

Paris, le 15 janvier 2007

À Monsieur le Président de la
Section du contentieux du Conseil
d'État
1 place du Palais Royal
75100 Paris 01 SP

Affaire suivie par Mme Denise Coste (secrétaire de la 10^e sous- section)

Requête n° 297888

Objet : demande d'annulation de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 30 juillet 2006 relatif à l'informatisation de la procédure d'éloignement par la création d'un traitement de données à caractère personnel au sein du ministère de l'intérieur.

NB : il s'agit bien de la requête déposée conjointement par **la Cimade, le Gisti, Iris et la LDH**. Dans la mesure où trois recours ont été déposés contre le même arrêté du ministre de l'intérieur, il semble qu'il y ait eu quelques confusions au niveau de l'échange des mémoires. Ainsi, seule la Cimade a été destinataire de la réponse du ministère, alors que les quatre associations avaient désigné comme mandataire Madame Nathalie Ferré, présidente du Gisti. Par ailleurs, dans sa réponse, le ministère cite les trois requêtes mais omet la Cimade.

MEMOIRE EN REPLIQUE

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu nous communiquer les observations de Monsieur le Ministre de l'intérieur concernant la requête commune déposée par la Cimade, le GISTI, IRIS et la LDH contre l'arrêté du 30 juillet 2006 portant création de l'application informatique ELOI. Ce mémoire en défense nous conduit à faire les observations suivantes.

1/ Remarque générale

D'une façon générale et à titre liminaire, nous remarquons que le ministère évoque à plusieurs reprises son intention de modifier l'arrêté tel qu'il a été primitivement élaboré et publié. Ceci conforte l'idée que les modalités de mise en œuvre du fichier n'ont pas été suffisamment réfléchies et ne peut que renforcer la conviction que les données mises en mémoire sont excessives et non adéquates. Par ailleurs, quelles que soient les intentions annoncées, c'est sur le texte tel qu'il existe et qu'il a été publié au Journal Officiel que le Conseil d'État doit se prononcer, et non sur son état futur et hypothétique.

2/ Sur les données relatives aux enfants

Le ministre de l'intérieur défend l'utilisation de ces renseignements pour organiser au mieux l'éloignement des familles : utilisation des centres de rétention administrative habilités à accueillir des enfants, réservation du nombre de place adéquat dans les avions, etc.

Il est particulièrement cynique de la part du ministre de l'intérieur, d'oser déclarer : « il est de règle (sic) que les enfants mineurs accompagnent leurs parents lorsque ceux-ci font l'objet d'une mesure d'éloignement ». On se demande en effet de quelle « règle » il s'agit, sinon d'une pratique hautement contestable. Il est tout aussi cynique de s'approprier la convention internationale des droits de l'enfant pour justifier le placement de mineurs en rétention et leur éloignement du territoire avec leurs parents. Rappelons sur ce point que l'article 9 proscrivant la séparation des enfants de leurs parents n'a aucunement été conçu pour cautionner la détention de mineurs et leur éloignement forcé, même en compagnie de leurs parents.

L'objectif affiché de l'arrêté attaqué est de faciliter l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Or, la législation française écarte les mineurs de l'obligation de détenir un titre de séjour et précise qu'ils ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une mesure d'éloignement forcé. Il ressort ainsi de l'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qu'un mineur ne peut être considéré comme étant en situation irrégulière, quand bien même ses parents le seraient. L'introduction de donnée relative aux enfants dans le fichier ELOI outrepassé ainsi la notion « d'étranger se maintenant sans droit sur le territoire », visé par l'arrêté du 30 juillet 2006.

Par ailleurs, selon le ministre, le recueil des données relative aux enfants n'a finalement qu'une fonction logistique dans l'organisation du placement en rétention de famille avec enfants. Le Conseil ne pourra que retenir le caractère disproportionné du recueil de leur état civil complet (nom, prénom et date de naissance) pour ce simple rôle de logistique « hôtelière », au regard du respect de la vie privée et notamment du risque de stigmatisation que ce fichage pourrait entraîner. Un enfant n'a pas à assumer les conséquences de la situation administrative de ses parents. La législation sur les étrangers prévoit un certain nombre de situation leur donnant droit à leur majorité à l'acquisition d'un titre de séjour, ou même la nationalité française à l'âge de 13 ans, dont les démarches pourraient être entravées par l'inscription sur un tel fichier.

