

21 février 20122

Commission des lois

Proposition de loi tendant à renforcer l'effectivité de la peine complémentaire
d'interdiction du territoire français et visant à réprimer les délinquants réitérants
(n° 4168)

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

AMENDEMENT

présenté par M. Pinte, Mme Ameline, MM. Heinrich, Piron et Straumann

ARTICLE 1^{ER}

Supprimer cet article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

En 2003, nous avons voté, à l'unanimité, la réforme de la « double peine ». Le Ministre de l'Intérieur d'alors, M. Nicolas SARKOZY, avait lui-même changé d'avis et finalement soutenu ladite réforme.

L'interdiction du territoire français est une mesure judiciaire.

D'une durée minimale d'un an, elle peut être définitive.

C'est une sanction pénale prise par le juge.

Les personnes étrangères condamnées à une peine de prison se voient souvent infliger une seconde peine... l'ITF (*interdiction du territoire français*).

La réforme de 2003 a introduit des catégories d'étrangers protégés (*protection absolue : article 131-3-2 du Code pénal ou protection relative : article 131-30-1*).

L'étranger condamné à une ITF peut en demander le relèvement auprès de la juridiction qui l'a prononcée (= requête en relèvement d'ITF).

Pour que sa requête soit recevable, l'étranger doit être :

- soit détenu,
- soit à l'étranger,
- soit assigné à résidence.

(CL1)

En 2004, 5.000 ITF avaient été prononcées (50 % d'entre elles alors exécutées).

En 2010, 1693 ITF ont été prononcées (1201 exécutées).

Depuis lors, certains de nos collègues n'ont cessé de vouloir rétablir cette « double peine », via le dépôt d'amendements ou de propositions de loi. A la veille d'échéances électorales importantes, une proposition de loi nous est, aujourd'hui, soumise en ce sens.

L'article 1 pose un problème : un étranger peut, certes, être en situation irrégulière mais vivre en France depuis longtemps.

Il peut, par ailleurs, avoir déposé un dossier de demande de titre de séjour.

Quant aux étrangers en situation régulière depuis moins de 3 ans, eux aussi, ils peuvent avoir vécu longtemps en France avant la délivrance de leur premier titre de séjour.

Par ailleurs, de nombreux étrangers ne sont pas en mesure de faire valoir la protection. C'est notamment le cas de ceux qui, jugés en comparution immédiate, n'ont pas le temps de rassembler les preuves en vue de bénéficier de la protection.

N'oublions jamais que derrière un acte de délinquance, il y a un homme, que derrière chaque homme, il y a une famille qu'il s'agit de ne pas séparer en éloignant du territoire français l'un des siens, quand bien même ce dernier a été condamné.

Emmanuelle MIGNON, dans « Le Figaro » du 5 décembre 2009, à la question « Quels combats vous ont le plus marquée aux côtés de Nicolas SARKOZY ? » a répondu : « la suppression de la « double peine » a été un beau combat, inattendu. C'était une mesure de progrès et révélatrice de cette capacité de Nicolas SARKOZY à ne pas être enfermé dans les dogmatismes ».

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

AMENDEMENT

présenté par Mme Mazetier, M. Raimbourg et les commissaires membres du groupe
socialiste, radical, citoyen et divers gauche

ARTICLE 1^{ER}

Supprimer cet article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'article premier de la présente proposition de loi prévoit que pour les étrangers en situation irrégulière, ou qui réside légalement en France depuis moins de trois ans, et qui se seront rendus coupables d'un crime ou d'un délit puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement, la peine complémentaire d'interdiction du territoire français devra être prononcée par principe par la juridiction.

Cette disposition est inutile dans la mesure où la peine complémentaire d'interdiction du territoire est déjà prévue dans le code pénal. Le seul objectif de cet article est de stigmatiser une fois de plus les étrangers présents sur le territoire, qu'ils soient d'ailleurs en situation irrégulière ou non. Par ailleurs, en contraignant les magistrats et en les obligeant à justifier leur volonté de déroger à l'application de la peine complémentaire, cet article s'inscrit dans le mouvement de remise en cause actuel de leurs jugements et contrevient aux principes constitutionnels d'individualisation et de nécessité de la peine, sans justification au regard du critère de particulière gravité des infractions commises.

