

N° 299

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 février 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales,

Par Mme Brigitte LHERBIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir le numéro :

Sénat : 621 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA PROPOSITION DE LOI : SOUMETTRE LES PERSONNES CONDAMNÉES POUR DES VIOLENCES CONJUGALES À UN RÉGIME DÉROGATOIRE D'EXÉCUTION ET D'AMÉNAGEMENT DES PEINES D'EMPRISONNEMENT	8
A. LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES, UN COMBAT TOUJOURS D'ACTUALITÉ.....	8
1. <i>Les violences conjugales, une réalité trop peu dénoncée</i>	8
2. <i>La protection civile et pénale des victimes de violences conjugales</i>	9
3. <i>La préservation des intérêts de la victime en matière d'exécution des peines</i>	9
B. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI : RÉDUIRE LES POSSIBILITÉS D'AMÉNAGEMENT ET DE RÉDUCTION DE PEINE POUR LES AUTEURS DE VIOLENCES CONJUGALES	10
1. <i>L'exclusion du bénéfice de certaines modalités d'exécution et de certains aménagements de peines d'emprisonnement</i>	11
2. <i>L'exclusion du bénéfice des crédits de réduction de peine</i>	13
II. LA POSITION DE LA COMMISSION : NE PAS ADOPTER UN TEXTE QUI SOULÈVE DE RÉELLES DIFFICULTÉS JURIDIQUES ET PRATIQUES	14
A. DES DIFFICULTÉS JURIDIQUES ET PRATIQUES CERTAINES	14
1. <i>Une proposition contre-productive pour la prévention de la récidive</i>	14
a) <i>Le risque de sorties sèches et d'un moindre suivi des personnes condamnées pour violences conjugales</i>	14
b) <i>Un moindre suivi post-sentenciel</i>	15
2. <i>Une rupture d'égalité non justifiée</i>	16
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DU DROIT DE L'EXÉCUTION DES PEINES ET D'UNE MEILLEURE PROTECTION DES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES	17
1. <i>La nécessité d'une réforme globale du droit de l'exécution des peines</i>	17
2. <i>Une indispensable amélioration de la protection des victimes de violences conjugales</i>	18
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
ANNEXE.....	27
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	29
TABLEAU COMPARATIF	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 14 février 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Brigitte Lherbier, rapporteur**, sur la proposition de loi n° 621 (2016-2017) sur **le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales**, présentée par Mme Françoise Laborde et plusieurs de ses collègues.

Tout en partageant l'objectif des auteurs de la proposition de loi d'améliorer la lutte contre les violences conjugales, le rapporteur a relevé que les dispositions proposées soulevaient **d'importantes difficultés juridiques et pratiques**.

Elle a indiqué que **l'article 1^{er}** de la proposition de loi aurait pour conséquence **d'empêcher le prononcé de certaines mesures probatoires encadrant les sorties de détention** (mesures de semi-liberté, de placement à l'extérieur, *etc.*), alors que celles-ci pourraient permettre de **réduire le risque de récidive**.

Tout en soulignant la nécessité **d'une réforme des crédits de réduction de peine**, elle a estimé que la création d'un régime dérogatoire concernant les auteurs de violences conjugales, prévue à **l'article 2**, porterait atteinte au principe d'égalité devant la loi et que **le champ des infractions retenues** pour l'application de ces dispositions apparaissait **d'inégale gravité**, contrairement à celui des infractions terroristes dont les auteurs font l'objet d'un régime dérogatoire d'exécution des peines.

Le rapporteur a par ailleurs observé que la proposition de loi serait **sans conséquence sur les possibilités d'aménager *ab initio* les peines d'emprisonnement prononcées d'une durée inférieure ou égale à deux ans** (un an en état de récidive légale) ou de prononcer une mesure de placement sous surveillance électronique.

Enfin, elle a rappelé qu'avec l'adoption en octobre 2017 de la proposition de loi n° 641 (2016-2017) *d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice*, présentée par M. Philippe Bas, la commission des lois avait déjà proposé une **réforme d'envergure du régime de l'exécution des peines**.

Sur son rapport, **la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi**.

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer, en première lecture, sur la proposition de loi n° 621 (2016-2017) *sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales*, présentée par Mme Françoise Laborde et plusieurs de nos collègues.

Alors que l'égalité entre les femmes et les hommes a été déclarée grande cause nationale du quinquennat par le Président de la République en novembre 2017, la présente proposition de loi vient souligner la prégnance des violences conjugales en France.

Selon l'auteure de la proposition de loi, les aménagements de peine et les crédits de réduction de peine entraînent un sentiment d'impunité pour les auteurs de ces violences et un sentiment de grande incompréhension chez les victimes et leurs proches.

La proposition de loi tend en conséquence à prévoir la création d'un régime dérogatoire en matière d'exécution des peines, applicable aux seuls auteurs de violences conjugales : ces derniers seraient exclus de certaines possibilités d'aménagement ou d'exécution des peines.

Alors que les conclusions du cinquième chantier de la justice sur le sens et l'efficacité des peines viennent d'être rendues¹, cette proposition de loi est une nouvelle occasion de s'interroger sur l'efficacité et l'efficience de notre régime de l'exécution des peines.

Votre commission des lois et le Sénat ont proposé récemment plusieurs modifications substantielles de ce régime, d'abord avec l'adoption au mois de janvier 2017 de la proposition de loi n° 126 (2016-2017) *tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale*, présentée par MM. François-Noël Buffet, Bruno Retailleau et plusieurs de nos collègues, puis la publication du rapport d'information « *Cinq ans pour sauver la justice !*² » suivie de l'adoption

¹ M. Bruno Cotte et M^e Julia Minkowski, « Sens et efficacité des peines », cinquième chantier de la justice. Le rapport est consultable à l'adresse suivante :

www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_Livret_05.pdf

² Rapport d'information n° 495 (2016-2017) de M. Philippe Bas président-rapporteur, et Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 4 avril 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>

au mois d'octobre 2017 de la proposition de loi n° 641 *d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice*, présentée par le président de votre commission, notre collègue Philippe Bas.

Si des progrès substantiels doivent encore être accomplis pour protéger les victimes des violences conjugales, votre commission estime que la création d'un régime de l'exécution des peines dérogatoire pour les auteurs de violences conjugales risquerait de déséquilibrer notre droit de l'exécution des peines sans améliorer la prévention de la récidive.

