



## LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

*Série LÉGISLATION COMPARÉE*

### LA DOUBLE PEINE

*Ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs par la Division des études de législation comparée du Service des Études juridiques. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.*



**SERVICE DES  
ÉTUDES  
JURIDIQUES**

---

Le 11 février 2003

**Division des Études de  
législation comparée**

## **LA DOUBLE PEINE**

### **Sommaire**

	Pages
<b>NOTE DE SYNTHÈSE.....</b>	1
<b>DISPOSITIONS NATIONALES</b>	
Allemagne .....	7
Belgique .....	11
Danemark .....	15
Italie.....	19
Portugal.....	23
Royaume-Uni .....	27
<b>LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS .....</b>	31





SERVICE DES  
ÉTUDES  
JURIDIQUES

---

Division des Études de  
législation comparée

## LA DOUBLE PEINE

Les étrangers qui commettent une infraction en France s'exposent non seulement aux peines prévues par la loi pour cette infraction, mais peuvent également être renvoyés dans leur pays d'origine, à la suite d'un arrêté d'expulsion ou d'une peine d'interdiction du territoire.

**L'arrêté d'expulsion constitue une mesure administrative.** Il est pris sur la base de l'article 23 de **l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France**, qui permet l'expulsion pour une durée indéterminée de tout étranger dont la présence sur le sol français constitue « *une menace grave pour l'ordre public* », l'administration se fondant fréquemment sur les condamnations pénales pour apprécier cette menace. L'article 25 de l'ordonnance de 1945 prévoit plusieurs catégories d'étrangers auxquels la procédure d'expulsion ne peut s'appliquer : il s'agit essentiellement d'étrangers qui ont des liens étroits avec notre pays (résidence prolongée en France, mariage avec un ressortissant français, existence d'enfants de nationalité française...). Toutefois, en cas de « *nécessité absolue pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique* », l'expulsion peut être prononcée à l'encontre d'un étranger appartenant à l'une des catégories protégées.

Par ailleurs, en vertu de **l'article L 131-30 du code pénal**, les tribunaux peuvent condamner les étrangers coupables d'un crime ou d'un délit à une peine d'interdiction du territoire.

Elle peut être prononcée à titre définitif ou pour une durée limitée. Il peut s'agir de la peine principale, mais elle constitue le plus souvent une **peine complémentaire**. Elle entraîne la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant après qu'il a purgé sa peine de prison, puisque l'interdiction du territoire est suspendue pendant la durée d'exécution de celle-ci.

Instaurée dans le droit français par la loi du 31 décembre 1970 sur la lutte contre la toxicomanie, l'interdiction du territoire visait à l'origine les étrangers condamnés pour les infractions les plus graves à la législation sur les stupéfiants. Son champ d'application a été progressivement étendu à quelque 200 infractions définies par le code pénal (atteintes aux personnes, atteintes aux biens commises avec violences, atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation...), par le code du travail ou par l'ordonnance de 1945 sur les étrangers.

La peine d'interdiction du territoire peut être prononcée à l'encontre de tous les étrangers, quels que soient leurs liens avec la France. En effet, si l'article L 131-30 du code pénal prévoit, à l'image de l'article 25 de l'ordonnance de 1945, plusieurs catégories protégées, il dispose également qu'« *une décision spécialement motivée au regard de la gravité de l'infraction et de la situation personnelle et familiale de l'étranger* » permet au juge de décider l'expulsion.

Considéré comme discriminatoire et souvent qualifié de « double peine », **l'éloignement du territoire, qu'il résulte d'un arrêté d'expulsion consécutif aux antécédents judiciaires de l'étranger ou d'une peine d'interdiction du territoire prononcée en complément d'une condamnation pénale**, fait l'objet de critiques croissantes, qui justifient l'examen des législations étrangères.

**La présente étude analyse donc dans quelle mesure les étrangers condamnés pour une infraction pénale peuvent être éloignés du pays qui les a accueillis après y avoir purgé leur peine. Elle prend en compte le cas des personnes majeures qui disposent d'un titre de séjour et dont la condamnation ne repose pas sur une infraction à la législation sur les étrangers. Elle décrit les règles en vigueur dans six pays : l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni.**

Pour chacun des pays retenus, les trois points suivants ont été analysés :

– **la nature des condamnations pénales susceptibles de motiver une mesure d'expulsion**, et notamment le fait que les antécédents judiciaires de l'étranger puissent, indépendamment des condamnations explicitement prévues par la loi, fonder une décision d'éloignement ;

– **la protection apportée à certains étrangers**, du fait de leur appartenance à certaines catégories ou d'autres circonstances ;

– **les principales modalités de l'exécution de la mesure d'expulsion** (durée de l'éloignement et date d'expulsion).

En revanche, les questions de procédure (consultation d'un organisme *ad hoc* avant la prise de la mesure d'expulsion, appel des décisions...) n'ont pas été examinées.

L'analyse des dispositions étrangères montre que :

- **le principe de la double peine est admis dans tous les pays étudiés ;**
- **le prononcé de la double peine est généralement laissé à l'appréciation de l'autorité responsable ;**
- **la durée souvent indéterminée de la mesure d'expulsion peut donner à la double peine un caractère définitif.**

### **1) Le principe de la double peine est admis dans tous les pays étudiés**

**Dans tous les pays sauf en Belgique, la législation sur les étrangers dispose que certaines condamnations pénales peuvent se doubler d'une décision judiciaire ou administrative d'expulsion. Par ailleurs, en Allemagne et en Belgique, les antécédents judiciaires d'un étranger peuvent entraîner une mesure d'éloignement fondée sur la menace à l'ordre public.**

*a) En Allemagne, au Danemark, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni, certaines condamnations pénales peuvent motiver une décision d'expulsion*

**Le fondement de la décision d'expulsion peut être l'existence d'une condamnation à une peine privative de liberté, la durée d'une telle peine ou la condamnation pour une infraction donnée.** La décision d'expulsion peut donc être indépendante ou non de la nature de l'infraction.

