

Monsieur
Jacques BARROT
Commissaire européen
Direction « Justice, Liberté et Sécurité »
Rue du Luxembourg, 46
1050 Bruxelles

Paris, le 31 juillet 2008

Objet : plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes

Monsieur le Commissaire,

Nos associations¹ travaillant depuis longtemps dans le domaine du respect des droits de l'homme en général et des droits des étrangers en particulier souhaitent porter à votre connaissance la situation en France des ressortissants communautaires et notamment celle des ressortissants roumains et bulgares.

Nous allons par cette plainte, après une présentation générale de l'ensemble des textes nationaux concernant le séjour et l'éloignement des ressortissants communautaires (I), de relever les incohérences, manquements, et surtout les violations du droit communautaire de la part de la France, que ce soit au plan législatif et réglementaire (II), au plan des pratiques de l'administration (III) ou de décisions de juridictions nationales qui se sont déjà prononcées dans la matière (IV). Enfin, une dernière partie sera consacrée à « l'aide au retour humanitaire volontaire » où plusieurs témoignages laissent entrevoir qu'il s'agit d'une procédure d'éloignement déguisée en retour volontaire (V).

I - Textes nationaux

La transposition de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 s'est faite en France en plusieurs temps et par plusieurs moyens.

A - Dispositions législatives

Tout d'abord, et de manière anticipée, par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 « *relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité* », laquelle a prévu la suppression de l'obligation de détention, pour les ressortissants communautaires et assimilés, d'un titre de séjour.

Ensuite, par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 « *relative à l'immigration et à l'intégration* » qui introduit dans le Titre II du code de

¹ Liste de signataires figure en page 35, annexe 1

l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ceseda) des dispositions relatives au droit au séjour des ressortissants communautaires et assimilés (Chapitre Ier - Droit au séjour : articles L. 121-1 à L. 121-5 et Chapitre II – Droit au séjour permanent : articles L. 122-1 à L. 122-3) (annexe 2).

Par ailleurs, le Livre V du même code relatif aux mesures d'éloignement, prévoit, à l'article L. 511-1, I, deuxième alinéa, une mesure d'éloignement à l'égard des ressortissants communautaires et assimilés, et à l'article L. 511-4, des règles de protection contre cette mesure d'éloignement en cas d'acquisition du droit au séjour permanent.

Vous trouverez en annexe 3 l'ensemble des articles du Titre Ier dudit Livre V sur « *L'obligation de quitter le territoire français et la reconduite à la frontière* » (Chapitre Ier – Cas dans lesquels un étranger peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure de reconduite à la frontière : articles L. 511-1 à L. 511-4 ; Chapitre II – Procédure administrative et contentieuse : articles L. 512-1 à L. 512-5 et Chapitre III – Exécution des obligations de quitter le territoire français et des mesures de reconduite à la frontière : articles L. 513-1 à L. 513-4 du ceseda) (annexe 3) lesquels, bien qu'ils ne concernent pas directement les ressortissants communautaires et assimilés, vont être appliqués par l'administration pour procéder à l'édition et à l'exécution des mesures d'éloignement à l'égard de ces ressortissants, et principalement (mais pas uniquement) de roumains et de bulgares (*cf.* partie III de cette plainte : pratiques de l'administration).

B - Dispositions réglementaires

Enfin, la transposition de la directive 2004/38/CE de 2004 s'est achevée par l'adoption du décret n° 2007-371 du 21 mars 2007² qui crée, dans la partie réglementaire du ceseda (Titre II), de nouveaux articles R. 121-1 à R. 121-16 pour le droit au séjour et les articles R. 122-1 à R. 122-5 pour le droit au séjour permanent (annexe 4).

Ce décret crée également l'article R. 512-1-1 sur la notification à un ressortissant communautaire objet d'une mesure d'éloignement, du délai imparti pour quitter le territoire français et l'article R. 621-1 sur les sanctions en cas de méconnaissance des obligations qui leur sont faites. Vous trouverez en annexe 5 l'ensemble des dispositions du Titre Ier : « *L'obligation de quitter le territoire français et la reconduite à la frontière* » du Livre V du ceseda, dans sa partie réglementaire, qui indiquent les règles de procédure administrative et contentieuse en matière d'éloignement (Chapitre I^{er} : article R. 511-1 ; Chapitre II :

² JORF n° 69 du 22 mars 2007, p. 5210

http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20070322&numTexte=2&pageDebut=05210&pageFin=05214

articles R. 512-1 à R. 512-3 et Chapitre III : articles R. 513-1 et R. 513-2) ainsi que le texte de l'article R. 621-1 (annexe 5).

Enfin, l'arrêté du 24 juin 2008 sur la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires, par lequel les autorités françaises mettent fin à ladite période pour les nationaux de République Tchèque, Hongrie, Pologne, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovénie et Slovaquie (annexe 6).

C- Circulaires

Nous ne devons pas oublier des textes qui, n'étant ni des lois ni des règlements, n'en sont pas moins incontournables dans l'exercice quotidien des missions de l'administration française, à savoir les circulaires. Dans le domaine qui nous occupe, nous trouvons quatre circulaires qui concernent principalement les « nouveaux entrants », à savoir :

- circulaire du 26 mai 2004 « *relative au régime applicable aux ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Confédération helvétique en matière d'admission au séjour et au travail* » (prise à la suite notamment de l'adhésion des dix nouveaux Etats à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004) (annexe 7) ;

- circulaire du 29 avril 2006 « *relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne pendant la période transitoire* » (annexe 8) ;

- circulaire 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* » (annexe 9) et

- circulaire du 4 juillet 2008 sur « *le nouveau régime d'accès au marché du travail des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne soumis depuis le 1^{er} mai 2004 à un régime transitoire* » (annexe 10).

Il faut noter qu'à propos de la circulaire du 22 décembre 2006, un recours en annulation a été porté devant le Conseil d'Etat par la CIMADE, la Ligue des droits de l'Homme (LDH), la FASTI et le GISTI le 28 juin 2007 (annexe 11). La Haute juridiction administrative a rendu sa décision le 19 mai 2008 (annexe 12), par laquelle elle annule plusieurs de ses dispositions mais motivé uniquement par des raisons d'incompétence de l'administration et non sur la base des motifs tirés du droit communautaire comme c'était la demande des associations requérantes.

II - Différentes violations du droit communautaire

Si, dans l'ensemble, la réglementation française semble conforme au droit communautaire, certaines contradictions doivent cependant être relevées.

A – Sur les contradictions du droit français avec le droit communautaire (transposition incorrecte)

1) sur la partie législative :

1° l'article L. 121-1 du ceseda, troisième alinéa, indique : « *Toutefois, demeurent soumis à la détention d'un titre de séjour durant le temps de validité des mesures transitoires éventuellement prévues en la matière par le traité d'adhésion du pays dont ils sont ressortissants, et sauf si ce traité stipule autrement, les citoyens de l'Union européenne qui souhaitent exercer en France une activité professionnelle* ». Il faut comprendre par « *activité professionnelle* » toute activité salariée ou non salariée (indépendante). Or, les annexes concernant la période transitoire en matière de libre circulation des personnes des traités d'adhésion d'Athènes, du 16 avril 2003 d'une part, et de Luxembourg, du 25 avril 2005 d'autre part, ne comportent de dérogation que pour l'accès à une activité salariée. Par conséquent, imposer pendant cette période l'obligation de détention d'un titre de séjour à un ressortissant communautaire qui souhaite exercer en France une activité non salariée va au-delà de ce que le droit communautaire permet. Cela n'est bien évidemment pas sans importance car il s'agit d'un frein à l'exercice du droit à la libre circulation de la part des personnes intéressées, ce que la Cour de justice des Communautés européennes a toujours sanctionné.