I. LA PROPOSITION DE LOI : SOUMETTRE LES PERSONNES CONDAMNÉES POUR DES VIOLENCES CONJUGALES À UN RÉGIME DÉROGATOIRE D'EXÉCUTION ET D'AMÉNAGEMENT DES PEINES D'EMPRISONNEMENT

A. LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES, UN COMBAT TOUJOURS D'ACTUALITÉ

1. Les violences conjugales, une réalité trop peu dénoncée

En 2016¹, 123 femmes et 34 hommes ont été tués par leur conjoint ou ex-conjoint, concubin ou ex-concubin, partenaire ou ex-partenaire d'un pacte civil de solidarité. 110 000 victimes de violences commises par leur conjoint ou ex-conjoint, concubin ou ex-concubin, partenaire ou ex-partenaire d'un pacte civil de solidarité, âgées de plus de 18 ans, ont déposé plainte auprès des services de police ou de gendarmerie - 88 % des plaintes concernaient des victimes de sexe féminin - et 17 660 personnes ont été condamnées pour des violences sur leur conjoint ou ex-conjoint, concubin ou ex-concubin, partenaire ou ex-partenaire d'un pacte civil de solidarité .

Commis dans l'intimité, le huis clos du foyer conjugal, les faits de violences conjugales sont insuffisamment portés à la connaissance de la justice. Selon une enquête réalisée entre 2012 et 2017², moins d'une femme sur cinq victime de violences au sein du couple déclare avoir déposé plainte. Tous les milieux socio-culturels seraient concernés.

Enjeu essentiel des politiques publiques, la lutte contre les violences conjugales, qui touchent principalement les femmes, a fait l'objet de cinq plans interministériels depuis 2005 et motivé de nombreuses modifications législatives.

¹ Selon les chiffres du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice cités dans la lettre n° 12 de l'observatoire national des violences faites aux femmes (novembre 2017). Le document est consultable à l'adresse suivante :

http://stop-violences-femmes.gouv.fr/IMG/pdf/lettre_observatoire_novembre_2017_-no12.pdf

² Enquêtes « Cadre de vie et sécurité (CVS) » 2012 à 2017, Institut national de la statistique et des études économiques, Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) et Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI).

2. La protection civile et pénale des victimes de violences conjugales

De nombreuses dispositions civiles et pénales tendent à protéger les victimes des violences conjugales.

Depuis 1994, les peines encourues par les auteurs de violences sont aggravées lorsqu'elles ont été infligées par le conjoint ou par le concubin de la victime. Depuis la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 *renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs*, cette circonstance aggravante a été élargie au partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité (PACS), ainsi qu'à son ancien conjoint, concubin ou partenaire d'un PACS lorsque les violences ont été infligées en raison des relations ayant existé entre eux.

Depuis la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 *relative au divorce*, le droit civil organise également « l'éviction » de l'auteur des violences conjugales du domicile commun : lorsque les violences exercées par l'un des époux mettent en danger son conjoint et/ou un ou plusieurs enfants, le juge aux affaires familiales peut statuer, en amont de la procédure de divorce, sur la résidence séparée des époux. Une mesure d'éviction peut également être prononcée dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Depuis la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance*, les personnes reconnues coupables de violences conjugales peuvent également être condamnées à un suivi socio-judiciaire.

Une ordonnance de protection des victimes de violences conjugales peut également être délivrée en urgence par le juge aux affaires familiales, depuis la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 *relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein du couple et aux incidences de ces dernières sur les enfants*. Le juge peut également retirer l'autorité parentale au parent condamné comme auteur ou complice d'un crime sur l'autre parent. Cette même loi a également prévu un dispositif de télé-protection, appelé « téléphone grave danger » (TGD), permettant d'alerter les autorités en cas de violation par l'auteur de violences conjugales d'une interdiction de rencontrer la victime. Ce dispositif a été généralisé par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 *pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*.

3. La préservation des intérêts de la victime en matière d'exécution des peines

En application de l'article 707 du code de procédure pénale, l'autorité judiciaire est **tenue de garantir la prise en compte des intérêts de la victime, sa tranquillité et sa sûreté**. La victime a également **le droit d'être informée**, si elle le souhaite, de la fin de l'exécution d'une peine privative de liberté.

Préalablement à toute **sortie d'incarcération**, les juridictions de l'aménagement des peines doivent évaluer les conséquences d'une telle décision sur les intérêts de la victime. Elles doivent notamment **apprécier le risque que le condamné puisse se retrouver en sa présence**. Si elles l'estiment opportun, avant leur prise de décision, elles peuvent informer la victime ou la partie civile, directement ou par l'intermédiaire de son avocat, de la possibilité de présenter des observations par écrit dans un délai de quinze jours à compter de la notification de cette information.

En outre, s'il apparaît qu'il existe un risque que le condamné puisse se retrouver en présence de la victime ou de la partie civile et qu'il faille, au regard de la nature des faits ou de la personnalité de l'intéressé, éviter une telle rencontre, les juridictions de l'application des peines assortissent toute décision entraînant la cessation de l'incarcération d'une **interdiction d'entrer en relation avec la victime et, le cas échéant, de paraître à proximité de son domicile ou de son lieu de travail**. Une telle interdiction doit être prononcée lorsque la personne a été condamnée pour l'une des infractions visées à l'article 706-47 du code de procédure pénale (infractions sexuelles et infractions commises à l'encontre des mineurs).

B. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI : RÉDUIRE LES POSSIBILITÉS D'AMÉNAGEMENT ET DE RÉDUCTION DE PEINE POUR LES AUTEURS DE VIOLENCES CONJUGALES

Actuellement, les auteurs d'infractions commises à l'encontre de leur conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité (PACS) bénéficient du régime de droit commun de l'exécution et de l'aménagement des peines.

La proposition de loi présentée par Mme Françoise Laborde et plusieurs de nos collègues a pour objet de les soumettre à un régime dérogatoire, afin notamment de mettre un terme à la non-exécution des « petites » peines d'emprisonnement lorsqu'elles concernent un auteur de violences conjugales.

Le champ des infractions¹ retenues pour l'application des articles de la proposition de loi appelle plusieurs remarques : en premier lieu, il recouvre des violences d'inégale gravité (excluant l'homicide mais incluant le harcèlement téléphonique par exemple). En second lieu, certaines infractions pénales, notamment celles liées à la répression des violences faites en groupe (bande organisée, embuscade, etc.) ne peuvent, par définition, être commises à l'encontre d'une victime par son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité.

¹ La liste exhaustive de ces infractions figure en annexe du présent rapport.

1. L'exclusion du bénéfice de certaines modalités d'exécution et de certains aménagements de peines d'emprisonnement

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à **exclure les personnes condamnées et incarcérées pour certaines infractions¹**, lorsque ces infractions ont été commises à l'encontre de leur conjoint, de leur concubin ou de leur partenaire d'un pacte civil de solidarité, **du bénéfice de certaines mesures d'exécution ou d'aménagement de peine prononcées** par le juge de l'application des peines dans les conditions prévues par les articles 720-1 et 723-1 du code de procédure pénale.

• *Les mesures d'exécution des peines prononcées en application de l'article 720-1 du code de procédure pénale*

En application de l'article 720-1 du code de procédure pénale, **toute personne condamnée, en matière correctionnelle**, à une peine privative de liberté d'une durée inférieure ou égale à **deux ans** ou dont le reliquat de peine n'excède pas deux ans (ou un an en cas de récidive légale) peut demander au juge de l'application des peines de **suspendre ou fractionner l'exécution** de ladite peine, **pour un motif grave d'ordre médical, familial, professionnel ou social**.

