



N° 3159

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2015.

## PROPOSITION DE LOI

*visant à rendre systématique la peine d'interdiction du territoire à l'égard des ressortissants étrangers condamnés pour faits de terrorisme,*

(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.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Bruno LE MAIRE, Alain CHRÉTIEN, Damien ABAD, Bernard ACCOYER, Yves ALBARELLO, Laurence ARRIBAGÉ, Julien AUBERT, Olivier AUDIBERT TROIN, Jean-Pierre BARBIER, Sylvain BERRIOS, Étienne BLANC, Marcel BONNOT, Jean-Claude BOUCHET, Philippe BRIAND, Bernard BROCHAND, Guillaume CHEVROLLIER, Jean-Louis CHRIST, Dino CINIERI, Éric CIOTTI, Jean-Louis COSTES, Jean-Michel COUVE, Olivier DASSAULT, Jean-Pierre DECOOL, Bernard DEFLESSELLES, Lucien DEGAUCHY, Rémi DELATTE, Nicolas DHUICQ, Sophie DION, Jean-Pierre DOOR, Dominique DORD, David DOUILLET, Virginie DUBY-MULLER, Daniel FASQUELLE, Marie-Louise FORT, Yves FOULON, Marc FRANCINA, Yves FROMION, Laurent FURST, Claude de GANAY, Annie GENEVARD, Guy GEOFFROY, Bernard GÉRARD, Georges GINESTA, Claude

GOASGUEN, Jean-Pierre GORGES, Philippe GOSSELIN, Philippe GOUJON, Anne GROMMERCH, Jean-Claude GUIBAL, Jean-Jacques GUILLET, Michel HERBILLON, Antoine HERTH, Patrick HETZEL, Philippe HOUILLON, Denis JACQUAT, Christian KERT, Jacques KOSSOWSKI, Jacques LAMBLIN, Jean-François LAMOUR, Laure de LA RAUDIÈRE, Charles de LA VERPILLIÈRE, Alain LEBOEUF, Isabelle LE CALLENNEC, Marc LE FUR, Pierre LELLOUCHE, Dominique LE MÈNER , Philippe LE RAY, Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, Lionnel LUCA, Gilles LURTON, Jean-François MANCEL, Alain MARLEIX, Franck MARLIN, Alain MARSAUD, François de MAZIÈRES, Patrice MARTIN-LALANDE, Jean-Claude MATHIS, Damien MESLOT, Gérard MENUUEL, Alain MOYNE-BRESSAND, Dominique NACHURY, Yves NICOLIN, Jacques PÉLISSARD, Bernard PERRUT, Édouard PHILIPPE, Bérengère POLETTI, Axel PONIATOWSKI, Josette PONS, Didier QUENTIN, Frédéric REISS, Jean-Luc REITZER, Franck RIESTER, Sophie ROHFRITSCH, Paul SALEN, François SCELLIER, Claudine SCHMID, Jean-Marie SERMIER, Fernand SIRÉ, Thierry SOLÈRE, Éric STRAUMANN, Alain SUGUENOT, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Guy TEISSIER, Michel TERROT, Patrice VERCHÈRE, Arnaud VIALA, Jean-Sébastien VIALATTE, Éric WOERTH et Marie-Jo ZIMMERMANN,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'attentat manqué du Thalys le 21 août 2015 illustre une nouvelle fois les défis sécuritaires auxquels la France est confrontée. Ayoub el Khazzani, le ressortissant marocain mis en examen à Paris pour « *tentatives d'assassinats en relation avec une entreprise terroriste* » faisait pourtant l'objet d'une fiche « S » des services de renseignement français. Les Français sont en droit de se demander pourquoi cet individu n'a pas fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire alors qu'il faisait l'objet d'une fiche « S ».

Ce ressortissant étranger va être jugé en France. Il sera probablement condamné. Mais, à la fin de sa peine, il aura la possibilité de rester en France. Les Français sont là aussi en droit de se demander pourquoi ce ressortissant étranger ne ferait pas l'objet d'une expulsion automatique et à caractère définitif du territoire.

Face à de telles menaces, il apparaît nécessaire de rendre automatique et définitive l'application de la double peine pour les ressortissants étrangers condamnés pour des actes terroristes, c'est-à-dire l'expulsion systématique du territoire à l'issue de leur peine. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

\*

\* \*

### **L'expulsion à titre préventif, avant toute condamnation**

Une telle mesure a été introduite par l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, dont l'article 23 disposait que sous réserve des dispositions de l'article 25, l'expulsion pouvait être prononcée si la présence sur le territoire français d'un étranger constituait une menace grave pour l'ordre public. Il s'agissait avant tout d'une sanction administrative dont le caractère revêtait un aspect de nature préventive.

### **L'interdiction du territoire français (ITF)**

La loi du 31 décembre 1970 sur la lutte contre la toxicomanie créa une automaticité entre condamnation et interdiction de territoire aux étrangers condamnés. Cette interdiction du territoire français (ITF) fut par la suite

étendue à d'autres domaines tels que les atteintes aux personnes, les atteintes aux biens commises avec violence.

L'article 131-30 du code pénal dispose que la peine d'interdiction du territoire français peut être prononcée, à titre définitif ou pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable d'un crime ou d'un délit. Cette interdiction entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion. Son application est suspendue pendant le délai d'exécution de la peine.