2° on trouve la même dérive à l'article L. 121-3 du ceseda prévoit, à propos des membres de famille ressortissants de pays tiers, qu'ils doivent détenir un titre de séjour s'ils sont âgés de plus de dix huit ans ou de plus de seize ans lorsqu'ils veulent exercer une activité professionnelle. Or, la directive 2008/38 ne prévoit pas de distinction en fonction de l'âge et/ou de l'exercice d'une activité professionnelle pour ce qui concerne le titre de séjour³. Cette obligation est en fait reprise du régime de droit commun des étrangers, qui ne saurait être appliqué aux citoyens mineurs ou non.⁴

2) sur la partie réglementaire :

a - Notion de la « charge déraisonnable »

L'article R. 121-3 du ceseda précise que « *Tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, notamment l'assurance maladie et l'aide sociale, les ressortissants mentionnés au premier alinéa de l'article L. 121-1 [les ressortissants communautaires] ainsi que les membres de leur famille mentionnés à l'article L. 121-3 ont le droit de séjourner en France pour une durée inférieure ou égale à trois mois, sans autre condition ou formalité que celles prévues à l'article R. 121-1 pour l'entrée sur le territoire français [présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de*

³ Directive CE 2004/28, considérant 13

⁴ L'ancien texte de transposition, le décret du 11/03/1994, modifié en dernier lieu par le décret du 24/10/05, ne distinguait pas entre les membres de famille de plus ou moins de 18 ans

validité] ». Il va être beaucoup question de cette notion de « *charge déraisonnable pour le système d'aide sociale* » qui, bien qu'existant dans le droit communautaire depuis les années 90, n'a fait incursion en France qu'à travers la loi du 24 juillet 2006, pour les séjours supérieurs à trois mois, et au niveau réglementaire, par le décret du 21 mars 2007, concernant les séjours de moins de trois mois.

Ce n'est que par une simple circulaire – celle du 22 décembre 2006 relative aux modalités d'admission au séjour et à l'éloignement des ressortissants roumains et bulgares – que les autorités françaises vont évoquer, pour la première fois, cette notion s'agissant de la période des trois premiers mois, alors qu'à la date de la circulaire, aucun texte légal ou réglementaire n'y faisait référence. C'est d'ailleurs sur cette base que le Conseil d'Etat a procédé à l'annulation partielle de cette circulaire (v. *supra* annexe 12).

On peut d'ores et déjà observer que constituer « *une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, notamment l'assurance maladie et l'aide sociale* » pendant les trois premiers mois relève de l'exploit et s'avère même quasiment impossible. En France, l'accès à la plupart des aides sociales est conditionné par la présence en France depuis plus de trois mois. C'est en effet le cas pour bénéficier de la couverture maladie universelle (C.M.U., articles L. 380-1 et R. 380-1 du code de la sécurité sociale) ; de l'aide médicale d'Etat – sauf pour les mineurs – (A.M.E., article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles) ; du revenu minimum d'insertion (R.M.I., article L. 262-9-1 du code de l'action sociale et des familles) ou encore de l'allocation parent isolé (A.P.I., article L. 524-1 du code de la sécurité sociale).

Les ressortissants communautaires peuvent bénéficier, sans aucune condition de durée de présence en France de l'hébergement d'urgence ou encore de l'accès aux « soins urgents et vitaux » (article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles). Cependant, même si un ressortissant communautaire bénéficie d'un de ces dispositifs, il ne représente pas nécessairement une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale en France. D'autant plus que, par exemple, les « *soins urgents et vitaux* » ne sont prodigués que lorsque leur absence « *mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître* ».

Certes, l'article 14 de la directive 2004/38/CE en question laisse penser que les Etats membres seraient en droit de mettre fin à la liberté de circulation ou de court séjour 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), avec 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 prenne, 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.

b - Droit au séjour permanent

L'article R. 122-1 du ceseda prévoit qu'après cinq ans de séjour les ressortissants communautaires « *peuvent solliciter la délivrance d'une carte de séjour d'une durée de validité de vingt ans renouvelable de plein droit portant la mention « CE – séjour permanent – toutes activités professionnelles* ». La reconnaissance de ce droit n'est pas subordonnée à la détention de ce titre.

Par dérogation au premier alinéa, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne soumis à un régime transitoire par leur traité d'adhésion qui ont acquis un droit de séjour permanent sont tenus de solliciter un titre de séjour s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle. Ils doivent également solliciter une autorisation de travail pour l'exercice d'une activité salariée s'ils n'ont pas été précédemment admis sur le marché du travail français pour une période ininterrompue égale ou supérieure à douze mois. Leur carte de séjour

porte la mention « CE – séjour permanent – toutes activités professionnelles » ou « CE – séjour permanent – toutes activités professionnelles, sauf salariées » ».

Cette disposition appelle deux observations :

- tout d'abord, la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 n'a pas établi de durée minimale ou maximale du document attestant l'acquisition du droit au séjour permanent (article 19). Par conséquent, la réglementation française apporte une limitation (carte de séjour ayant une durée de vingt ans, renouvelable) ce qui n'est pas sans conséquences pratiques puisqu'une fois ce droit acquis, le ressortissant communautaire est protégé contre toute mesure d'éloignement, sauf pour motif d'ordre public. Limiter ainsi la durée de validité de la carte de séjour alors que le droit au séjour est permanent apparaît antinomique ;

- ensuite, cet article subordonne l'accès à une activité salariée à la demande préalable d'une autorisation de travail si le ressortissant communautaire qui a acquis un droit au séjour permanent après cinq ans de résidence régulière est encore soumis au régime transitoire, n'a pas déjà eu accès au marché du travail national pour une période égale ou supérieure à douze mois. Il nous semble que cette disposition est ouvertement contraire au droit communautaire dans la mesure où ce citoyen de l'Union, même assujéti à la période transitoire, a séjourné légalement en France (en ayant exercé une activité indépendante, au titre d'étudiant ou d'inactif pendant cinq ans) qui est la seule condition pour avoir droit au séjour permanent. La disposition française en question va donc à l'encontre tant de la lettre que de l'esprit de la directive 2004/38/CE car elle pose une condition supplémentaire à ce qui est prévu au niveau du droit communautaire.

3) sur les circulaires :

Les quatre circulaires dont nous avons fait mention méritent également plusieurs observations sur l'incompatibilité de certains de leurs points avec le droit communautaire :

a - Circulaire du 26 mai 2004 « *relative au régime applicable aux ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Confédération helvétique en matière d'admission au séjour et au travail* ».

Cette circulaire a été prise à la suite de la réforme apportée par la loi du 26 novembre 2003 sur la suppression, à l'égard des ressortissants communautaires et assimilés, de l'obligation de détention d'un titre de séjour. Par ailleurs, la circulaire donne aux autorités préfectorales les indications dont ils doivent tenir compte à propos de l'adhésion de nouveaux Etats à l'Union européenne et les conséquences à l'égard de leur situation juridique. Il faut remarquer qu'à la différence de la circulaire du 22 décembre 2006 sur les Roumains et les Bulgares, la

circulaire du 26 mai 2004 se limite, comme cela devait être le cas, à énoncer les nouvelles règles en matière d'obligation de détention de titre de séjour et d'accès à l'emploi, seule matière concernée par la période transitoire.

Dans la partie relative aux « bénéficiaires de la liberté de prestation de services », la circulaire indique :

« Les ressortissants des nouveaux Etats membres bénéficient à compter du 1^{er} mai 2004 de la liberté de circulation en tant que prestataire ou destinataire de services. Les entreprises et les personnes physiques pourront effectuer librement des prestations de service en France et se faire accompagner par leurs salariés, qu'ils soient ressortissants d'un nouvel Etat membre ou ressortissant de pays tiers » (souligné par les plaignants).

Dans ce cas, conformément aux règles posées en matière de détachement des travailleurs par la directive 96/71 du 16 décembre 1996 et interprétées par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les salariés doivent être des employés de l'entreprise prestataire de services ou recrutés uniquement pour participer à la réalisation de la prestation. Lorsqu'il s'agit de ressortissants de pays tiers, ils doivent être de salariés habituels et être autorisés à résider et travailler régulièrement dans le pays dans lequel l'entreprise a son siège et justifier d'un visa si celui-ci est requis. Le prestataire de service, accompagné par ses salariés, doit respecter les dispositions de la directive précitée de 1996 relative au détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services et l'article L. 341-5 du code du travail (déclaration à l'inspection du travail et respect des conditions d'emploi et de rémunération applicables en France). Le salarié considéré comme habituel est un travailleur occupant un emploi depuis au moins un an dans l'entreprise communautaire prestataire de services » (souligné par les plaignants).

Sur cette question, il faut distinguer deux situations : la première vise les travailleurs ressortissants de pays tiers et venant en France dans le cadre d'une prestation de services, la seconde concerne les travailleurs ressortissants d'un des nouveaux Etats membres de l'Union européenne soumis aux règles de la période transitoire, venant dans le cadre d'une prestation de services.

