

N° 380

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2002.

PROPOSITION DE LOI

*visant à protéger certaines catégories d'étrangers
des mesures d'éloignement du territoire.*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTÉE

PAR MM. JEAN-MARC AYRAULT, CHRISTOPHE CARESCHE,
ALAIN VIDALIES

et les membres du groupe socialiste (1),

Députés.

(1) *Ce groupe est composé de :* Mme Patricia Adam, M. Damien Alary, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, MM. Jean-Marie Aubron, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Eric Besson, Jean-Louis Bianco, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Marcel Cabiddu, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carillon-Couvreur, MM. Laurent Cathala, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Alain Claeys, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Mme Claude Darciaux, MM. Michel Dasseux, Mme Martine David, MM. Marcel Dehoux, Michel Delebarre, Jean Delobel, Bernard Derosier, Michel Destot, Marc Dolez, François Dosé, René Dosière, Julien Dray, Tony Dreyfus, Pierre Ducout, Jean-Pierre Dufau, Jean-Louis Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Henri Emmanuelli, Claude Evin, Laurent Fabius, Albert Facon, Jacques Floch, Pierre Forgues, Michel Françaix, Jean Gaubert, Mmes Nathalie Gautier, Catherine Génisson, MM. Jean Glavany, Gaëtan Gorce, Alain Gouriou, Mmes Elisabeth Guigou, Paulette Guinchar-Kunstler, M. David Habib, Mme Danièle Hoffman-Rispal, MM. François Hollande, Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Serge Janquin, Armand Jung, Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Marylise Lebranchu, MM. Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Jean-Yves Le Drian, Michel Lefait, Jean Le Garrec, Jean-Marie Le Guen, Patrick Lemasle, Mme Annick Lepetit, MM. Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. François Loncle, Victorin Lurel, Bernard Madrelle, Louis-Joseph Manscour, Philippe Martin (*Gers*), Christophe Masse, Didier Mathus, Kléber Mesquida, Jean-Michel, Didier Migaud, Mme Hélène Mignon, MM. Arnaud Montebourg, Henri Nayrou, Alain Néri, Mme Marie-Renée Oget, MM. Michel Pajon, Christian Paul, Christophe Payet, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Jean-Jack Queyranne, Paul Quilès, Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Patrick Roy, Mme Ségolène Royal, M. Michel Sainte-Marie, Mme Odile Saugues, MM. Henri Sicre, Dominique Strauss-Kahn, Pascal Terrasse, Philippe Tourtelier, Daniel Vaillant, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vergnier, Alain Vidalies, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque.

Etrangers.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Des événements récents ont mis en lumière la difficile question de la «double peine» et de ses conséquences sur la vie privée et familiale des étrangers ainsi condamnés dès lors qu'ils ont un lien fort avec la France. Le combat d'associations qui luttent contre l'application aveugle de ces mesures d'interdiction du territoire connaît, aujourd'hui, un écho dans l'opinion publique, émue par le caractère humainement insupportable de ces décisions qui peuvent conduire des familles à être séparées.

La «double peine», c'est cette anomalie de notre droit pénal qui permet de prononcer deux sanctions à l'encontre d'une personne du seul fait de sa nationalité; une sanction, l'éloignement, s'ajoute à une autre peine, l'enfermement.

Elle a été introduite dans le droit positif par la loi du 31 décembre 1970 et concernait les infractions à la législation des stupéfiants. Son champ d'application a ensuite été considérablement élargi par le nouveau code pénal. Elle peut être ainsi prononcée pour plus de deux cents infractions dans différents domaines. En dehors du code pénal, plusieurs autres textes la prévoient, comme par exemple le code du travail pour sanctionner le travail dissimulé.

Chacun reconnaît que les conséquences de l'interdiction du territoire sont profondément injustes. C'est pourquoi le gouvernement précédent, par une pratique de discernement des situations, avait affirmé une volonté d'appliquer les mesures d'éloignement aux seuls cas de dangerosité extrême.

Les conséquences de cet éloignement sont insupportables dès lors que l'étranger a sa vie en France. Dans ce cas, une interdiction du territoire français est assimilable à un véritable bannissement car l'histoire personnelle de l'étranger est souvent indissociable de la France à tel point que ses attaches sont désormais françaises et qu'il a perdu tout lien avec son pays d'origine. Il ne le connaît pas, n'en maîtrise pas toujours la langue. Le seul lien qu'il en a conservé est la nationalité. Mais comment imaginer vivre dans un pays avec lequel on n'a d'autres liens que la nationalité?

A l'heure où nous souhaitons voir reconnue aux étrangers une citoyenneté de résidence, peut-on encore tolérer cette stigmatisation de l'autre simplement parce qu'il n'a pas la nationalité française? Cette discrimination que constitue la double peine ne permet pas de construire un monde où il est possible de «mieux vivre ensemble».

Par ailleurs, si l'étranger a une famille, c'est l'ensemble des membres de la famille qui subit la peine infligée de l'exil.

Or, le droit de mener une vie familiale normale d'abord reconnu comme un principe général du droit par le Conseil d'Etat dès 1978 (CE, 8 décembre 1978, GISTI), a été consacré en 1993 par le Conseil constitutionnel (DC, 13 août 1993, Maîtrise de l'immigration) et protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Outre son caractère inhumain, la mesure d'éloignement est souvent inopérante et contre productive. En effet, qui peut empêcher un père ou une mère de tenter de revenir en France, par tout moyen, pour vivre avec ses enfants? Qui peut empêcher un jeune de vouloir revenir vivre avec sa famille?

