

N° 330

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1996.

**PROJET DE LOI**

*relatif à la détention provisoire.*

PRÉSENTÉ

au nom de M. ALAIN JUPPÉ,

Premier ministre.

par M. JACQUES TOUBON,

Garde des Sceaux, ministre de la justice.

(Renvoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

**Droit pénal.** - *Détention provisoire - Ordre public - Référé-liberté - Code de procédure pénale.*

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

De nombreuses réformes sont intervenues au cours des dernières années pour modifier les dispositions du code de procédure pénale relatives à la détention provisoire. Certaines d'entre elles, qui tendaient à transférer, partiellement ou totalement, du juge d'instruction à d'autres autorités, le pouvoir de décider le placement en détention de la personne poursuivie, ont été abrogées avant même d'être appliquées ou quelques mois seulement après leur entrée en vigueur.

Ces différentes réformes montrent combien il est difficile d'instituer, dans un Etat démocratique soucieux de respecter les libertés individuelles et d'assurer l'exercice des droits de la défense, des dispositions qui autorisent l'autorité judiciaire à détenir des personnes poursuivies mais non encore définitivement condamnées, tout en empêchant les abus susceptibles d'en résulter.

Si le dispositif résultant de la loi du 24 août 1993 paraît, dans son ensemble, aboutir à un équilibre satisfaisant, en confiant au juge d'instruction la responsabilité d'ordonner une détention provisoire, sous le double contrôle, grâce à l'institution du "référé-liberté", de la chambre d'accusation et de son président, il demeure toutefois perfectible.

Plusieurs modifications législatives paraissent en effet nécessaires afin de limiter le nombre des personnes actuellement placées en détention provisoire, nombre qui demeure encore trop élevé.

Les dispositions du présent projet répondent aux trois objectifs suivants : restreindre les conditions de fond du placement en détention provisoire en précisant la référence à la notion d'ordre public (I), réduire la durée des détentions (II) et accroître l'efficacité du "référé-liberté" (III).

### **I - Préciser la référence à la notion d'ordre public**

Certains considèrent que le trouble à l'ordre public comme fondement de la détention provisoire devrait être supprimé, en raison de l'imprécision de ce critère et des abus qu'il autoriserait. Cette suppression avait d'ailleurs été proposée lors des débats qui ont précédé le vote de la loi du 4 janvier 1993. Le Parlement l'avait refusée en ce qui concerne le placement en détention provisoire, mais l'avait acceptée en ce qui concerne le maintien en détention lors du renvoi de la personne poursuivie devant le tribunal correctionnel. Dans un souci de cohérence, la loi du 24 août 1993 était ensuite revenue sur cette suppression partielle.

En réalité, les critiques concernant la notion d'ordre public doivent être grandement relativisées.

En premier lieu, on peut affirmer, bien qu'il n'existe pas de statistiques sur cette question précise, que les détentions provisoires motivées uniquement par référence au trouble à l'ordre public sont extrêmement rares. Le plus souvent, en effet, d'autres critères (risque de fuite, de pression, de concertation, de disparition des preuves ou de réitération de l'infraction) justifient également la détention. La suppression du critère de l'ordre public n'aurait dès lors qu'un effet réduit sur le nombre de placements en détention provisoire.

Il apparaît néanmoins que, dans quelques cas, la mise en détention est justifiée par la seule existence d'un trouble à l'ordre public. Par exemple, en cas de crime de sang commis par une personne totalement insérée pour laquelle il n'y a ni risque de fuite, ni risque de réitération, comme le cas d'assassinat par une personne de son conjoint, ou encore en cas d'infraction ayant causé, par les circonstances de sa commission ou par sa nature, une émotion considérable, comme le délit de profanation de cimetière commis en raison de la religion des victimes. La suppression du critère lié à l'ordre public rendrait impossible ces détentions dont la nécessité paraît pourtant indéniable.

Il paraît donc indispensable de conserver ce critère.

Il est en revanche nécessaire d'en préciser les contours, afin de mettre en évidence qu'il s'agit d'un motif de mise en détention provisoire qui ne peut être placé sur le même plan que les autres critères de détention prévus par l'article 144.

Il est donc proposé de définir ce critère par référence à la gravité de l'infraction, aux circonstances dans lesquelles elle a été commise ou à l'importance du préjudice qu'elle a causé.

