Interdiction du territoire français : Du prononcé à l'extinction, le fil d'Ariane de l'exception

Droit des étrangers (Art. 786 CPP)

Marc Duranton

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2014>

DOI : 10.4000/revdh.2014

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Marc Duranton, « Interdiction du territoire français : Du prononcé à l'extinction, le fil d'Ariane de l'exception », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 07 mars 2016, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2014> ; DOI : 10.4000/revdh.2014

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

Tous droits réservés

Interdiction du territoire français : Du prononcé à l'extinction, le fil d'Ariane de l'exception

Droit des étrangers (Art. 786 CPP)

Marc Duranton

- 1 « Il y a des droits qu'on ne donne [...] que pour qu'ils ne soient pas employés »¹, assénait en son temps André Malraux, par la voix de son héroïne de papier May. Affirmation que ne démentira désormais plus le Conseil constitutionnel, si tant est que soit observée la décision rendue le 27 novembre 2015². En effet, par celle-ci, les Sages ont déclaré conforme aux droits et libertés que la Constitution garantit une disposition ne permettant pas aux personnes condamnées à une mesure judiciaire d'éloignement de demander l'extinction de ladite mesure.
- 2 A l'origine de cette décision, une mesure d'éloignement judiciaire du territoire donc, c'est-à-dire une peine d'interdiction du territoire français. Sans revenir sur l'histoire unique de cette lugubre peine³ qui rompt depuis au minimum quarante ans⁴ avec un certain nombre de principes directeurs du droit répressif, à commencer par celui de l'égalité devant la loi pénale, notons, au préalable, que la décision du Conseil constitutionnel renvoie à un nombre très restreint de situations : en ce sens, cela n'est pas sans faire écho au cadre légal régissant les interdictions du territoire français, à la fois précis et complexe, mais également, de façon quelque peu paradoxale, extrêmement diffus.
- 3 Ainsi donc, indépendamment des critiques qu'elle a toujours suscité et qu'elle continue de susciter, le régime juridique encadrant la peine d'interdiction du territoire français résulte actuellement de la loi du 26 novembre 2003⁵, laquelle est venue asseoir encore un peu plus un régime déjà dérogatoire. Dès lors, l'article 131-30 du code pénal⁶ précise-t-il que, « lorsqu'elle est prévue par la loi, 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 ». Conformément aux articles 131-10⁷ et 131-11⁸ de ce même code, le juge pénal peut alors décider de prononcer une telle peine à titre de peine

complémentaire, ou à titre de peine principale, c'est à dire qu'il ne prononce alors pas d'emprisonnement, que ce dernier soit ferme ou avec sursis.

