

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUÊTE POUR EXCES DE POUVOIR

POUR :

- la **Ligue des droits de l'Homme (LDH)**, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (18^e), 138, rue Marcadet, représentée par son président, Jean-Pierre DUBOIS;

Mandataire unique en application de l'article R.411-5 CJA

- **CIMADE**, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (7^e), 176, rue de Grenelle, représentée par son président, Patrick Peugeot
- la **FASTI**, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (20^e) 58, rue des Amandiers, représentée par son co-président, M. Cédric GRATTON.
- le **Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)**, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (11^e), 3 villa Marcès, représentée par sa présidente, Nathalie FERRE.

CONTRE :

Le ministre de l'intérieur
Place Beauvau
75800 PARIS CEDEX 08

OBJET :

Demande d'annulation de la circulaire NOR/INT/D/06/00115/C du 22 décembre 2006 sur les modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007.

FAITS

Par décret n° 2007-90 du 22 janvier 2007 (JORF du 26 janvier 2007) le traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, la République Tchèque (Etats membres de l'Union européenne) et la République de Bulgarie et la Roumanie relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, signé à Luxembourg le 25 avril 2005 a été publié.

C'est dans ce contexte que le ministre de l'Intérieur entendait préciser les modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants bulgares et roumains à partir du 1^{er} janvier 2007 par une circulaire en date 22 décembre 2006 (NOR INT/D/06/00115/C) et contre laquelle le présent recours en annulation est introduit.

DISCUSSION

I. Sur la recevabilité :

1 - Sur l'intérêt à agir

Le GISTI est incontestablement recevable à déférer les dispositions litigieuses devant le Conseil d'État. compte tenu de son objet social, il a évidemment intérêt à demander l'annulation de dispositions qui concernent directement les étrangers.

La Ligue des droits de l'Homme (LDH) est recevable à déférer les dispositions litigieuses devant le Conseil d'Etat. L'article 1^{er} alinéa 1 des statuts de l'association requérante énonce en effet que la LDH est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels* ».

L'article 3 des ces mêmes statuts poursuit : « *la Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalé une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples* ».

La circulaire contestée ayant une incidence indéniable sur l'effectivité des droits des ressortissants communautaires et plus spécifiquement bulgares et roumains, notamment au regard tant du droit communautaire que des dispositions issues de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH), son intérêt à agir est ainsi démontré.

L'association Cimade (service œcuménique d'entraide), déclarée à la préfecture de Police de Paris le 8 mars 1940, a intérêt à agir dans cette requête car elle a pour objet de manifester « une solidarité active avec ceux qui souffrent, qui sont opprimés et exploités et d'assurer leur

défense, quelles que soient leur nationalité, leur position politique ou religieuse. En particulier, elle a pour objet de combattre le racisme. » et « Elle travaille en liaison avec le Conseil Oecuménique des Eglises, la Fédération Protestante de France, l'Eglise Orthodoxe en France, et collabore avec divers organismes catholiques et laïques, notamment au service des réfugiés, des travailleurs migrants, des détenus et des peuples des pays en voie de développement "(article 1^{er} des statuts).

A ce titre, et de par son activité d'accueil et de suivi administratif et juridique des étrangers migrants, notamment dans les centres de rétention, la Cimade a intérêt à agir.

En outre l'article 6-2 des statuts prévoit que le Conseil donne « mandat au Président pour représenter l'association, se porter partie civile et, de manière générale pour ester en justice dans toute cause où la Cimade a intérêt à agir. En cas d'urgence, cette autorisation peut être donnée par le Bureau prévu à l'article 7 des présents statuts, sous réserve de ratification par le Conseil ».

La délibération annexée au présent recours du bureau du 11 juin 2007 donnant mandat au Président pour agir contre cette circulaire est conforme aux statuts de l'association.

La FASTI, notamment au regard des préambules de ses statuts et de son objet associatif, a bien évidemment intérêt à demander l'annulation des dispositions qui concernent directement les étrangers. Dans le cas présent, elle a intérêt à agir pour faire annuler la circulaire NOR/INT/D/06/00115/C du 22 décembre 2006 sur les modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007.

2 - Sur la nature de l'acte attaqué.

La circulaire NOR INT/D/06/00115/C du 22 décembre 2006 comporte de nombreuses dispositions impératives qui constituent pour leurs destinataires la prescription d'un modèle de conduite permettant dès lors sa contestation par le biais d'un recours pour excès de pouvoir (*CE, sect. 18 décembre 2002, Mme Duvignères*).

D'une façon générale, l'emploi du futur et l'absence de généralisation du conditionnel constituent à cet égard des indices attestant du caractère impératif de la circulaire contestée. Mais surtout, l'examen de certaines de ces dispositions ne peut que confirmer le degré d'autorité de ce texte.

L'auteur de ce texte n'a d'ailleurs pas cherché longtemps à masquer sa volonté puisque dès le deuxième paragraphe, le ministre de l'Intérieur définit expressément ladite circulaire comme un modèle de conduite : « *Dans l'attente de la parution de ce texte, il apparaît utile de vous communiquer les informations suivantes concernant **la conduite à tenir** sur le plan du droit au séjour et de l'éloignement des intéressés* ».

Ainsi, le ministre de l'Intérieur entend définir en page 2 les éléments constitutifs d'« *un faisceau d'indices* » pour établir le caractère déraisonnable de la charge que représente le ressortissant communautaire pour le système d'aide sociale français et poursuit en concluant à l'automatisme de cette reconnaissance par le destinataire du texte querellé dès lors qu'un certain type de comportement est avéré : « ***Il vous faudra réunir un faisceau d'indices pour établir le caractère déraisonnable de cette charge. Ainsi, l'existence d'une telle charge sera avérée lorsque vous aurez constaté que le recours à l'assistance sociale revêt un caractère***

récurrent pendant des périodes de séjour de moins de trois mois ou lorsque vous aurez clairement établi que l'objet unique du séjour est le bénéfice des aides ou prestations sociales françaises ».