La **suspension de la peine** est une mesure juridictionnelle qui permet de reporter l'exécution de la peine.

Le **fractionnement de la peine** est une mesure juridictionnelle qui autorise le condamné à exécuter sa peine sous forme de fractions d'une durée minimale de deux jours sur une période ne pouvant excéder quatre ans.

• *Les aménagements de peine prononcés en application de l'article 723-1 du code de procédure pénale*

En application de l'article 723-1 du code de procédure pénale, toute personne condamnée à une **peine privative de liberté** inférieure ou égale à **deux ans** ou dont le reliquat de peine n'excède pas deux ans (ou un an en cas de récidive légale) peut demander au juge de l'application des peines ou au tribunal de l'application des peines de lui accorder :

- une **mesure de semi-liberté**, lui permettant de quitter l'établissement pénitentiaire durant la journée, notamment pour travailler ou suivre une formation, à condition de le réintégrer selon les obligations fixées par le juge ou le tribunal de l'application des peines ;

- ou une **mesure de placement à l'extérieur**, qui astreint le condamné à effectuer des activités en dehors de l'établissement pénitentiaire.

¹ La liste exhaustive de ces infractions figure en annexe du présent rapport.

Ces mesures peuvent également être prononcées par le juge de l'application des peines ou le tribunal de l'application des peines **à titre probatoire à une libération conditionnelle**.

Le placement à l'extérieur

La mesure de placement à l'extérieur peut s'exercer selon deux modalités différentes.

Le placement à l'extérieur sans surveillance de l'administration pénitentiaire permet à la personne condamnée d'exercer des activités en dehors de l'établissement pénitentiaire (emploi, formation, traitement médical, participation essentielle à la vie de la famille ou tout autre projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion) sous le contrôle de l'administration. La personne condamnée peut, le cas échéant, être prise en charge par une association ayant conclu une convention avec l'administration pénitentiaire. La juridiction détermine les conditions d'exécution de la mesure en fonction du projet présenté (nature de l'activité, horaires de sortie, conditions de prise en charge, conditions de rémunération) et peut imposer au condamné des obligations (de soins, d'indemnisation de la victime...).

Le placement à l'extérieur sous surveillance de l'administration pénitentiaire permet à une personne détenue d'effectuer des travaux à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire sous la surveillance du personnel pénitentiaire. Ces travaux peuvent être exécutés pour le compte d'une administration, d'une collectivité publique ou éventuellement de toute autre personne physique ou morale.

Depuis la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste*, les personnes condamnées pour certaines infractions relevant du terrorisme ne peuvent plus bénéficier d'un placement à l'extérieur.

Au 1^{er} janvier 2018, 885 personnes sous écrou bénéficiaient d'un placement à l'extérieur.

En revanche, l'article 1^{er} de la proposition de loi maintiendrait :

- la possibilité, pour le tribunal correctionnel, d'aménager *ab initio*, au stade du jugement, les peines d'emprisonnement prononcées ;
- la procédure d'examen systématique par le juge de l'application des peines, en vue d'un aménagement, des peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans des condamnés non incarcérés, en application des articles 474 et 723-15 du code de procédure pénale ;
- la possibilité, pour le juge de l'application des peines ou le tribunal de l'application des peines, de prononcer une mesure de placement sous surveillance électronique à l'issue d'une incarcération, en application de l'article 723-7 du code de procédure pénale.

2. L'exclusion du bénéfice des crédits de réduction de peine

L'article 2 de la proposition de loi vise à **exclure les personnes condamnées pour certaines infractions¹**, lorsque celles-ci ont été commises à l'encontre de leur conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité, **du bénéfice des crédits de réduction de peine prévus par l'article 721-1-1 du code de procédure pénale.**

Créées par la loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 *simplifiant et complétant certaines dispositions relatives à la procédure pénale*, **les réductions de peine** permettaient initialement de réduire la peine privative de liberté prononcée par la juridiction de jugement en cas de « *bonne conduite* » du condamné : la situation de chaque condamné était examinée au moins une fois par an par la commission et le juge de l'application des peines, pour décider ou non l'octroi d'une réduction de peine.

En pratique, contrairement aux réductions de peine dites « supplémentaires », qui peuvent seulement être accordées en cas d'efforts sérieux de réadaptation sociale, ces réductions de peine pour « bonne conduite » étaient attribuées de façon **quasi-systématique**.

Aussi, afin d'alléger la charge des juridictions de l'application des peines, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité* a-t-elle remplacé le système individualisé d'examen annuel de la situation du condamné par **l'attribution automatique à chaque détenu d'un crédit de réduction de peine, remis en cause éventuellement en cas de mauvaise conduite.**

Actuellement, en application de l'article 721 du code de procédure pénale, chaque condamné à une peine d'emprisonnement² bénéficie, dès son incarcération, d'un **crédit de réduction** de peine de trois mois pour la première année et de deux mois pour les années suivantes. Si la peine exécutée est inférieure à un an, le crédit accordé est de sept jours par mois.

En cas de mauvaise conduite du condamné en détention, le juge de l'application des peines peut ordonner le retrait de ce crédit de réduction de peine.

Après la libération du condamné, si celui-ci commet une nouvelle infraction pendant la période correspondant aux réductions de peine accordées, le tribunal correctionnel peut ordonner le retrait de ces réductions de peine et sa réincarcération. L'exécution de cette peine est cumulative avec toute nouvelle peine privative de liberté prononcée pour la nouvelle infraction commise.

¹ La liste exhaustive de ces infractions figure en annexe du présent rapport.

² À l'exception des personnes condamnées à une peine privative de liberté pour une ou plusieurs infractions terroristes prévues aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal (à l'exclusion de celles mentionnées aux articles 421-2-5 et 421-2-5-2 du même code).

II. LA POSITION DE LA COMMISSION : NE PAS ADOPTER UN TEXTE QUI SOULÈVE DE RÉELLES DIFFICULTÉS JURIDIQUES ET PRATIQUES

L'analyse des dispositions de la proposition de loi fait apparaître un risque de remise en cause de la cohérence de notre régime d'exécution des peines sans bénéfice avéré sur la prévention de la récidive.

A. DES DIFFICULTÉS JURIDIQUES ET PRATIQUES CERTAINES

Cette exclusion systématique des « auteurs de violences conjugales » de certaines mesures d'exécution ou d'aménagement des peines paraît inadaptée et contraire au principe d'égalité devant la loi.

1. Une proposition contre-productive pour la prévention de la récidive

a) Le risque de sorties sèches et d'un moindre suivi des personnes condamnées pour violences conjugales

Selon les magistrats entendus par votre rapporteur, **l'exclusion systématique des « auteurs de violences conjugales » des mesures d'aménagement des peines** prononcées dans les conditions prévues aux articles 720-1 et 723-1 du code de procédure pénale, serait **contre-productive pour prévenir le risque de récidive**.