3/ Sur les informations relatives au risque de trouble à l'ordre public

Le fichier signalera la dangerosité potentielle d'un individu (lié à une condamnation judiciaire ou une mesure d'expulsion administrative) par un « pictogramme de couleur ».

Le caractère extrêmement minoritaire de ce type de mesure d'éloignement reconnu par le ministre lui même ne justifie pas l'introduction de ce signalement dans cette application. Les mesures administratives d'expulsion additionnées aux interdictions judiciaires du territoire ne représentent que 5% des éloignements prononcés, au regard des 61595 arrêtés de reconduite à la frontière.

D'autre part, il n'existe aucune garantie que ce signalement ne soit pas étendu à des mesures d'éloignement, sans motifs d'ordre public, pour signaler des dossiers « sensibles », par exemple lorsqu'une mobilisation de citoyens s'oppose au renvoi d'un étranger. Une fois encore un tel signalement implique un risque évident de stigmatisation administrative pour des personnes qui n'ont commis aucun délit.

Plus préoccupant encore, dans sa réponse adressée au président de la CNIL (PJ n°3 fournie à l'appui des observations du ministère de l'Intérieur), le directeur de cabinet du ministre précise que « figurent dans l'application les mentions, sous la forme d'une réponse « oui-non », de la présence des ressortissants étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement dans les fichiers précités ». Parmi ces fichiers, le STIC (Système de traitement des infractions constatées) est mentionné.

Or, le STIC comporte des renseignements non seulement sur les personnes mises en cause, mais également sur les victimes d'infractions, leur présence dans le fichier pouvant durer de 5

à 40 ans (mis en cause) ou 15 ans (victimes). Cette information contenue dans la PJ n°3 vient enfin éclairer le flou observé par l'arrêté sur les critères de détermination de « la nécessité de surveillance particulière au regard de l'ordre public », flou d'ailleurs relevé par les associations requérantes dans leurs recours comme « source d'arbitraire ». L'arbitraire devient patent puisque la présence de l'étranger dans le STIC à titre de victime d'une infraction pourra donner lieu à un signalement de « dangerosité potentielle » dans le fichier ELOI.

De plus, comme l'a constamment dénoncé la CNIL dans ses rapports annuels, et comme le relève le récent rapport du groupe de travail sur les fichiers de police et de gendarmerie remis au ministre de l'Intérieur en novembre 2006, le fichier STIC comprend de trop nombreuses erreurs (notamment présence indue de personnes dans le fichier), qu'il s'agisse d'erreurs de saisie ou de mise à jour des informations.

Il apparaît donc encore plus clairement à présent que, non seulement ces informations présentes dans le fichier ELOI sont manifestement excessives et inadéquates, mais que de surcroît il existe un risque non négligeable qu'elles s'avèrent, dans certains cas, erronées, portant ainsi préjudice aux personnes concernées.

4/ Sur le fichage des hébergeants lors d'une assignation à résidence

Le ministre de l'intérieur justifie l'enregistrement des données relatives aux hébergeants, lors d'une mesure d'assignation à résidence prononcée par le juge des libertés et de la détention, par l'exigence de suivi d'une décision de justice.

De nouveau nous ne pouvons que nous interroger sur la finalité réelle de ces informations, comme le relevait déjà notre recours : nous ne pouvons que craindre une utilisation de ces données à d'autres fins que le seul éloignement d'un étranger en situation irrégulière. Là encore, ces données sont manifestement excessives et non pertinentes au regard de la finalité annoncée du traitement.

5/ Sur le fichage des visiteurs

Nous prenons acte de la décision du ministre de l'intérieur de préciser que les intervenants institutionnels ne seront pas concernés par le fichier ELOI.

