

N° 478

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2002.

PROPOSITION DE LOI

*visant à réformer le prononcé des peines d'interdiction
du territoire et les procédures d'expulsion.*

(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.)

PRESENTEE

PAR M. ETIENNE PINTE,

Député.

Etrangers.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'objet de cette proposition de loi est de supprimer le principe dit de la « double peine » pour les étrangers qui ont des fortes attaches avec la France. Aujourd'hui, ces personnes, une fois leur peine de prison accomplie, sont menacées d'une seconde peine : une peine d'interdiction du territoire français prononcée par le juge judiciaire pour plusieurs années ou à vie, ce qui correspond à un bannissement et une peine d'expulsion prononcée par l'autorité administrative.

L'une des spécificités du système français réside dans la coexistence entre des mesures de nature judiciaires et administratives. Un étranger peut faire à la fois l'objet d'une ITF et d'un arrêté d'expulsion, la première sanctionnant des infractions, que l'on pourrait qualifier de « droit commun » et le second cherchant à prévenir la menace à l'ordre public que lesdites infractions ont révélée.

Au titre de la police des étrangers, l'autorité administrative peut en effet décider de l'éloignement du territoire français des ressortissants étrangers. L'article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et du séjour des étrangers en France dispose que l'autorité préfectorale peut décider, en cas d'irrégularité du séjour, la reconduite à la frontière de l'étranger. L'article 23 de la même ordonnance organise le régime de l'expulsion qui peut être prononcée lorsque la présence sur le territoire français d'un étranger constitue une menace grave pour l'ordre public. La reconduite à la frontière comme l'expulsion n'ont pas pour objet de réprimer une infraction mais bien de prévenir un trouble à l'ordre public. C'est ainsi qu'elles ne constituent pas des sanctions administratives mais des mesures de police. L'ITF a été introduite dans le droit positif par la loi du 31 décembre 1970. Elle visait exclusivement les étrangers condamnés pour certaines infractions graves à la législation des stupéfiants. Elle a été progressivement étendue. Le nouveau code pénal résultant des lois des 22 juillet 1992 et 16 décembre 1992 prévoit en effet que cette peine peut être prononcée pour plus de 200 infractions en matière d'atteintes aux personnes, d'atteintes aux biens et d'atteintes à la Nation, à l'Etat et à la paix publique.

Certes, la loi prévoyait de protéger certaines catégories d'étrangers :

- l'étranger mineur ;
- l'étranger résidant habituellement en France depuis qu'il a atteint l'âge de dix ans ;
- l'étranger résidant habituellement en France depuis plus de quinze ans ou y résidant régulièrement depuis plus de dix ans ;
- l'étranger père ou mère d'un enfant français, s'il exerce l'autorité parentale ou subvient à ses besoins ;
- l'étranger marié avec un français depuis au moins six mois (étendu ensuite à un an), à condition que le mariage soit antérieur aux faits ;
- l'étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %.

A été ajoutée une autre catégorie :

- L'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire.

Toutefois, ce principe de protection a été fortement remis en cause par l'évolution de la loi et par l'interprétation qu'en ont faite les juges. En théorie, le tribunal ne peut prononcer une Interdiction du territoire français à l'égard de ces personnes que par une décision spécialement motivée au regard de la gravité de l'infraction et de la situation personnelle et familiale de l'étranger. Dans les faits, la plupart des étrangers, quelle qu'ait été la nature de leur délits et quelle que soit leur situation familiale et personnelle, sont condamnés à une ITF. L'expulsion peut être prononcée en cas d'urgence absolue et en cas de nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique. Certains d'entre eux le sont mêmes alors qu'ils ont commis des d'infractions très légères, alors qu'ils ont déjà accompli avec succès leur réinsertion ou qu'ils sont en France depuis leur enfance. La pratique révèle enfin un paradoxe. Dans les contentieux relatifs aux infractions à la législation sur les étrangers et aux vols et recels aggravés, dès lors que l'infraction est déférée au parquet, l'interdiction du territoire est quasi systématiquement prononcée alors même que la mesure est facultative et qu'elle est, la plupart du temps, sans portée pratique. Le rapport Chanet de 1998 sur l'ITF faisait remarquer que cette application mécanique, qui n'est pas prévue par les textes qui se bornent à ouvrir la possibilité de prononcer une interdiction du territoire, risque de donner l'impression d'un pouvoir arbitraire du juge. Elle conduit à faire application de l'interdiction du territoire qui est une peine complémentaire comme s'il s'agissait d'une peine accessoire.