- 4 Contrairement aux promesses avancées, la loi du 24 juillet 2006⁹ est venue obscurcir encore un peu plus le régime général, notamment via l'invention d'une liste de personnes protégées contre les interdictions du territoire français. Cette liste tout à la fois restrictive et factuelle comprend ainsi, indépendamment des mineurs, protégées par l'ordonnance du 2 février 1945¹⁰, les personnes qui, en raison de leur situation personnelle¹¹, ne peuvent se voir condamnées à une telle peine : se retrouvent par exemple celles justifiant d'un séjour régulier depuis plus de vingt ans ou encore les parents d'enfants français, sous réserve qu'ils justifient contribuer à l'entretien et à l'éducation de cet enfant, et qu'ils soient en situation régulière depuis plus de dix ans. Ceci étant, cette protection ne vaut qu'en l'absence de condamnation en raison de certains comportements (violences familiales ou conjugales, atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, actes de terrorisme notamment).
- 5 Cette loi d'apothicaire a également prévu une seconde catégorie de personnes qui bénéficient d'une protection dite relative contre les interdictions du territoire français : peu ou prou, il s'agit des personnes dont la situation personnelle est similaire à celles visées dans le cadre des protections quasi-absolues, bien que les délais soient légèrement minorés. Ceci étant, ces dispositions ne s'appliquent qu'en matière correctionnelle et, par ailleurs, les tribunaux conservent la possibilité de prononcer une interdiction du territoire français si la décision est « *spécialement motivée au regard de la gravité de l'infraction et de la situation personnelle et familiale de l'étranger* »¹².
- 6 Un autre aspect du caractère diffus de ces peines se retrouve au sein des infractions pour lesquelles elles sont encourues. En effet, en l'état actuel des textes, il demeure particulièrement ardu de quantifier le nombre exact d'infractions pénales pour lesquelles il est possible de prononcer une interdiction du territoire français¹³, le législateur n'ayant eu de cesse que d'élargir le sombre inventaire à la Prévert des crimes et délits pour lesquelles une personne peut se voir condamnée à cette mesure de bannissement. Dès lors, initialement introduite à l'encontre des personnes condamnées pour infraction à la législation des stupéfiants, l'interdiction du territoire français peut aujourd'hui être prononcée à l'encontre de personnes condamnées sur le fondement de plusieurs centaines d'infractions¹⁴, dont toutes ne se situent pas au sein du seul code pénal, mais peuvent se glisser çà et là au sein du code du sport, du code du travail, etc.
- 7 Ainsi donc, à ce régime juridique insaisissable, presque immatériel, répond une pratique évanescente. Par-delà ces considérations « qualitatives », l'interdiction du territoire français reste, d'un point de vue quantitatif et toutes choses égales par ailleurs, une peine peu prononcée par les différentes juridictions : bien que les chiffres avancés soient au mieux différents, au pire contradictoires, il semblerait que, sur ces vingt dernières années, l'on assiste à une baisse du nombre d'interdictions du territoire français prononcées ; et ce même si le nombre des personnes condamnées lui, ne cesse de s'alourdir (notamment en raison du fait que toutes ne sont pas exécutées). Que l'interdiction du territoire français soit prononcée à titre de peine principale ou de peine complémentaire, un rapport établi en 1998¹⁵ faisait état de 14 290 personnes condamnées sur ce fondement en 1996. Amorcée en 1997, année qui voyait encore 11 997 personnes condamnées¹⁶, la diminution des peines d'interdiction du territoire prononcées s'est ensuite poursuivie au cours de la décennie suivante¹⁷, pour finalement se stabiliser, depuis quelques années, autour de 3 500 peines prononcées¹⁸. Dans tous les cas, la part des

interdictions du territoire français prononcées à titre de peine principale semble rester numériquement assez faible : à titre d'exemple, sur les 3 616 interdictions prononcées en 2010, 333 seulement l'ont été à titre de peine principale¹⁹.

8

- 9 Or, c'est bien d'une telle peine que le Conseil constitutionnel a été saisi. Sur renvoi de la Cour de cassation²⁰, les Sages ont ainsi pu considérer qu'une disposition interdisant aux personnes condamnées à une interdiction définitive du territoire français prononcée à titre principal de former une demande de réhabilitation judiciaire était conforme aux droits et libertés que la Constitution garantit. « *Arme absolue* »²¹, cette « *peine d'un autre temps* »²² ne l'en devient qu'un peu plus. Discriminatoire dans son prononcé (vu qu'elle ne peut, par définition, n'être prononcée qu'à l'encontre de personnes de nationalité étrangère), elle le reste également dès lors qu'il s'agit de son extinction, et ce dans la mesure où la fermeture d'un de ses moyens ne se trouve contraire ni à la proportionnalité des peines (1°), ni à l'égalité devant la loi : les axiomes du droit des étrangers envahissent ainsi le droit pénal (2°).