- L'expulsion indépendante de la nature de l'infraction

Au **Portugal**, le juge peut prononcer une peine complémentaire d'expulsion à l'encontre de tout étranger condamné à une peine de prison d'au moins un an.

De même, au **Royaume-Uni**, le juge pénal peut recommander au ministre de l'Intérieur de prendre une décision d'expulsion à l'encontre de tout étranger reconnu coupable d'une infraction susceptible d'être sanctionnée par une peine privative de liberté, quelle que soit la longueur de celle-ci.

- L'expulsion liée à la nature de l'infraction

**En Allemagne, au Danemark et en Italie, les condamnations pour certaines infractions peuvent entraîner l'expulsion.** Au Danemark et en Italie, une telle décision est prise par le juge pénal et constitue une peine complémentaire. En revanche, en Allemagne, où seuls les étrangers qui troublent l'ordre public s'exposent à une mesure d'expulsion, nécessairement prise par l'administration, les condamnations pénales sont considérées comme un indice de la menace que l'étranger représente pour la sécurité publique.

Dans ces trois pays, les infractions à la législation sur les stupéfiants peuvent motiver une mesure d'éloignement. En outre, comme le code pénal français, la loi danoise sur les étrangers et le code de procédure pénale italien énumèrent de nombreuses infractions pouvant conduire le juge à prononcer une décision d'expulsion.

**Dans ces trois pays, l'expulsion peut également être prononcée sans qu'il soit tenu compte de la nature de l'infraction.** En Italie, une condamnation à une peine privative de liberté de dix ans peut justifier une décision d'expulsion. Au Danemark, la durée minimale de la peine de prison susceptible de motiver une décision d'éloignement varie en fonction de la longueur du séjour de l'étranger dans le pays. En Allemagne, la simple condamnation à une peine privative de liberté prononcée sans sursis peut entraîner l'expulsion.

*b) En Allemagne et en Belgique, les antécédents judiciaires constituent un élément d'appréciation de la menace à l'ordre public*

**En Allemagne et Belgique, où l'expulsion est une mesure administrative prise à l'encontre des étrangers qui troublent l'ordre public, le passé judiciaire constitue l'un des éléments d'appréciation du caractère potentiellement dangereux d'une personne.**

Du reste, la loi allemande sur les étrangers énonce que la réalisation répétée d'infractions permet de considérer un étranger comme dangereux pour la communauté nationale.

## **2) Le prononcé de la double peine est généralement laissé à l'appréciation de l'autorité responsable**

En effet, la loi allemande prévoit que l'expulsion est obligatoire dans certains cas. Inversement, les lois italienne et portugaise interdisent qu'une peine complémentaire d'expulsion frappe certaines catégories d'étrangers. Dans tous les autres cas, l'autorité compétente dispose d'une large autonomie.

*a) La loi allemande définit des infractions qui entraînent obligatoirement l'expulsion*

La loi allemande sur les étrangers établit une distinction entre les condamnations qui entraînent obligatoirement l'expulsion et celles qui peuvent l'entraîner. Cette distinction repose sur **l'importance de la condamnation.**

L'application de cette règle n'est cependant pas automatique : lorsque le délinquant appartient à une catégorie protégée, la mesure d'expulsion ne peut pas être obligatoire. Les catégories protégées, qui existent dans tous les pays étudiés sauf au Danemark, regroupent en règle générale, d'une part, les étrangers installés depuis longtemps et, d'autre part, ceux qui comptent des nationaux dans leur famille.

*b) Les lois italienne et portugaise excluent la double peine pour les étrangers appartenant aux catégories protégées*

Les textes italiens et portugais excluent que les étrangers qui appartiennent à une **catégorie protégée** puissent faire l'objet d'une décision judiciaire d'expulsion. Ils peuvent seulement être éloignés du territoire pour menace à l'ordre public. Ils ne peuvent donc pas subir de double peine.

*c) Dans tous les autres cas, l'autorité compétente dispose d'une large autonomie*

En Allemagne, lorsque la mesure d'expulsion n'est pas obligatoire, l'administration doit notamment tenir compte de la durée de séjour de l'étranger et des conséquences de son expulsion avant de se prononcer sur l'éloignement d'un délinquant.

Il en va également ainsi en Italie et au Portugal quand le délinquant n'appartient pas à une catégorie protégée. Du reste, en Italie, où la loi établit le même type de distinction qu'en Allemagne entre les condamnations entraînant obligatoirement l'expulsion et celles qui peuvent l'entraîner, cette distinction n'est que formelle : toute mesure d'éloignement doit être fondée sur l'appréciation du caractère dangereux de la personne concernée.

De même, en Belgique, au Danemark et au Royaume-Uni, les lois sur les étrangers précisent qu'aucune mesure d'expulsion ne peut être prise sans qu'il soit tenu compte du degré d'insertion de l'étranger dans la société qui l'a accueilli.

Au **Royaume-Uni**, où la mesure d'éloignement est recommandée par le juge pénal, mais est prise en dernier ressort par le ministre de l'Intérieur, elle peut être **étendue aux membres de la famille**, dans la mesure où ils dépendent financièrement de l'étranger délinquant.

### **3) La durée souvent indéterminée de la mesure d'expulsion peut donner à la double peine un caractère définitif**

*a) La durée de l'éloignement est de dix ans en Belgique*

Les arrêtés d'expulsion sont pris pour une durée unique de **dix ans**.

*b) Elle dépend du fondement de la mesure au Danemark*

L'éloignement peut être prononcé pour une période de **trois, cinq ou dix ans, ou pour une durée indéterminée**. La durée de l'éloignement est liée à l'importance de la condamnation, et donc à la gravité de l'infraction.

*c) Elle est en principe illimitée au Royaume-Uni*

Au Royaume-Uni, les mesures d'expulsion sont prises pour une **durée illimitée** et restent applicables aussi longtemps qu'elles ne sont pas rapportées, les règles sur l'immigration précisant qu'aucune annulation ne peut en principe être décidée avant un délai de trois ans.