Des interdictions du territoire sont parfois prononcées envers des jeunes entrés en France dès leur plus jeune âge, pour des peines de prison ferme d'un an concernant un simple trafic de cannabis.

Ceux-là n'ont de cesse de revenir clandestinement en France pour rejoindre leur famille. Ils sont alors contraints à une vie illégale propice à un retour à la délinquance. Ainsi, la pratique incontrôlée de la « double peine » fabrique des bannis. Elle est donc un facteur négatif pour la cohésion sociale et pour l'ordre public.

Certes des tempéraments ont été introduits afin de protéger certaines catégories d'étrangers. En 1991 et 1992 est apparue, en matière d'interdiction du territoire, la notion d'étrangers protégés en raison de leurs liens étroits avec la France et exclut à leur encontre le prononcé de cette peine. Cependant, la loi du 24 août 1993, se situant dans une toute autre logique, revient sur ces dispositions protectrices et prévoit la possibilité d'y déroger par des « motivations spéciales ».

La loi RESEDA du 11 mai 1998 s'efforce de corriger l'esprit de la loi de 1993 en renforçant les garanties de protection de ceux qui sont protégés au regard de leurs liens avec la France. De plus, à la suite du rapport de la commission Chanet sur le prononcé des peines d'interdiction du territoire, mise en place par Elisabeth Guigou, la circulaire du 17 novembre 1999, se fondant sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, donne instruction aux parquets de veiller au respect de la proportionnalité entre l'atteinte à la vie privée et familiale de l'étranger susceptible d'être occasionnée par la peine d'interdiction du territoire français et les impératifs liés à la préservation de l'ordre public. A cette fin, elle préconise notamment l'amélioration des éléments d'information de la juridiction sur la situation personnelle, sociale et familiale de l'intéressé.

Toutefois, ces protections relatives s'avèrent insuffisantes. Il est donc nécessaire de les renforcer par voie législative.

La présente proposition de loi interdit le prononcé d'une interdiction du territoire français à l'encontre de l'ensemble des étrangers protégés de l'article 131-30 du code pénal. Par cohérence, il est proposé de supprimer les dérogations à cette protection prévues aux articles 222-48 et 442-12 du code pénal.

Il nous a, toutefois, semblé souhaitable d'en permettre le prononcé en cas d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et de terrorisme (art. 1er).

Par ailleurs, afin de tenir compte de l'évolution de la législation, cet article ajoute, dans ces catégories protégées, les personnes ayant conclu un pacte civil de solidarité avec un partenaire de nationalité française.

En cohérence avec cette volonté de renforcer la protection des étrangers installés durablement en France, il convient également de modifier l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers. En effet, le recours à l'expulsion peut être utilisé à la place de l'interdiction du territoire lorsque celle-ci n'a pas été prononcée par le juge à titre complémentaire. L'article 26 de l'ordonnance prévoit l'expulsion des catégories protégées en cas de nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique. Ces notions, trop floues, ont conduit malheureusement trop souvent à des excès. Aussi, il est proposé de les remplacer par celles d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou de terrorisme (art. 3). Dans le même esprit de cohérence, la proposition de loi supprime la dérogation au dispositif de protection des catégories d'étrangers visés à l'article 25 de l'ordonnance (art. 2-II).

De plus, la proposition de loi intègre les personnes ayant conclu un pacte civil de solidarité dans la liste des catégories protégées de l'expulsion (art. 2).

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

I. – L'article 131-30 du code pénal est ainsi modifié :

a) Le quatrième alinéa de cet article est ainsi rédigé :

«Sauf en cas d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou d'actes de terrorisme, le tribunal ne peut prononcer l'interdiction du territoire français lorsque est en cause :»

b) Le sixième alinéa de cet article est ainsi rédigé :

«2° Un condamné étranger marié ou ayant conclu un pacte civil de solidarité, depuis au moins un an avec un conjoint ou un partenaire de nationalité française, à condition que ce mariage ou pacte civil de solidarité soit antérieur aux faits ayant entraîné sa condamnation, que la communauté de vie n'ait pas cessé et que le conjoint ou le partenaire ait conservé la nationalité française;»

II. – Le dernier alinéa de l'article 222-48 du même code est supprimé.

III. – La dernière phrase de l'article 442-12 du même code est supprimée.

Article 2

I. – Le 4° de l'article 25 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration est ainsi rédigé :

«4° L'étranger, marié ou ayant conclu un pacte civil de solidarité, depuis au moins un an avec un conjoint ou un partenaire de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé et que le conjoint ou le partenaire ait conservé la nationalité française».

II. – Le dernier alinéa du même article est supprimé.

Article 3

L'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration est ainsi modifié :

I. – Le *b* de cet article est ainsi rédigé : «En cas d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou d'actes de terrorisme, par dérogation à l'article 25.»

II. – Dans l'avant-dernier alinéa les mots : «lorsqu'elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique» sont remplacés par les mots «en cas d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou d'actes de terrorisme».

Proposition de loi de M. Ayrault visant à protéger certaines catégories d'étrangers des mesures d'éloignement du territoire, n°380.