1°/- Une législation de plume pour une situation de plomb

- 10 Toute « *inhumaine* », « *criminogène* » et « *archaïque* »²³ qu'elle soit, la peine d'interdiction du territoire français n'en demeure pas moins ouverte à contestation : comme cela a pu être parfois souligné, il existe plusieurs manières de « se débarrasser » d'une interdiction du territoire français. En ce sens, outre les voies de recours ordinaires, existent plusieurs voies de recours spécifiques, parmi lesquelles figurent le relèvement²⁴ ou bien la libération conditionnelle²⁵. Pourtant, dans le cas des interdictions du territoire français à titre principal, il est vrai de souligner que « *le relèvement des interdictions, déchéances ou incapacités ne s'applique pas aux peines de substitution à l'emprisonnement prononcées à titre de peines principales* »²⁶ ; tout comme il est également vrai que la libération conditionnelle dite suspension ne peut s'appliquer que « *lorsqu'un étranger condamné à une peine privative de liberté est l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire français* »²⁷.
- 11 Les modes classiques d'extinction de la peine²⁸ ne sont guère plus cléments envers ces mesures prononcées à titre principal. Une fois écartées l'amnistie, qui exclue systématiquement de son bénéfice les personnes condamnées à une interdiction du territoire français, la grâce présidentielle, mesure relativement discrétionnaire, la prescription, sur laquelle demeure une incertitude *a minima* syntaxique²⁹, et la réhabilitation de plein droit, laquelle ne demeure possible qu'à partir du moment où la peine est exécutée, ne reste alors que la réhabilitation judiciaire. Or, le code de procédure pénale vient-il préciser qu'« *à l'égard des condamnés à une sanction pénale autre que l'emprisonnement ou l'amende, prononcée à titre principal, ce délai [à l'issue duquel une personne peut former une demande de réhabilitation judiciaire] part de l'expiration de la sanction subie* »³⁰. Ce qui revient, de fait, à priver d'un moyen de reclassement les personnes condamnées à des interdictions du territoire français définitives, dans la mesure où ces dernières deviennent, de fait, potentiellement perpétuelles.
- 12 Pourtant, même dans ces conditions, il s'agit toujours d'une peine strictement et évidemment nécessaire, en ce qu'elle ne saurait souffrir d'une « *absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* »³¹. Bien que le Conseil constitutionnel

reconnaisse que lorsqu'une personne a été condamnée à une telle peine « *sans limite de durée et imprescriptible*³², celle-ci se trouve exclue de toute réhabilitation légale et de tout relèvement, la Haute juridiction rappelle néanmoins que d'autres voies sont ouvertes : parmi elles, sont citées l'inexistante amnistie et l'aléatoire grâce. Le Conseil constitutionnel précise également que des « *services éminents à la France* »³³ peuvent entraîner une dispense de peine, au même titre d'ailleurs que le simple écoulement du temps : en effet, « *sont retirées du casier judiciaire les fiches relatives (...) à des condamnations prononcées depuis plus de quarante ans et qui n'ont pas été suivies d'une nouvelle condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle* »³⁴.

- 13 En d'autres termes, aux yeux du Conseil constitutionnel, le fait que le reclassement de la personne ne dépende que d'un délai extrêmement long³⁵ ou de circonstances empiriques abstraites ne méconnaît pas le principe de proportionnalité, dans la mesure où celui-ci est corrélé à la nature de l'infraction et à la durée de la peine prononcée. Et ce, quand bien même, cela revient à priver le condamné de moyens concrets et effectifs au profit d'autres plus aléatoires, même si ces derniers se révèlent théoriques et illusoirs. A l'image de l'interdiction du territoire français, peine « *injustifiable* »³⁶, sa potentielle extinction au travers de ces deux moyens le devient également, étant donné que ces derniers se trouvent recouverts d'une dimension factuelle extrêmement péremptoire : de l'attente patiente ou de l'action remarquable, la « réinsertion » du condamné n'en devient que plus aléatoire.