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

AMENDEMENT

présenté par M. Mamère

ARTICLE 1^{ER}

Supprimer cet article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le caractère obligatoire de l'interdiction du territoire français (ITF) va à l'encontre d'une décision du Conseil Constitutionnel qui a déjà censuré le prononcé automatique et indifférencié d'une sanction à caractère pénal en 1993 (Décision Conseil Constitutionnel n° 93-325 du 13 août 1993).

En effet, l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que :

« La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. »

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

AMENDEMENT

présenté par M. Garraud,
rapporteur

ARTICLE 1^{ER}

Rédiger ainsi cet article :

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

1° Au début du premier alinéa, est insérée la référence : « I. – » ;

2° Après le premier alinéa, est inséré un paragraphe ainsi rédigé :

« II. – Lorsqu'elle est encourue, la peine d'interdiction du territoire français est obligatoirement prononcée, à titre de peine complémentaire ou de peine principale, à l'encontre de toute personne de nationalité étrangère déclarée coupable d'un crime ou d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à cinq ans, pour une durée qui ne peut être inférieure aux seuils suivants :

« 1° Deux ans, si le délit est puni de cinq ans d'emprisonnement ;

« 2° Trois ans, si le délit est puni de sept ans d'emprisonnement ;

« 3° Quatre ans, si le délit est puni de dix ans d'emprisonnement ;

« 4° Six ans, si le crime est puni de quinze ans de réclusion ou de détention ;

« 5° Huit ans, si le crime est puni de vingt ans de réclusion ou de détention ;

« 6° Dix ans, si le crime est puni de trente ans de réclusion ou de détention ou de la réclusion criminelle à perpétuité.

« Toutefois, la juridiction peut décider de ne pas prononcer cette peine ou de la prononcer pour une durée inférieure aux seuils mentionnés aux 1° à 6° en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur, de sa situation personnelle et familiale ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentée par celui-ci. Lorsque la condamnation est prononcée par une juridiction correctionnelle, cette décision doit être spécialement motivée.

(CL6)

- « Les dispositions du présent II ne sont pas applicables lorsque l'étranger :
- « 1° Soit se trouve dans l'un des cas prévus aux articles 131-30-1 et 131-30-2 ;
- « 2° Soit justifie d'un séjour régulier en France depuis au moins trois ans. »
- 3° Au début du deuxième alinéa, est insérée la référence : « III. – ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement améliore la rédaction de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi afin de clarifier et de préciser les conditions du prononcé obligatoire de la peine d'interdiction du territoire français (ITF), lorsqu'elle est encourue, et d'assurer sa complète conformité aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

En premier lieu, dans un souci de lisibilité, ces nouvelles dispositions sont regroupées, au sein de l'article 131-30 du code pénal, dans un paragraphe II distinct. Dans cette perspective, le premier alinéa de l'article 131-30 relatif au régime de la peine complémentaire d'ITF et les trois derniers alinéas du même article relatifs aux modalités d'exécution de cette peine font respectivement l'objet d'un paragraphe I et III. Le choix d'introduire ces nouvelles dispositions dans l'article 131-30 paraît d'autant plus nécessaire qu'elles ont vocation à rendre obligatoire le prononcé de la peine d'ITF seulement dans les cas où cette peine est prévue par la loi.

En deuxième lieu, afin de respecter les exigences constitutionnelles de proportionnalité des peines, le prononcé obligatoire de peines minimales d'ITF doit être limité aux infractions d'une gravité suffisante. Alors que le texte initial de la proposition de loi prévoyait d'appliquer le prononcé obligatoire de l'ITF aux crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus, le présent amendement relève l'exigence de gravité tenant à l'infraction en rendant obligatoire le prononcé de l'ITF que pour les crimes ou délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement.