Les arguments développés – au demeurant de manière grossièrement maladroite - pour maintenir les autres visiteurs (visites de particuliers effectuées à titre individuel, personnel et privé, dit le ministre dans sa réponse) dans l'application ELOI n'en apparaissent que plus révélateurs de finalités non déclarées, disqualifiant ainsi toute légitimité de la présence d'information sur les visiteurs dans le fichier ELOI.

Un certain nombre de visiteurs auraient un comportement agressif vis-à-vis des fonctionnaires des centres. Quels rapports existe-t-il entre ces comportements – à l'évidence très minoritaires et qui peuvent par ailleurs faire l'objet de poursuites ou d'amendes – et l'objectif de faciliter l'éloignement de l'étranger maintenu dans le centre ? De même le ministre ne semble pas apprécier que des étrangers retenus bénéficient de visites à de « nombreuses reprises ». Dès lors, nous nous approchons bien plus d'une logique arbitraire de suspicion systématique à l'encontre de l'entourage des étrangers en situation irrégulière que d'un objectif d'exécution des décisions d'éloignement.

D'ailleurs, l'argument suivant conforte parfaitement cette logique puisque le ministre justifie le fichage des visiteurs par le risque de trouble à l'ordre public incarné par certains retenus. La « surveillance particulière » de ces retenus devrait donc s'appliquer également à leur entourage. Il y a bien ici un raisonnement répressif qui outrepassé totalement la finalité du programme ELOI, mais qui bafoue également les principes les plus élémentaires de respect de la vie privée.

Pour terminer, le ministre indique que « d'une manière générale » l'administration a besoin de savoir si le retenu bénéficie de visite, sans donner plus de précision. Quel est concrètement l'intérêt de cette information ? En quoi un étranger qui a bénéficié de nombreuses visites est-il moins facile, ou plus facile à éloigner ? En quoi la connaissance du nom et de l'adresse complète de ses visiteurs est-elle utile à la procédure d'éloignement ? Nous ne le saurons toujours pas, sauf si l'on suppose, au regard des arguments précédents, que ces informations serviront à effectuer des recherches policières au domicile des visiteurs en cas d'échec de la procédure d'éloignement. Nous entrons alors dans un domaine bien plus grave qui n'est absolument pas défini par la finalité officielle de l'arrêté du 30 juillet 2006.

Le Conseil d'État ne pourra que retenir le caractère entièrement inadéquat et injustifié de ces données relatives aux visiteurs et annuler les dispositions de l'arrêté qui les concernent.

6/ Sur les délais de conservation des différentes données

De manière générale, la question des délais de conservation des différentes données est traitée avec une légèreté que l'on ne saurait tolérer de la part du ministère de l'Intérieur. L'attitude est d'autant plus grave que, comme le rappelait notre recours initial, tous les textes insistent sur la nécessité de limiter la durée de conservation des données personnelles à ce qui est réellement nécessaire compte tenu de la finalité du traitement. Il en est ainsi de l'article 5 de la Convention 108 du Conseil de l'Europe, de l'article 6 de la directive 95/46/CE, et désormais de l'article 6-5° de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

La réponse du ministère de l'Intérieur à notre critique sur l'absence de définition précise du point de départ de la durée de conservation de données est tout aussi stupéfiante. Ainsi, après avoir clairement expliqué que ce point de départ devait être entendu comme la date de clôture du dossier au sens où la procédure d'éloignement est terminée, le ministère de l'Intérieur s'emploie maladroitement à démontrer qu'on ne peut pas définir la date à laquelle on peut considérer le dossier comme clos, en raison de « nombreux aléas » et de « multiples événements ». On ne peut alors que demeurer perplexe : si le dossier n'est clos qu'après le terme de la procédure d'éloignement, à quoi sert-il de conserver quelque donnée que ce soit à partir de la clôture du dossier ? L'argument de l'outil statistique est inopérant, dans la mesure où il n'est pas précisé par l'arrêté du 30 juillet 2006, et où il existe déjà d'autres applications informatiques — comme le fichier AGDREF — qui permettent tout aussi bien de remplir cette fonction. Ajoutons que les statistiques ne nécessitent pas de conserver des informations nominatives.