En effet, sans l'application des articles 720-1 et 723-1 du code de procédure pénale, les condamnés sortiraient d'incarcération de manière « sèche sans mesure probatoire, c'est-à-dire sans pouvoir faire l'objet de certaines mesures utiles pour les encadrer et les accompagner. Or les mesures de placement extérieur ou de semi-liberté sont particulièrement utiles pour garantir l'éviction de la personne condamnée du domicile conjugal tout en en assurant sa prise en charge.

Contrairement aux infractions terroristes, les violences conjugales sont des infractions qui s'inscrivent dans une problématique de relations interpersonnelles, pour lesquelles il paraît plus aisé d'agir sur les causes du passage à l'acte.

Pour ces infractions qui demandent un suivi particulier en détention et après l'incarcération, il semble **paradoxal de réduire la palette des mesures pouvant être prononcées par les juridictions de l'application des peines** pour accompagner le retour progressif à la liberté des auteurs de violences conjugales.

Destinée à faire en sorte que les condamnés effectuent l'intégralité de leur peine d'emprisonnement, la proposition de loi serait sans effet sur l'aménagement *ab initio*, par la juridiction de jugement ou le juge de

l'application des peines, des peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans (un an en cas de récidive), en l'absence de mandat de dépôt (prévue par les articles 474 et 723-15 du code de procédure pénale). Elle pourrait même inciter les juridictions à prononcer des peines plus faibles.

b) Un moindre suivi post-sentenciel

Le temps correspondant à tout ou partie des crédits de réduction de peine accordés à un condamné constituent l'assiette de plusieurs mesures de **suivi post-sentenciel**. Pendant cette période, un condamné sortant d'incarcération peut être soumis à **plusieurs mesures de suivi destinées à favoriser sa réinsertion**, à prévenir la récidive et à protéger les victimes.

- En premier lieu, ces réductions de peine peuvent être utilisées pour l'application du « **suivi post-libération** » ou « **suivi fin de peine** » (article 721-2 du code de procédure pénale).

Le juge de l'application des peines peut soumettre le condamné à des **mesures d'aide et de contrôle, à des obligations et à des interdictions¹ applicables après sa libération**, pour une durée qui ne peut excéder la durée cumulée des réductions de peine dont il a bénéficié.

Ce dispositif est applicable à toute personne condamnée à une peine privative de liberté qui n'a pas bénéficié d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un suivi socio-judiciaire et pour laquelle ne peut être prononcée une mesure de surveillance judiciaire.

En cas de non-respect de ces mesures, obligations ou interdictions, le juge de l'application des peines peut retirer ces réductions de peine et ordonner la réincarcération de la personne.

- Une **autre modalité** de suivi post-sentenciel peut être imposée à un condamné après sa libération, sur le fondement de la durée des réductions de peine dont il a bénéficié : en application du II de l'article 721-2 du code de procédure pénale, le condamné peut avoir **l'interdiction d'entrer en relation avec la victime pendant une durée qui ne peut excéder le total des réductions de peine** dont il a bénéficié pendant son incarcération, cette interdiction pouvant être assortie de **l'obligation d'indemniser la partie civile**.

En cas d'inobservation de ces obligations et interdictions, le juge de l'application des peines peut retirer ces réductions de peine et ordonner la réincarcération de la personne.

- Enfin, les personnes condamnées pour des infractions d'une particulière gravité, qui ne font pas l'objet d'une peine de suivi socio-judiciaire ou d'une libération conditionnelle, peuvent être soumises à

¹ Définies aux articles 132-44, 132-45 et 132-46 du code pénal.

une mesure de **surveillance judiciaire des personnes dangereuses**¹. Concrètement, la personne est astreinte, en principe, à une injonction de soins et est soumise à des obligations et interdictions. Cette mesure est prononcée, par le tribunal de l'application des peines, en cas de **risque de récidive avéré**, pour un temps d'épreuve qui ne peut excéder la durée cumulée des réductions de peine dont la personne a bénéficié pendant son incarcération. En cas d'inobservation de la mesure, le juge de l'application des peines peut retirer ces réductions de peine et ordonner la réincarcération de la personne.

En conséquence, la suppression de l'octroi des crédits de réduction de peine priverait les personnes condamnées de la possibilité d'être suivies au titre de ces mesures, ce qui aurait des conséquences négatives sur le risque de récidive, en l'absence de dispositifs nouveaux permettant la prise en charge des condamnés en post-sentenciel.

2. Une rupture d'égalité non justifiée

En application de l'article 707 du code de procédure pénale, **le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée** afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société, et d'éviter la commission de nouvelles infractions. **Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine**, en fonction de l'évolution de la personnalité, de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée.

C'est le quantum de la peine prononcée² et le prononcé ou non d'un mandat de dépôt qui déterminent les modalités d'exécution d'une décision de condamnation. **Celles-ci ne dépendent pas de la simple nature de l'infraction visée mais prennent en compte la gravité des faits et la personnalité de l'auteur.**

Depuis les lois n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* et n° 2016-987 du 21 juillet 2016 *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste*, il existe un régime spécifique d'exécution et d'aménagement des peines pour les personnes condamnées en matière de terrorisme.

¹ En application de l'article 723-29 du code de procédure pénale, cette mesure peut s'appliquer aux personnes condamnées soit à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à 7 ans pour un crime ou un délit, soit à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à 5 ans en cas de récidive, et pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru.

² Qui définit si une peine est aménageable ou non.

**Le régime de l'exécution des peines dérogatoire
applicable à certains condamnés pour une infraction terroriste**

En application de l'article 720-1 du code de procédure pénale, les personnes condamnées pour une infraction terroriste prévue aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal (à l'exclusion des infractions mentionnées aux articles 421-2-5 et 421-2-5-2 du même code) sont exclues de la possibilité de suspension ou de fractionnement de leur peine d'emprisonnement.

Elles ne peuvent pas bénéficier d'aménagements de peine sous forme de placement à l'extérieur et de semi-liberté (article 723-1 du code de procédure pénale).

En application de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale, les personnes condamnées pour une infraction terroriste sont soumises à un régime dérogatoire pour l'octroi de la libération conditionnelle.

Néanmoins, ces dispositions applicables en matière de lutte contre le terrorisme semblent difficilement pouvoir être étendues au champ des infractions retenu par la proposition de loi, qui recouvrent des comportements d'une inégale gravité¹ : certaines infractions visées ne sont réprimées que d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

En conséquence, votre rapporteur estime que ces dispositions apparaissent porter une **atteinte manifeste aux principes constitutionnels d'égalité devant la loi, de nécessité des peines, de proportionnalité et d'individualisation des peines.**

**B. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DU DROIT DE L'EXÉCUTION DES
PEINES ET D'UNE MEILLEURE PROTECTION DES VICTIMES DE
VIOLENCES CONJUGALES**

**1. La nécessité d'une réforme globale du droit de l'exécution des
peines**

Votre rapporteur comprend la volonté de l'auteur de la proposition de loi de supprimer l'attribution automatique des crédits de réduction de peines. De nombreuses critiques existent contre ce système.