En troisième lieu, le présent amendement, conformément à l'article 131-11 du code pénal, précise que le prononcé de la peine d'ITF peut intervenir non seulement à titre de peine complémentaire, mais également à titre de peine principale.

En quatrième lieu, si les dispositions de l'article premier ont vocation à s'appliquer en matière criminelle et correctionnelle, le présent amendement précise que l'exigence de motivation spéciale ne s'applique que devant le tribunal correctionnel ou la chambre des appels correctionnels : en dépit des modifications introduites par la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, les cours d'assises, qui doivent depuis le 1^{er} janvier 2012 motiver leurs décisions de condamnation en énonçant les « *principaux éléments à charge qui, pour chacun des faits reprochés à l'accusé, ont convaincu la cour d'assises* », ne sont en revanche pas tenues de motiver leurs arrêts s'agissant du choix de la peine prononcée.

(CL6)

En cinquième lieu, le présent amendement précise que la juridiction, pour exclure le prononcé obligatoire de peines minimales d'ITF, peut retenir, au-delà de la personnalité de l'auteur, sa situation personnelle et familiale afin d'éviter que des étrangers aux liens forts avec la France ne rentrent dans le champ de ces dispositions, et respecter ainsi tant les exigences posées par le Conseil constitutionnel que celles posées par la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, dans la mesure où la juridiction peut toujours déroger aux durées minimales prévues par la loi, il paraît préférable que celles-ci soient fixées en années et non en mois.

En sixième et dernier lieu, le présent amendement lève l'ambiguïté qui peut entourer l'expression « *sous réserve* », en précisant que le II de l'article 131-30 prévoyant une ITF obligatoire n'est pas applicable dans les cas où, conformément aux articles 131-30-1 ou 131-30-2, en raison de liens rattachant l'étranger à la France, l'ITF ne peut être ordonnée qu'à la suite d'une motivation spéciale ou ne peut pas être ordonnée. En raison de l'importance de cette précision, il est souhaitable de la faire figurer, à la fin du paragraphe II, dans trois alinéas spécifiques, lesquels excluent le prononcé obligatoire de l'ITF si l'étranger justifie d'un séjour régulier en France depuis au moins trois ans. À cet égard, le présent amendement précise que c'est à l'étranger de justifier cette présence régulière pendant au moins trois ans, à défaut de quoi les nouvelles dispositions risqueraient de ne pas être applicables en raison de l'impossibilité pour le ministère public de démontrer, si l'étranger est un ressortissant de l'Union, qu'il se trouve en France depuis moins de trois ans.

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

AMENDEMENT

présenté par M. Raimbourg, Mme Mazetier et les commissaires membres du groupe
socialiste, radical, citoyen et divers gauche

ARTICLE 2

Supprimer cet article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

La notion de réitération est définie ainsi par l'article 132-16-7 du code pénal :

« Il y a réitération d'infractions pénales lorsqu'une personne a déjà été condamnée définitivement pour un crime ou un délit et commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux conditions de la récidive légale ». Son objectif était de permettre dans ce cas le cumul de peines « sans limitation de quantum et sans possibilité de confusion avec les peines définitivement prononcées lors de la condamnation précédente ».

Il est à présent proposé d'utiliser cette même notion pour instaurer des peines « plancher » en matière criminelle.

Or la justice n'a pas besoin de fermeté supplémentaire car les outils juridiques existent, notamment en matière de récidive criminelle, générale et perpétuelle ; en outre les magistrats, qu'ils soient procureurs ou juges du siège, savent tenir compte des antécédents des personnes qui leur sont déférées. En revanche, la justice a besoin d'effectivité, et la mesure proposée ne répondant pas à cet objectif, elle est inutile.

Elle pourrait en outre être dangereuse car contraire au principe de nécessité prévu par l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme ainsi qu'au principe de proportionnalité.