*d) Elle est laissée à l'appréciation de l'autorité compétente dans les autres pays*

Dans les autres pays, les textes ne déterminent pas la durée de l'éloignement, qui est donc laissée à l'appréciation de l'autorité qui prend la décision. La loi portugaise précise cependant que l'expulsion est prononcée pour une durée d'au moins cinq ans.

\*

\* \*

**Dans l'ensemble, les dispositions françaises apparaissent comparables à celles des pays étudiés.**

Il convient néanmoins de souligner que **les lois italienne et portugaise sur les étrangers interdisent toute expulsion judiciaire des étrangers membres des catégories protégées. Les dispositions danoises sont également assez protectrices, car imprégnées du principe de proportionnalité** : la double peine ne s'applique, aussi bien dans son principe que dans sa durée, qu'en fonction de l'importance de la condamnation et l'expulsion est d'autant plus difficile à prononcer que l'étranger réside depuis longtemps.

À l'inverse, il faut remarquer la **possibilité qu'a le ministre britannique de l'Intérieur d'étendre une mesure d'éloignement au conjoint et aux enfants mineurs du délinquant étranger.**

## LA DOUBLE PEINE

### ALLEMAGNE

Les principales règles applicables à l'éloignement du territoire résultent des articles 45 à 48 de la **loi de 1990 sur les étrangers** (document n° 1). Ils prévoient des **dispositions spécifiques pour les étrangers qui ont été condamnés par les juridictions pénales**.

Ces dispositions n'ont pas été modifiées lors de l'adoption de la loi sur l'immigration, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et qui a apporté de nombreux changements à la loi sur les étrangers.

Les décisions d'expulsion sont prises séparément au niveau de chaque Land par les **services administratifs** compétents pour les questions d'immigration. Ceux-ci disposent d'une **faculté d'appréciation plus ou moins grande selon que l'éloignement du territoire est obligatoire ou non, et selon que l'étranger appartient ou non à une catégorie protégée**.

#### 1) Le lien entre la condamnation pénale et la mesure d'expulsion

D'après **l'article 45 de la loi sur les étrangers**, les étrangers qui constituent une menace pour l'ordre et la sécurité publics, ou pour tout autre intérêt fondamental de la République fédérale peuvent être expulsés. La menace qu'ils représentent résulte de la réalisation d'infractions particulières ou de leur comportement général.

##### *a) Les condamnations motivant l'expulsion*

L'éloignement consécutif à une condamnation pénale fait l'objet de **l'article 47** de la même loi, intitulé « Expulsion du fait du caractère particulièrement dangereux ».

Cet article distingue les condamnations entraînant automatiquement l'éloignement de celles qui l'entraînent en règle générale.

- **Les condamnations pénales entraînant obligatoirement l'expulsion**

Le premier alinéa de l'article 47 dispose que, dans plusieurs cas, les étrangers **doivent être expulsés du territoire de la République fédérale**, sans qu'aucune appréciation de leur situation personnelle puisse être prise en compte, le cas des catégories protégées étant cependant à part. Il s'agit des personnes qui :

- ont été condamnées à une peine privative de liberté d'au moins trois ans, même prononcée avec sursis, à la suite d'une infraction commise intentionnellement ;
- ont été condamnées au cours des cinq dernières années à plusieurs peines privatives de liberté dont la durée cumulée atteint au moins trois ans ;
- ont fait l'objet d'un placement en détention préventive ;
- ont été condamnées soit à une peine privative de liberté d'au moins deux ans soit à une peine privative de liberté prononcée sans sursis pour avoir enfreint la loi sur les stupéfiants ou pour avoir violé certaines des dispositions du code pénal sur la sécurité publique (participation à une réunion ou à une manifestation interdite, ou détention d'une arme).

• **Les condamnations pénales entraînant en règle générale l'expulsion**

D'après le second alinéa de l'article 47, **l'expulsion est en principe décidée** à l'encontre des étrangers qui :

- ont été condamnés à une peine privative de liberté d'au moins deux ans ou à une peine privative de liberté prononcée sans sursis ;
- ont commis une infraction à la loi sur les stupéfiants autre que la seule consommation, qu'ils aient ou non été condamnés ;
- se sont livrés à des violences dans le cadre d'une manifestation interdite ou dissoute.

*b) La prise en compte des antécédents judiciaires*

L'article 46 de la loi sur les étrangers mentionne plusieurs cas susceptibles de justifier l'application du précepte général énoncé à l'article 45 (expulsion consécutive à une menace pour l'ordre public), parmi lesquels :

- la réalisation d'infractions répétées ou d'infractions isolées mais graves à des règles de droit ou à des décisions de justice ;
- la consommation de drogues dures.

Dans les cas prévus par l'article 46, la décision résulte d'une appréciation de l'administration. Elle n'a aucun caractère obligatoire.

## 2) Les étrangers protégés

### a) Les catégories protégées

L'article 48 de la loi sur les étrangers précise que certaines catégories d'étrangers bénéficient d'une **protection**.

La protection n'empêche pas l'expulsion, mais **limite l'application des dispositions sur l'éloignement aux cas où l'étranger constitue une menace très grave pour la sécurité publique**, et en particulier aux hypothèses envisagées par le premier alinéa de l'article 47. L'expulsion de l'étranger, même protégé, est alors en principe prononcée (alors quelle est obligatoire pour les étrangers non protégés). Dans les hypothèses envisagées par le second alinéa de l'article 47, l'administration dispose d'une pleine capacité d'appréciation (alors que l'expulsion constitue la règle pour les étrangers non protégés).

La protection dépend principalement de la nature du titre de séjour détenu par l'étranger.

