'il y a accord sur les modalités de paiement, le greffier du tribunal de commerce déclarera exécutoire le procès-verbal de non-contestation. Le Sénat a utilement précisé le caractère certain, liquide et exigible des créances concernées. Ce dispositif, qui s'inspire de celui qui existe pour les petites créances inférieures à 5 000 euros, deviendra par souci de cohérence l'unique procédure pour les créances commerciales ; il s'agit d'éviter tout chevauchement, tout en conservant l'avantage que constitue l'absence de plafond de montant.

Ce dispositif n'entrave en rien l'accès au juge ni le concours d'un avocat. Un simple refus suffit à arrêter la machine et ouvre la voie au recours traditionnel. Du reste, la procédure accorde un délai de contestation protecteur d'un mois et huit jours suivant la sommation de payer avant de caractériser la non-contestation. Profondément attaché à la simplification de la vie des entreprises, le groupe Démocrates soutiendra ce texte qui sera précieux pour alléger les trop nombreuses difficultés pesant sur leurs épaules.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Les entreprises françaises sont 86 % à avoir subi des retards de paiement en 2025, un chiffre en progression par rapport aux années précédentes. Ces retards se traduisent par l'immobilisation d'un important encours de trésorerie – certains parlent de 13 milliards d'euros, d'autres de 15 milliards –, pesant quasi exclusivement sur les PME et les TPE, dont les marges financières sont évidemment plus faibles. Selon la Banque de France, les grands donneurs d'ordres concentrent les retards les plus longs tandis que les PME sont majoritairement en position de créancières contraintes. La persistance de cette situation démontre l'ineffectivité partielle du droit existant, faute de contrôles systématiques et de sanctions réellement dissuasives.

Sous couvert de simplification du recouvrement des créances commerciales incontestées, cette proposition de loi opère une remise en cause profonde de garanties fondamentales. Vous organisez la déjudiciarisation massive d'un contentieux qui touche directement à la survie des entreprises, en particulier des plus fragiles, en confiant l'essentiel de la procédure au commissaire de justice et en reléguant le juge au second plan. En confiant au commissaire de justice le pouvoir de délivrer un titre exécutoire sans intervention préalable du juge, vous affaiblissez le contrôle juridictionnel en amont de la contrainte. Pour les PME les plus fragiles, le déplacement du centre de gravité de la justice vers des acteurs privés ne constitue pas un progrès mais une privatisation silencieuse de la fonction juridictionnelle.

De surcroît, ce texte ne remet pas en cause les pratiques économiques qui aboutissent à ces impayés, en particulier les relations profondément déséquilibrées entre petites entreprises et grands donneurs d'ordres. Au lieu de vous attaquer aux rapports de force, vous créez une nouvelle gamme de pansements sans traiter la cause de la plaie. Vous renversez la responsabilité sur le créancier. Votre texte ne corrige pas les retards de paiement ; pire, il renforce leur institutionnalisation. En l'état, notre groupe votera contre cette proposition de loi.

**M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur.** Je remercie les groupes qui soutiennent le texte. Vous indiquez, madame Martin, que celui-ci fragiliserait le droit à la défense. Je veux vous rassurer : la procédure prévoit qu'en cas de contestation, le juge reprendra la main. L'alinéa 11 de l'article 1<sup>er</sup> dispose ainsi que « La contestation de la créance par le débiteur dans ce délai met fin à la procédure de recouvrement, sans préjudice des droits du créancier d'agir en justice ». Quant à l'alinéa 15, il prévoit que « Le débiteur peut s'opposer au procès-verbal revêtu de la formule exécutoire ». Vous estimez aussi que ce texte favoriserait le blanchiment d'argent ; j'avoue ne pas comprendre le raisonnement menant à cette conclusion.

La situation que vous avez décrite en évoquant l'exemple des entreprises de votre circonscription, monsieur Bonnet, est précisément celle dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. Les secteurs économiques et les professions concernées expliquent que les petites entreprises se trouvant sous dépendance de grands groupes n'ont pas intérêt à une procédure devant un juge car, du fait de son caractère public et officiel, celle-ci peut altérer la relation commerciale.

Nous pensons que les nouvelles dispositions proposées, laissant place à une procédure à l'amiable, peuvent permettre de débloquer un certain nombre de situations ; c'est en tout cas le pari que nous faisons. Il est aussi remonté des auditions que ce texte aiderait principalement les PME et TPE et permettrait de rééquilibrer, autant que faire se peut, la relation avec des groupes dominants dans certains territoires.

