

Conseil d'État

N° 334974

Mentionné au tables du recueil Lebon

Section du Contentieux

M. Stirn, président

M. Gilles Pellissier, rapporteur

Mlle Lieber Sophie-Justine, rapporteur public

SCP PEIGNOT, GARREAU, avocats

Lecture du mercredi 20 octobre 2010

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 24 décembre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), dont le siège est 3, Villa Marcès à Paris (75011), l'ASSOCIATION IMAGINONS UN RESEAU INTERNET SOLIDAIRE, dont le siège est 40, rue de la Justice à Paris (75020), la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018) ; le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI) et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 8 ;

Vu la convention n° 108 du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel ;

Vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu la loi n° 51-711 du 7 juin 1951, modifiée ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

Vu le décret n° 2009-318 du 20 mars 2009 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Gilles Pellissier, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Peignot, Garreau, avocat du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire,
- les conclusions de Mme Sophie-Justine Lieber, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Peignot, Garreau, avocat du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : Afin de mieux garantir le droit au séjour des personnes en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers, non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour en application de l'article L. 311-1 peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. / (...) Il en est de même des bénéficiaires de l'aide au retour mentionnée au dernier alinéa du I de l'article L. 511-1 ; que l'article L. 511-1 prévoit que l'Office français pour l'intégration et l'immigration peut financer des aides au retour ; que l'article L. 611-5 du même code dispose : Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, fixe les modalités d'application des articles L. 611-3 et L. 611-4. Il précise la durée de conservation et les conditions de mise à jour des informations enregistrées, les modalités d'habilitation des personnes pouvant y accéder ainsi que, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès ; qu'en application de ces dispositions, le décret du 26 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration a, notamment, par son article 1er, inséré l'article R. 611-35 au sein du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile selon lequel : Est autorisée la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour (OSCAR) relevant de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. / Ce traitement a pour finalités : a) De liquider l'aide au retour en permettant de déceler une nouvelle demande présentée par une personne ayant déjà bénéficié de cette aide, le cas échéant sous une autre identité ; b) De permettre le suivi administratif, budgétaire et comptable des procédures d'aide au retour gérées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ; c) D'établir des statistiques relatives à ces procédures et à leur exécution. ; que le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES, l'ASSOCIATION IMAGINONS UN RESEAU INTERNET SOLIDAIRE et la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME demandent l'annulation de ce décret ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

Sur le moyen tiré de l'absence de consultation du Conseil national de l'information statistique :

Considérant que l'article 1er de la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques dispose, dans sa rédaction applicable à la date du décret attaqué : Les statistiques publiques regroupent l'ensemble des productions issues : - des enquêtes statistiques dont la liste est arrêtée chaque année par un arrêté du ministre chargé de l'économie ; / - de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public. / La conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle. ; qu'aux termes de l'article 1er bis de la même loi : I. - Le Conseil national de l'information statistique est chargé, auprès de l'Institut national de la statistique et des études économiques, d'organiser la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique. Il fait des propositions pour l'élaboration du programme de travaux statistiques et la coordination des enquêtes statistiques menées par les personnes chargées d'une mission de service public. ; que l'article 1er du décret du 20 mars 2009 relatif au Conseil national de l'information statistique et au comité du secret statistique dispose que Le Conseil national de l'information statistique institué par l'article 1er bis de la loi du 7 juin 1951 susvisée assure une fonction de concertation au cours des étapes de conception, de production et de diffusion de l'information statistique publique, que celle-ci provienne des enquêtes statistiques et des recensements ou de l'exploitation à des fins d'information générale des données issues de l'activité administrative. Il donne son avis notamment : / (...) 5° Sur les projets d'exploitation, à des fins d'information générale, des données issues de l'activité des administrations, des organismes publics et des organismes privés chargés d'un service public ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'un traitement automatisé de données ne doit être soumis à l'avis du Conseil national de l'information statistique que lorsque sa réalisation, décidée dans le cadre de la loi du 7 juin 1951, entraîne soit l'exploitation à des fins d'intérêt général, de données issues d'une administration, soit la création d'un traitement à cette fin, soumis en tant que tel à avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ; qu'il suit de là que la simple mise en oeuvre, ainsi que l'autorise le 2° de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux fichiers, d'une fonction statistique d'un traitement automatisé de données par l'administration concernée ne relève pas du champ des avis du Conseil national de l'information statistique ; que le décret attaqué, qui se borne à prévoir une exploitation statistique des données, figurant dans le traitement OSCAR, relatives aux procédures d'aide au retour et à leur exécution, afin de permettre à l'Office français de l'immigration et de l'intégration de suivre ces mesures et d'en améliorer la gestion, n'a eu ni pour effet, ni pour objet, de déclencher une enquête statistique au sens de la loi susvisée du 7 juin 1951 ; qu'il n'a pas davantage, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, été créé sur le fondement du II. 7° de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, qui, dans le cas où un traitement automatisé réalisé, dans le respect de la loi susvisée du 7 juin 1951, par l'Institut national de la statistique et des études économiques ou l'un des services statistiques ministériels, prévoit d'enregistrer celles des données dont le I de l'article 8 interdit en principe l'utilisation, impose le recours à une procédure spécifique ; qu'ainsi, le décret attaqué, n'avait pas, en conséquence, à être précédé de l'avis du Conseil national de l'information statistique institué par cette loi du 7 juin 1951 et le décret du 20 mars 2009 pris pour son application ; que, par suite, le moyen tiré du défaut de consultation de ce conseil doit être écarté ;