Statuant sur un cas relevant de la première situation, la Cour de justice des Communautés européennes a estimé, par un arrêt du 19 janvier 2006 (Commission c/ Allemagne, affaire C-244/04) que l'exigence d'une période d'un an de travail auprès de l'entreprise prestataire à l'égard de travailleurs ressortissants de pays tiers pour les considérer comme « *habituels* » va au-delà de ce que le droit communautaire permet. Ainsi, la circulaire en question est contraire au droit communautaire. Cependant, une circulaire plus récente, du 22 août 2007, relative aux autorisations de travail après avoir pris la peine de préciser que dans ce cas de figure « *Aucune durée d'ancienneté dans l'emploi ne*

peut toutefois être exigée à ce titre (...) »⁵, ajoute que la condition d'ancienneté « peut être satisfaite par la justification de l'ancienneté de leur résidence dans l'Etat d'établissement de l'entreprise prestataire »⁶. Cette condition n'est pas plus conforme au droit communautaire que l'ancienneté dans l'entreprise prestataire.

La deuxième situation est celle des travailleurs ressortissants d'un des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, soumis aux règles de la période transitoire. Dans le cadre d'une prestation de services, les salariés du prestataire ne sont pas concernés par les restrictions dans l'accès à l'emploi en France, et on ne peut exiger qu'ils soient préalablement titulaires d'une autorisation de travail ou qu'ils aient déjà travaillé pendant un certain temps pour l'entreprise prestataire préalablement au détachement en France. Malgré cela, tant l'administration préfectorale que, à certaines occasions, le juge administratif, ont à tort pris et validé des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF), en s'inspirant de l'interprétation erronée de la circulaire du 26 mai 2004.

A titre d'exemple, la cour administrative d'appel de Douai a eu l'occasion de se prononcer sur la légalité des arrêtés de reconduite à la frontière pris par le préfet de la Seine-Maritime concernant de ressortissants hongrois détachés par une entreprise « non établie en France ». Par des arrêts du 5 décembre 2007, la cour administrative d'appel va confirmer ces mesures d'éloignement au seul motif que les salariés détachés, vu la courte durée antérieure de travail pour la société concernée, ne pouvaient être considérés comme « *travailleurs habituels* ». Le juge relève que le requérant « *a signé son contrat de travail avec son employeur le 29 mai 2007 pour un chantier débutant le 1^{er} juin 2007 ; que, dès lors, il n'établit pas travailleur habituellement pour le compte de son employeur et ne peut être considéré comme salarié détaché (...); qu'ainsi, il était tenu de solliciter une autorisation de travail préalable* » (CAA Douai, 5 décembre 2007, n° 07DA01288 (annexe 13). Les autres décisions concernent d'autres travailleurs, sur la base des mêmes faits mais avec de dates d'embauche différentes (CAA Douai, 5 décembre 2007, n°s 07DA01289, 07DA01290, 07DA01291, 07DA01292, 07DA01347) (annexe 14).

Les arrêts précités sont significatifs en ce qu'ils confirment le retard avec lequel les juridictions françaises prennent connaissance des orientations de la jurisprudence de la CJCE.

Les auteurs de la présente plainte ont constaté que faute de prendre en compte la position de la CJCE sur la libre circulation des personnes en général et sur le détachement transnational des travailleurs en particulier, les juridictions administratives ont été amenées à rendre des décisions de justice non-conformes au droit communautaire, causant un préjudice important tant aux étrangers, qu'à leurs employeurs.

⁵ Circulaire DPM/DMI2 n° 2007-323 du 22 août 2007

⁶ Idem, point 1 .2.3. 2)

Les signataires demandent instamment à la Commission (i) d'assurer une diffusion plus large de ses communications en matière de liberté de circulation, de séjour, d'établissement et de prestation de services, ainsi que des résumés de jurisprudence dans ces domaines, auprès des gouvernements des Etats membres, (ii) de les assortir de mises à jour plus fréquentes, et (iii) d'inviter la France à assurer une meilleure formation continue en droit communautaire en faveur des magistrats des tribunaux administratifs et des agents des services administratifs des Ministères et Préfectures.

A défaut, des interprétations contraires au droit communautaire continueront à être diffusées par les ministères aux services administratifs décentralisés, et détermineront la pratique des administrations pendant plusieurs années.

A titre d'exemple, au point 1-1 de la circulaire du 26 mai 2004, il est indiqué que « *les étudiants[des nouveaux Etats membres] souhaitant exercer une activité salariée à mi-temps pendant leurs études devront obtenir au préalable une autorisation provisoire de travail des services de la DDTEFP, dans des conditions de droit commun.* »

Les étudiants des nouveaux Etats membres, dont l'activité salariée était accessoire à leurs études, et qui n'étaient donc pas concernés par la dérogation figurant dans les annexes aux traités visant les travailleurs salariés, ont ainsi été contraints pendant plusieurs années (de 2004 à 2008) d'obtenir une autorisation de travail (ATP) conformément au point 1-1 de la circulaire. Une communication de la Commission intervenue entre temps n'a pas eu d'incidence puisque son contenu n'a pas été relayé par le gouvernement aux Préfectures.

b - Circulaire du 29 avril 2006 « *relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne pendant la période transitoire* ».

A la fin de la première étape de la période transitoire appliquée aux ressortissants des Etats ayant adhéré à l'Union le 1^{er} mai 2004, la France a décidé de leur permettre l'accès à certains métiers dans des secteurs d'activité différents. Une autorisation préalable de travail est exigée pour l'exercice d'une activité salariée dans un de ces métiers mais ils ne sont pas concernés par la règle de l'opposition de la situation de l'emploi. Il y est précisé que « *à l'exception des cas où les ressortissants de ces huit nouveaux Etats membres séjournent régulièrement en France sous couvert d'un autre statut (notamment étudiant) que celui de salarié et demandent à changer de statut, les demandes d'autorisation de travail doivent continuer à se faire dans le cadre de la procédure de l'introduction. Il importe donc que les employeurs soient informés localement par vos soins, par les moyens que vous jugerez les plus appropriés, de la nécessité de respecter cette procédure. Lorsque les intéressés se trouvent déjà en France, ils pourront toutefois, dans des cas exceptionnels, déposer une demande d'autorisation de travail, selon les*

règles de la procédure de changement de statut (dépôt du dossier en préfecture) ».

Or, s'il est vrai que les ressortissants communautaires assujettis à la période transitoire doivent respecter les règles nationales d'accès à une activité salariée, il n'en est pas moins exact qu'aucune disposition communautaire ne leur interdit de se déplacer sur le territoire d'un autre Etat membre pour y chercher un emploi (CJCE, 26 février 1991, Antonissen, affaire C-292/89). Le fait de ne pas pouvoir s'inscrire auprès de l'agence nationale pour l'emploi n'est pas non plus un obstacle. Exiger d'eux qu'ils restent dans leur pays d'origine pour que l'employeur fasse une demande d'introduction⁷ va donc au-delà des règles prévues dans les traités d'adhésion.

c - Circulaire 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* ».

Ce texte, qui a été adopté pour tenir compte de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne, est particulièrement discriminatoire et contraire au droit communautaire. L'intitulé de la circulaire laisse déjà penser qu'il y aurait des règles spécifiques à l'égard des ces ressortissants en matière de séjour et d'éloignement, ce qui n'est bien évidemment pas le cas. Elle est contraire au droit communautaire sur plusieurs points, et sur cela, nous vous invitons, Monsieur le Commissaire, à prendre connaissance du contenu du recours en annulation que la CIMADE, la FASTI, la Ligue des droits de l'Homme et le GISTI ont déposé le 28 juin 2007 (*cf.* annexe 11) et de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 19 mai dernier (*cf.* annexe 12).

Relevons notamment qu'elle prévoit la possibilité de prendre une mesure d'éloignement à l'égard d'un Roumain ou d'un Bulgare pendant les trois premiers mois de son séjour en France s'il enfreint la législation du travail ou s'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale (alors qu'à l'époque, aucun texte légal ni réglementaire ne consacrait cette possibilité), l'exigence de ressources personnelles pour démontrer le droit au séjour en tant qu'inactif, ou encore, la possibilité de prendre une mesure d'éloignement au-delà des trois premiers mois s'ils ne détiennent pas un titre de séjour et exercent une activité professionnelle (salariée ou indépendante). Enfin, la « *menace pour l'ordre public* » est bien présente mais aucune référence n'est faite à cette notion en droit communautaire qui est beaucoup plus précise et circonstanciée qu'en droit interne.