Les étrangers protégés sont ceux qui sont :

- titulaires d'un titre de séjour illimité et inconditionnel ;
- titulaires d'un permis de séjour (1) dont la durée est illimitée et qui sont nés en Allemagne ou y sont arrivés alors qu'ils étaient mineurs ;
- titulaires d'un permis de séjour dont la durée est illimitée et qui sont mariés (ou « pacsés ») avec un étranger appartenant à l'une des deux catégories précédentes ;
- bénéficiaires du droit d'asile ou qui se sont vus reconnaître le statut de réfugiés ;
- titulaires du titre de séjour particulier accordé pour des raisons humanitaires urgentes.

Par ailleurs, les étrangers qui vivent au sein d'un foyer familial comportant des personnes de nationalité allemande jouissent de la même protection.

### b) Les autres éléments de protection

**Lorsque la décision d'expulsion n'est pas obligatoire, mais qu'elle constitue la règle générale ou qu'elle est laissée à l'appréciation de l'administration, celle-ci doit prendre en compte les éléments suivants :**

- la durée du séjour de l'étranger en Allemagne et la nature de ses liens avec son pays d'accueil ;
- les conséquences du départ pour les membres de sa famille qui restent en Allemagne ;

(1) Pour obtenir le titre de séjour illimité et inconditionnel mentionné à l'alinéa précédent, il faut détenir un tel permis depuis plusieurs années.

– de manière générale, toutes les raisons humanitaires et personnelles qui peuvent s’opposer à l’expulsion.

En outre, la loi exclut le renvoi d’un étranger vers un État où sa vie et sa santé risquent d’être menacées.

### 3) L’expulsion

#### a) *La durée de l’éloignement*

La décision est en principe prise pour une durée indéterminée. Cependant, l’administration peut la prononcer pour une durée limitée.

#### b) *La date d’expulsion*

L’étranger est expulsé à sa sortie de prison. Celle-ci a généralement lieu avant qu’il ait purgé la totalité de sa peine. En effet, **l’article 456a du code de procédure pénale prévoit la possibilité de libérer de manière anticipée les étrangers qui doivent quitter le territoire de la République fédérale.**

Dans la plupart des Länder, la décision d’éloignement est exécutée peu avant la fin des deux tiers de la peine, c’est-à-dire juste avant le moment où la libération anticipée devient de droit indépendamment de la nationalité du condamné. Dans certains Länder, la décision d’éloignement est exécutée lorsque la moitié de la peine a été purgée.

\*

\* \*

Les décisions d’éloignement prises à l’encontre d’étrangers nés en Allemagne ou qui y sont arrivés pendant leur enfance ont été très critiquées à la fin des années 90, mais sans qu’un réel débat public se développe. **L’entrée en vigueur du nouveau code de la nationalité au 1<sup>er</sup> janvier 2000**, qui permet l’acquisition de la nationalité allemande en raison de la naissance en Allemagne et qui facilite la naturalisation pour les étrangers vivant depuis longtemps en Allemagne, **a modifié les termes du débat.**

## LA DOUBLE PEINE

### BELGIQUE

Les principales règles applicables à l'éloignement du territoire résultent des articles 20 à 26 de la **loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers** (document n° 2).

Ces articles disposent que **l'expulsion est une mesure administrative** prise à l'encontre des étrangers qui menacent **l'ordre public et la sécurité de l'État**, mais ne prévoient **aucune disposition spécifique visant les étrangers qui ont été condamnés par les juridictions pénales**.

**En pratique, le passé judiciaire constitue cependant l'un des éléments d'appréciation du comportement potentiellement dangereux des étrangers** pour les intérêts fondamentaux du pays, mais aucun critère n'a été défini.

#### 1) Le lien entre la condamnation pénale et la mesure d'expulsion

L'article 20 de la loi sur les étrangers prévoit qu'un **arrêté d'expulsion** peut être pris à l'encontre de tout étranger qui a « *gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale ou qui n'a pas respecté les conditions mises à son séjour* ».

##### a) Les condamnations motivant l'expulsion

**Les règles en vigueur ne prévoient pas que l'expulsion puisse résulter de certaines condamnations pénales.**

Du reste, interrogé par un député sur l'éloignement des étrangers, le ministre de l'Intérieur avait indiqué en 1995 : « [...] *il n'y a pas lieu de transformer toute condamnation pénale en cause automatique d'éloignement. L'existence d'une condamnation ne peut être retenue que lorsque les circonstances qui ont donné lieu à cette condamnation font apparaître l'existence d'un comportement constituant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société.* »

*b) La prise en compte des antécédents judiciaires*

C'est le comportement général de l'étranger qui justifie l'application de l'article 20 de la loi sur les étrangers. En effet, dans la réponse évoquée plus haut, le ministre avait souligné : « *La notion d'« ordre public » ne peut, quant à elle, être définie de façon générale et abstraite dans la mesure où la notion varie à la fois dans le temps et l'espace et suivant les milieux et les idéologies. En matière de droit des étrangers, l'ordre public ne peut s'arrêter à l'unique notion pénale mais également à celle relevant du droit civil. Lorsque les faits reprochés à un étranger constituent les éléments d'un comportement « général », il appartient à l'autorité administrative d'en tenir compte sans, pour autant, devoir se fonder sur l'existence ou non d'une décision judiciaire sanctionnant un tel comportement.* »

**En pratique, il arrive que des étrangers condamnés dans le cadre d'une procédure pénale pour des faits sans rapport avec des délits portant atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale soient expulsés.**

Toutefois, comme l'arrêté doit être fondé sur le « *comportement personnel* », **seuls des faits précis peuvent justifier une expulsion.**

**2) Les étrangers protégés**

*a) Les catégories protégées*

D'après la loi, seule une atteinte « *grave* » à l'ordre public peut justifier l'expulsion des personnes appartenant à l'une des catégories suivantes :

- étrangers séjournant de façon continue en Belgique depuis au moins dix ans ;
- étrangers remplissant les conditions pour acquérir la nationalité belge par option ou par déclaration (2), ou pour la recouvrer après l'avoir perdu ;
- femmes ayant perdu, par exemple après leur mariage, la nationalité belge ;
- conjoints non séparés de citoyens belges ;
- étrangers frappés par une incapacité de travail.