### **Les mesures d'assouplissement au début des années 2000 : suppression de l'expulsion préventive et limitation de la double peine.**

Décriée par plusieurs associations, la double peine se révèle être de moins en moins appliquée au début des années 2000. La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 *relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité* entame un assouplissement. Cette loi confirme la possibilité d'expulsion préventive de l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 mais en permettant un réexamen tous les cinq ans (article 35 de la loi du 26 novembre 2003). Il en est de même pour les dérogations à l'expulsion. L'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 est assoupli par l'article 36 de la loi du 26 novembre 2003, réduisant ainsi la possibilité d'expulsion à l'issue de la peine d'emprisonnement.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 est finalement abrogée par l'ordonnance n° 2004-1248 du 25 novembre 2004 (article 4), rendant ainsi difficile l'expulsion de nature préventive en cas de menace avérée pour l'ordre public.

Néanmoins, la loi du 26 novembre 2003 ne supprime pas la double peine, mais en limite la portée (article 78), afin d'éviter l'expulsion d'un ressortissant étranger certes condamné mais pouvant justifier de son insertion en France selon des critères de durée de résidence et de régime matrimonial. Les catégories de ressortissants étrangers protégées de la double peine ont ainsi été étendues aux étrangers arrivés en France avant 13 ans, ou résidant en France depuis plus de 20 ans.

### **La double peine prévue en cas de condamnation pour actes de terrorisme**

Les dérogations précédemment exposées ne sont néanmoins pas applicables en cas de condamnation pour acte de terrorisme

(article 131-30-2 du code pénal). En d'autres termes, la condamnation pour acte de terrorisme annule les dérogations qui empêchent l'expulsion. L'article L. 541-1 de l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 confirme cette disposition.

Ainsi, il est possible, lorsque cela est prévu par la loi, de prononcer à titre définitif ou temporaire une interdiction du territoire français (ITF). L'article 131-30 du code pénal prévoit ce mécanisme. Le deuxième alinéa de cet article dispose que l'interdiction du territoire français entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion.

### **Jurisprudence et droit européen**

Le principe de la double peine repose sur l'automatisme entre le prononcé et l'interdiction du territoire pour les ressortissants étrangers commettant un crime ou un délit. La première peine peut consister en une peine de prison, assortie d'une peine d'interdiction du territoire, entraînant de plein droit la reconduite à la frontière, à l'issue de la peine de prison. Le code pénal français reconnaît le principe de peine complémentaire. Il est ainsi courant qu'un même crime ou délit fasse l'objet de plusieurs peines prononcées lors du même jugement, par exemple une peine de prison assortie d'une amende, ou une amende assortie d'une mesure de restitution, ou une confiscation ou une mesure d'éloignement, ou encore une amende assortie d'une privation de droits civiques.

La mesure d'expulsion et d'interdiction du territoire étant considérée comme une peine complémentaire prononcée dès la première condamnation et non une peine nécessitant une seconde condamnation une fois la première peine purgée, la double peine ne contrevient donc pas au principe pénal « *non bis in idem* » tel que décrit à l'article 368 du code de procédure pénale, selon lequel nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement une seconde fois pour les mêmes faits, même si la loi évolue entre-temps.

De même, l'expulsion et l'interdiction du territoire français (ITF) ne constituent pas l'application rétroactive d'une peine plus forte que celle initialement applicable. Dans sa décision d'irrecevabilité du 6 décembre 1991, la Commission européenne des Droits de l'Homme <sup>1</sup> avait confirmé l'inapplicabilité de l'article 7 de la Convention européenne des Droits de l'Homme à la mesure d'expulsion prononcée en complément de la peine de

---

<sup>1</sup> *Affaire n° 16725/90, Demraoui c. France*

réclusion. Il en résulte que l'article 7 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ne s'applique pas à la double peine.

Plusieurs États européens ont adopté des mesures similaires. Le 24 juin 2011, le Danemark adopte une loi introduisant un principe similaire d'automatisme de l'expulsion du territoire pour tout ressortissant étranger condamné à une peine d'emprisonnement à l'issue de sa peine. En Belgique, l'article 21 de la loi de 1980 sur les étrangers prévoit également, à l'issue de la peine, l'expulsion d'un étranger délinquant en séjour légal vers son pays d'origine. Il existe une mesure similaire en Grande-Bretagne depuis 2007.

\*

\* \*

**Les articles 1<sup>er</sup> et 2** visent à rendre systématique l'interdiction du territoire français pour les ressortissants étrangers condamnés pour des actes de terrorisme.

**L'article 3** vise à ce que l'interdiction du territoire français prononcée en même temps qu'une peine d'emprisonnement fasse obstacle à toute mesure d'aménagement de la peine d'emprisonnement, afin d'éviter de laisser en semi-liberté un individu potentiellement dangereux alors qu'il attend la fin de sa peine pour être expulsé.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre IV du code pénal est complété par un article 421-7 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 421-7.* – La peine d'interdiction du territoire est prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-30 du présent code, à l'encontre de tout étranger coupable d'un crime ou d'un délit défini aux articles 421-1 à 421-2-6 du code pénal. »

### Article 2

- ① L'article 422-4 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Les mots : « peut être » sont remplacés par les mots « est ».
- ③ 2° Il est complété par les références : « aux articles 421-1 à 421-2-6 du code pénal. »

### Article 3

L'article 131-30 du même code est complété par les mots : « sauf dans les cas de condamnation pour des crimes ou délits prévus aux articles 421-1 à 421-2-6 du code pénal. »