La directive du 29 avril 2004, dans son article 30, reprend toutes les caractéristiques de cette notion abondamment développée par les juges de Luxembourg. En omettant d'y faire référence dans la circulaire, qui est en pratique le seul texte consulté par les administrations préfectorales, le

⁷La procédure « d'introduction » est celle par laquelle on fait venir en France un étranger ressortissant de pays tiers pour y travailler.

gouvernement révèle une carence susceptible d'entraîner de nombreuses violations.

La récente résolution du Parlement européen, en date du 15 novembre 2007⁸ (annexe 15), nous conforte d'ailleurs dans notre position. En effet, le Parlement européen, co-auteur de la directive 2004/38/CE estime que celle-ci, « *tout en prévoyant la possibilité pour un Etat membre d'éloigner un citoyen de l'Union, encadre cette possibilité dans des limites bien précises, afin de garantir les libertés fondamentales* » (considérant B). Les limites mentionnées par le Parlement européen sont les raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, lesquelles doivent être proportionnées et fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu. Par ailleurs, les mesures d'éloignement doivent être prises en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé, notamment la durée de son séjour, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique et notifiées par écrit dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets. Les autorités doivent informer les personnes visées par la mesure des motifs complets et précis de la décision, de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle elles peuvent introduire un recours ainsi que le délai de recours et, le cas échéant, du délai imparti pour quitter le territoire, ce délai ne pouvant être inférieur à un mois. Par conséquent, une mesure d'éloignement prise au seul motif d'entorse aux règles nationales d'accès à une activité salariée est contraire au droit communautaire.

La cour administrative d'appel de Bordeaux vient par ailleurs confirmer ce raisonnement, sur la base de la législation nationale. Par un arrêt du 14 février 2008, elle considère que « *l'article L. 121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile énumère limitativement les cas dans lesquels les ressortissants communautaires et les membres de leurs familles peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement ; que si en vertu du traité signé le 25 avril 2005, relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, et des dispositions de l'article L. 121-1 du code précité, les ressortissants roumains qui souhaitent exercer en France une activité professionnelle demeurent soumis à la détention d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail pendant le temps de validité des mesures transitoires qui leur sont applicables, la méconnaissance de ces dispositions ne figure pas au nombre des cas, prévus par l'article L. 121-4 précité, dans lesquels une mesure d'éloignement peut être prise à leur rencontre* » (annexe 16). C'est pourtant la position contraire que le Conseil d'Etat a validé lors de l'arrêt du 19 mai 2008.

d - Circulaire du 4 juillet 2008 du Ministère de l'Immigration sur le nouveau régime d'accès au marché du travail des ressortissants des Etats

⁸ Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2007 sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, P6_TA (2007) 0534

membres de l'Union européenne soumis depuis le 1^{er} mai 2004 à un régime transitoire

Cette circulaire confirme la fin de la période transitoire pour les ressortissants des huit Etats d'Europe de l'Est ayant adhéré à l'Union en 2004, et ce à la date du 1^{er} juillet 2008. Elle précise que les ressortissants de ces pays peuvent dorénavant « *exercer librement toute activité salarié de leur choix, quelle que soit la nature et la durée du contrat de travail, et l'emploi occupé* » et qu'ils n'ont plus d'obligation de détenir un titre de séjour. L'intervention de l'ANAEM (Agence Nationale de l'Accueil des étrangers et des migrations) dans le traitement des dossiers d'accès au travail pour les salariés des pays concernés, ainsi que pour l'organisation de la visite médicale, n'aura plus lieu d'être.

La circulaire rappelle ensuite que le régime transitoire est maintenu pour les nationaux de Roumanie et de Bulgarie, et que ces derniers sont encore tenus d'obtenir une autorisation de travail de la Direction Départementale du Travail et de l'Emploi compétente et de passer la visite médicale organisée par l'ANAEM avant de pouvoir être engagés par un employeur en France. De plus, les autorités françaises obligent les futurs employeurs de travailleurs roumains et bulgares à payer une redevance qui s'élève à plus de 1000 Euros à l'occasion de la première demande d'autorisation de travail.

Or, le décret N° 75-754 du 11 août 1975 dispense les employeurs de ressortissants communautaires du versement de cette redevance, sans distinguer entre les ressortissants communautaires soumis et non soumis à une période transitoire suivant l'adhésion de leur pays à l'Union. Les auteurs de la plainte estiment par conséquent que ladite redevance n'est pas due par les employeurs de travailleurs roumains et bulgares, et ce même pendant le régime transitoire, où les Etats membres sont autorisés à appliquer les « mesures nationales » pour l'accès à l'emploi.

La circulaire du 4 juillet 2008 revient également sur un des deux textes invoqués par les autorités françaises pour fonder une mesure d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant communautaire, à savoir le travail sans autorisation. Pour ce qui concerne les étrangers de droit commun, ceux-ci peuvent être reconduits à la frontière s'ils ont travaillé sans être muni d'une autorisation de travail (L 511-1 II, 8° du ceseda). Pendant la période transitoire de 2004 à 2008, les autorités préfectorales ont effectivement pris des arrêtés de reconduite à la frontière (APRF) à l'encontre de ressortissants polonais qui travaillaient en France sans autorisation.

La circulaire explique que les polonais, n'ayant plus d'obligation de détenir une autorisation de travail, ne devront plus faire l'objet d'APRF pour travail illégal, mais que les roumains et bulgares peuvent toujours être éloignés sur le fondement de l'article L 511-1, II 8° (travail illégal).

Les signataires de la plainte contestent cette interprétation de la dérogation prévue dans les annexes aux Traités. En effet, s'agissant d'une dérogation au principe de la libre circulation des travailleurs, elle doit être interprétée strictement.

En outre, la dérogation ne concerne que « les mesures nationales qui réglementent l'accès des ressortissants roumains à leur marché du travail » (Annexe VII, 1 visée à l'article 23 de l'acte d'adhésion de la Roumanie). La dérogation ne peut en aucun cas permettre aux Etats membres d'appliquer aux citoyens sous régime transitoire les mesures nationales dans d'autres domaines, tels que l'éloignement !

De plus, certaines dispositions issues du droit communautaire n'ont pas été transposées en droit interne.

B - Sur le défaut de transposition de certaines dispositions de la directive du 29 avril 2004 (absence de transposition)

Trois dispositions importantes du droit communautaire n'ont pas été transposées en droit interne.

En premier lieu, citons l'article 30 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 suivant lequel :

« Toute décision prise en application de l'article 27 paragraphe 1 [qui vise les raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique pouvant justifier l'éloignement d'un ressortissant communautaire] est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets.

Les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portés à la connaissance de l'intéressé à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'Etat ne s'y opposent ».

L'article 14, paragraphe 2 et 3 du même texte n'a pas non plus été transposé. Il précise :

« Dans certains cas spécifiques, lorsqu'il est permis de douter qu'un citoyen de l'Union ou les membres de sa famille remplissent les conditions énoncées aux articles 7, 12 et 13, les Etats membres peuvent vérifier si c'est effectivement le cas. Cette vérification n'est pas systématique.

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 ».

Enfin, l'article 28 n'a pas non plus été repris par le droit français. Aux termes de ses dispositions :

« Avant de prendre une décision d'éloignement du territoire pour de raisons d'ordre public ou de sécurité publique, l'Etat membre d'accueil tient compte notamment de la durée du séjour de l'intéressé sur son

territoire, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'Etat membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine ».

Il est vrai que l'article 30 ne devait pas nécessairement être transposé dans la législation interne pour être appliqué. L'administration et les juges pouvaient s'appuyer sur l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979⁹ pour mettre en oeuvre les exigences de cette disposition.

Cet article 3 impose « *l'énoncé de considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ».

Tant l'administration que le juge administratif auraient pu interpréter cet article comme imposant des motifs précis et complets. Or, cela n'a pas été le cas comme vous pourrez le constater à la lecture des décisions administratives et de celles émanant des juges, reproduites ci-dessous. Par ailleurs, ni l'article 14, ni l'article 28 de la directive ne sont appliqués par les préfetures ou les magistrats.