S'agissant de l'appréciation du caractère déraisonnable de la charge que représente le ressortissant communautaire pour le système d'assistance sociale français, le ministre de l'Intérieur énonce en page trois l'obligation pour le destinataire de la circulaire contestée de prendre en compte la nature et la durée de ladite prise en charge sollicitée ainsi que son coût : « *Il vous **faudra** néanmoins tenir compte de **la nature** et de **la durée** de la prise en charge sollicitée ainsi que de **son coût**, afin de déterminer si le recours à l'assistance est effectivement excessif. Vous **devez** également tenir compte du **moment où se déclare la pathologie** prise en charge. Ainsi, vous serez fondé à retenir comme indice d'une charge excessive le cas du ressortissant communautaire dépourvu de ressources et de sécurité sociale dans son pays et qui, **souffrant d'une pathologie déclarée** dans ce pays, se présente en France afin d'y recevoir des soins sans contrepartie financière. Vous devez veiller à ne pas recueillir à cet égard d'informations qui porteraient atteinte au secret médical ».*

A cette fin, l'auteur de la circulaire croit encore pouvoir dicter en page 3 à leurs destinataires la nature des investigations qui devront être mises en œuvres pour établir l'antériorité du séjour en France du ressortissant communautaire : « *En pratique, vous **devez** établir la date d'entrée sur le territoire français en vous fondant au besoin sur les documents fournis par les organismes pourvoyeurs d'aides qui établiront la présence en France du bénéficiaire* ».

Le modèle de conduite imposé aux préfets par le ministre de l'Intérieur est encore avéré lorsqu'il poursuit ainsi : « *Compte tenu des difficultés à caractériser la charge déraisonnable dans un délai de trois mois, vous **devez** considérer que les éléments recueillis participent de l'évaluation du droit au séjour au-delà de cette échéance lorsque le communautaire se maintient en France. De plus, lorsque cette expertise conduit à la caractérisation d'un comportement abusif, alors même qu'il vous serez en droit de considérer que l'intéressé ne bénéficie plus d'un droit au séjour en France, y compris pour une période inférieure à trois mois a quitté le pays* ». Ainsi, en cas de retour sur le territoire français et de nouvelle demande d'accès à l'assistance sociale française, les services prestataires sollicités pourront vous saisir et refuser l'octroi d'une aide lorsque son bénéficiaire est subordonné à un droit de séjour.

S'agissant du traitement des informations recueillies, le modèle de conduite, caractérisant le caractère impératif de la circulaire du 22 décembre 2006, est également présent: « *J'appelle enfin votre attention sur **la nécessité d'inscrire sur l'AGDREF les informations dont vous disposeriez sur la situation des intéressés** afin de permettre la continuité du suivi en cas de changement de département de résidence du ressortissant communautaire.* »

Enfin et de façon non exhaustive, le caractère impératif de la circulaire est encore attesté lorsque, abordant la procédure de reconduite à la frontière et l'obligation de quitter le territoire français (page 6), il demande aux préfets de « ***tirer les conséquences, au plan du séjour, du comportement des ressortissants des ces deux Etats, ou de tout autre Etat membre qui multiplieraient en France les séjours de moins de trois mois pour y subir des soins en bénéficiant de l'assistance publique*** ».

3 - Sur le délai de recours

La circulaire du 22 décembre 2006 (NOR/INT/D/06/00115/C) n'ayant pas été publiée, le délai de recours contentieux de deux mois qui court à compter de la publication de l'acte ne peut être opposé au présent recours.

II. Sur l'incompétence du ministre

- la circulaire est entachée d'incompétence en tant qu'elle comporte, comme nous l'avons démontré plus haut, des dispositions réglementaires que le ministre n'était pas compétent pour prendre.

- elle est également entachée d'incompétence dans la mesure où le ministre de l'intérieur n'a pas compétence pour demander aux services chargés des aides, qui ne sont pas placés sous son autorité, les documents de santé mentionnés dans la circulaire.

La circulaire attaquée croit pouvoir imposer un comportement particulier aux organismes pourvoyeurs de l'aide sociale : fournir les documents qui sont à leur disposition aux agents chargés de l'étude des conditions du séjour des ressortissants communautaires et de leur éventuel éloignement.

La circulaire sera donc annulée en tant qu'elle est entachée d'une incompétence matérielle.

III. Sur les dispositions concernant le droit au séjour et l'éloignement des ressortissants communautaires, notamment roumains et bulgares

Sur la violation du droit communautaire

Il faut tout d'abord noter que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), la liberté de circulation des citoyens de l'Union est - comme les autres trois libertés : libre circulation des marchandises, de services et de capitaux - une liberté fondamentale laquelle ne peut être limitée que par des mesures nationales qui satisfont aux principes communautaires de proportionnalité et de nécessité (CJCE, 23 mars 2006, *Commission c/Belgique*, aff. C-408/03 ; CJCE, 19 janvier 1999, *Donatella Calfa*, aff. C-348/96 ; CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast R et Secretary of State for the Home Department*, aff. C-413/99).

La circulaire du 22 décembre 2006, outre la forte stigmatisation qui est faite à l'égard des ressortissants roumains et bulgares, est contraire, dans plusieurs de ses développements, au droit communautaire.

1/ Le texte en question distingue, pour ce qui concerne le droit de séjour des ressortissants roumains et bulgares, deux situations : les séjours de moins de trois mois d'une part, et les séjours de plus de trois mois, d'autre part.