L'article 20 de la proposition de loi n° 126 (2016-2017) *tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale*, présentée par MM. François-Noël Buffet, Bruno Retailleau et plusieurs de nos collègues et adoptée par le Sénat en janvier 2017, vise à **supprimer le principe de l'attribution automatique de crédits de réduction de peine pour tous les condamnés détenus** et à adapter en conséquence le régime actuellement prévu pour les réductions

¹ Par ailleurs, certaines infractions pénales, notamment celles liées à la répression des violences faites en groupe (bande organisée, embuscade, etc.) ne peuvent être commises à l'encontre d'une victime par son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité.

supplémentaires de peine (article 721-1 du code de procédure pénale), qui deviendrait le seul régime de réductions de peine.

Selon les auteurs de la proposition de loi n° 126 (2016-2017), « *la réduction de peines ne peut plus être un droit octroyé par provision* » ; ils ont proposé en conséquence une refonte du régime de réductions de peine pour qu'elle soit corrélée au comportement en détention du condamné.

Si votre rapporteur estime **incohérent et contraire** au principe d'égalité devant la loi d'exclure les seuls auteurs de violences conjugales, au même titre que les condamnés pour terrorisme, du bénéfice des crédits de réduction de peine, elle n'est pas insensible à l'objectif recherché par l'auteur de la proposition de loi.

La suppression des crédits automatiques de réduction de peine pour tous les condamnés enverrait un signal symbolique fort tant aux condamnés qu'aux victimes. Pour autant, il convient d'accompagner cette mesure d'une simplification du régime des réductions supplémentaires de peine et de créer de nouvelles mesures permettant un suivi post-sentenciel des détenus, à l'instar de ce qu'a prévu la proposition de loi n° 641 (2016-2017) *d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice*, présentée par le président de votre commission, notre collègue Philippe Bas, et adoptée par le Sénat le 24 octobre 2017.

De même, si votre commission n'est pas favorable à la création d'un nouveau régime d'application des peines dérogatoire, elle est **favorable à la suppression de l'obligation d'examen**¹, par le juge de l'application des peines, **avant mise à exécution, de toutes les peines d'une durée inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement, ou un an en état de récidive légale**. Cette mesure permettrait de répondre à la légitime incompréhension des victimes ou des proches de victimes de ne pas voir incarcérée une personne condamnée à une peine d'emprisonnement de 18 mois, par exemple. Elle est déjà prévue par l'article 27 de la proposition de loi n° 641 (2016-2017) *d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice*, présentée par le président de votre commission, notre collègue Philippe Bas, et adoptée par le Sénat le 24 octobre 2017.

2. Une indispensable amélioration de la protection des victimes de violences conjugales

Votre rapporteur partage la démarche de l'auteur de la proposition de loi : il est en effet nécessaire d'améliorer les dispositifs actuels d'exécution des peines concernant les auteurs de violences conjugales.

Un renforcement du contrôle exercé par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation est souhaitable dans le cadre des aménagements

¹ Prévues par l'article 723-15 du code de procédure pénale.

de peine : l'obligation de suivi de soins psychiatriques ou en addictologie doit faire l'objet de vérifications supplémentaires. De même, la qualité des contenus des suivis auxquels sont soumis les personnes condamnées pour violences conjugales - qu'ils s'agissent d'une prise en charge spécifique ou de groupe de paroles - devrait être améliorée et les mesures évaluées.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation devraient également pouvoir vérifier plus régulièrement auprès des victimes qu'elles ne font pas l'objet d'incivilités, voire d'infractions, de la part des personnes condamnées pour violences conjugales, même en l'absence de peine complémentaire d'interdiction d'entrer en contact avec la victime.

De telles mesures pourraient utilement faire l'objet d'une circulaire de la garde des sceaux. L'efficacité du suivi exercé par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation reste néanmoins conditionnée par leurs moyens humains : or, en 2018, un conseiller pénitentiaire peut avoir à traiter simultanément plus de 100 dossiers.

*

* *

En conclusion, votre commission des lois ne mésestime pas l'importance des motifs qui ont conduit au dépôt de la présente proposition de loi.

Elle considère toutefois que celle-ci ne permet pas de lutter effectivement contre la récidive des violences conjugales et continue à appeler de ses vœux une réforme globale du régime de l'exécution des peines.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission **n'a pas adopté la proposition de loi n° 621 (2016-2017)** sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales.

En conséquence, et en application du **premier alinéa de l'article 42 de la Constitution**, la discussion portera en séance sur le texte **initial** de la proposition de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 14 FÉVRIER 2018

Mme Brigitte Lherbier, rapporteur. – Nous examinons la proposition de loi de Mme Françoise Laborde sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales.

Selon l'auteure de ce texte, les aménagements de peine et les crédits de réduction de peine entraînent un sentiment d'impunité pour les auteurs de ces violences et une grande incompréhension chez les victimes et leurs proches. Comment la famille d'une victime peut-elle comprendre qu'un homme violent condamné à dix-huit mois de prison, pour non-assistance à personne en danger, soit finalement soumis à un placement sous surveillance électronique ? La proposition de loi crée en conséquence un régime dérogatoire en matière d'exécution des peines, applicable aux seuls auteurs de violences conjugales : ces derniers, lorsqu'ils seraient incarcérés, seraient exclus de certaines possibilités d'aménagement ou d'exécution des peines. C'est une nouvelle occasion de nous interroger sur l'efficacité et l'efficience de notre régime d'exécution des peines.

En réalité, cette proposition ne concerne pas véritablement les auteurs de violences conjugales. D'une part, le champ des infractions retenues recouvre des violences d'inégale gravité, puisqu'il exclut l'homicide mais inclut le harcèlement téléphonique ou le harcèlement moral au travail. D'autre part, certaines infractions pénales, notamment celles liées à la répression des violences faites en groupe – bande organisée, embuscade... – ne peuvent, par définition, être commises à l'encontre d'une victime par son conjoint.

L'article 1^{er} exclut du bénéfice de certaines mesures les personnes condamnées et incarcérées pour certaines infractions commises à l'encontre de leur conjoint, leur concubin ou leur partenaire d'un pacte civil de solidarité (PACS). Celles-ci ne pourraient plus demander une suspension ou un fractionnement de la peine d'emprisonnement pour un motif grave d'ordre médical, familial, professionnel ou social. Pour rappel, la suspension permet de reporter l'exécution de la peine, quand le fractionnement autorise le condamné à exécuter sa peine sous forme de fractions d'une durée minimale de deux jours sur une période ne pouvant excéder quatre ans. Ces personnes ne pourraient pas non plus demander une mesure de semi-liberté leur permettant de quitter l'établissement pénitentiaire durant la journée, notamment pour travailler ou suivre une formation. Il leur serait également impossible de solliciter une mesure de placement à l'extérieur, qui astreint le condamné à effectuer des activités en dehors de l'établissement.