Comme vous pouvez l'apprécier, Monsieur le Commissaire, même si les normes françaises sont, en règle générale, conformes au droit communautaire, cela n'est pas le cas de toutes les dispositions concernant le régime juridique de l'entrée, du séjour, du travail et de l'éloignement des ressortissants communautaires et des membres de leur famille. Nous vous demandons par conséquent de demander à la France de procéder aux modifications qui s'avèrent nécessaires pour que cette conformité soit totale et non partielle comme c'est le cas aujourd'hui.

III - Les pratiques de l'administration

Les pratiques de l'administration sont, pour une grande partie, en totale violation de ce droit.

Au 1^{er} janvier 2007, date d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne, certains services de l'administration se sont attelés à créer une confusion auprès de l'opinion publique sur les conséquences que cette adhésion allait avoir sur leur régime juridique. Ainsi, le Sous-préfet de Palaiseau (Essonne), pour justifier une expulsion de près de deux cents Roumains occupant un bidonville à Palaiseau, a affirmé qu'elle ne modifiait pas la situation de ceux-ci au regard du droit à l'entrée et au séjour en France. Il a notamment prétendu que « *la condition des ressources reste opposable pour un séjour de moins de trois mois* ». Le GISTI et la CIMADE ont alors rendu public un communiqué de presse pour dénoncer ces déclarations¹⁰ (annexe 17) mais cela dénote bien l'esprit de l'administration : les ressortissants roumains et bulgares ont représenté 25% des étrangers expulsés du territoire français pendant l'année 2006, et même si leur expulsion allait devenir « plus

⁹Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public

¹⁰ Cf. communiqué de presse conjoint GISTI – CIMADE, « Le sous-préfet doit réviser son droit », Paris, le 31 janvier 2007, <http://www.gisti.org/spip.php?article725>

compliquée », selon l'expression du ministre français de l'immigration, Monsieur Brice Hortefeux, il fallait, malgré tout, continuer à prendre des mesures d'éloignement à leur égard, qu'il s'agisse d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) après avoir « constaté » qu'ils ne disposent pas d'un droit au séjour ou d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF), en raison de menaces à l'ordre public ou d'infractions à législation du travail (exercice d'une activité salariée sans avoir été préalablement autorisé), quitte à déroger aux règles du droit communautaire.

Au cours de l'année 2007, nous avons pu constater plusieurs pratiques de l'administration préfectorale qui vont en effet à l'encontre tant du droit national que du droit communautaire.

A - Refus de délivrance d'un titre de séjour « CE – membre de famille » aux conjoints de ressortissants communautaires qui étaient en situation de séjour irrégulier avant le mariage :

Dans au moins deux cas portés à notre connaissance depuis début 2007, des ressortissants de pays tiers mariés à des citoyens de l'Union européenne se sont présentés au 9ème Bureau de la Préfecture de police de Paris pour déposer une demande de titre de séjour en tant que membre de famille d'un ressortissant communautaire. Ce bureau est chargé d'examiner les demandes de titre de séjour de la part des ressortissants des pays d'Afrique et du Moyen-Orient.

Dans les deux cas, les conjoints avaient séjourné en France en situation irrégulière antérieurement à leur mariage avec le ressortissant communautaire mais y entrés régulièrement avec un visa de court séjour. Le Préfet n'a pas contesté la sincérité du mariage dans ces affaires. Les conjoints ont saisi le tribunal administratif de Paris pour contester le refus de délivrance de titre de séjour et ont adressé une plainte à la Commission européenne. Il s'agit de M. I., égyptien, marié à une ressortissante allemande, et de M. T., sénégalais, marié à une irlandaise.

Dans le cas de M. I., le Préfet a pris une décision de refus de séjour et d'obligation de quitter le territoire français (OQTF). Le tribunal administratif de Paris a annulé ces deux décisions, et l'intéressé a reçu par la suite un titre de séjour d'une durée de 10 ans.

M. T. a déposé sa demande de titre de séjour au même bureau de la Préfecture de police de Paris, après le jugement du tribunal administratif de Paris dans l'affaire de M. I. L'avocat de M. T., qui était également l'avocat de M.I., a fait valoir auprès de l'autorité préfectorale ce jugement, ainsi que la plainte adressée à la Commission. Pourtant, M. T. s'est, lui aussi, vu refuser la délivrance d'un titre de séjour mention « CE – membre de famille ».

N'ayant pas fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire, M. T. ne pouvait pas obtenir une audience auprès du tribunal administratif

dans les trois mois de la décision contestée, selon la procédure spécifique aux décisions de refus de séjour assorties d'une OQTF.

M. T. a saisi le juge des référés administratifs, mais ce dernier a décidé que la condition d'urgence n'était pas remplie en l'espèce, étant donné que M. T. se trouvait déjà en situation irrégulière avant son mariage avec le citoyen de l'Union et que le refus de titre de séjour « CE-membre de famille » n'était donc pas celle qui l'avait placé en situation irrégulière.

Il ne s'agit donc pas d'un cas isolé, mais bien d'une pratique illégale de la Préfecture de police de Paris de refuser le titre de séjour aux conjoints de ressortissants communautaires.

B - Absence d'éléments permettant de déterminer le contexte dans lequel est intervenu le contrôle du droit au séjour du ressortissant communautaire ayant conduit à l'éloignement

Les dispositions de l'article 14 de la directive de 2004 impliquent que l'administration, en cas d'éloignement d'un ressortissant européen, doit justifier qu'un doute était permis quant à son droit au séjour.

Or, l'administration n'offre jamais aucune explication sur les raisons pour lesquelles elle a été amenée à douter du droit au séjour d'un ressortissant communautaire éloigné.

C - Absence de recueil des observations préalables des ressortissants communautaires

L'article 28 de la directive précitée impose à l'Etat qui envisage l'éloignement d'un citoyen de l'Union de recueillir des renseignements complets sur sa situation dans le pays d'accueil et sur ses liens avec le pays d'origine.

En droit français, l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 « *relative aux droits de citoyens dans leurs relations avec les administrations* » précise :

« Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'autorité administrative n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique ».

Or, les différentes décisions d'éloignement prises par diverses préfectures ne tiennent pas compte de ces obligations légales. Aucune enquête approfondie de la situation du ressortissant communautaire en France n'est menée. Aucun délai ne lui est accordé pour présenter des observations avant que la décision d'éloignement ne soit prise.

D – Défaut de motivation des décisions de refus de séjour et d'éloignement

Rappelons que selon l'article 30 de la directive 2004/38/CE, toute décision d'éloignement pour motif d'ordre public comporte les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique la fondant. L'article 15 du même texte étend cette hypothèse à toutes les mesures d'éloignement, quel que soit leur fondement.

Pour sa part, l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 dispose que :

« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

(...)

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; ».

Et l'article 3 de la même loi indique : *« La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ».*

Or, très souvent, les décisions préfectorales portant refus d'admission et obligation de quitter le territoire français ou les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière sont motivés extrêmement sommairement en violation de la directive du 29 avril 2004, et même de la loi du 11 juillet 1979.

Illustration de ces pratiques administratives :

a. Préfecture de police de Paris

Obligation de quitter le territoire français (OQTF)

Vous trouverez en annexe quatre décisions de refus de séjour portant obligation de quitter le territoire datées du 17 juin, 26 septembre, 28 septembre et 20 décembre 2007 (annexe 18). Toutes les décisions sont motivées de la même manière, sans indiquer aucun élément de fait qui

devrait permettre au Préfet de prendre une telle décision de refus de séjour et d'obligation de quitter le territoire français.

Les quatre décisions ont été rédigées de la même manière, comme suit :

« Considérant qu'il ressort de l'examen de sa situation que l'intéressé ne dispose pas pour lui et pour sa famille des ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ainsi que d'une assurance maladie ;

Considérant que l'intéressé ne remplit aucune autre des conditions fixées à l'article L. 121-1 du CESEDA et ne peut donc dès lors bénéficier d'un droit au séjour reconnu aux ressortissants communautaires ;

Considérant que la décision qui lui est opposée ne contrevient pas aux dispositions des articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

L'administration a-t-elle procédé à l'examen de la situation de l'intéressé ? Si oui, quels sont les éléments qu'il a pu faire valoir ? Sur quelle base l'autorité préfectorale peut-elle estimer que l'intéressé ne réunit pas les conditions de droit au séjour ? A-t-il pu faire valoir des éventuelles recherches d'emploi ?