Pour ce qui concerne les premiers, la circulaire précise :

« Les autorités françaises peuvent néanmoins apporter des limitations au droit de circulation et de séjour lorsque les intéressés représentent une menace pour l'ordre public ou constituent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français. »

La notion de charge déraisonnable suppose que soit constaté un abus caractérisé du droit de séjour, constitué par le fait que le séjour aurait en réalité pour seul objet le bénéfice des aides sociales accessibles sans contrepartie, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de verser une cotisation. Cela concerne en pratique toutes les prestations sociales non contributives. »

Un faisceau d'indices est ensuite indiqué pour établir le caractère déraisonnable de la charge pour le système d'assistance sociale en France.

Or, cette disposition est à la fois inopérante et contraire au droit communautaire.

a) inopérante : selon la réglementation française en vigueur, pour avoir accès à la plupart des prestations sociales non contributives (en tout cas celles visées par la circulaire du 22 décembre 2006), il faut avoir résidé en France au minimum trois mois.

1° Ainsi, pour l'Aide Médicale de l'Etat (AME) l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) précise :

« Tout étranger résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois, sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale et dont les ressources ne dépassent pas le plafond mentionné à l'article L. 861-1 de ce code, a droit, pour lui-même et les personnes à sa charge au sens des articles L. 161-14 et L. 313-3 de ce code, à l'aide médicale de l'Etat ».

2° Pour ce qui concerne la couverture maladie universelle (CMU), l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale prévoit :

« Toute personne résidant en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer de façon stable et régulière relève du régime général lorsqu'elle n'a droit à aucun autre titre aux prestations en nature d'un régime d'assurance maladie et maternité.

Un décret en Conseil d'Etat précise la condition de résidence mentionnée au présent article ».

De même, l'article R. 380-1 : *« I. Les personnes visées à l'article L. 380-1 doivent justifier qu'elles résident en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer de manière ininterrompue depuis plus de trois mois ».*

3° Pour bénéficier encore du revenu minimum d'insertion (RMI), l'article L. 262-9-1 du code de l'action sociale et des familles dispose :

« Pour l'ouverture du droit à l'allocation, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen doivent remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande. Cependant, cette condition de résidence n'est pas opposable :

- aux personnes qui exercent une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;

- aux personnes qui ont exercé une telle activité en France et soit sont en incapacité temporaire de travailler pour raisons médicales, soit suivent une formation professionnelle au sens des articles L. 900-2 et L. 900-3 du code du travail, soit sont inscrites sur la liste visée à l'article L. 311-5 du même code ;

- aux ascendants, descendants et conjoints des personnes mentionnées aux deux alinéas

précédents.

Les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen, entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre, ne bénéficient pas du revenu minimum d'insertion »

4° Enfin, quant à l'allocation adulte handicapé (AAH), l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale précise :

« Les personnes de nationalité étrangère, hors les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européenne, ne peuvent bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés que si elles sont en situation régulière au regard de la législation sur le séjour ou si elles sont titulaires d'un récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour ».

Et l'article R. 821-1 du même code :

« Est considérée comme résidant sur le territoire métropolitain ou dans les départements [d'outre-mer], la personne handicapée qui y réside de façon permanente ».

b) contraire au droit communautaire :

Selon le considérant n° 9 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du conseil en date du 29 avril 2004 :

« Les citoyens de l'Union devraient avoir le droit de séjourner dans l'Etat membre d'accueil pendant une période ne dépassant pas trois mois sans être soumis à aucune condition ni à aucune formalité autre que l'obligation de posséder une carte d'identité ou un passeport en cours de validité, sans préjudice d'un traitement plus favorable applicable aux demandeurs d'emploi selon la jurisprudence de la Cour de justice ».

Parallèlement, l'article 6 du même texte intitulé « droit au séjour jusqu'à trois mois » stipule :

« 1. Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ».

Selon le droit communautaire donc, tout citoyen de l'Union (y compris ceux qui sont assujettis à une période transitoire), peuvent se déplacer librement sur le territoire des autres Etats membres sans qu'aucune condition, autre que celle d'être en possession de son passeport ou de sa carte d'identité en cours de validité, ne lui soit opposable. Et à supposer même que cette condition ne soit pas remplie, l'Etat membre concerné « accorde à ces personnes [ressortissants communautaires ou membres de leur famille] tous les moyens raisonnables afin de leur permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par autres moyens leur qualité de bénéficiaires du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder au refoulement » (article 5, §4 de la directive de 2004).

Ainsi, la notion de « charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale » en France n'est un motif ni nécessaire ni proportionnel pour limiter la liberté fondamentale de circulation dont jouit un citoyen de l'Union.

Certes, l'article 14 de la directive en question laisse penser que les Etats membres seraient en droit de mettre fin à cette liberté pendant les trois premiers mois de séjour s'ils deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de cet Etat. Ceci apparaît toutefois contradictoire avec l'esprit du traité instituant la Communauté européenne (TCE), les autres dispositions de la directive et la jurisprudence de la Cour de Luxembourg.

En effet, la notion de la « charge déraisonnable », dans les textes et dans la jurisprudence est une notion très contraignante pour l'Etat qui l'invoque, à l'appui d'une appréciation du maintien au droit au séjour d'un citoyen de l'Union.

C'est ainsi que le même article 14 de la directive dispose que : « 3. *Le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement* ». D'autre part, l'administration doit examiner au cas par cas les difficultés du citoyen pour déterminer si elles sont d'ordre temporaire, en prenant en compte la durée de séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée (considérant 16 de la directive 2004/38/CE).

De même, la Cour de justice des Communautés européennes apprécie strictement cette notion.

Ainsi, la cour estime que l'Etat membre d'accueil d'un citoyen de l'Union qui « *a eu recours à l'assistance sociale ne remplit plus les conditions auxquelles est soumis son droit de séjour et prene, dans le respect des limites imposées à cet égard par le droit communautaire, des mesures en vue soit de mettre fin à l'autorisation de séjour de ce ressortissant soit de ne pas renouveler celle-ci.*

Toutefois, de telles mesures ne peuvent en aucun cas devenir la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil ».