Par voie de **circulaires**, les ministres de la Justice puis de l'Intérieur (3) ont donné des instructions à leur administration pour **limiter les mesures d'expulsion, notamment envers les immigrés de la deuxième génération et envers les étrangers établis depuis longtemps en Belgique.**

(2) *C'est-à-dire essentiellement les étrangers nés en Belgique, dont l'un des deux parents est belge ou qui ont été autorisés à résider en Belgique pour une durée illimitée.*

(3) *Les compétences en matière d'immigration ont été transférées du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur au 1<sup>er</sup> janvier 1994.*

**La dernière circulaire date de juillet 2002.** Elle vise les étrangers ayant séjourné depuis au moins vingt ans en Belgique, ceux qui y sont nés ou y sont arrivés avant l'âge de douze ans, ainsi que les chefs de famille condamnés à une peine de prison de moins de cinq ans. Seuls des cas exceptionnels (pédophilie, trafic de stupéfiants important, crime organisé...) justifient l'expulsion de ces étrangers. Toutefois, cette circulaire, dont le contenu n'a pas été publié, ne crée pas de droits pour les étrangers.

*b) Les autres éléments de protection*

La commission consultative *ad hoc*, instituée par la loi de 1980 et qui rend un avis sur toutes les demandes d'expulsion, estime qu'il convient de prendre en compte le niveau d'intégration de l'intéressé au sein de la société belge (emploi, activité associative, réputation...), la nature de ses liens avec son pays d'origine et la probabilité de récidive.

### **3) L'expulsion**

*a) La durée de l'éloignement*

Les arrêtés d'expulsion sont pris pour une durée de **dix ans**.

*b) La date d'expulsion*

En règle générale, la mesure est prise au moment où l'étranger condamné à une peine de prison demande à bénéficier d'une libération anticipée.

\*

\* \*

Depuis plusieurs années, la double peine fait l'objet d'un débat public. **Plusieurs propositions de modification de la loi sur les étrangers ont été déposées.** Elles ne tendent pas à la suppression des mesures d'expulsion, mais à leur adoucissement, prévoyant notamment qu'**aucune expulsion ne pourrait être prononcée à l'encontre des étrangers qui ont des liens très forts avec la Belgique** (très longue durée de résidence, mariage avec un citoyen belge, naissance sur le sol belge ou arrivée en bas âge...).





## LA DOUBLE PEINE

### DANEMARK

Les principales règles applicables à l'éloignement du territoire résultent du chapitre IV de la **loi du 17 juillet 2002 sur les étrangers** (document n° 3). Il prévoit des **dispositions spécifiques pour les étrangers qui ont fait l'objet de condamnations pénales. Ce sont les juridictions pénales qui, dans le cadre fixé par la loi sur les étrangers, prennent les décisions d'expulsion.**

La loi du 17 juillet 2002 regroupe des mesures antérieures, mais modifiées à de nombreuses reprises. Les articles relatifs à l'expulsion des étrangers ont été plusieurs fois durcis, notamment de façon à limiter l'autonomie des juges.

**L'application de ces dispositions est graduée en fonction de la longueur du séjour de l'intéressé au Danemark et subordonnée à l'appréciation individuelle de la situation des intéressés. Elle n'est jamais obligatoire.**

#### 1) Le lien entre la condamnation pénale et la mesure d'expulsion

##### *a) Les condamnations motivant l'expulsion*

**Les articles 22, 23 et 24 de la loi sur les étrangers prévoient que les étrangers qui disposent d'un titre de séjour peuvent être expulsés à la suite d'une condamnation pénale.**

Ils distinguent trois cas, en fonction de la durée du séjour au Danemark.

- **Séjour supérieur à sept ans**

Les condamnations suivantes peuvent motiver une expulsion judiciaire :

– une seule condamnation ferme à une peine de prison d'au moins quatre ans ;

- plusieurs condamnations fermes à des peines de prison d’au moins deux ans ;
- une seule condamnation ferme à une peine de prison d’au moins deux ans assortie d’autres condamnations fermes antérieures ;
- une condamnation ferme à une peine privative de liberté, quelle qu’en soit la longueur, au titre de la loi sur les stupéfiants ou des dispositions du code pénal sur les stupéfiants ;
- une condamnation ferme à une peine privative de liberté, quelle qu’en soit la longueur, pour une infraction aux dispositions du code pénal sur le trafic de main-d’œuvre étrangère ;
- une condamnation ferme à une peine privative de liberté, quelle qu’en soit la longueur, pour des infractions énumérées limitativement (atteintes à la sécurité nationale ou aux institutions de l’État, vol avec violences ou avec effraction, détournement de fonds, abus de confiance, homicide, coups et blessures, violences sexuelles, inceste, incendie volontaire, détournement d’un navire ou d’un avion...).

Dans les trois premiers cas, c’est l’importance de la condamnation qui motive l’expulsion ; dans les trois derniers, c’est la nature de l’infraction.

· **Séjour compris entre trois et sept ans**

En plus de celles décrites au paragraphe précédent, les condamnations suivantes peuvent motiver une expulsion judiciaire :

- une seule condamnation ferme à une peine de prison d’au moins deux ans ;
- plusieurs condamnations fermes à des peines de prison d’au moins un an ;
- une seule condamnation ferme à une peine de prison d’au moins un an assortie d’autres condamnations fermes antérieures.

· **Séjour inférieur à trois ans**

N’importe quelle condamnation ferme à une peine privative de liberté peut motiver une expulsion judiciaire.

*b) La prise en compte des antécédents judiciaires*

**Le passé judiciaire de l’étranger ne constitue pas un motif d’expulsion.** En revanche, le fait de représenter un danger pour l’ordre, la sécurité ou la santé publics, ou pour la sécurité de l’État est un motif d’expulsion, en principe indépendant. La décision est alors prise par l’administration, et non par le juge.