En réalité, dans la quasi-totalité des cas, les personnes concernées par ces décisions n'ont jamais pu présenter des observations, ni orales ni écrites. C'est la raison pour laquelle les décisions sont aussi mal motivées, de manière stéréotypée et impersonnelle.

Arrêtés de reconduite à la frontière (APRF)

Deux arrêtés de reconduite à la frontière du 24 octobre 2007 (annexe 19) ont été pris par la Préfecture de police à l'encontre de deux ressortissants bulgares et motivés de la même manière : *« Considérant que M. X, de nationalité bulgare, s'est installé sur le talus du boulevard périphérique et que par son comportement, il/elle représente une menace pour l'ordre public, qu'ainsi il y a urgence à prévenir les risques d'accidents et de dommages aux personnes et aux biens ».*

Si la Préfecture a indiqué les motifs fondant la décision d'éloignement, on peut s'interroger sur leur bien fondé : l'occupation du talus du boulevard périphérique peut-elle constituer une menace à l'ordre public ? Plus précisément, constitue-t-elle une menace réelle, actuelle et suffisamment grave qui affecte un intérêt fondamental de la société ? Nous ne le pensons pas. De plus, la Préfecture entretient une confusion entre l'urgence de déloger ces personnes du talus périphérique et l'urgence de leur éloignement du territoire français qui, elle, n'est pas du tout justifiée.

Les décisions précitées ne sont pas isolées. Comme le signale un article de presse¹¹, ce sont au moins 169 personnes qui ont été l'objet de cette même opération de police ce jour-là, et se sont vus proposer en même temps que la mesure d'éloignement une « *aide humanitaire au retour volontaire* » (annexe 20).

b. Préfecture de la Seine-Saint-Denis

Trois décisions de refus de séjour portant obligation de quitter le territoire en date des 20 juin, 29 juin et 26 septembre 2007 sont jointes à cette plainte (annexe 21). Elles sont également motivées très sommairement, sans donner d'indication sur les éléments de faits qui ont permis à la Préfecture de porter une appréciation sur leur droit au séjour. Il faut noter que les trois décisions comportent la même affirmation : « *Considérant que M.XX constitue une charge déraisonnable pour l'Etat français* ».

Or, il ne suffit pas d'affirmer que cette charge est « déraisonnable ». Encore faut-il le prouver. L'intéressé a-t-il bénéficié des aides sociales ? De l'assurance maladie ? De l'hébergement d'urgence ? De l'aide médicale d'Etat ? Rien ne permet de le savoir.

Notons également que, pour ce qui concerne l'arrêté préfectoral du 26 septembre 2007, l'administration avait d'ores et déjà pré-rempli la nationalité du futur destinataire de la décision (roumaine) pour, une fois sur place, sur le lieu de la notification, rayer et remplacer par « bulgare », ce qui laisse entendre que ce sont de véritables formules stéréotypées qui sont employées.

c. Préfecture du Pas-de-Calais

Deux décisions de cette Préfecture ont été jointes à la plainte : un arrêté de reconduite à la frontière du 22 janvier 2008 et une obligation de quitter le territoire français en date du 19 février 2008 (annexe 22).

S'agissant de l'arrêté de reconduite à la frontière, les motifs invoqués par le Préfet pour prendre une telle décision sont : que l'intéressé a fait l'objet d'une mesure d'éloignement le 8 décembre 2006, qu'il déclare être entré en France « *en début d'année mais qu'il ne peut apporter la preuve de ses déclarations* », qu'il a été l'objet de signalement dans des fichiers de police pour divers fait et sous des identités différentes et, enfin, « *qu'il ne remplit pas les conditions d'entrée prévues à l'article 5 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990* » ! Inutile de préciser que cette accumulation de motifs différents ne permet pas à l'intéressé de saisir la portée et les effets de la décision.

Quant à l'obligation de quitter le territoire français en date du 19 février 2008, elle indique :

¹¹ « *Expulsions sur les bords du périphérique parisien* », Emilie Rive, « L'Humanité », 25 octobre 2007.

« *CONSIDERANT que par un jugement du 13 janvier 2008 le Tribunal de Grande Instance de Boulogne sur Mer a condamné l'intéressé à 15 jours d'emprisonnement assorti d'un sursis pour défaut de permis de conduire* ; (souligné par les plaignants)

CONSIDERANT que le droit au séjour des ressortissants européens est subordonné, conformément à l'article L. 121-1 à l'absence de trouble à l'ordre public, qu'ainsi la présence de l'intéressé sur le territoire national constitue une menace pour l'ordre public ; » (souligné par les plaignants).

On peut tout de même s'interroger : une telle mesure d'éloignement aurait-elle été prise à l'encontre d'un ressortissant belge, autrichien, allemand pour ce même motif de défaut de permis de conduire ? La décision fait référence à un jugement du tribunal de grande instance pour justifier la menace à l'ordre public. Néanmoins, on peut s'interroger sur les véritables motifs de cette décision. Un article de presse de « *La Voix du Nord* » en date du 20 février 2008¹² (annexe 23) fait état d'une opération de police sur un terrain appelé « La Crèche » où campaient 80 Roms. Selon cet article, la police se serait rendue sur ce terrain afin de « *rappeler aux personnes qu'ils occupent illégalement ce terrain privé* ». Quatre personnes (dont un mineur) ont été amenées au commissariat pour « *examen approfondi de leur situation* » à l'issue duquel il a été procédé à la notification des obligations de quitter le territoire pour « défaut de permis de conduire ».

d. Préfecture du Val d'Oise

Nombreuses sont les décisions d'éloignement prises par la Préfecture du Val d'Oise à l'encontre de ressortissants roumains.

Obligation de quitter le territoire français

Les OQTF prises par cette Préfecture et présentées en annexe sont les suivantes :

- 1 OQTF en date du 13 septembre 2007 notifiée à Saint-Ouen l'Aumône ;
- 23 OQTF datées du 18 septembre 2007 notifiées à Bessancourt ;
- 9 OQTF du 19 septembre 2007 notifiées à Méry sur Oise ;
- 1 OQTF du 17 décembre 2007 notifiée à Gonesse ;
- 1 OQTF du 28 janvier 2008 notifiée à Thillay et
- 1 OQTF notifiée le 5 février 2008 à Méry sur Oise (annexe 24).

¹² « Quarante policiers débarquent à la Crèche, quatre Roms placés en garde à vue », Olivier Merlun, « La Voix du Nord », 20 février 2008.

Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu d'autres décisions notifiées le même jour aux mêmes endroits. Il s'agit juste de quelques décisions que de militants associatifs ont pu recueillir afin d'aider les intéressés à faire les recours devant le tribunal administratif. Ainsi, un membre du « *Comité de soutien aux familles roms de Roumanie pour le Val d'Oise et les Yvelines* », Jean-Pierre Dacheux, affirme que le 5 février dernier, ce sont 6 OQTF et 14 APRF qui ont été notifiés à Méry sur Oise (annexe 25).

Toutes ces mesures d'éloignement, quelle que soit la date à laquelle elles ont été prises, sont motivées de la même manière, sans mention d'aucun élément de fait permettant de comprendre comment la Préfecture a pu légalement estimer que les intéressés n'avaient pas ou n'avaient plus un droit au séjour. Il n'y a du reste aucun examen individuel de chaque situation afin de tenir compte, comme l'exige le droit communautaire, de l'âge de la personne, de la durée de son séjour en France, de sa situation personnelle, de son degré d'intégration. Enfin, dans aucune des décisions du 13 septembre ou du 18 septembre 2007 n'existe mention de l'intervention d'un interprète qui était pourtant nécessaire, comme c'est le cas pour celles du 17 décembre 2007, 28 janvier ou 5 février 2008.

Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière

Nous joignons copie de :

- 3 APRF datés du 13 septembre 2007 notifiés à Saint-Ouen l'Aumône ;
- 2 APRF du 18 septembre 2007 notifiés à Bessancourt ;
- 1 APRF du 8 novembre 2007 notifié à Groslay ;
- 1 APRF du 17 décembre 2007 notifié à Gonesse ;
- 5 APRF du 15 janvier 2008 également notifiés à Gonesse ;
- 1 APRF du 28 janvier 2008 notifié à Roissy en France et
- 1 APRF du 5 février 2008 notifié à Méry sur Oise (annexe 26).