La cour estime également que les textes communautaires admettent « *une certaine solidarité financière des ressortissants [des Etats membres], notamment si les difficultés que rencontre le bénéficiaire au droit de séjour sont d'ordre temporaire* » (CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99).

Au vu de l'obligation pour l'Etat de prouver, au cas par cas, et les caractères non temporaire et trop important de la charge pour les séjours compris entre trois mois et cinq ans, cela rendra impossible une caractérisation sur de période aussi courtes que pour les séjours allant jusqu'à trois mois, ce qui est, en tout état de cause, contraire au droit communautaire.

2/ Enfin, tout en reconnaissant qu'il est difficile de caractériser la charge déraisonnable dans un délai de trois mois, le ministre considère que, de droit, « *l'intéressé ne bénéficie plus d'un droit au séjour en France, y compris pour une période inférieure à trois mois, alors même qu'il a quitté le pays* ». Cela signifierait-il que les ressortissants roumains et bulgares concernés se verraient refuser l'entrée sur le territoire français parce qu'ils auraient constitué une « charge déraisonnable » pour le système d'aide sociale en France ?

Si tel était le cas, il y aurait là également une violation du droit communautaire. A la fois pour les raisons exposées ci-dessus mais également sur la base de l'article 27 de la directive 2004/38/CE qui précise : *« les Etats membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques »*.

Par conséquent, qu'il s'agisse d'une décision de refus de séjour ou d'une mesure d'éloignement, celle-ci ne peut être prise que sur des considérations tirées de l'ordre public. La « charge déraisonnable » ne rentre donc pas dans cette définition.

3/ En ce qui concerne la notion de « charge déraisonnable » qui fonderait une mesure d'éloignement : selon la circulaire du 22 décembre 2006, les roumains et les bulgares ou même les ressortissants de tout autre Etat membre *« qui multiplieraient en France les séjours de moins de trois mois pour y subir des soins en bénéficiant de l'assistance publique »* pourraient se voir imposer une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Cette décision d'éloignement, à supposer qu'elle puisse être adoptée à l'égard d'un ressortissant communautaire, ne peut avoir lieu qu'après une décision de refus de séjour.

Or, l'hypothèse envisagée par le ministre ne relève pas de cette situation. En effet, on ne saurait parler d'un droit au séjour (en qualité de travailleur salarié ou indépendant, étudiant ou inactif) qu'après un séjour supérieur à trois mois. Il s'agit là du droit d'entrée et de circuler librement sur le territoire des Etats membres mais pas encore d'un droit au séjour. Le ministre prévoit donc l'adoption d'une mesure d'éloignement dans une hypothèse qui ne figure pas dans la loi.

En effet, l'ordre de quitter le territoire telle que prévue au second aliéna du I de l'article L. 511-1 concerne les ressortissants communautaires ne satisfaisant plus aux conditions de séjour prévues à l'article L.121-1 et cet article ne pose des conditions de séjour que pour des séjours supérieurs à trois mois. Il n'existe donc pas d'OQTF pour des séjours inférieurs à trois mois.

4/ Par ailleurs, la circulaire objet du présent recours prévoit encore la possibilité pour les préfets de prendre un arrêté de reconduite à la frontière à l'égard des roumains et des bulgares sur le fondement du 8° du II de l'article L. 511-1 du CESEDA. Celui-ci précise que peuvent être l'objet d'une telle mesure d'éloignement :

« Si pendant la période de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation de visa, pendant la période définie au 2° ci-dessus [séjours supérieurs à trois mois], le comportement de l'étranger a constitué une menace pour l'ordre public, ou si, pendant cette même durée, l'étranger a méconnu les dispositions de l'article L. 341-4 du code du travail ».

Quelques observations préliminaires d'ordre général s'imposent sur l'incompatibilité de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) avec le régime spécifique de circulation et de séjour des ressortissants communautaires :

Délai imparti pour quitter le territoire

L'article 30-3 de la directive du 29 avril 2004, l'article 3 du décret 2007-371 du 21/03/07 codifié à l'article R. 512-1-1 du CESEDA prévoit que, sauf urgence, un ressortissant communautaire dispose d'un mois pour quitter le territoire. Ce délai imparti pour quitter le territoire est incompatible avec un APRF qui est exécutable d'office 48 heures après sa notification. Pour cette première raison, un APRF ne peut être édicté à l'égard de ressortissants communautaires.

sur les catégories visées par l'article L 511-1 II 2° et 8°

Ces deux catégories concernent les étrangers non soumis à l'obligation de visa. Les citoyens roumains et bulgares, ressortissants communautaires ne peuvent être regardés comme bénéficiant simplement d'une dispense de visa pour entrer en France dans la mesure où ils bénéficient du droit de libre circulation garanti par le droit communautaire qui s'étend au-delà d'une simple dispense de visa. En ce sens les ressortissants roumains et bulgares ne peuvent se voir appliquer ces dispositions.

Sur la proportionnalité

La proportionnalité des mesures prises à l'encontre des communautaires est en partie assurée par le débat contradictoire prévue aux article 4 et 5 de la directive en question et à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000. Or, justement l'APRF est exempté du débat contradictoire. L'édiction d'un APRF est donc contraire au principe de proportionnalité.

Sur cette question, deux autres observations peuvent être formulées :

a) d'une part, nulle part le texte relève que, s'agissant d'une mesure d'éloignement prise à l'égard d'un ressortissant communautaire, la notion de menace à l'ordre public doit correspondre à celle que la jurisprudence de la Cour de Luxembourg a développé depuis les années soixante-dix.

Ainsi, ces mesures doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet (cf. article 27 de la directive 2004/38/CE et *CJCE, 8 avril 1976, Royer, aff. 48/75*).