L'article 2 exclut aussi ces personnes du bénéfice des crédits de réduction de peine prévus par l'article 721-1-1 du code de procédure pénale. Depuis la loi du 9 mars 2004, chaque condamné se voit attribué automatiquement un crédit de réduction de peine, diminué en cas de mauvais comportement en détention. Le temps accordé en réductions de peine peut surtout être utilisé, à la libération du condamné, comme une assiette permettant d'imposer plusieurs mesures de suivi du condamné. En cas de non-respect de ces mesures, obligations ou interdictions, le juge de l'application des peines (JAP) peut retirer ces réductions de peine et ordonner la réincarcération de la personne.

Je comprends l'objectif de la proposition de loi. Il s'agit d'afficher de la fermeté vis-à-vis des auteurs de violences conjugales, pour lutter contre le sentiment d'impunité, car les chiffres sont aussi lourds qu'incompréhensibles. Néanmoins, ce texte pose d'importantes difficultés juridiques et pratiques. Il me semble même contre-productif sur de nombreux points.

D'abord, il ne concerne que les aménagements de peine des personnes incarcérées, et ne changerait rien au constat de non-exécution des petites peines d'emprisonnement. Le fait divers à l'origine de ce texte concerne un homme condamné à dix-huit mois de prison, qui n'avait jamais été incarcéré mais soumis à un bracelet électronique. Aucune disposition n'est proposée pour modifier la possibilité, pour le tribunal correctionnel, d'aménager *ab initio*, au stade du jugement, les peines d'emprisonnement prononcées. Dès le stade du jugement, le tribunal correctionnel peut en effet aménager une peine d'emprisonnement en un placement sous surveillance électronique ou une mesure de semi-liberté. La proposition ne modifie pas non plus la procédure d'examen systématique par le JAP, en vue d'un aménagement, des peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans des condamnés non incarcérés, en application des articles 474 et 723-15 du code de procédure pénale ; or c'est cette procédure qui est très critiquée. Enfin, elle ne supprime nullement la possibilité, pour le JAP ou le tribunal de l'application des peines, de prononcer une mesure de placement sous surveillance électronique, en application de l'article 723-7 du code de procédure pénale.

L'article 1^{er} réduit les mesures d'aménagement pouvant être proposées aux condamnés déjà incarcérés : or, *a fortiori* dans un cas de violences conjugales, il est nécessaire d'éviter les sorties sèches et d'accompagner les libérations des condamnés incarcérés par des mesures probatoires.

Sans effet sur la possibilité d'un aménagement *ab initio* des condamnés non incarcérés, ce texte pourrait même inciter les juridictions à prononcer des peines plus faibles.

En ce qui concerne les crédits de réduction de peine, je comprends tout à fait l'objectif recherché et ne suis aucunement opposée à une réforme. Mais il serait incohérent et contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi d'exclure les seuls auteurs de violences conjugales du bénéfice des crédits de réduction de peine. La semaine dernière, nous avons évoqué des violences d'une autre catégorie, mais tout aussi inadmissibles...

Cette proposition de loi pose donc un problème général d'atteinte au principe d'égalité. Pourquoi soumettre les seuls auteurs de violences conjugales au régime dérogatoire déjà prévu pour les condamnés pour terrorisme ? En effet, il s'agit ici d'appliquer aux auteurs de violences conjugales le régime dérogatoire créé par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale applicable aux personnes condamnées pour terrorisme. L'extension proposée semble délicate, s'agissant d'infractions réprimées, par exemple, d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, quand les infractions terroristes sont punies au minimum de sept ans d'emprisonnement, au maximum de la réclusion criminelle à perpétuité. Et, à la différence du terrorisme, les aménagements de peine présentent une réelle utilité pour les auteurs de violences conjugales, comme cela nous a été confirmé à plusieurs reprises lors des auditions : des suivis probatoires dédiés existent, qui permettent d'obliger les condamnés à suivre des traitements et à se soigner.

Je vous propose donc de rejeter cette proposition de loi. En conséquence, la discussion porterait en séance sur le texte initial de la proposition de loi.

Les problèmes soulevés par ce texte ont déjà été examinés par notre commission des lois, qui a déjà proposé plusieurs réformes d'envergure du régime d'exécution des peines. La proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale a été adoptée en janvier 2017, et le rapport d'information « Cinq ans pour sauver la justice ! » a été publié, en avril avant que ne soit adoptée, au mois d'octobre dernier la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice. Ces deux textes ont proposé des réformes globales qui répondent aux préoccupations de l'auteure.

Dans le cadre de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, notre commission a adopté le principe de la suppression de l'obligation d'examen avant mise à exécution, par le JAP, de toutes les peines d'une durée inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement, ou un an en état de récidive légale. Cette mesure permettrait de répondre à la légitime incompréhension des victimes ou des proches de victimes lorsque n'est pas incarcérée une personne condamnée à une peine d'emprisonnement de dix-huit mois, par exemple.

Beaucoup doit encore être fait pour améliorer la protection des victimes de violences conjugales, notamment en généralisant les dispositifs « téléphone grand danger », et en prévoyant davantage de moyens pour les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Néanmoins, ce texte ne répond pas aux problèmes soulevés, et paraît même contre-productif.

M. Philippe Bas, président. – Ce sujet sensible doit être examiné avec soin, mais de telles dispositions semblent contre-productives. La mission d'information de MM. Bigot et Buffet nous éclairera certainement sur le sujet.

Quand on se penche sur un type particulier d'infractions, on en vient souvent à le considérer comme le pire qui soit et à perdre de vue la nécessité d'une approche générale du système des peines. Les réductions de peine n'ont pas pour seul objectif d'être agréables aux personnes condamnées ; elles doivent aussi permettre de préparer leur sortie de prison en aménageant un parcours - que nous devons bien nous garder d'idéaliser - les conduisant progressivement vers la réinsertion. Interdire ces réductions n'aurait aucun effet dissuasif et priverait l'administration pénitentiaire des instruments dont elle a besoin pour inciter le détenu à se préparer à la sortie de prison. Une peine, si longue soit-elle, prend fin un jour. Ne pas préparer la réinsertion du condamné serait dangereux pour la société, et serait un gâchis pour l'intéressé. Notre rapporteur a raison de considérer que notre commission des lois doit rejeter ce texte, qu'il serait bien difficile d'amender.

M. François Pillet. – Je suis d'accord, et remercie notre rapporteur d'avoir su garder la raison dans ce climat très sensible, dont je déplore par ailleurs les excès qui, me semble-t-il, nuisent aux victimes et à notre droit. L'analyse technique que vous nous avez présentée a mis en lumière les insuffisances et même le caractère contre-productif de cette proposition de loi : si nous retirions aux juges leur pouvoir d'appréciation, la jurisprudence évoluerait vers des peines moins sévères, ce qui ne reflèterait plus du tout la volonté du législateur. Une décision se prend après un débat judiciaire, quoiqu'en pensent les médias, qui ne maîtrisent souvent pas la totalité des informations qui ont été prises en considération.