Sur les moyens tirés de l'irrégularité de la consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés :

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 611-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que le législateur a entendu autoriser directement la création du traitement automatisé de données objet du décret attaqué, en écartant celles des formalités et règles de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux fichiers auxquelles il entendait déroger, parmi lesquelles figurent celles de l'article 25 subordonnant à l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés la création de traitements analogues à celui en cause ; que, par suite, dès lors que le décret

attaqué a été pris en Conseil d'Etat après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, conformément à l'article L. 611-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le moyen tiré de ce que le décret aurait dû être pris conformément à la procédure prévue par l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 doit être écarté ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel en date du 28 janvier 1981 : Les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé sont : (...) c) adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées ; que l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa rédaction issue de la loi du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, dispose : Un traitement ne peut porter que sur des données à caractère personnel qui satisfont aux conditions suivantes : / 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 (...) 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 (...)

Considérant que, pour l'application de ces stipulations et de ces dispositions, les données pertinentes au regard de la finalité d'un traitement automatisé d'informations nominatives sont celles qui sont en adéquation avec la finalité du traitement et qui sont proportionnées à cette finalité ; qu'il suit de là que le responsable d'un traitement automatisé de données à caractère personnel peut, en principe, se borner à mentionner, sans précision particulière, l'existence d'un traitement ultérieur des données à des fins statistiques accessoires à la finalité principale, dès lors que les données collectées comme les rapprochements qui peuvent être opérés ne sauraient, par nature, méconnaître les principes et procédures de la loi du 6 janvier 1978, au nombre desquels figure notamment, ainsi qu'il vient d'être dit, l'exigence que les données utilisées soient collectées et traitées de manière loyale et licite pour des finalités à la fois déterminées, explicites et légitimes ;

En ce qui concerne la finalité statistique assignée au traitement :

Considérant qu'il résulte de ce qui vient d'être dit que, dès lors que les données enregistrées dans le traitement automatisé litigieux ne peuvent être utilisées, y compris dans la finalité statistique accessoire prévue au b de l'article R. 611-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, que de manière loyale et licite, le moyen tiré de ce que la finalité statistique assignée au traitement automatisé litigieux ne serait pas suffisamment précisée ni encadrée et pourrait ainsi, par elle-même, permettre une utilisation des données enregistrées à des fins qui ne seraient ni loyales, ni licites, doit, en l'absence de toute allégation précise permettant de révéler qu'une utilisation méconnaissant les principes susrappelés seraient envisagée, être écarté ;

En ce qui concerne les données enregistrées :

Considérant que les associations requérantes soutiennent que certaines données personnelles dont le décret attaqué autorise la collecte ne constituent pas des données adéquates et pertinentes au regard des deux finalités poursuivies par le traitement ;

Considérant, en premier lieu, que la collecte des données biométriques des ressortissants de l'Union européenne ayant bénéficié d'une aide au retour ne porte, par elle-même, aucune atteinte à leur droit de circuler librement au sein de l'Union européenne ; que la circonstance que les normes communautaires relatives aux passeports et documents de voyage n'imposeraient pas la présence de l'intégralité de ces données est sans incidence sur l'appréciation du bien fondé de leur collecte au regard des finalités du traitement litigieux ;