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

AMENDEMENT

présenté par M. Garraud,
rapporteur

ARTICLE 2

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« *Art. 132-18-2.* – Lorsqu'une personne physique, déjà condamnée définitivement pour un délit intentionnel puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à cinq ans, commet un crime, en réitération au sens de l'article 132-16-7 et dans le délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la précédente condamnation est devenue définitive, la peine d'emprisonnement, de réclusion ou de détention ne peut être inférieure aux seuils suivants : »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement vise à compléter l'encadrement du dispositif de peines minimales créé par la proposition de loi pour les réitérants, en ajoutant une condition tenant à la gravité de la première infraction commise.

Ainsi, l'amendement prévoit, pour que les peines minimales prévues pour les réitérants soient applicables à l'encontre de l'auteur d'un crime, que le premier terme de la réitération devra obligatoirement être un délit intentionnel puni d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans.

Ce faisant, cet amendement permet de satisfaire pleinement aux exigences du Conseil constitutionnel, telles qu'elles résultent de ses décisions n° 2007-554 DC du 9 août 2007 sur la loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs et n° 2011-625 DC sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, en garantissant « *l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* » que contrôle le Conseil en matière de fixation des peines par le législateur.

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

A M E N D E M E N T

présenté par M. Raimbourg, Mme Mazetier et les commissaires membres du groupe
socialiste, radical, citoyen et divers gauche

ARTICLE 3

Supprimer cet article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Il est à présent proposé de créer des peines minimales en matière délictuelle.

Or la justice n'a pas besoin de fermeté supplémentaire car les outils juridiques existent, et les magistrats savent tenir compte des antécédents des personnes qui leur sont déférées. En revanche, la justice a besoin d'effectivité et, la mesure proposée ne répondant pas à cet objectif, elle est inutile.

Elle pourrait en outre être dangereuse car contraire au principe de nécessité prévu par l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme ainsi qu'au principe de proportionnalité. Mécanique et ne tenant plus compte des catégories d'infractions de même nature ou assimilées par la loi, son application pourrait très vite s'avérer incohérente.

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

AMENDEMENT

présenté par M. Garraud,
rapporteur

ARTICLE 3

Substituer aux alinéas 2 et 3 l'alinéa suivant :

« *Art. 132-19-3.* – Lorsqu'une personne physique, déjà condamnée définitivement pour un délit intentionnel puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à cinq ans, commet, en réitération au sens de l'article 132-16-7 et dans le délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la précédente condamnation est devenue définitive, un délit intentionnel puni de la même peine, la peine d'emprisonnement ne peut être inférieure aux seuils suivants : »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement vise à compléter l'encadrement du dispositif de peines minimales créé par la proposition de loi pour les réitérants, en ajoutant une condition tenant à la gravité de la première infraction commise et en relevant l'exigence de gravité minimale tenant à la seconde infraction commise.

Ainsi, l'amendement prévoit tout d'abord, pour que les peines minimales prévues pour les réitérants soient applicables à l'encontre de l'auteur d'un délit, que le premier terme de la réitération devra obligatoirement être un délit intentionnel puni d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans. En second lieu, alors que le texte initial de la proposition de loi prévoyait d'appliquer des peines minimales pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus, le présent amendement relève l'exigence de gravité tenant au second terme de la réitération en ne rendant les peines minimales applicables que pour les délits intentionnels punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement.

De la sorte, les exigences de gravité tenant aux infractions commises seront, dans l'ensemble des dispositifs prévoyant des peines minimales, graduées en fonction de la gravité de chaque situation pénale :

(CL8)

— pour les récidivistes, le dispositif de peine minimale s'applique aux auteurs de délits punis d'une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus (actuel article 132-19-1 du code pénal) ;

— pour les réitérants, le dispositif de peine minimale s'appliquera aux auteurs de délits punis d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus (futur article 132-19-3 du code pénal) ;

— pour les primo-délinquants auteurs de violences aggravées, le dispositif de peine minimale s'applique aux auteurs de délits punis d'une peine d'emprisonnement de sept ans ou plus (actuel article 132-19-2 du code pénal).