Cette dérive contrevient à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales qui stipule que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale. En effet, beaucoup d'entre eux ont passé la plus grande partie de leur vie en France, sont mariés à un Français et sont parents d'enfants français. La plupart d'entre eux n'ont plus aucune attache culturelle ou familiale avec leur pays d'origine et n'en maîtrise pas ou peu la langue. Ils doivent être considérés comme des citoyens français de nationalité étrangère. Une fois leur peine accomplie, ils doivent comme tous les citoyens français, avoir une chance de reconstruire leur vie honorablement.

Enfin, le droit communautaire et la jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne s'opposent clairement à ce qu'une mesure d'éloignement soit décidée comme conséquence automatique d'une condamnation pénale. Aux termes de l'article 3 de la directive 64/221 du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :

« 1° Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet.

« 2° La seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures. »

Dans un arrêt Bouchereau du 27 octobre 1977, la CJCE a précisé que cet article doit être compris comme « exigeant des autorités nationales une appréciation spécifique, portée sous l'angle des intérêts inhérents à la sauvegarde de l'ordre public, qui ne coïncide pas nécessairement avec les appréciations qui ont été à la base de la condamnation pénale ».

La procédure de relèvement d'une ITF prévue dans le code de procédure pénale, article 702-1 et 703, est enfermée dans des conditions de recevabilité très restrictives, aboutissant même parfois à une sorte de perversion du système. Le relèvement n'est possible que si l'ITF avait été prononcée à titre de peine complémentaire. Cette disposition exclut donc du bénéfice d'un éventuel relèvement tous ceux qui se sont vu infliger une ITF à titre de peine principale, c'est-à-dire ceux que précisément le tribunal n'a pas souhaité sanctionner très sévèrement, le prononcé d'une peine complémentaire à titre de peine principale s'analysant en une peine de substitution à l'emprisonnement, c'est-à-dire en une mesure de clémence. L'article 28 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 décide qu'il ne peut être fait droit à une demande de relèvement de l'ITF afférente à une condamnation définitive que si le ressortissant étranger réside hors de France, s'il subit en France une peine privative de liberté ou s'il fait l'objet d'une assignation à résidence.

On constate dans les faits que les étrangers, une fois l'interdiction échue, rencontrent les plus grandes difficultés à obtenir un visa pour revenir en France légalement. Ils sont de fait condamnés à rester éloigné à vie de leur famille demeurée en France.

La modification de l'article 131-30 du code pénal relatif à l'interdiction du territoire français rendrait impossible l'interdiction du territoire français d'un étranger entrant dans la catégorie des personnes protégées et ouvrirait un droit au retour aux personnes ayant déjà fait l'objet d'une ITF, excepté pour les étrangers condamnés pour des infractions relatives aux crimes contre l'humanité, au terrorisme, à l'espionnage, aux atteintes à la défense nationale. De telles infractions donnent à penser que cette personne n'a pas en effet un désir profond de vivre en France et d'y construire sa vie, qu'il ne respecte pas nos valeurs et nos libertés.

La modification des articles 25 et 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 rendrait également impossible l'expulsion de ces personnes, exceptées celles condamnées pour des infractions relatives aux crimes contre l'humanité, au terrorisme, à l'espionnage, aux atteintes à la défense nationale.

La modification de l'article 28 permettrait d'assouplir les conditions d'assignation à résidence en limitant celle-ci dans le temps et en accordant à la personne assignée le droit au travail.

La suppression de l'article 28 *bis* supprimerait l'obligation d'être hors de France pour demander un relèvement d'ITF.