Le principe d'individualisation des peines a été reconnu par une décision du Conseil constitutionnel du 22 juillet 2005, et est considéré comme la concrétisation pénale de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Plus on lie la décision du juge, plus ce principe risque d'être bafoué. Puis, à modifier sans cesse l'échelle des peines, nous rendons notre code pénal incohérent. Enfin, la garde des sceaux a annoncé, je crois, une révision de l'échelle des peines.

Bref, votre analyse technique permet incontestablement de rejeter ce texte, sans interdire pour autant le débat en séance publique.

Mme Maryse Carrère. – Mme Laborde a fait de la lutte contre les violences conjugales une priorité, et vous connaissez tous la qualité de son

travail sur ces questions. Ses échanges avec les associations de femmes victimes de violences conjugales l'ont portée à réfléchir à l'aménagement des peines, car la mise à l'abri des victimes est primordiale. La dépendance financière et affective des femmes victimes de violences conjugales n'est pas assez prise en compte dans l'exécution des peines de leurs bourreaux. Un bracelet électronique, par exemple, ne permet pas de mettre fin à l'emprise que ceux-ci exercent sur elles, ni de faire cesser les violences. Certes, il est difficile de trouver un moyen d'empêcher la récidive ; l'interdiction de réduction des peines est la seule solution trouvée. Les violences conjugales sont les seules infractions dans lesquelles la victime peut croiser son bourreau quelques jours après le prononcé de la peine... Le contexte est particulier, avec la discussion prochaine du projet de loi de Mme Schiappa et l'ouverture des cinq chantiers de réformes de la justice, dont le cinquième concerne justement l'efficacité des peines. Nous espérons que MM. Bigot et Buffet prendront nos préoccupations en compte dans leur mission. Je remercie enfin la rapporteure pour son objectivité, et pour sa sérénité lors des auditions, sur des sujets difficiles.

M. Jacques Bigot. – La loi doit permettre de trouver des solutions - forcément individuelles, notamment dans des affaires de couple, où l'enjeu est d'abord de faire en sorte que la victime porte plainte et se détache de son bourreau - même après la sanction pénale, c'est un problème. La nature, la mise en œuvre et l'efficacité des peines sont bien sûr fondamentales, d'autant que la peine protège autant la victime que l'ordre public. La véritable difficulté est ensuite que l'auteur de l'infraction arrive à comprendre ce qu'il a fait, et se détache de la victime, à laquelle il est lié par une relation complexe. Il nous faut donc donner au juge la capacité et les moyens d'agir ainsi que d'interagir avec le juge aux affaires familiales en cas de divorce, de concubinage ou s'il y a, comme c'est souvent le cas, des enfants.

En somme, le législateur doit être modeste : ce n'est pas à la loi de régler ces problèmes. Celle-ci doit simplement donner au juge, à la victime et à l'auteur les moyens de trouver la sortie du cercle infernal des violences conjugales. Il est vrai que parler davantage de ces sujets aidera davantage de victimes à oser prendre la parole. Je me rappelle que le procureur de Strasbourg, en conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), demandait à l'agglomération de financer les « téléphones grand danger » dont nous munissions les victimes, arguant que la justice n'en avait pas les moyens. Ces dispositifs sont pourtant essentiels car ils évitent le renouvellement des violences, qui vont parfois jusqu'à l'assassinat.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je suis d'accord avec la rapporteure, et souhaite simplement ajouter qu'il existe certains recoins de notre République où le sujet des violences conjugales demeure tabou. Ce n'est pas en durcissant notre loi pénale, qui s'applique uniformément sur tout le

territoire de la République, que nous parviendrons à y améliorer la situation et à délier les langues. À Mayotte, ce sujet doit encore être travaillé.

Mme Brigitte Lherbier, rapporteur. - Oui, la situation est catastrophique : en 2016, 123 femmes et 34 hommes ont été tués par leur conjoint ou leur conjointe. Inadmissible ! Il faut trouver une solution. Nous devons inciter les femmes à porter plus souvent plainte : entre 2012 et 2017, seule une victime sur cinq l'a fait. L'accueil et le suivi dans les commissariats doivent être améliorés : mieux épauler les victimes relève de la politique pénale. Quant aux sanctions, elles ont certes vocation à punir, mais elles doivent aussi être l'occasion d'échanger avec l'auteur des violences et d'analyser le cheminement qui l'a mené au passage à l'acte. Or un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation gère en moyenne une centaine de dossiers : c'est beaucoup trop ! Nous sommes tous convaincus que l'automatisme des réductions de peine n'est pas une bonne chose et qu'il faut retravailler ce dispositif pour l'individualiser.

Des mesures ont déjà été prises pour épauler les femmes victimes de violences conjugales. Dans le cadre d'un divorce, il est possible d'organiser l'éviction de l'auteur des faits du domicile conjugal et de lui retirer l'autorité parentale. Bien sûr, toute mesure peut avoir des effets pervers. Par exemple, le juge doit avertir la victime de la sortie de prison de son bourreau. Souvent, celle-ci ne l'accepte pas - mais cette sortie est inévitable ! Je suis convaincue que nous trouverons des cheminements pour améliorer la situation.

M. Philippe Bas, président. - Ne fermons pas la porte à la réflexion.

À l'issue de ce débat, la proposition de loi n'est pas adoptée par la commission.

ANNEXE
LISTE DES INFRACTIONS VISÉES
PAR LES ARTICLES 1^{ER} ET 2 DE LA PROPOSITION DE LOI

Article du code pénal	Qualification	Peines principales encourues
222-7	Violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner	Quinze ans de réclusion criminelle
222-8	Qualification du 222-7 aggravée par plusieurs circonstances (dont 6° du 222-8 : violences commises par le conjoint de la victime, son concubin ou son partenaire d'un pacte civil de solidarité)	Vingt ans de réclusion criminelle
222-9	Violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente	Dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende
222-10	Qualification du 222-7 aggravée par plusieurs circonstances (dont 6° du 222-8 : violences commises par le conjoint de la victime, son concubin ou son partenaire d'un pacte civil de solidarité)	Quinze ans de réclusion criminelle
222-11	Violences ayant entraîné une incapacité totale de travail « pendant plus de huit jours »	Trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende
222-12	Qualification du 222-11 aggravée (dont 6° du 222-8 : violences commises par le conjoint de la victime, son concubin ou son partenaire d'un pacte civil de solidarité)	Cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende (sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende en cas de dualité de circonstances aggravantes ; dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende en cas de cumul de trois circonstances aggravantes)
222-13	Violences ayant entraîné une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours (ou aucune)	Trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende
222-14	Violences habituelles sur mineur de quinze ans ou personne particulièrement vulnérable	Cinq ans d'emprisonnement à trente ans de réclusion criminelle selon les conséquences de l'infraction
222-14-1	Violences commises sur une personne dépositaire de l'autorité publique ou assimilée, en bande organisée ou avec guet-apens	Dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende à trente ans de réclusion criminelle selon les conséquences de l'infraction
222-14-2	Participation à une bande organisée en vue de violences volontaires ou de destructions ou dégradations de biens	Un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende
222-14-4	Manœuvres dolosives à l'encontre d'une personne afin de la faire quitter le territoire français en vue d'un mariage forcé à l'étranger	Trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende
222-15	Administration de substances nuisibles ayant porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique d'autrui	Peines encourues mentionnées aux articles 222-7 à 222-14-1
222-15-1	Embuscade	Cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende

Article du code pénal	Qualification	Peines principales encourues
222-15-1	Embuscade en réunion	Sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende
222-16	Communications malveillantes réitérées	Un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende
222-33-2	Harcèlement moral (« au travail »)	Deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende
222-33-2-1	Harcèlement moral de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité ayant entraîné une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours (ou aucune)	Trois ans d'emprisonnement et 45 000 d'amende
222-33-2-1	Harcèlement moral de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours	Cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
222-33-2-2	Harcèlement moral dégradant les conditions de vie, ayant entraîné une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours (ou aucune)	Un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende
222-33-2-2	Harcèlement moral dégradant les conditions de vie, ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours (ou commis sur Internet, commis sur une personne vulnérable ou un mineur de 15 ans)	Deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende (trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende en cas de dualité de circonstances aggravantes)
222-33-3	Enregistrement d'atteintes volontaires à l'intégrité d'une personne	Peines prévues pour lesdites atteintes volontaires
222-33-3	Diffusion de l'enregistrement de violences volontaires	Cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
222-23	Viol	Quinze ans de réclusion criminelle
222-24	Viol aggravé (dont 11° du 222-24 : viol commis par le conjoint de la victime, son concubin ou son partenaire d'un pacte civil de solidarité)	Vingt ans de réclusion criminelle
222-25	Viol aggravé lorsqu'il a entraîné la mort de la victime	Trente ans de réclusion criminelle
222-26	Viol aggravé lorsqu'il est précédé, accompagné ou suivi de tortures ou d'actes de barbarie	Réclusion criminelle à perpétuité

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Françoise Laborde, auteur de la proposition de loi

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces

Mme Béatrice Bossard, sous-directrice de la justice pénale générale

Mme Laetitia Costantini, magistrate, cheffe du bureau de l'exécution des peines et des grâces

Direction de l'administration pénitentiaire

Mme Nathalie Gavarino, sous-directrice adjointe des missions

Association nationale des juges de l'application des peines

Mme Martine Lebrun, présidente honoraire

Conseil national des barreaux

M. Étienne Lesage, membre du CNB

Mme Corinne Méric, juriste au CNB

Contributions écrites

Union syndicale des magistrats

Unité Magistrats

CGT Insertion - Probation

M. Thierry Pocquet du Haut-Jussé, Procureur de la République près du tribunal de grande instance de Lille

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Examen en commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code de procédure pénale</p> <p><i>Art. 720-1.</i> – En matière correctionnelle, lorsqu’il reste à subir par la personne condamnée une peine d’emprisonnement inférieure ou égale à deux ans, cette peine peut, pour motif d’ordre médical, familial, professionnel ou social et pendant une période n’excédant pas quatre ans, être suspendue ou exécutée par fractions, aucune de ces fractions ne pouvant être inférieure à deux jours. La décision est prise par le juge de l’application des peines dans les conditions prévues par l’article 712-6. Ce juge peut décider de soumettre le condamné à une ou plusieurs des obligations ou interdictions prévues par les articles 132-44 et 132-45 du code pénal.</p> <p>Lorsque l’exécution fractionnée de la peine d’emprisonnement a été décidée par la</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi sur le régime de l’exécution des peines des auteurs de violences conjugales</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Les articles 720-1 et 723-1 du code procédure pénale sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>Réunie le mercredi 14 février 2018, la commission n’a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 621 (2016-2017), présentée par Mme Françoise Laborde et plusieurs de ses collègues, sur le régime de l’exécution des peines des auteurs de violences conjugales.</i></p> <p><i>En conséquence, et en application du premier alinéa de l’article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.</i></p>

Dispositions en vigueur

juridiction de jugement en application de l'article 132-27 du code pénal, cette décision peut être modifiée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Le seuil de deux ans prévu au premier alinéa est porté à quatre ans lorsque la suspension pour raison familiale s'applique soit à une personne condamnée exerçant l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans ayant chez ce parent sa résidence habituelle, soit à une femme enceinte de plus de douze semaines.

Le présent article n'est pas applicable aux personnes condamnées pour une ou plusieurs des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du même code.

Art. 723-1. – Le juge de l'application des peines peut prévoir que la peine s'exécutera sous le régime de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur soit en cas de condamnation à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas deux ans, soit lorsqu'il reste à subir par le condamné une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas deux ans. Les durées de deux ans prévues par le présent alinéa sont réduites à un an si le condamné est en état de récidive légale.

Le juge de l'application des peines peut également subordonner la libération conditionnelle du condamné à l'exécution, à titre probatoire, d'une mesure de semi-liberté ou de placement à l'extérieur, pour une durée n'excédant pas un an. La

Texte de la proposition de loi

« Le présent article n'est pas applicable aux personnes condamnées pour une ou plusieurs des infractions commises par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité mentionnées aux articles 222-7 à 222-16-3, 222-33-2 à 222-33-3 et 222-23 à 222-26 du code pénal. » ;

Examen en commission

②

Dispositions en vigueur

mesure de semi-liberté ou de placement à l'extérieur peut être exécutée un an avant la fin du temps d'épreuve prévu à l'article 729 ou un an avant la date à laquelle est possible la libération conditionnelle prévue à l'article 729-3.

Le présent article n'est pas applicable aux personnes condamnées pour une ou plusieurs des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du même code.

Art. 721-1-1. – Les personnes condamnées à une peine privative de liberté pour une ou plusieurs des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles définies aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du même code, ne bénéficient pas des crédits de réduction de peine mentionnés à l'article 721 du présent code. Elles peuvent toutefois bénéficier d'une réduction de peine dans les conditions définies à l'article 721-1.

Texte de la proposition de loi

Article 2

L'article 721-1-1 du code procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les personnes condamnées à une peine privative de liberté pour une ou plusieurs des infractions commises par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité mentionnées aux articles 222-7 à 222-16-3, 222-33-2 à 222-33-3 et 222-23 à 222-26 du code pénal, ne bénéficient pas des crédits de réduction de peine mentionnés à l'article 721 du présent code. Elles peuvent toutefois bénéficier d'une réduction de peine dans les conditions définies à l'article 721-1. »

Examen en commission

①

②