Ce faisant, cet amendement permet de satisfaire pleinement aux exigences du Conseil constitutionnel, telles qu'elles résultent de ses décisions n° 2007-554 DC du 9 août 2007 sur la loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs et n° 2011-625 DC sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, en garantissant « *l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* » que contrôle le Conseil en matière de fixation des peines par le législateur.

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

AM E N D E M E N T

présenté par M. Garraud,
rapporteur

ARTICLE 3

À l'alinéa 7, après les mots :

« spécialement motivée »,

insérer les mots :

« lorsque la condamnation est prononcée par une juridiction correctionnelle ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de précision. Les condamnations pour délits ne sont pas prononcées exclusivement par les juridictions correctionnelles, puisque les cours d'assises sont également compétentes pour juger les délits connexes aux crimes dont elles sont saisies. Il convient donc de réserver l'exigence de motivation spéciale aux seules juridictions correctionnelles, car, en dépit des modifications introduites par la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, les cours d'assises, qui doivent depuis le 1^{er} janvier 2012 motiver leurs décisions de condamnation en énonçant les « *principaux éléments à charge qui, pour chacun des faits reprochés à l'accusé, ont convaincu la cour d'assises* », ne sont en revanche pas tenues de motiver leurs arrêts s'agissant du choix de la peine prononcée.

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

AM E N D E M E N T

présenté par M. Garraud,
rapporteur

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3, insérer l'article suivant :

I. – Le second alinéa de l'article 215-2 du code pénal est ainsi rédigé :

« L'article 131-31 n'est pas applicable. »

II. – Au 2° du I de l'article 48 de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna, les mots : « deuxième alinéa » sont remplacés par les mots : « premier alinéa du III ».

III. – Au 2° du I de l'article 50 de l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française, les mots : « deuxième alinéa » sont remplacés par les mots : « premier alinéa du III ».

IV. – Au 2° du I de l'article 48 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, les mots : « deuxième alinéa » sont remplacés par les mots : « premier alinéa du III ».

V. – Au 2° du I de l'article 50 de l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie, les mots : « deuxième alinéa » sont remplacés par les mots : « premier alinéa du III ».

VI. – Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :

1° À l'article L. 541-3, les mots : « deuxième alinéa » sont remplacés par les mots : « premier alinéa du III » ;

2° Au 3° de l'article L. 551-1, les mots : « deuxième alinéa » sont remplacés par les mots : « premier alinéa du III ».

(CL11)

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de coordination visant à tirer les conséquences dans divers textes législatifs de la réécriture de l'article 131-30 du code pénal par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

CL10

RENFORCEMENT DE LA PEINE D'INTERDICTION DU TERRITOIRE ET RÉPRESSION DES DÉLINQUANTS RÉITÉRANTS (N° 4168)

AMENDEMENT

présenté par M. Garraud,
rapporteur

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3, insérer l'article suivant :

Après la première phrase du premier alinéa de l'article 362 du code de procédure pénale, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Si le II de l'article 131-30 du code pénal ou les articles 132-18-2, 132-19-2 ou 132-19-3 du même code sont applicables, le président en donne également lecture aux jurés. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement modifie l'article 362 du code de procédure pénale afin de prévoir que le président de la cour d'assises devra donner lecture aux jurés des dispositions du code pénal relatives :

— au prononcé obligatoire de la peine d'interdiction du territoire français (prévu à l'article 1^{er} de la proposition de loi) ;

— aux peines minimales encourues en cas de réitération (articles 2 et 3 de la proposition de loi) ;

— aux peines minimales encourues par les auteurs de violences aggravées (article 132-19-2 du code pénal issu de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure).

Ainsi, le présent amendement assure la parfaite information des jurés sur l'ensemble des peines applicables et les règles particulières relatives au prononcé de certaines peines.