## 2) Les étrangers protégés

### a) Les catégories protégées

Aucune catégorie n'est protégée *a priori*. L'absence d'une telle disposition constitue notamment la contrepartie de l'application différenciée des décisions judiciaires d'expulsion en fonction de la durée de séjour de l'étranger au Danemark.

### b) Les autres éléments de protection

L'article 26 de la loi énumère les éléments à considérer avant de prendre une mesure d'expulsion.

- l'intégration dans la société danoise (travail, formation, maîtrise de la langue, participation à la vie associative...);
- l'âge auquel l'intéressé est arrivé au Danemark ;
- la durée de son séjour au Danemark ;
- l'âge, l'état de santé et les autres données personnelles de l'étranger ;
- ses liens avec des personnes résidant au Danemark ;
- ses attaches avec son pays d'origine ;
- les risques qu'il encourt s'il rentre dans son pays d'origine ou dans un autre pays.

La loi énonce cependant que la prise en compte de ces facteurs personnels est exclue lorsque l'expulsion est motivée par une condamnation pour une infraction à la législation sur les stupéfiants ou pour l'une des infractions au code pénal qu'elle énumère, à moins que l'étranger n'ait des liens particulièrement étroits avec la société danoise.

Dans les circulaires que le procureur général adresse aux parquets, il rappelle régulièrement que les décisions d'expulsion doivent se fonder sur le **principe de proportionnalité** et sur **l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, relatif au droit au respect de la vie privée et familiale**.

Par ailleurs, la loi exclut tout renvoi vers un pays où l'intéressé risque d'être persécuté.

## 3) L'expulsion

### a) La durée de l'éloignement

Lorsque la mesure d'expulsion n'est pas fondée sur une infraction spécifique, mais sur une condamnation à une peine privative de liberté, elle est prise pour une durée **qui varie en fonction de la condamnation qui a été prononcée** :

<b>Condamnation</b>	<b>Durée de l'éloignement</b>
Peine de prison ferme d'au plus trois mois.....	3 ans
Peine de prison ferme supérieure à trois mois et inférieure ou égale à un an.....	5 ans
Peine de prison ferme supérieure à un an et inférieure ou égale à deux ans .....	10 ans
Peine de prison ferme supérieure à deux ans .....	Indéterminée

En revanche, lorsque la décision est motivée par une infraction spécifique (loi sur les stupéfiants, trafic de main-d'œuvre...), elle obéit aux mêmes règles, mais la durée minimale est de cinq ans.

*b) La date d'expulsion*

**La décision d'expulsion est exécutée au moment où le condamné sort de prison,** c'est-à-dire en règle générale après avoir purgé les sept douzièmes de sa peine.

\*

\* \*

Chaque année, le ministre chargé de l'immigration présente à la commission compétente du Folketing le bilan des expulsions judiciaires et administratives. **En 2000, 556 expulsions judiciaires ont été prononcées** pour des infractions pénales réalisées après le 3 juillet 1998. Au 9 novembre 2001, 459 de ces 556 personnes avaient quitté le Danemark. En 1999, 459 expulsions judiciaires avaient été prononcées pour des infractions pénales réalisées après le 3 juillet 1998 et 331 personnes avaient quitté le Danemark en février 2000.

## LA DOUBLE PEINE

### ITALIE

Les principales règles applicables à l'éloignement du territoire résultent de la **législation sur les étrangers**, c'est-à-dire de la loi n° 40 du 6 mars 1998, dont les dispositions ont été coordonnées par le décret législatif du 25 juillet 1998, lui-même modifié en dernier lieu par la loi dite Bossi-Fini du 30 juillet 2002.

L'article 15 du décret législatif de 1998 (document n° 4) dispose que **l'expulsion peut constituer une peine complémentaire prononcée par le juge à l'encontre des étrangers condamnés pour certaines infractions pénales**. Cet article renvoie par ailleurs au **code pénal, qui prévoit notamment l'expulsion des étrangers condamnés à une peine privative de liberté d'au moins dix années**.

**Comme toute peine complémentaire, la décision d'expulsion n'est pas prononcée automatiquement : elle ne peut être décidée qu'après une appréciation individuelle** de la « dangerosité sociale » de l'intéressé.

#### 1) Le lien entre la condamnation pénale et la mesure d'expulsion

##### a) Les condamnations motivant l'expulsion

**Les textes établissent une distinction entre les condamnations qui entraînent obligatoirement l'expulsion et celles qui peuvent entraîner une telle mesure**. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 octobre 1986 sur le système pénitentiaire, **cette distinction n'est que formelle**. En effet, l'article 31 de cette loi dispose que **toutes les peines complémentaires sont subordonnées à un contrôle individuel du caractère dangereux de la personne concernée**.

La notion de « dangerosité sociale » est définie par le code pénal : elle s'applique aux personnes qui ont commis une infraction et qui risquent d'en commettre à nouveau. C'est en principe le juge de l'application des peines qui l'apprécie.

D'après l'article 235 du code pénal, **toute condamnation à une peine privative de liberté d'au moins dix ans justifie, quelle que soit la nature de l'infraction, une expulsion judiciaire.**

Par ailleurs, plusieurs textes prévoient que certaines infractions motivent obligatoirement une peine complémentaire d'interdiction du territoire :

– toutes les infractions au titre premier du livre second du code pénal, c'est-à-dire toutes les **infractions contre l'État italien, contre des États étrangers ou contre les droits politiques des citoyens**, dans la mesure où elles ont été sanctionnées par une **peine privative de liberté** ;

– les **infractions les plus graves à la loi de 1990 sur les stupéfiants** (production et commerce de drogues illicites, association visant au commerce de tels produits, mise à disposition d'un local pour leur consommation, incitation à la consommation par des mineurs), quelle que soit la peine prononcée.

**D'après le législateur, les autres infractions à la loi sur les stupéfiants** peuvent justifier une décision d'éloignement, mais celle-ci est alors facultative.