Le ministre fait également valoir que « dans un certain nombre de cas, les mesures d'éloignement dont l'importance est primordiale pour la sécurité publique conservent leur validité au-delà de leur mise en œuvre initiale », et il donne l'exemple des mesures d'expulsion et des interdictions du territoire. Il semble donc justifier la conservation des données par le fait que ces mesures d'éloignement produisent des effets au-delà du moment où elles sont exécutées. Mais il existe déjà un fichier des personnes recherchées où figurent les personnes qui ont fait l'objet d'une des ces mesures. Nul besoin, par conséquent, de conserver ces données dans le fichier ELOI.

S'agissant des données concernant les visiteurs, le ministre de l'Intérieur annonce qu'il a décidé de limiter la durée de conservation des données relatives aux visiteurs à 3 mois. Le juge doit toutefois se prononcer sur le texte tel qu'il existe et tel qu'il lui a été soumis, et non tel que le ministre annonce qu'il sera. Mais même si l'on peut prendre acte de cette intention, force est de constater que ce délai ne présente pas plus de pertinence que les deux précédents. Après avoir fixé un premier délai de 3 ans dans l'arrêté attaqué, le ministère avait déjà annoncé sa volonté de limiter cette durée à 6 mois lors de l'audience du 8 novembre 2006, suite au référé initié par l'association SOS Racisme. Il décide à présent de réduire ce délai à 3

mois, sans jamais justifier ces choix successifs. Ces multiples revirements d'orientation ne peuvent qu'emporter la conviction que ce fichage des visiteurs n'a aucune pertinence au regard de l'objectif de l'arrêté attaqué, comme nous l'avons démontré ci-dessus.

S'agissant des hébergeants, la durée de conservation des données les concernant est maintenue à 3 ans, au demeurant sans que le ministère de l'Intérieur prenne seulement la peine de justifier ce maintien. Comment cette durée pourrait-elle d'ailleurs se justifier, alors que la décision de restriction de liberté prononcée dans le cadre de l'assignation à résidence est strictement limitée à 15 jours, et ne saurait intervenir après la clôture du dossier de procédure d'éloignement de la personne hébergée !

S'agissant des étrangers faisant l'objet de la mesure d'éloignement, le ministère de l'Intérieur entend également maintenir la durée de conservation de 3 ans, initialement présente dans l'arrêté critiqué. Nous avons signalé dans notre requête initiale que cette durée dépassait largement le délai d'une année, après l'établissement de l'arrêté de reconduite à la frontière, autorisant le placement en rétention d'un étranger. Logiquement, l'établissement de cet arrêté doit aussi intervenir avant clôture du dossier. L'existence de mesures d'éloignement d'une durée d'exécution plus longue (arrêté d'expulsion, interdiction judiciaire du territoire), mais beaucoup plus marginales, ne justifie pas qu'un tel délai soit appliqué à l'ensemble des retenus.

Il apparaît donc patent que, dans tous les cas, la durée de conservation des données est manifestement excessive, d'autant plus que son point de départ annoncé est la date de clôture du dossier. Il en ressort logiquement qu'aucune donnée ne doit être conservée, que cette donnée concerne les visiteurs, les hébergeants ou les étrangers faisant l'objet de la mesure d'éloignement, dès lors que le dossier ELOI est clos, c'est-à-dire dès lors que la procédure d'éloignement est éteinte. Par conséquent, si le Conseil d'État estimait ne pas devoir prononcer l'annulation de l'ensemble de l'arrêté ou des dispositions concernant la mise en mémoire de telles ou telles données, à tout le moins devra-t-il annuler les dispositions de l'arrêté qui prévoient de conserver les données recueillies au-delà du moment où la procédure est terminée, soit parce que l'éloignement a été exécuté, soit parce que la rétention a pris fin.

EN CONCLUSION :

Les associations requérantes réitèrent donc leur demande d'annulation de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 30 juillet 2006 relatif à l'informatisation de la procédure d'éloignement par la création d'un traitement de données à caractère personnel au sein du ministère de l'intérieur.

Pour l'ensemble des associations
requérantes,

La Présidente du Gisti

Nathalie Ferré