2°/- Le droit des étrangers, encre indélébile de l'extinction des peines

- 14 Pour autant, la décision du Conseil constitutionnel demeure plus surprenante encore au regard de l'égalité devant la loi, lequel principe « *impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation* », sans toutefois que le législateur ne soit obligé de « *traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes* »³⁷. De ce point de vue, il n'y est pas non plus, selon la Haute juridiction, porté atteinte au regard de la réhabilitation judiciaire.
- 15 En effet, le requérant et l'association intervenante ont pu faire remarquer que les dispositions de l'article 786 alinéa 3 du code de procédure pénale instituent une différence de traitement non seulement entre ressortissants nationaux et étrangers, mais encore entre les personnes condamnées à une interdiction définitive du territoire, dans la mesure où seules les personnes condamnées à titre complémentaire peuvent demander à bénéficier de la réhabilitation judiciaire. En ce sens, l'impossibilité absolue dans laquelle se trouvent les personnes de formuler une telle demande serait contraire au principe d'égalité devant la loi, telle que garantie par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.
- 16
- 17 Le Conseil constitutionnel a néanmoins adopté une position inverse³⁸. En ce sens, il concède en un premier temps que « *les personnes condamnées à une peine à titre principal sont dans une situation différente de celles condamnées à la même peine à titre complémentaire* »³⁹, et ce notamment en raison du fait que « *le législateur a pu décider que la réhabilitation ne peut être prononcée que lorsque la peine est exécutée ou prescrite* »⁴⁰. Dès lors, à pousser plus avant le syllogisme, « *la différence de traitement entre le condamné à une peine définitive (...) à titre*

complémentaire, qui peut bénéficier (...) d'une réhabilitation judiciaire, et le condamné à la même peine prononcée à titre principal, qui ne peut bénéficier d'un même effacement, est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit »⁴¹. Ou, pour le dire autrement, au regard de la réhabilitation judiciaire, ces deux catégories de personnes se trouvent bien dans des situations différentes, et ce en raison du fait que la procédure prévue par les articles 785 à 798 du code de procédure pénale visent à leur reclassement, lequel ne peut être acquis que si la peine est exécutée ou prescrite.

- 18 Plusieurs fois déjà, certains auteurs⁴² ont pu remarquer le processus de pénalisation du droit des étrangers, en ce que ce dernier serait soumis à un nombre important de mesures directement empruntées au droit répressif, et elles-mêmes érigées à contre-courant de ses principes directeurs. Ainsi, « pour les étrangers, le droit pénal ne sera le plus souvent qu'instrumentalisé, ses outils (...) constituant autant de rouages permettant de maintenir l'étranger à disposition des autorités préfectorales aux fins d'un placement en rétention administrative et d'un éloignement »⁴³. A reprendre ce raisonnement, il est désormais possible de noter que, par-delà même cet « enchevêtrement des logiques pénale et administratives, la filière pénale étant instrumentalisée à des fins de contrôle des étrangers »⁴⁴, c'est bien un autre pan de cette filière pénale qui se trouve instrumentalisé, celui de l'extinction et de l'effacement des peines. En raison du fallacieux paradigme de la suspicion observable à l'encontre des ressortissants étrangers, lequel entraîne et contrôle institutionnalisé et exclusion préméditée à leur encontre, il n'est certes plus étonnant que les personnes condamnées soient plus durement touchées. En revanche, il l'est un peu plus que ces dernières le soient désormais jusque dans l'extinction de la peine, c'est-à-dire par-delà-même le prononcé de la peine, et par-delà son exécution. « Il y a comme un continuum de la pénalité (...) »⁴⁵.

*

* *

- 19 A l'aphorisme asséné par sa compagne, Kyoshi Gisors, le second protagoniste imaginé par André Malraux, répondait, lapidaire : « ne les [ces droits] aurais-je reconnus que pour tu puisses t'y accrocher en ce moment, ce ne serait pas si mal »⁴⁶. Ainsi, ce ne fut peut-être pas si mal de s'accrocher, l'espace d'un fugace instant, aux régimes d'extinction des interdictions du territoire français. Ne serait-ce que pour établir le constat qu'en plus du fossé entre seuls ressortissants nationaux et étrangers, celui prévalant désormais entre les personnes faisant l'objet d'une interdiction du territoire français elles-mêmes est labouré, creusé, foré.
- 20 In fine, cela ne fait que révéler une fois de plus, si tant est qu'une telle démonstration était encore nécessaire, que l'interdiction du territoire français « ne trouve ancrage dans aucune des théories de la peine [...] sur lesquelles se fonde le système pénal français »⁴⁷, pire encore, qu'elle « ne se justifie pas dans un État de droit »⁴⁸. Peu importe l'état de droit en définitive, espérons seulement que cette nouvelle preuve d'un régime inique saura être effective, et ne retenons pour le moment que ce « pis-aller d'une grande princesse à qui l'on disait que les paysans n'avaient pas de pain, et qui répondit : qu'ils mangent de la brioche ! »⁴⁹.