Elles ne peuvent pas être fondées sur de motifs de prévention générale, notamment en vue de dissuader les autres étrangers vivant dans le pays d'avoir un comportement identique (*CJCE, 28 octobre 1975, Rutili, aff. 36/75 ; CJCE, 26 février 1975, Bonsignore, aff. 67/74 ; CJCE, 18 mai 1982, Adoui et Cornouaille, affaires jointes 115 et 116/81*).

La seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver des mesures de refoulement ou d'éloignement. L'ordre public en droit communautaire suppose l'existence, en dehors du trouble social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société. Cette condition n'est, par exemple, pas remplie lorsqu'un ressortissant communautaire fait l'objet d'une mesure d'expulsion du seul fait qu'il a détenu illégalement des stupéfiants, même si cette infraction a donné lieu à une condamnation pénale (voir arrêt de principe, *CJCE, 27 octobre 1977, Bouchereau, aff. 30/77*).

Selon la Cour, la menace pour l'ordre public doit être de surcroît actuelle et doit donc intervenir à l'époque où la mesure d'éloignement est exécutée. Cette constatation vaut tout particulièrement s'il s'est écoulé un long délai entre, d'une part, la décision d'éloignement de l'intéressé et, d'autre part, celle de l'appréciation de cette décision par la juridiction compétente (CJCE, 29 avril 2004, *Orfanopoulos et a*, aff. C-482/01 et C-493/01).

Enfin, le juge européen estime que les mesures de refus et d'éloignement ne doivent pas reposer sur une quelconque présomption que l'intéressé constitue une menace pour l'ordre public. Elles doivent être proportionnées aux objectifs que l'Etat membre souhaite atteindre, et doit donc tenir compte du respect des droits fondamentaux dont la cour assure le respect, tels la protection de la vie privée et familiale (CJCE, 11 juillet 2002, *Carpenter*, aff. C-60/00 ; CJCE, 25 juillet 2002, *MRAX c/Belgique*, aff. C-459/99).

b) le ministre de l'intérieur estime que l'arrêté de reconduite à la frontière peut être pris à l'égard d'un ressortissant bulgare ou roumain s'ils méconnaissent les règles relatives à l'article L. 341-4 du code de travail, à savoir exercer une activité salariée sans être préalablement autorisé à le faire. Or, il s'agit d'un motif d'éloignement qui n'est pas prévu par le droit communautaire. Par ailleurs, le fait de travailler sans autorisation préalable de travail ne rentre, en aucun cas, dans la définition de la menace pour l'ordre public, telle que définie par la Cour de Luxembourg (cf. ci-dessus).

5/ Pour ce qui concerne les séjours supérieurs à trois mois, il est affirmé au point 1.2.2. « l'appréciation du droit au séjour en qualité de non actif :

S'ils ne sont pas autorisés à travailler, les ressortissants roumains et bulgares devront, pour prétendre à un droit au séjour au titre de non-actifs, disposer d'une assurance maladie et de ressources propres suffisantes ».

Cette exigence selon laquelle les ressources doivent être « propres » va au-delà des dispositions législatives et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

En effet, l'article L. 121-1 du CESEDA ne prévoit nullement que les ressources dont doit disposer le ressortissant communautaire pour lui-même et pour les membres de sa famille doivent être des ressources « propres ». De plus, la Cour de Luxembourg a d'ores et déjà estimé que ces ressources peuvent être propres au citoyen de l'Union ou lui être octroyées par une tierce personne, sans qu'il soit nécessaire de justifier d'un lien juridique engageant celle-ci à subvenir à ses besoins. L'exigence d'un tel lien juridique est considérée par la cour comme disproportionnée « en ce qu'elle va au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi » par la réglementation communautaire, à savoir la protection des finances publiques de l'Etat membre d'accueil (CJCE, 23 mars 2006, *arrêt de la grande chambre, Commission c/Belgique*, aff. C-408/03). Rempli donc cette condition le mineur, ressortissant communautaire, qui exerce son droit à la libre circulation en tant qu'inactif avec des ressources provenant de ses parents, eux-mêmes ressortissants d'un pays tiers (CJCE, 19 octobre 2004, *assemblée plénière, Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen*, aff. C-200/02).

6/ La circulaire attaquée invoque deux mesures d'éloignement qui peuvent être invoquées à l'égard d'un ressortissant roumain ou bulgare sur la période de séjour supérieure à trois mois et inférieure à cinq ans :

a) « *Si le lien de rattachement avec une situation ouvrant droit au séjour ne peut être établi, l'obligation de quitter le territoire français est applicable* ».

La circulaire dispose qu'une telle mesure est applicable « *dès lors qu'il est établi que l'intéressé est en situation de complète dépendance par rapport au système d'assurance sociale français* ». La circulaire ne reprend pas et ainsi viole les exigences du droit et de la jurisprudence communautaire sur ce point.

En effet, si la Cour de justice des communautés a pu accueillir, dans son principe, la possibilité pour l'Etat de prendre des mesures d'éloignement en raison de la non satisfaction par le ressortissant communautaire des conditions justifiant le maintien de son droit au séjour ; elle l'encadre strictement. Ainsi la seule constatation de l'absence de justification, dans un délai restreint, au droit au séjour ne peut entraîner, en elle même, l'éloignement (CJCE, 23 mars 2006, *Commission contre Belgique*, aff. C-408/03). L'Etat doit se livrer à un examen au cas pas cas de la situation personnelle des ressortissants et la mesure ne peut en aucun cas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale de l'Etat d'accueil (CJCE, 7 septembre Trojani, aff. C-456/02). Enfin le caractère temporaire des difficultés financière du ressortissant fait obstacle à l'exécution d'une mesure d'éloignement en raison de la solidarité financière que se doivent les ressortissants des différents Etats membres (CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99).

De plus et par nature, l'obligation de quitter le territoire n'est ni proportionnelle, ni nécessaire, caractères indispensables pour qu'une mesure nationale limitant la liberté fondamentale de circulation soit conforme au droit communautaire. En effet la mesure est exécutoire dans le délai d'un mois, ce qui représente un délai dérogatoire par rapport au droit commun.