Comme pour les OQTF, ces différents APRF pris et notifiés à des dates différentes sont tous motivés de la même façon : « *CONSIDERANT que le comportement de l'intéressé a constitué une menace pour l'ordre public ou qu'il/elle a méconnu les dispositions de l'article L. 341-4 du code du travail* ». A la lecture de ces décisions, il est impossible pour le ressortissant communautaire de savoir si on lui oppose la menace à l'ordre public (sur la base de faits qui ne sont pas indiqués dans les décisions) ou si on lui reproche d'avoir exercé une activité salariée sans y avoir été autorisé. Il semble que ce sont des « formulaires » de décisions pré-remplies, où il ne faut noter que le nom, la date de naissance de l'intéressé et le lieu de la notification. Il arrive même parfois que

certaines décisions ne comportent même pas la date d'entrée en France, ce qui, au regard du droit communautaire, est fondamental pour savoir si on peut prendre une décision d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant communautaire. Ces oublis ne font qu'illustrer la rapidité avec laquelle sont prises les décisions d'éloignement, alors même qu'aucune urgence ne le justifie (ni même n'est invoquée par l'administration). Cette rapidité est contradictoire avec l'exigence communautaire d'examen approfondi de la situation du citoyen de l'Union avant toute mesure d'éloignement.

A la différence des OQTF prises le 13 et le 18 septembre à Saint-Ouen l'Aumône et Bessancourt, les APRF notifiés les mêmes jours aux mêmes endroits comportent indication de l'assistance d'un interprète.

E – Les imprécisions entourant la notification de décisions d'éloignement et indication des voies et délais de recours

Selon l'article 30, § 3 de la directive 2004/38/CE :

« La notification comporte l'indication de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle l'intéressé peut introduire un recours ainsi que du délai de recours et, le cas échéant, l'indication du délai imparti pour quitter le territoire de l'Etat membre. Sauf en cas d'urgence dûment justifiée, ce délai ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de la notification ».

L'information de ce délai imparti pour quitter le territoire français est également prévue dans la réglementation française, à l'article R. 512-1-1 du ceseda.

Sur toutes les mesures d'éloignement que nous annexons à cette plainte figurent bel et bien tant les voies de recours que les délais pour les faire. Cependant, les OQTF ne précisent jamais que le recours devant le tribunal administratif suspend l'exécution de la mesure, ce qui est en revanche indiqué dans les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière.

Dans ces derniers, l'intéressé n'est pas plus informé qu'il dispose d'un délai d'un mois pour quitter le territoire français. Cette question est d'ailleurs source d'une jurisprudence très divergente entre différents tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (voir *infra*, partie IV).

En revanche, dans certaines occasions les arrêtés de reconduite à la frontière ne s'accompagnent pas d'un placement concomitant en rétention administrative et sont assortis d'une invitation à quitter le territoire français dans un délai d'un mois. Cette dernière pratique administrative pose de difficultés spécifiques. Un étranger ne saurait à la fois se trouver sous le coup d'une mesure d'éloignement exécutable d'office au-delà des premières quarante-huit heures (aux termes de

l'article L. 512-3 du ceseda, l'APRF est exécutoire à compter de l'expiration du délai de quarante-huit heures ou après que le juge administratif ait statué sur la légalité de la décision s'il a été saisi) et autorisé à séjourner un mois en France. En agissant ainsi, l'administration tente d'apparaître comme se conformant au droit communautaire en donnant un mois à l'intéressé pour quitter le territoire français mais pour autant le délai de recours classique (48 heures) demeure contre les APRF. Les citoyens de l'Union frappés de ces mesures se trouvent alors sous le coup d'un double régime juridique contradictoire et non prévu par les textes.

F – Les menaces de sanctions accompagnant les OOTF

Selon l'article R. 621-1 du ceseda « *Les ressortissants [communautaires] qui auront omis de se conformer à la formalité d'enregistrement prévue à l'article L. 121-2 sont punis de la peine d'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe* ». Aucune autre sanction ne peut être infligée à un citoyen de l'Union que ce soit pour la non-détention du titre de séjour auquel il reste assujéti ou en cas de séjour irrégulier. En revanche, les ressortissants de pays tiers encourent bien des sanctions pénales en cas de séjour irrégulier.

Or, dans quasiment toutes les décisions de refus de séjour avec obligation de quitter le territoire que nous avons jointes à cette plainte, il est indiqué dans le paragraphe suivant la mention de l'obligation de quitter le territoire français :

« Article 3. *A l'expiration de ce délai [d'un mois], il pourra être reconduit d'office à la frontière à destination du pays dont il a la nationalité ou de tout pays pour lequel il établit être légalement admissible et s'exposera aux peines d'emprisonnement et d'amende prévues par l'article L. 621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour tout étranger séjournant irrégulièrement en France* » (souligné par les plaignants).

Ledit article L. 621-1 du ceseda prévoit que :

« *L'étranger qui a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions de l'article L. 211-1 et L. 311-1 ou s'est maintenu en France au-delà de la durée autorisée par son visa sera puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 €.*

La juridiction pourra, en outre, interdire l'étranger condamné, pendant une durée qui ne peut excéder trois ans, de pénétrer ou de séjourner en France. L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant à l'expiration de la peine d'emprisonnement ».

Il s'agit là de l'application du droit commun des étrangers (ressortissants de pays tiers) aux citoyens de l'Union, ce qui est tout à fait

illégal. En outre, cette mention constitue un détournement de pouvoir : l'administration veut contraindre les ressortissants communautaires destinataires de la mesure d'éloignement à partir rapidement, en les menaçant d'une sanction qui ne peut pas leur être infligée !!

Toute cette confusion et nous dirions même méconnaissance (voulue ?) du droit communautaire de la part de l'administration préfectorale, dont de nombreux exemples ont été donnés, n'est malheureusement pas toujours sanctionnée par la juridiction administrative française. En outre, les différents tribunaux et cours administratives d'appel rendent des décisions contradictoires et portent ainsi atteinte au principe de sécurité juridique auquel ont droit les particuliers.

IV - Les décisions des tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel

La plupart des jugements que nous joignons à cette requête ont été rendus par des tribunaux administratifs (juge administratif en première instance) et quelques-uns par des cours administratives d'appel (juge administratif d'appel). Ils concernent aussi, pour la grande majorité, des recours intentés contre des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et seulement, pour certains, contre des obligations de quitter le territoire. Cela s'explique dans la mesure où le recours contre un APRF doit être exercé dans un délai de 48 heures, la personne pouvant être placée en rétention administrative (ce qui est assez fréquent s'agissant même d'un ressortissant communautaire), situation dans laquelle le juge statue dans un délai de 72 heures. En revanche, le recours contre une OQTF doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la date de la notification, le tribunal disposant, lui, d'un délai de trois mois pour se prononcer.

A la lecture de ces quelques décisions jurisprudentielles, nous pouvons relever trois points qui font l'objet de solutions tout à fait divergentes (paragraphes A, B, C), et trois autres où seules les décisions contraires au droit communautaire ont été relevées à ce jour (paragraphes D, E et F). Ajoutons que certaines décisions ne font nullement appel aux principes du droit communautaire et sont parfois prises au mépris total de celui-ci.

A - L'éloignement pour infraction à la législation sur le travail

Selon le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, un étranger peut être reconduit à la frontière si, pendant la durée de validité de son visa, ou s'il n'est pas soumis à l'obligation de visa, pendant les trois premiers mois à partir de son entrée en France, il a exercé une activité salariée sans y être autorisé ou s'il constitue une menace à l'ordre public (article L. 511-1, II, 8°)

Nombreux sont les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière pris sur cette base légale, qui nous semble être contraire tant à la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 (v. résolution du Parlement

européen du 15 novembre 2007, annexe 15) qu'au droit interne. Cette disposition ne peut fonder que l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers. La quasi-totalité de jugements administratifs dont nous avons connaissance estiment pourtant que le citoyen de l'Union, soumis aux règles de la période transitoire, peut faire l'objet d'un éloignement sur ce fondement (voir TA Rennes, 23 octobre 2007, Osman ASAN KADRI, n° 0704305 et Kyamil ERINCH, n° 0704306, annexe 27).