**M. le président Florent Boudié.** Nous en venons à l'examen des amendements.

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 126-1 à L. 126-6 [nouveaux] et art. L. 641-1 du code des procédures civiles d'exécution, art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice) : *Création d'une procédure simplifiée de recouvrement des créances commerciales incontestées.*

*Amendement CL3 de M. Arnaud Bonnet*

**M. Arnaud Bonnet (EcoS).** Les retards de paiement constituent un phénomène structurel et documenté dont les effets dépassent largement le seul champ des relations commerciales. Les contrôles de la DGCCRF révèlent une prévalence élevée des anomalies : lors de campagnes récentes, près de 40 % des entreprises contrôlées étaient en infraction – sans doute faudrait-il davantage d'agents, comme l'a souligné notre collègue Houlié.

Dans ce contexte, nous demandons un rapport au gouvernement, afin d'objectiver l'ensemble du phénomène des impayés dans la sphère économique élargie et d'éclairer le Parlement sur les adaptations possibles du droit.

Si une réforme des procédures de recouvrement peut être envisagée, elle ne saurait faire l'économie d'une analyse des capacités effectives de l'État à faire respecter le droit existant en matière de délais de paiement. Au-delà de la mesure des retards, l'enjeu réside dans la capacité des administrations à contrôler, prévenir et sanctionner les pratiques illicites, ainsi qu'à accompagner les acteurs économiques les plus fragiles face à des partenaires de plus grande taille.

**M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur.** Je ne suis pas favorable à cet amendement de réécriture de l'article 1<sup>er</sup>, d'autant plus qu'il est satisfait : les informations que vous sollicitez entrent déjà dans le champ du rapport annuel publié par l'Observatoire des délais de paiement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL1 de Mme Elsa Faucillon*

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Étant opposés à ce texte, nous souhaitons à tout le moins ajouter un garde-fou à la procédure en instaurant un plafond de 10 000 euros. Ce montant est déjà utilisé comme référence en matière de représentation obligatoire devant les juridictions commerciales et il est cohérent avec l'objectif d'une procédure réellement simplifiée. Nous souhaitons ainsi préserver un équilibre acceptable entre l'efficacité que vous appelez de vos vœux et le respect de garanties fondamentales.

**M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur.** Avis défavorable. Le dispositif introduit par la loi dite « Macron » de 2015 avait fixé un seuil à 5 000 euros mais il avait eu une efficacité mitigée, en partie pour cette raison. Je propose de ne pas réitérer.

Je veux par ailleurs rassurer : le texte prévoit de nombreux garde-fous. Le débiteur conserve à tout moment la faculté de contester la créance et de mettre fin à la procédure ; les droits de chacun sont bien respectés.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL2 de M. Arnaud Bonnet*

**M. Arnaud Bonnet (EcoS).** Nous proposons de réserver la délivrance de titres exécutoires par les commissaires de justice aux seules petites et moyennes entreprises, afin d'éviter que le dispositif ne soit principalement mobilisé par de grandes entreprises au détriment de leurs partenaires économiques, notamment les plus fragiles. Ce ciblage permettra de mieux répondre à l'objectif affiché de réduction des délais de paiement, lesquels affectent prioritairement la trésorerie des PME. Il limitera dans le même temps les risques d'un déséquilibre accru dans les relations économiques, dans un contexte où les grandes entreprises disposent déjà d'outils juridiques et financiers plus robustes que les petites pour le recouvrement de leurs créances.

**M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur.** Je ne suis pas favorable à cet amendement qui me semble satisfait, dans la mesure où ce texte est destiné principalement aux TPE et aux PME. Il ne me paraît pas nécessaire d'ajouter un seuil relatif à la taille de l'entreprise, alors que les seuils ont rendu les dispositifs précédents inefficaces.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> non modifié.*

**Article 2 (nouveau)** (art. L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution) :  
*Mesures de coordination*

*La commission adopte l'article 2 non modifié.*

**Article 3 (nouveau)** (art. L. 125-1 du code des procédures civiles d'exécution) :  
*Exclusion des créances commerciales du champ d'application de la procédure simplifiée de recouvrement de petites créances*

*La commission adopte l'article 3 non modifié.*

*La commission adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.*

\*

\* \*

*La séance est levée à 18 heures 40.*



## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Pouria Amirshahi, Mme Anne Bergantz, M. Arnaud Bonnet, M. Florent Boudié, Mme Gabrielle Cathala, M. Vincent Caure, M. Jean-François Coulomme, Mme Elsa Faucillon, M. Jonathan Gery, M. Guillaume Gouffier Valente, Mme Monique Griseti, M. Sacha Houlié, M. Sébastien Huyghe, M. Jérémie Iordanoff, Mme Marietta Karamanli, M. Daniel Labaronne, M. Philippe Latombe, M. Éric Martineau, Mme Élisabeth Martin, Mme Andrée Taurinya, Mme Dominique Voynet

*Excusés.* - Mme Émilie Bonnivard, Mme Blandine Brocard, M. Harold Huwart, Mme Émeline K/Bidi, M. Giovanni William, Mme Caroline Yadan