Ce délai plus court n'est pas nécessaire ni proportionné à l'objectif de protection des intérêts légitimes des Etats membres. Il signifie que le ressortissant communautaire devra effectuer des recours promptement et ainsi justifier qu'il se trouve ou se trouvera dans une situation ouvrant droit au maintien du séjour dans une période très brève. Ceci est contraire à la jurisprudence de la Cour, notamment en ce qu'elle ne permet pas de tenir compte du caractère éventuellement temporaire des difficultés rencontrées par le ressortissant communautaire.

b) « *Si un ressortissant roumain ou bulgare exerce une activité professionnelle sans être en possession d'un titre de séjour, il vous est demandé de prendre un arrêté de reconduite à la frontière (APRF) sur le fondement du 2° du II de l'article L. 511-1 du CESEDA* ».

Il paraît tout d'abord nécessaire de rappeler que pour « activité professionnelle » il faut entendre soit une activité salariée soit une activité indépendante. Or, pour l'exercice de cette dernière, aucune restriction autre que l'obligation de posséder un titre de séjour ne peut être apportée à la libre circulation de ces deux nouveaux citoyens de l'Union.

Selon le 2° du II de cet article L. 511-1 du Ceseda, l'autorité administrative peut prendre un arrêté de reconduite :

« 2° *Si l'étranger s'est maintenu sur le territoire français au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, à l'expiration d'un délai de trois*

mois à compter de son entrée en France sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré ».

Cette disposition s'avère donc également contraire au droit communautaire. Il est en effet de jurisprudence constante que le titre de séjour ne constitue pas une autorisation de séjour mais une simple déclaration de résidence sur le territoire d'un Etat membre. Pour le juge européen, le droit au séjour est acquis indépendamment de la délivrance de la carte de séjour (CJCE, 8 avril 1975, *Royer*, aff. 48/75 ; CJCE, 15 mars 1989, *Echternach et Moritz*, affaires jointes 389 et 390/87).

Ainsi, un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière ne peut être pris à l'égard d'un ressortissant bulgare ou roumain au seul motif que celui-ci n'est pas titulaire, au-delà des trois mois de résidence sur le territoire français, d'un titre de séjour.

IV. Sur l'alimentation et la consultation du fichier AGDREF

1- Sur le non respect des formalités prévues par la loi informatique et libertés

a) Sur l'impossibilité de modifier un fichier par voie de circulaire

Directement ou indirectement, l'AGDREF sera alimentée par les documents fournis par les organismes pourvoyeurs de l'aide sociale. La circulaire opère donc une modification de l'AGDREF.

Or, seul un décret, pris en Conseil d'Etat ou, au minimum, un arrêté, auraient pu permettre une telle modification.

Dans sa délibération n° 91-033 relative à l'AGDREF, la CNIL avait affirmé que : « *la décision de mise en oeuvre d'un tel fichage destiné à gérer les dossiers administratifs des ressortissants étrangers relève bien de la compétence réglementaire* ».

En modifiant l'économie de l'AGDREF par le biais d'une circulaire, le ministre de l'intérieur n'a pas respecté la procédure prévue par la loi et cette irrégularité entache cette circulaire d'une illégalité externe qui appelle son annulation.

b) Sur le défaut de consultation de la CNIL

Le ministre de l'intérieur n'a pas demandé l'autorisation de la CNIL pour prendre sa circulaire, en violation de l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 qui dispose :

« I. - Sont mis en oeuvre après autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, à l'exclusion de ceux qui sont mentionnés aux articles 26 et 27 :

1° Les traitements, automatisés ou non, mentionnés au 7° du II, au III et au IV de l'article 8 ;

(...)

4° Les traitements automatisés susceptibles, du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités, d'exclure des personnes du bénéfice d'un droit, d'une prestation ou d'un contrat en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire ;

7° Les traitements automatisés de données comportant des appréciations sur les difficultés sociales des personnes ; »

La circulaire du 22 décembre 2006 prévoit la circulation de données personnelles susceptibles d'exclure du droit au séjour, qui comportent des appréciations sur les difficultés sociales des personnes

L'autorisation de la CNIL aurait donc dû être sollicitée par le ministre de l'intérieur.

En méconnaissant la formalité substantielle de saisine de la CNIL, la circulaire du 22 décembre 2006 a violé la loi du 6 janvier 1978 et sera donc annulée.

2) Sur les modalités d'alimentation de l'AGDREF

Non seulement le ministre de l'intérieur n'était pas compétent pour prendre cette circulaire, mais encore les organismes pourvoyeurs ne peuvent alimenter directement ou indirectement l'AGDREF.

Tout au plus peuvent-ils consulter l'AGDREF comme il ressort de la délibération n° 02-047 du 27 juin 2002 de la CNIL :

« Ainsi, le dispositif envisagé ne prévoit pas un accès au fichier AGDREF mais une simple mise à disposition indirecte des données du fichier AGDREF, sur la base du seul numéro AGDREF et pendant un court laps de temps, au bénéfice de la CNAF. La Commission prend acte de ce que le dispositif technique d'interrogation d'AGDREF a été conçu pour répondre aux seuls besoins des caisses et que le traitement permettant l'extraction d'informations issues du fichier AGDREF et leur rapprochement avec le fichier des CAF ne donnera lieu à aucune exploitation de la part du ministère de l'Intérieur. La Commission prend également note que la CNAF s'est engagée à ce que les motifs interrogation et les résultats des rapprochements avec le fichier AGDREF ne soient pas communiqués aux services préfectoraux. Le projet d'acte réglementaire de la CNAF prévoit ainsi en son article 5 que "les résultats des contrôles effectués par interrogation du fichier AGDREF ne feront en aucun cas l'objet d'une transmission aux services préfectoraux ou nationaux du ministère de l'Intérieur". La Commission prend acte de ces différentes garanties qui apparaissent de nature à éviter toute utilisation du fichier "réponse" à des fins autres que celles de contrôle par les organismes sociaux de la régularité du séjour en France des étrangers concernés, mais estime cependant nécessaire, s'agissant de la transmission des codes "archivé" et "purgé" dont l'interprétation nécessiterait un rapprochement avec les services préfectoraux concernés, que le fichier "réponse" du ministère de l'Intérieur indique les motifs de purge ou d'archivage relatifs aux dossiers faisant l'objet d'un contrôle. »