La modification de l'article 702-1 du code de procédure pénale ouvrirait le relèvement aux personnes condamnées à une ITF au titre de peine principale.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

I. – Les sept derniers alinéas de l'article 131-30 du code pénal sont remplacés par neuf alinéas ainsi rédigés :

« Le tribunal ne peut pas prononcer une interdiction du territoire français lorsque est en cause :

« 1° Un condamné étranger père ou mère d'une enfant français résidant en France, à condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subviennne effectivement à ses besoins ;

« 2° Un condamné étranger marié depuis au moins un an avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé et que le conjoint ait conservé la nationalité française ;

« 3° Un condamné étranger qui justifie qu'il réside habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de douze ans ;

« 4° Un condamné étranger qui justifie qu'il réside habituellement en France depuis plus de quinze ans ;

« 5° Un condamné étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % ;

« 6° Un condamné étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire.

« L'interdiction peut être prononcée, par dérogation aux sept premiers alinéas, lorsque le condamné étranger l'est au titre de l'article 213-2, de l'une des infractions définies aux chapitres Ier, II et IV du titre Ier du livre IV, et aux articles 413-1 à 413-4, 413-10 et 413-11, des articles 421-1, 421-2, 421-2-1 et de l'article 411-1. »

II. – Sont amnistiées les peines d'interdiction du territoire prononcées à l'encontre des personnes qui entrent dans les catégories 1 à 6 de l'article 131-30 du code pénal, à l'exception de celles qui ont été condamnées au titre d'infractions mentionnées au dernier alinéa de ce même article. Il est attribué de plein droit un titre de séjour à ces personnes.

III. – La dernière phrase de l'article 222-48, la dernière phrase de l'article 431-19 et la dernière phrase de l'article 442-12 du code pénal sont supprimées.

Article 2

L'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France est ainsi modifiée :

I. – Le dernier alinéa de l'article 24 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« L'avis défavorable à l'expulsion de la commission rend celle-ci impossible. »

II. – L'article 25 est ainsi rédigé :

« Ne peuvent faire l'objet d'un arrêté d'expulsion, en application de l'article 23 :

« 1° L'étranger mineur de dix-huit ans ;

« 2° L'étranger père ou mère d'une enfant français résidant en France, à condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subvienne effectivement à ses besoins ;

« 3° L'étranger marié depuis au moins un an avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé et que le conjoint ait conservé la nationalité française ;

« 4° L'étranger qui justifie qu'il réside habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de douze ans ;

« 5° L'étranger qui justifie qu'il réside habituellement en France depuis plus de quinze ans ;

« 6° L'étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % ;

« 7° L'étranger résidant régulièrement en France sous couvert de l'un des titres de séjour prévus par la présente ordonnance ou les conventions internationales qui n'a pas été condamné définitivement à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis ;

« 8° L'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire.

« Par dérogation aux dispositions du présent article, l'étranger condamné au titre de l'article 213-2 de l'une des infractions définies aux chapitres Ier, II et IV du titre Ier du livre IV et aux articles 413-1 à 413-4, 413-10 et 413-11, des articles 421-1, 421-2, 421-2-1 et de l'article 411-1 du code pénal peuvent faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière en application de l'article 22 de la présente ordonnance. »

III. – 1. Le *b*) de l'article 26 est ainsi rédigé :

« *b*) Lorsqu'elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat au titre uniquement des infractions mentionnées au dernier alinéa du II. »

2. L'avant-dernier alinéa de l'article 26 est ainsi rédigé :

« En cas d'urgence absolue et lorsqu'elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat au titre uniquement des infractions mentionnées au dernier alinéa du II, l'expulsion peut être prononcée par dérogation aux articles 24 et 25. »

IV. – Après le premier alinéa de l'article 28, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Cette astreinte à résidence sera prolongée jusqu'à l'expiration des recours administratifs et judiciaires entrepris par l'étranger. Elle ne pourra excéder trois ans. Au-delà, un permis de séjour sera accordé à l'étranger. Elle donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle. »

V. – L'article 28 *bis* est abrogé.

Article 3

Dans le premier alinéa de l'article 702-1 du code de procédure pénale, après les mots : « condamnation à titre », sont insérés les mots : « de peine principale ou ».

n° 478 – Proposition de loi de M. Etienne Pinte sur le prononcé des peines d'interdiction du territoire et les procédures d'expulsion