Considérant, en deuxième lieu, que même si la circulaire interministérielle du 7 décembre 2006 qui fixait seule les conditions et modalités d'octroi et de versement de l'aide au retour avait été, à la date du décret attaqué, abrogée sans qu'aucune autre disposition législative ou réglementaire ne la remplace, il ressort des pièces du dossier que le montant attribué au titre de l'aide au retour est augmenté pour chacun des enfants du bénéficiaire ; qu'en égard à l'objet du traitement automatisé, qui consiste notamment à permettre de lutter contre la fraude, la photographie et les empreintes digitales des enfants âgés de plus de douze ans au titre desquels le bénéficiaire a reçu une aide, qui permettent aux agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration de s'assurer que d'autres personnes ne sollicitent pas une aide avec des enfants pour lesquels elle a déjà été accordée, constituent des données pertinentes et adéquates ; que la circonstance que ces données relatives au conjoint, qui bénéficie également de l'aide, ne soient pas collectées, est sans incidence sur la pertinence et l'adéquation du recueil des données relatives aux enfants du bénéficiaire ; que la limite d'âge retenue pour collecter ces données ne permet en tout état de cause par elle-même aucun rapprochement ou interconnexion avec d'autres traitements ayant retenu la même limite ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que l'aide au retour peut comporter, selon les cas, un versement échelonné pour partie dans le pays de retour, ainsi qu'un accompagnement de l'étranger dans ce pays ; que, dès lors, les coordonnées du bénéficiaire dans le pays de retour constituent des données pertinentes au regard de la finalité du traitement ;

Considérant, en quatrième et dernier lieu, que le décret attaqué prévoit l'enregistrement, au sein du traitement automatisé de données OSCAR, du numéro national d'identification utilisé, en application de l'article D. 611-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans le système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France ; que, d'une part, ce numéro national d'identification est nécessaire pour permettre aux agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration de connaître la situation juridique du demandeur de l'aide au regard des règles d'entrée et de séjour, dont il est constant qu'elle constitue un élément pris en considération pour l'octroi de l'aide, et pour limiter le risque d'erreurs liées aux homonymies ; qu'ainsi, la pertinence et l'adéquation de cette donnée aux finalités du traitement est établie ; que, d'autre part, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la seule circonstance qu'un traitement comporte une donnée qui soit présente dans un autre traitement ne saurait établir l'interconnexion de ces traitements au sens des dispositions de l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978, qui impliquent que l'interconnexion soit l'objet même du traitement qui permet d'accéder à, d'exploiter, et de traiter automatiquement les données collectées pour un autre traitement et enregistrées dans le fichier qui en est issu ;

En ce qui concerne la durée de conservation des données :

Considérant que le 5° de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 dispose qu'un traitement ne peut porter que sur des données à caractère personnel qui 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 ; qu'aux termes de l'article R. 611-35 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, inséré par l'article 1er du décret attaqué : Les données mentionnées à l'article R. 611-36 sont effacées : 1° Sans délai lorsque l'Office français de l'immigration et de l'intégration refuse une aide sollicitée et dans le cas où l'intéressé renonce au bénéfice de l'aide avant la décision de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ; / 2° A l'issue d'un délai de cinq ans à compter de la date de la

décision de l'Office français de l'immigration et de l'intégration lorsque l'aide est accordée. ;

Considérant que la durée de conservation fixée à cinq ans pour les données à caractère personnel du bénéficiaire de l'aide et de ses enfants de plus de douze ans, dont il a été tenu compte pour le calcul du montant de l'aide, n'excède pas celle nécessaire, compte tenu des finalités non critiquées pour lesquelles les données sont collectées et traitées, pour permettre de déceler une nouvelle demande présentée par une personne ayant déjà bénéficié de cette aide ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret attaqué ; que leurs conclusions au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire à ce titre ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES, de l'ASSOCIATION IMAGINONS UN RESEAU INTERNET SOLIDAIRE et de la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME est rejetée.

Article 2 : Les conclusions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), à l'ASSOCIATION IMAGINONS UN RESEAU INTERNET SOLIDAIRE , à la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, au Premier ministre et au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Copie en sera adressée pour information au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.