La circulaire du 22 décembre 2006 prévoit pourtant la circulation en sens inverse des données personnelles des ressortissants communautaires et, partant un rapprochement des organismes pourvoyeurs avec les services préfectoraux. Il faut donc considérer cette circulaire comme contraire à la délibération de la CNIL qui précisait les conditions auxquelles était subordonnée la conformité du fichier aux dispositions légales.

3) Sur la violation des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relatives aux données de santé, du secret professionnel et du secret médical et de l'article 8 de la CESDH.

a. Violation de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978

- D'une part, l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 dispose :

« I. - Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci. »

Les documents prévus dans la circulaire sont des documents qui entrent dans les prévisions de cet article. Ainsi, malgré les précautions de pure forme qu'elle semble prendre, il s'agit bien d'une collecte directe ou, à tout le moins indirecte, de données relatives à la santé des personnes concernées à destination des agents des préfectures.

La circulaire viole ainsi cet article et devra par conséquent être annulée.

- D'autre part, la délibération n° 2005-088 de la CNIL énonce que :

« Les catégories de données à caractère personnel traitées concerneront l'identité de l'étranger demandeur (nom, nom d'épouse le cas échéant, prénoms, date et lieu de naissance, sexe, nationalité, numéro de dossier AGDREF, qualité de l'étranger - si c'est un enfant ; situation familiale), celle de la personne qui l'accompagne, le nom du médecin de la préfecture de police de Paris en charge du dossier et celui du médecin ayant établi le rapport médical du demandeur, le suivi de l'instruction du dossier (date d'arrivée des différents éléments du dossier dans le service gestionnaire, date de retour, le cas échéant, des renseignements complémentaires demandées au médecin traitant, date de réponse du médecin de la préfecture de police au préfet, code d'identification de la pathologie de l'étranger au titre de laquelle il sollicite un titre de séjour pour raisons médicales, date de l'avis du service médical, durée du séjour de l'étranger sur le territoire français, date de recours de l'étranger contre une décision négative, le cas échéant.

S'agissant des données à caractère personnel relatives à la santé des demandeurs, la Commission prend acte du fait que le traitement sera mis en oeuvre directement par le service médical de la préfecture, sous la responsabilité et l'autorité des médecins de ce service. De surcroît, et outre l'obligation de discrétion professionnelle à laquelle l'ensemble des agents de ce service sont légalement tenus, les médecins de ce service sont tenus au secret médical défini par l'article L. 1110-4 du code de la santé publique. Enfin, la seule référence à la pathologie du demandeur figurera dans l'application sous la forme d'un code uniquement connu des médecins du service médical de la préfecture, à l'exclusion de tout

autre personne, et notamment des agents administratifs de ce service en charge de la saisie des dossiers.

Les destinataires de ces données sont, en fonction de leurs attributions respectives, le service de santé et, à l'exclusion des données relatives à la santé, la direction de la police générale de la préfecture ; la direction de la population et des migrations du ministère des Affaires Sociales est également destinataire de statistiques anonymes. »

La circulaire attaquée enjoint pourtant aux préfets sur le fondement des "**documents fournis par les organismes payeurs d'aides**" de "**tenir compte de la nature et de la durée de la prise en charge sollicitée**" de même que "**du moment où se déclare la pathologie prise en charge**"

Ainsi en permettant la transmission de données relatives à l'état de santé du ressortissant communautaire à des agents de préfecture, la circulaire attaquée méconnaît manifestement la délibération susvisée et l'obligation du secret professionnel, de même qu'elle est susceptible d'engendrer une violation du secret médical. Ce dernier risque est d'ailleurs expressément reconnu par le ministre de l'Intérieur lorsqu'il invite les préfets "**à ne pas recueillir à cet égard d'informations qui porteraient atteinte au secret médical**"

Il convient toutefois à cet égard de rappeler que le secret médical est violé dès lors que l'information protégée est communiquée, qu'elle soit ou non effectivement recueillie par son destinataire.

La circulaire attaquée ne respecte donc pas la délibération n° 2005-088 de la CNIL relative au fichier AGDREF. Elle aboutit à la violation de l'obligation de discrétion professionnelle et du secret médical.

- Enfin, les données personnelles ne peuvent ni ne doivent être conservées indéfiniment.

C'est ce qui ressort de la loi du 6 janvier 1978 mais également de la jurisprudence :

*« ni la déclaration de cette modification effectuée par l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, ni l'avis rendu par la Commission nationale de l'informatique et des libertés sur cette modification le 28 août 2000 ne comportent de **mention de la durée de conservation des données nominatives introduites par cette modification, contrairement aux dispositions précitées de l'article 19 de la loi du 6 janvier 1978 ; qu'ainsi la délibération du 29 juin 2001 a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière ; que par suite le syndicat requérant est fondé à demander l'annulation de cette délibération** ». (Conseil d'Etat, 18 mars 2005, N° 238206)*

La circulaire ne prévoit aucune durée limite pendant laquelle ces documents seraient susceptibles de servir de fondements à éloignement. Les effets de la transmission de ces documents seront donc perpétuels.

La circulaire du 22 décembre 2006 est donc également illégale de ce chef.

b. violation de l'article 8 de la CESDH

Les informations concernant la santé relevant de la vie privée, leur transmission aux services préfectoraux constitue une grave violation des dispositions issues de l'article 8 de la CESDH.