Il est, en outre, proposé d'exiger l'existence d'un trouble exceptionnel à l'ordre public, auquel la détention est l'unique moyen de mettre fin. Cette rédaction est beaucoup plus contraignante que celle de l'actuel article 144 du code de procédure pénale, aux termes duquel le placement en détention provisoire peut être décidé dès lors qu'il est "nécessaire... pour préserver l'ordre public du trouble causé par l'infraction".

Il convient de noter que cette limitation du critère du trouble à l'ordre public n'aura pas de conséquence en ce qui concerne le traitement de la petite et moyenne délinquance. Depuis quelques années, les faits relevant de cette catégorie sont généralement l'objet de procédures judiciaires rapides (comparution immédiate, convocation par officier de police judiciaire ou par procès-verbal).

## II - Limiter la durée des détentions

Les statistiques les plus récentes montrent une légère augmentation de la durée moyenne des détentions provisoires. Cette augmentation est la conséquence directe de l'allongement des procédures d'instruction, qui a elle-même de nombreuses causes.

Elle résulte en premier lieu des difficultés auxquelles sont confrontées les juridictions du fait de l'inflation du contentieux pénal.

Elle découle également de la complexité croissante des affaires faisant l'objet d'une instruction, en raison des délais d'expertises, notamment dans les matières financières, et des délais d'exécution des commissions rogatoires internationales.

Enfin, l'exercice par les parties des droits nouveaux qui leurs ont été conférés par la loi du 4 janvier 1993, en dépit des tempéraments apportés par les lois ultérieures, complique sensiblement le déroulement des informations et allonge par voie de conséquence la durée de celles-ci. L'augmentation des contentieux portés devant les chambres d'accusation confirme ce constat.

Il faut souligner ici que ces juridictions, très occupées par ces contentieux nouveaux, doivent en outre assumer leur mission essentielle de contrôle des cabinets d'instruction de leur ressort.

C'est donc principalement par un accroissement de ses moyens que l'institution judiciaire pourra traiter les procédures dans des délais raisonnables, conformément aux exigences posées par les articles 5 et 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Quelques modifications législatives paraissent cependant envisageables afin de limiter la durée des détentions provisoires au cours des informations. Ces modifications n'ont pas pour objet d'instituer de nouveaux délais "butoir" à la durée totale de la détention provisoire, car des solutions trop drastiques risqueraient d'entraver la répression de la délinquance ou de la criminalité organisée. Mais elles tendent principalement à renforcer les exigences posées par la loi en ce qui concerne le renouvellement de la détention.

En premier lieu, il est proposé de modifier les conditions de renouvellement de la détention en matière criminelle au-delà d'un an. Actuellement, il suffit d'un seul renouvellement tous les ans. Il paraît plus raisonnable de prévoir que ce renouvellement doit au minimum intervenir tous les six mois (le délai étant de quatre mois en matière correctionnelle). Il peut, à cet égard, être rappelé que, jusqu'à la réforme de 1970, la détention provisoire - dite alors "préventive" - devait faire l'objet d'une décision expresse de prolongation, en matière correctionnelle comme en matière criminelle, tous les quatre mois.

En second lieu, il paraît opportun d'inscrire dans le code de procédure pénale le principe du respect du délai raisonnable, posé par les articles 5 et 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et d'en tirer les conséquences procédurales.

L'énoncé du principe, qui prend en compte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, figurera ainsi dans un nouvel article 144-1 du code de procédure pénale, selon lequel la durée de la détention provisoire ne devra pas excéder un délai raisonnable, au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité. Ce nouvel article rappellera également que le juge d'instruction doit immédiatement mettre fin à une détention provisoire - sans attendre une demande de mise en liberté - dès que les conditions posées par l'article 144 du code de procédure pénale ne sont plus remplies.

Enfin, il est proposé d'inscrire dans le code de procédure pénale l'obligation pour le juge d'instruction d'indiquer, lorsque la détention dépassera un an, les éléments justifiant la poursuite de l'information ainsi que le délai prévisible d'achèvement de la procédure.

En pratique, de nombreux juges d'instruction procèdent déjà ainsi lorsqu'ils motivent des prolongations dans des procédures particulièrement longues, et les chambres d'accusation n'hésitent pas à mettre en liberté les personnes détenues dans des affaires dont la durée leur semble excéder un délai raisonnable. Mais en l'absence de dispositions expresses dans la loi, la chambre criminelle de la Cour de cassation n'est pas véritablement en mesure d'exercer son contrôle sur ces motivations, comme elle le fait s'agissant des conditions de fond prévues par l'article 144. Les nouvelles dispositions lui permettront d'exercer un tel contrôle.