En 1995, la Cour constitutionnelle a jugé cette distinction contraire au principe d'égalité, de sorte que, quelle que soit l'infraction à la loi sur les stupéfiants, l'expulsion judiciaire est possible, mais jamais obligatoire.

En outre, la loi sur les étrangers dispose que, dans les cas prévus par les **articles 380 et 381 du code de procédure pénale**, le juge peut prendre une décision d'éloignement du territoire, dans la mesure où la personne concernée représente un danger pour la société.

Les articles 380 et 381 du code de procédure pénale, relatifs à l'arrestation en flagrant délit, renvoient eux-mêmes à une **vingtaine d'articles du code pénal**. Les infractions visées sont notamment l'esclavage, la prostitution et la pornographie infantiles, le vol et l'extorsion de fonds commis avec violences, l'association de malfaiteurs, les infractions relatives aux armes de guerre et aux associations à caractère mafieux.

*b) La prise en compte des antécédents judiciaires*

**Le passé judiciaire de l'étranger ne constitue pas un motif d'expulsion.** En revanche, le fait de représenter un danger pour l'ordre public ou pour la sécurité de l'État est un motif d'expulsion, en principe indépendant. La décision d'éloignement est alors prise par l'administration, et non par le juge.

## 2) Les étrangers protégés

### a) *Les catégories protégées*

D'après l'article 19 du décret législatif portant réglementation en matière d'immigration, **aucune expulsion judiciaire** ne peut être décidée à l'encontre des étrangers appartenant à l'une des catégories suivantes :

- mineurs âgés de moins de 18 ans ;
- titulaires de la carte de séjour (4) ;
- personnes qui vivent sous le même toit que des parents jusqu'au quatrième degré de nationalité italienne ;
- époux de citoyens italiens ;
- femmes enceintes ou qui ont donné naissance à un enfant moins de six mois auparavant.

En effet, ces étrangers peuvent seulement faire l'objet d'une décision administrative d'expulsion, motivée par la menace qu'ils représentent pour l'ordre public et la sécurité de l'État.

### b) *Les autres éléments de protection*

Le même article interdit toute expulsion vers un État où l'intéressé risque d'être persécuté pour des raisons raciales, religieuses, politiques, sexuelles, linguistiques...

## 3) L'expulsion

### a) *La durée de l'éloignement*

Elle est laissée à **l'appréciation du juge**. En règle générale, l'expulsion est prononcée pour une **durée indéterminée**. Comme toute peine complémentaire, elle peut être rapportée.

### b) *La date d'expulsion*

La décision d'expulsion est exécutée **après que l'étranger a purgé sa peine**. Si, à sa sortie de prison, il est soumis à un régime de semi-liberté, la date de l'expulsion peut être retardée d'autant.

(4) Il s'agit d'un permis de séjour à durée illimitée, qui est attribué aux étrangers vivant depuis au moins cinq ans en Italie et qui disposent de revenus suffisants pour faire vivre les membres de leur famille.





## LA DOUBLE PEINE

### PORTUGAL

Les principales règles applicables à l'éloignement du territoire sont énoncées par **l'article 101 du décret-loi n °244 du 2 août 1998, qui définit le régime juridique des étrangers**. Les dispositions actuellement en vigueur résultent de l'adoption du **décret-loi du 10 janvier 2001**. Ce texte a en particulier réformé l'article 101 du décret-loi de 1998 (document n° 5), afin de traiter le **cas particulier des étrangers qui ont des liens très forts avec le pays**.

L'article 101 prévoit la possibilité pour le juge de prononcer une « **peine complémentaire d'expulsion** » à l'encontre des étrangers qui ont été **condamnés à une peine de prison d'au moins un an**.

#### 1) Le lien entre la condamnation pénale et la mesure d'expulsion

##### *a) Les condamnations motivant l'expulsion*

L'article 101 dispose désormais que la peine complémentaire que constitue l'expulsion peut être appliquée aux étrangers qui résident dans le pays, dans la mesure où ils ont été **condamnés à une peine de prison d'au moins un an pour une infraction commise volontairement**.

##### *b) La prise en compte des antécédents judiciaires*

**Les antécédents ne constituent pas un motif d'expulsion**. En revanche, le fait de représenter une « *menace suffisamment grave* » pour l'ordre public ou pour la sécurité nationale est un motif d'expulsion, en principe indépendant. La décision d'éloignement est alors prise par l'administration, et non par le juge.

## 2) Les étrangers protégés

### a) Les catégories protégées

**La peine complémentaire que constitue l'expulsion n'est pas applicable aux étrangers appartenant à l'une des catégories suivantes :**

- nés au Portugal et qui y résident de façon habituelle ;
- parents d'enfants mineurs résidant au Portugal, dans la mesure où ils assument leur éducation ;
- domiciliés au Portugal depuis l'âge de dix ans.

Cette disposition n'existait pas avant l'adoption du texte de 2001, mais était explicitement prévue par la loi de délégation adoptée par l'Assemblée de la République en septembre 2000. Le Parlement avait alors autorisé le gouvernement à modifier le décret-loi de 1998 à condition d'exclure du champ d'application de la peine complémentaire ces trois catégories d'étrangers.

### b) Les autres éléments de protection

Le décret-loi interdit toute expulsion vers un pays où l'étranger risque d'être persécuté pour les motifs qui justifient l'octroi du droit d'asile.

De plus, le texte adopté en 2001 impose la prise en compte de la gravité des faits, de la personnalité du délinquant, de son degré d'insertion dans la société portugaise, et notamment de la longueur de son séjour au Portugal.

## 3) L'expulsion

### a) La durée de l'éloignement

La décision d'expulsion est prise pour une **durée d'au moins cinq ans**.

### b) La date d'expulsion

La décision d'expulsion est en principe exécutée **après que l'étranger a purgé les deux tiers de sa peine**. Elle peut l'être lorsque la moitié de la peine a été accomplie si le juge de l'application des peines estime que les conditions requises pour la libération conditionnelle sont remplies.