*

- 21 **Conseil Constitutionnel, Déc. n° 2015-501 QPC du 27 novembre 2015, M. Anis T. [Computation du délai pour former une demande de réhabilitation judiciaire pour une peine autre que l'emprisonnement ou l'amende] – Communiqué et commentaire**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. André Malraux, *La condition humaine*, Folio 1975, p. 170.
2. Conseil Constitutionnel, décision n° 2015-501 QPC du 27 novembre 2015, *Anis T.*
3. Pour une histoire de la peine d'interdiction du territoire français, voir notamment Stéphane Maugendre, « Interdiction du territoire : histoire d'une exception », *GISTI, Immigration, un régime pénal d'exception*, pp. 43-56.
4. Voir en ce sens *Les peines d'interdiction du territoire*, commission de réflexion présidée par Christine Chanut, La Documentation française, décembre 1998, p. 9 : « L'ITF est introduite dans le droit positif par la loi du 31 décembre 1970 [qui prévoit] la possibilité pour le juge de prononcer cette peine complémentaire [...] contre tout étranger condamné pour certaines infractions à la législation des stupéfiants ».
5. Voir, entre autres, Pierrette Poncela, « Étrangers et droit des sanctions pénales : les modifications résultant de la loi du 26 novembre 2003 », *Revue de Sciences Criminelles*, 2004, p. 434.
6. Article 131-30 du code pénal
7. Article 131-10 du code pénal
8. Article 131-11 du code pénal
9. Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.
10. Et plus précisément l'article 20-4 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.
11. Cinq catégories se trouvent ainsi visées par l'article 131-30-2 du code pénal.
12. Article 131-30-1 1° du code pénal.
13. Bien que le GISTI ait réussi il y a huit ans : La double peine judiciaire. L'interdiction du territoire français, *GISTI, coll. Les cahiers juridiques*, décembre 2008, pp. 14-18.
14. En 2008 également, Serge Slama comptabilisait pour sa part quelques 270 infractions pour lesquelles le juge pénal pouvait prononcer une telle peine. Voir en ce sens « La fausse abolition de la 'double peine', une réforme sarkozienne de façade », *Combats pour les droits de l'Homme*, article du 20 octobre 2008 (consulté le 20 février 2016). Au soutien de l'association intervenante, l'avocat Stéphane Maugendre comptabilisait pour sa part et le jour de l'audience entre 200 et 300 crimes et délits.
15. *Les peines d'interdiction du territoire*, op. cité, p. 18.
16. Ibid.