Toutefois, l'obligation faite au juge d'instruction, lorsque la détention excède un an, d'expliquer les raisons de la poursuite de la procédure, ne doit pas avoir pour effet d'empêcher le déroulement de certaines informations, notamment en matière de criminalité organisée ou de terrorisme, parce que le juge devrait faire connaître à l'avance le détail des actes qu'il va accomplir. Aussi, le dernier alinéa du nouvel article 145-3 prévoit-il expressément que le magistrat instructeur n'est pas tenu d'indiquer la nature des investigations restant à effectuer, notamment lorsque cette indication risquerait d'entraver l'accomplissement de ces investigations.

### **III - Renforcer l'efficacité du "référé-liberté"**

La procédure dite de "référé-liberté", instituée par la loi du 24 août 1993, et qui résulte d'une proposition du sénateur Jacques Larché, président de la commission des lois du Sénat, constitue une garantie essentielle contre les détentions abusives. Après plusieurs années de mise en oeuvre, il paraît possible de lui apporter quelques améliorations.

Actuellement l'article 187-1 du code de procédure pénale permet au président de la chambre d'accusation de déclarer suspensif un appel formé contre une décision de mise en détention.

Il en résulte, d'une part, que la mise en liberté est subordonnée au caractère "manifestement" infondé de la détention (puisque le président, contrairement à la chambre d'accusation, ne statue pas "sur le fond") et, d'autre part, que la chambre d'accusation doit toujours se réunir, même si l'appel a été déclaré suspensif, alors que, dans cette hypothèse, l'infirmité de l'ordonnance du juge d'instruction est normalement automatique. Il en résulte, en outre, que le président de la chambre d'accusation n'a logiquement le choix qu'entre deux solutions (déclarer ou non l'appel suspensif), mais qu'il ne peut ordonner un contrôle judiciaire.

Le présent projet de loi propose de permettre à la personne qui fait appel de demander au président de la chambre d'accusation de statuer immédiatement sur cet appel, sans attendre l'audience de la juridiction. Ce magistrat pourra alors soit infirmer l'ordonnance du juge, en ordonnant le cas échéant un contrôle judiciaire, soit renvoyer l'examen de l'appel devant la chambre. En revanche, il ne pourra pas, statuant seul, confirmer la décision de placement en détention. Bien évidemment, la chambre d'accusation n'aura pas à statuer si son président a infirmé la décision du juge d'instruction.

Le "référé-liberté", devenu ainsi une sorte d'appel en deux phases, aura pour conséquence que la détention ordonnée par le juge d'instruction pourra être infirmée par un magistrat statuant en juge unique, alors qu'elle ne pourra être confirmée que par une formation collégiale.

Par rapport au dispositif actuel, les avantages sont triples : le président ordonnera la mise en liberté si la détention ne lui paraît pas justifiée au regard des dispositions de l'article 144, et pas uniquement si elle est "manifestement" infondée ; il pourra placer la personne sous contrôle judiciaire ; la chambre d'accusation ne sera pas obligée de se réunir si la mise en liberté a été ordonnée.

#### **IV - Application dans les territoires d'outre-mer et entrée en vigueur**

L'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi, qui est étendue aux territoires d'outre-mer par l'article 9 du projet, est fixée au 1er octobre 1996 par l'article 10.

## PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la détention provisoire, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le Garde des Sceaux, ministre de la justice, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

### Article premier.

Le 2° de l'article 144 du code de procédure pénale est remplacé par un 2° et un 3° ainsi rédigés:

"2° Lorsque cette détention est l'unique moyen de protéger la personne mise en examen, de garantir son maintien à la disposition de la justice, de mettre fin à l'infraction ou de prévenir son renouvellement.

"3° Lorsque l'infraction, en raison de sa gravité, des circonstances de sa commission ou de l'importance du préjudice qu'elle a causé, a provoqué un trouble exceptionnel à l'ordre public, auquel la détention est l'unique moyen de mettre fin."

### Art. 2.

Il est inséré, après l'article 144 du code de procédure pénale, un article 144-1 ainsi rédigé :

"Art. 144-1.- La détention provisoire ne peut excéder une durée raisonnable, au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité.

"Le juge d'instruction doit ordonner la mise en liberté immédiate de la personne placée en détention provisoire, selon les modalités prévues par l'article 147, dès que les conditions prévues à l'article 144 ne sont plus remplies."