\*

\* \*

Au cours de l'année 2002, 71 expulsions ont été exécutées au titre de l'article 101 du décret-loi de 1998. Elles représentaient 15,5 % de toutes les expulsions prononcées. En 2001, il y avait eu 141 expulsions exécutées au titre de l'article 101, ce qui représentait 54,5 % de toutes les expulsions.



## LA DOUBLE PEINE

### ROYAUME-UNI

Les principales règles applicables à l'expulsion des étrangers résultent des **articles 3, 5, 6 et 7 de la loi de 1971 sur l'immigration** (document n° 6), qui prévoient des **dispositions spécifiques pour les étrangers qui ont subi des condamnations pénales**.

**Le juge peut recommander au ministre de l'Intérieur l'expulsion de tout étranger reconnu coupable d'une infraction susceptible de faire l'objet d'une peine privative de liberté.** La décision finale appartient toujours au ministre.

Les dispositions législatives sont très générales et ont été précisées par les **règles sur l'immigration** (document n° 7), texte réglementaire pris en application de la loi.

#### 1) Le lien entre la condamnation pénale et la mesure d'expulsion

##### *a) Les condamnations motivant l'expulsion*

L'article 3 de la loi de 1971 sur l'immigration prévoit que **tout étranger âgé de plus de dix-sept ans peut faire l'objet d'un arrêté d'expulsion s'il a été reconnu coupable d'une infraction pénale susceptible d'être sanctionnée par une peine privative de liberté**, indépendamment de la longueur de celle-ci.

La mesure d'expulsion est prise par le ministre de l'Intérieur, après avoir été proposée par le juge pénal. **Elle peut s'ajouter à la peine ou s'y substituer.**

**La mesure d'expulsion peut être étendue au conjoint et aux enfants mineurs du délinquant étranger.** En effet, la loi de 1971 dispose que le fait qu'un membre de la famille ait été expulsé constitue un motif d'expulsion *sui generis*. Les mesures d'expulsion « par ricochet » doivent être prises dans les huit semaines qui suivent la première. De plus, les règles sur l'immigration précisent qu'aucune décision d'expulsion ne peut en principe être prise à l'encontre de l'époux qui

dispose d'un titre de séjour indépendant ou qui est séparé de son conjoint, ainsi qu'à l'encontre de l'enfant qui a établi son propre foyer en dehors de celui de ses parents.

*b) La prise en compte des antécédents judiciaires*

**Le passé judiciaire de l'étranger ne constitue pas un motif d'expulsion.** En revanche, le ministre de l'Intérieur peut prendre une mesure d'expulsion à l'encontre de tout étranger lorsqu'il estime qu'une telle mesure favoriserait l'intérêt général.

## **2) Les étrangers protégés**

*a) Les catégories protégées*

La loi de 1971 exclut toute expulsion consécutive à une infraction pénale pour les personnes qui étaient citoyens du Commonwealth et résidaient au Royaume-Uni le 1<sup>er</sup> janvier 1973, dans la mesure où ils résident au Royaume-Uni de façon continue depuis au moins cinq années lors de leur condamnation.

*b) Les autres éléments de protection*

• Pour ce qui concerne l'expulsion du délinquant, les règles sur l'immigration imposent la prise en compte des éléments suivants :

- l'âge ;
- la durée du séjour au Royaume-Uni ;
- l'intensité des liens avec le Royaume-Uni ;
- les caractéristiques personnelles (conduite, emploi...) et familiales ;
- le passé judiciaire ;
- les raisons humanitaires ;
- les témoignages favorables.

• Pour l'expulsion des membres de la famille, les règles sur l'immigration recommandent qu'il soit également tenu compte de ces éléments, ainsi que de la possibilité qu'ont les intéressés de subvenir à leurs propres besoins et des conséquences de l'expulsion, notamment sur le plan scolaire.

### 3) L'expulsion

#### *a) La durée de l'éloignement*

**Les décisions d'expulsion** sont prises pour une durée illimitée. Elles **restent en vigueur aussi longtemps qu'elles ne sont pas annulées.**

En pratique, les décisions d'expulsion peuvent être annulées sur la demande des intéressés. L'annulation est d'autant plus difficile à obtenir que l'infraction qui a motivé l'expulsion est grave. Les règles sur l'immigration précisent que, **sauf circonstances exceptionnelles, aucune décision d'expulsion ne peut être annulée avant un délai de trois ans.**

#### *b) La date d'expulsion*

Lorsque l'expulsion s'ajoute à la peine privative de liberté, elle est exécutée après que le délinquant a purgé sa peine.





## LA DOUBLE PEINE

### *LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS*

- Document n° 1**            Allemagne – Articles 45 à 48 de la loi de 1990 sur les étrangers (langue originale)
- Document n° 2**            Belgique – Articles 20 à 26 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers
- Document n° 3**            Danemark – Chapitre IV de la loi du 17 juillet 2002 sur les étrangers (langue originale)
- Document n° 4**            Italie – Articles du décret législatif n° 286 du 25 juillet 1998 relatifs à l'expulsion des étrangers et modifications apportées à ces articles par la loi du 30 juillet 2002 (langue originale)
- Document n° 5**            Portugal – Article 101 du décret-loi n° 244 du 8 août 1998, relatif au régime juridique des étrangers (langue originale)
- Document n° 6**            Royaume-Uni – Articles 3, 5, 6 et 7 de la loi de 1971 sur l'immigration (langue originale)
- Document n° 7**            Royaume-Uni – Chapitre 13 des règles sur l'immigration (langue originale)

SÉNAT : 15, rue de Vaugirard - 75291 PARIS Cedex 06  
Espace Librairie du Sénat : Tél. 01.42.34.21.21 - Fax 01.42.34.35.26  
Service des Études juridiques : Tél. 01.42.34.22.30 - Fax 01.42.34.38.40  
Internet : <http://www.senat.fr/europe>