17. Par exemple, en 2004, étaient recensées 8750 mesures prononcées (dont 7232 à titre complémentaire). Ce chiffre était Voir en ce sens CNCDH, *Étude sur les étrangers détenus*, 2004, p. 16 ; Jean-Paul Garraud, *Rapport tendant à renforcer l'effectivité de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français et visant à réprimer les délinquants réitérants*, Assemblée nationale, 2012, p. 26 (consultés le 20 février 2016).
18. Annuaire statistique de la Justice, Justice pénale, *Ensemble des peines prononcées dans les condamnations et détail des condamnations 2005-2010* (fichier 1) (consulté le 20 février 2016).
19. Ibid.
20. Cass Crim, 22 septembre 2015, n° 15-90.012.
21. Bernard Jouve, « L'interdiction du territoire français : l'arme absolue », GISTI, *Plein Droit*, n° 9, décembre 1989 (consulté le 20 février 2016)
22. Stéphane Maugendre, op. cité, p 54.
23. GISTI, op. cité, p. 5.
24. Tel que défini par l'article 132-21 du code pénal et encadré par la combinaison des articles 702-1 et 703 du code de procédure pénale.
25. Et plus précisément l'article 729-2 du code de procédure pénale.
26. Cass. Crim, 31 mai 1994, n° 93-83.486
27. Article 729-2 1° du code de procédure pénale
28. Aux termes de l'article 133-1 du code pénal, "la grâce ou l'amnistie empêchent ou arrêtent l'exécution de la peine (...). La prescription de la peine empêche l'exécution de celle-ci. La réhabilitation efface la condamnation".
29. Voir en ce sens Cass. Crim, 7 janvier 2009, n° 08-82.892 : "Attendu que le requérant a soutenu que, la peine d'emprisonnement prononcée contre lui était prescrite, la peine complémentaire d'interdiction du territoire français l'était également, par voie de conséquence ; Attendu que, pour écarter cette argumentation, les juges retiennent que la peine complémentaire de l'interdiction définitive du territoire français n'est pas prescriptible et qu'elle ne peut être, s'agissant d'une peine privative de droit".
30. Article 786 3° du code de procédure pénale.
31. Conseil constitutionnel, décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*.
32. Considérant n° 11 de la décision n° 2015-501 QPC du 27 novembre 2015.
33. Tel que le précise l'article 789 du code de procédure pénale : "Si depuis l'infraction le condamné a rendu des services éminents au pays, la demande de réhabilitation n'est soumise à aucune condition de temps ni d'exécution de peine".
34. Article 769 3° du code de procédure pénale.
35. En ce qui concerne l'espèce, la condamnation étant intervenue en l'espèce en mars 2006, une telle situation ne se présentera donc pas, le cas échéant, avant 2046.
36. Maud Hoestland et Claire Saas, « l'ITF : une peine injustifiable », GISTI, *Plein Droit*, n° 45, avril 2000 (consulté le 20 février 2016).
37. Conseil constitutionnel, décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis*.
38. A noter toutefois que le Conseil constitutionnel a estimé être saisi des dispositions tenant à la réhabilitation judiciaire des interdictions du territoire français, et non des dispositions instituant la peine d'interdiction définitive du territoire français elles-mêmes.
39. Considérant n° 6.
40. Ibid.
41. Ibid.
42. Voir par exemple Claire Saas, "Les avatars de la pénalisation du droit des étrangers", *Actualité Juridique Pénal* 2011, n° 11, p. 492 ; Danièle Lochak, "Droit des étrangers : publication de l'ouvrage Immigration, un régime pénal d'exception", *Lettres Actualités Droits-Libertés*, 16 juillet 2012 (consultés le 20 février 2016).

- 43. Claire Saas, art. cité.
 - 44. Ibid.
 - 45. Ibid.
 - 46. André Malraux, op. cité.
 - 47. Chloé Fiaschi, mémoire de master Droits de l'Homme, Université de Nanterre, 2011.
 - 48. Maud Hoestland et Claire Saas, art. cité.
 - 49. Jean-Jacques Rousseau, *Les Confessions*, livre VI.
-

RÉSUMÉS

Le 27 novembre 2015, le Conseil Constitutionnel est venu asseoir encore davantage la différence de situation dans laquelle se trouvent enfermées les personnes de nationalité étrangère. Peine discriminatoire par définition, l'interdiction judiciaire du territoire le demeure dans son exécution, et l'est désormais un peu plus dans sa (non)extinction : l'impossibilité de demander la réhabilitation d'une interdiction du territoire français prononcée à titre principal n'est pas contraire aux principes directeurs du droit répressif, parmi lesquels figurent notamment et la proportionnalité des peines et l'égalité devant la loi. Et ce, quitte à faire du décès le seul moyen viable d'extinction de la peine.

AUTEUR

MARC DURANTON

Diplômé du Master 2 "Droits de l'homme" (Université Paris Ouest Nanterre La Défense)