Art. 3.

La quatrième phrase du troisième alinéa de l'article 145-1 du code de procédure pénale est complétée par les mots : "sous réserve des dispositions de l'article 145-3".

Art. 4.

A la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 145-2 du code de procédure pénale, les mots : "un an" sont remplacés par les mots : "six mois". La dernière phrase de ce même alinéa est complétée par les mots : ", sous réserve des dispositions de l'article 145-3".

Art. 5.

L'article 145-3 du code de procédure pénale devient l'article 145-4 et l'article 145-3 est ainsi rédigé :

*"Art. 145-3.* - En toute matière, lorsque la durée de la détention provisoire excède un an, les décisions ordonnant son éventuelle prolongation ou rejetant les demandes de mise en liberté doivent comporter, outre l'énoncé des considérations de droit et de fait exigées par les dispositions de l'article 144, les indications qui justifient la poursuite de l'information et le délai prévisible d'achèvement de la procédure.

"Le juge d'instruction n'est toutefois pas tenu d'indiquer la nature des investigations auxquelles il a l'intention de procéder, notamment lorsque cette indication risquerait d'entraver l'accomplissement de ces investigations."

Art. 6.

La dernière phrase du troisième alinéa de l'article 179 du code de procédure pénale est remplacée par les phrases suivantes :

"En cas de maintien en détention provisoire, les éléments de l'espèce expressément énoncés dans l'ordonnance doivent justifier cette mesure particulière par la nécessité d'empêcher une pression sur les témoins ou les victimes, de prévenir le renouvellement de l'infraction, de protéger le prévenu ou de garantir son maintien à la disposition de la justice. La même ordonnance peut également être prise lorsque l'infraction, en raison de sa gravité, des circonstances de sa commission ou de l'importance du préjudice qu'elle a causé, a



provoqué un trouble exceptionnel à l'ordre public auquel le maintien en détention provisoire demeure l'unique moyen de mettre fin."

Art. 7.

Les trois premiers alinéas de l'article 187-1 du code de procédure pénale sont remplacés par les six alinéas suivants :

"En cas d'appel d'une ordonnance de placement en détention provisoire, la personne mise en examen ou le procureur de la République peut, si l'appel est interjeté au plus tard le jour suivant la décision de placement en détention, demander au président de la chambre d'accusation ou, en cas d'empêchement, au magistrat qui le remplace d'examiner immédiatement son appel sans attendre l'audience de la chambre d'accusation. Cette demande doit, à peine d'irrecevabilité, être formée en même temps que l'appel devant la chambre d'accusation. La personne mise en examen, son avocat ou le procureur de la République peut joindre toutes observations écrites à l'appui de la demande.

"Le président de la chambre d'accusation ou le magistrat qui le remplace statue au plus tard le troisième jour ouvrable suivant la demande, au vu des éléments du dossier de la procédure, par une ordonnance non motivée qui n'est pas susceptible de recours.

"Le président de la chambre d'accusation ou le magistrat qui le remplace peut, s'il estime que les conditions prévues par l'article 144 ne sont pas remplies, infirmer l'ordonnance du juge d'instruction et ordonner la remise en liberté de la personne. La chambre d'accusation est alors dessaisie.

"Dans le cas contraire, il doit renvoyer l'examen de l'appel à la chambre d'accusation.

"S'il infirme l'ordonnance du juge d'instruction, le président de la chambre d'accusation ou le magistrat qui le remplace peut ordonner le placement sous contrôle judiciaire de la personne mise en examen.

"Si l'examen de l'appel est renvoyé à la chambre d'accusation, la décision est portée à la connaissance du procureur général. Elle est notifiée à la personne mise en examen par le greffe de l'établissement pénitentiaire qui peut, le cas échéant, recevoir le désistement d'appel de cette dernière."

**Art. 8.**

Au troisième alinéa de l'article 396 et au deuxième alinéa de l'article 397-3 du code de procédure pénale, les mots : "par référence aux dispositions des 1° et 2° de l'article 144" sont remplacés par les mots : "par référence aux dispositions des 1°, 2° et 3° de l'article 144".

**Art. 9.**

La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte.

**Art. 10.**

La présente loi entrera en vigueur le 1er octobre 1996.

Fait à Paris, le 24 avril 1996

*Signé* : ALAIN JUPPÉ

Par le Premier ministre :

Le Garde des Sceaux, ministre de la justice,

*Signé* : JACQUES TOUBON