Afin de déterminer si les mesures incriminées sont "nécessaires dans une société démocratique", la CEDH a rappelé le "*rôle fondamental que joue la protection des données à caractère personnel - les informations relatives à la santé n'étant pas les moindres - pour l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention*".

La Cour a ainsi précisé que "*Le respect du caractère confidentiel des informations sur la santé constitue un principe essentiel du système juridique de toutes les Parties contractantes à la Convention*". Et de poursuivre "*Il est capital non seulement pour protéger la vie privée des malades mais également pour préserver leur confiance dans le corps médical et les services de santé en général. Faute d'une telle protection, les personnes nécessitant des soins médicaux pourraient être dissuadées de fournir les informations à caractère personnel et intime nécessaires à la prescription du traitement approprié et même de consulter un médecin, ce qui pourrait mettre en danger leur santé voire, dans le cas des maladies transmissibles, celle de la collectivité (voir la recommandation n°R (89) 14 sur "les incidences éthiques de l'infection du VIH dans le cadre sanitaire et social" adoptée par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe le 24 octobre 1989).*

La CEDH pouvait ainsi conclure que "*La législation interne doit donc ménager des garanties appropriées pour empêcher toute communication ou divulgation de données à caractère personnel relatives à la santé qui ne serait pas conforme aux garanties prévues à l'article 8 de la Convention*". (CEDH 25 février 1997 Affaire Z. c/ Finlande n°22009/93, paragraphe 95).

Ainsi, en prévoyant la communication de données relatives à la santé de personnes aux services préfectoraux, aux seules fins de vérifier les conditions du séjour des ressortissants bulgares et roumains, la circulaire contestée a violé les dispositions de l'article 8 de la CESDH et sera de ce fait annulée.

c. Violation de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 et de l'article 6 de la loi informatique et libertés

Les articles 6 et 8 de la loi du 6 janvier 1978 rappellent, dans les mêmes termes que la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 les principes qui régissent la collecte et l'utilisation des données personnelles

Article 6.

1° *Les données sont collectées et traitées de manière loyale et licite ;*

2° *Elles sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Toutefois, un traitement ultérieur de données à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique ou*

historique est considéré comme compatible avec les finalités initiales de la collecte des données, s'il est réalisé dans le respect des principes et des procédures prévus au présent chapitre, au chapitre IV et à la section 1 du chapitre V ainsi qu'aux chapitres IX et X et s'il n'est pas utilisé pour prendre des décisions à l'égard des personnes concernées ;

3° Elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs ;

4° Elles sont exactes, complètes et, si nécessaire, mises à jour ; les mesures appropriées doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou traitées soient effacées ou rectifiées ;

5° Elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

Article 8

Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci..

Article 9

Aucune exception aux dispositions des articles 5, 6 et 8 de la présente Convention n'est admise, sauf dans les limites définies au présent article.

Il est possible de déroger aux dispositions des articles 5, 6 et 8 de la présente Convention lorsqu'une telle dérogation, prévue par la loi de la Partie, constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique:

à la protection de la sécurité de l'Etat, à la sûreté publique, aux intérêts monétaires de l'Etat ou à la répression des infractions pénales;

à la protection de la personne concernée et des droits et libertés d'autrui.

Des restrictions à l'exercice des droits visés aux paragraphes b, c et d de l'article 8 peuvent être prévues par la loi pour les fichiers automatisés de données à caractère personnel utilisés à des fins de statistiques ou de recherches scientifiques, lorsqu'il n'existe manifestement pas de risques d'atteinte à la vie privée des personnes concernées. »

L'utilisation par les agents des préfectures des documents mentionnés dans la circulaire, concernant notamment la santé des demandeurs d'aides sociales, n'est pas nécessaire dans une société démocratique. Comme il a déjà été démontré dans le b-, elle est même contraire à l'esprit du préambule de la CEDH et à son article 8.

La circulaire du ministère de l'intérieur ne justifie par aucune raison la transmission de ces données des organismes pourvoyeurs vers les services de la préfecture.

Ainsi, d'une part les moyens d'investigation mis en place par cette circulaire sont disproportionnés par rapport au résultat recherché. D'autre part ce résultat recherché est, en lui-même, illicite.

Cette transmission, en effet, ne peut trouver de fondement dans « *la protection de la sécurité de l'Etat, (...) la sûreté publique, [les] intérêts monétaires de l'Etat ou (...) la répression des infractions pénales* ».

Une société pleinement démocratique, aux sens substantiel comme formel du terme, doit garantir à ses membres, en l'espèce à tous les citoyens de l'Union, un développement personnel exempt d'ingérences étatiques de nature à le compromettre.

C'est pourquoi la circulation d'informations personnelles d'une administration à une autre, et en particulier d'une administration de la protection sociale vers une administration de la sécurité publique, est de nature à porter une atteinte à une société démocratique. Cette circulation a pour objet de centraliser des données sensibles aux mains d'un ministère qui n'est de surcroît pas compétent dans ce domaine.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, les associations requérantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'État de bien vouloir :

ANNULER la circulaire NOR INT/D/06/00115/C du 22 décembre 2006 sur les modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007 ;

CONDAMNER l'Etat à verser la somme de 1500 euros, par association requérante, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le 28 juin 2007,
Pour l'ensemble des associations requérantes,
Le président de la LDH,

Jean-Pierre DUBOIS



Liste des pièces jointes :

- Circulaire NOR INT/D/06/00115/C du 22 décembre 2006
- Extrait des délibérations du bureau de la LDH
- Statuts de la LDH
- Extrait des délibérations du bureau de la CIMADE
- Statuts de la CIMADE
- Extraits des délibérations de la FASTI
- Statuts de la FASTI
- Extrait des délibérations du bureau du GISTI autorisant sa présidente à former le présent recours.
- Statuts du GISTI.