Or, par arrêt du 14 février 2008, la cour administrative d'appel de Bordeaux a considéré que « *l'article L. 121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile énumère limitativement les cas dans lesquels les ressortissants communautaires et les membres de leurs familles peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement [si l'intéressé ne réunit pas les conditions du droit au séjour ou présente une menace pour l'ordre public] ; que si en vertu du traité signé le 25 avril 2005, relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, et des dispositions de l'article L. 121-1 du code précité, les ressortissants roumains qui souhaitent exercer en France une activité professionnelle demeurent soumis à la détention d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail pendant le temps de validité des mesures transitoires qui leur sont applicables, la méconnaissance de ces dispositions ne figure pas au nombre des cas, prévus par l'article L. 121-4 précité, dans lesquels une mesure d'éloignement peut être prise à leur encontre* ».

B – La notion de menace à l'ordre public

Nombreuses sont également les mesures d'éloignement prises à l'encontre de ressortissants communautaires fondées sur la notion de menace à l'ordre public. Les faits allégués sont divers : vols à l'étalage, vol en réunion, complicité, etc.

Certains juges estiment que ces faits sont suffisants pour que la menace à l'ordre public soit ainsi constituée :

1) TA Rennes, 20 septembre 2007, Constantin LACATUS, n° 07-3778 (annexe 28) :

« (...) *l'intéressé qui séjourne en France depuis moins de trois mois mentionne (...) avoir été interpellé dans le cadre d'une affaire de vol à l'étalage, lequel s'est produit selon le procès-verbal de gendarmerie versé au dossier le 12 septembre 2007 en groupe à Ploermel (Morbihan) ; que ce procès-verbal est corroboré par la procédure d'enquête de flagrance et de l'audition de la responsable de la station service où les faits se sont produits, complétés par l'audition de la responsable d'une station service située à Saint Nolff où l'intéressé s'est également rendu en groupe ; que ces responsables de station service qui déclarent porter plainte ont relevé les numéros d'immatriculation des deux véhicules dont celui à bord duquel le requérant a été intercepté à un barrage de gendarmerie ; que les faits sont suffisamment constitués dans le cadre*

d'une procédure administrative ; qu'eu égard à cet agissement, aux conditions de son interpellation avec la mise en place d'un barrage routier de gendarmerie et au fait que l'intéressé a déjà été mis en cause à quatre reprises par les services de police en 2005 et 2006, M. LACATUS était dans la situation où, compte tenu de la menace pour l'ordre public, le préfet pouvait décider sa reconduite à la frontière (...) ; que la décision contestée ne méconnaît donc pas, dans les conditions dans lesquelles elle est intervenue, le principe de libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne ; que cette mesure qui ne repose pas sur une simple présomption est proportionnée aux objectifs de la législation sur les étrangers » (souligné par les plaignants). Aucune référence n'est faite à la notion d'ordre public selon les textes communautaires et aux principes dégagés par la cour de Luxembourg. Le juge administratif laisse clairement apparaître son raisonnement sur cette question : cette notion doit correspondre aux objectifs de la législation sur les étrangers. Or, ces derniers ne sont pas les mêmes que ceux relatifs au principe de la libre circulation des citoyens de l'Union (voir dans le même sens, TA Rennes, 20 septembre 2007, Térézia SILAGHI, n° 07-3779, annexe 29).

2) TA Rennes, 7 novembre 2007, Constantin LOHON, n° 0704490 (annexe 30) :

« Considérant que (...) M. LOHON, ressortissant roumain, est entré en France en octobre 2007 ; qu'il se trouvait ainsi sur le territoire français depuis moins de trois mois ; qu'il a été interpellé le 3 novembre 2007 dans le cadre d'un vol à l'étalage commis par un de ses amis au magasin Go Sport de Lanester au moyen d'un dispositif destiné à éviter le déclenchement de l'alarme antivol lors du passage en caisse ; que si M. LOHON soutient qu'il n'a pas lui-même été pris en flagrant délit de vol, il ressort des pièces du dossier que l'intéressé avait déjà, lors de précédents séjours en France en 2002 et en 2007, été interpellé, sous des identités différentes, pour dégradations volontaires et plusieurs vols à l'étalage en réunion et avait fait l'objet, le 9 juin 2007, d'un arrêté de reconduite à la frontière du préfet de Loire-Atlantique, lequel avait été exécuté ; qu'ainsi, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'affaire, le préfet du Morbihan a pu, sans commettre d'erreur d'appréciation ni erreur de droit, estimer que le comportement de M. LOHON était constitutif d'une menace pour l'ordre public ». Le juge administratif estime donc que le vol à l'étalage ainsi que la réitération d'infractions sont des éléments suffisants pour caractériser une menace à l'ordre public. Nous pouvons toutefois nous interroger : ces faits, même s'ils s'avéraient répréhensibles, portent-ils atteinte à un intérêt fondamental de la société ?

3) Cour administrative d'appel de Lyon, 31 décembre 2007, Moïse CALDARARIU, n° 07LY00452 (annexe 31) :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Caldarariu, qui réside en France avec son épouse et l'un de leurs trois enfants, âgé de cinq ans, alors que leurs deux autres enfants, âgés de deux et sept

ans, vivent en Roumanie, a été interpellé, le 29 janvier 2007, soit la veille de la mesure d'éloignement en litige, en flagrant délit de vol en réunion de métaux dans l'enceinte d'un établissement, faits pour lesquels il a été condamné par jugement du 11 mai 2007 du Tribunal correctionnel d'Annecy, à une peine d'un mois d'emprisonnement avec sursis ; que M. Caldarariu avait déjà été interpellé pour vol en réunion au mois de décembre 2006 ; que son comportement constituait, dès lors, une menace réelle, actuelle et grave pour un intérêt fondamental de la société, de nature à justifier la prise d'un arrêté de reconduite à la frontière à son encontre ». Il s'agit là, à nos yeux, d'une interprétation erronée de ce que peut constituer la menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

En revanche, d'autres tribunaux estiment à juste titre que les auteurs de vols, ou vols en réunion ou encore le racolage ne représentent pas « *une menace réelle, actuelle et grave pour un intérêt fondamental de la société* » selon la définition du droit communautaire :

1) TA Nantes, 7 juin 2007, Corina Aura MICA, n° 073176 (annexe 32)

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que Mlle MICA, de nationalité roumaine, est entrée en France munie d'un passeport en cours de validité le 6 ou 7 mai 2007 et à Nantes le 14 mai 2007 ; qu'elle a été interpellée une première fois pour racolage sur la voie publique le 16 mai 2007 ; que reconduite à la frontière le 18 mai 2007, elle est revenue en France le jour même ; qu'elle a à nouveau été interpellée pour racolage public le 4 juin 2007 ; que, si Mlle MICA a reconnu lors de son audition par les services de police se livrer à la prostitution depuis son arrivée en France, ce fait ne suffit pas, en l'absence de circonstances particulières, à établir que sa présence en France est constitutive d'une menace pour l'ordre public ».

2) TA Nantes, 7 septembre 2007, Mme Lulia-Costina ANGHEL, n° 074914 (annexe 33) :

« (...) que pour justifier la mesure de reconduite prononcée à l'encontre de Mme ANGHEL, le préfet de la Loire-Atlantique fait valoir qu'elle est nécessaire au regard de la situation personnelle de l'intéressée et du vol dont elle a été l'auteur ; qu'il produit à l'instance les procès-verbaux de police relatifs à son interpellation pour vol en réunion ; que néanmoins aucune poursuite pénale n'est engagée à l'encontre de l'intéressée dont il ressort des pièces du dossier qu'elle est en France depuis trois à quatre semaines ; que, dans ces circonstances, les agissements qui sont reprochés à cette dernière ne peuvent être regardés comme représentant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société de nature à justifier une mesure de reconduite à la frontière ».

3) TA Lyon, 2 février 2007, Danciu GANEA, n° 0700541 (annexe 34) :

« (...) que le préfet de la Haute-Savoie n'apporte aucune précision quant aux conditions d'interpellation de M. GANEA, qui n'a pas fait l'objet de poursuites pénales et soutient sans être contredit qu'il s'est borné à récupérer des déchets de câbles dans des poubelles appartenant à France Télécom ; que, quand bien même de tels agissements seraient susceptibles d'être qualifiés de vol, ils ne peuvent faire regarder M. GANEA comme représentant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, de nature à justifier une mesure de reconduite à la frontière ».

4) TA Lyon, 6 mars 2007, M. Valeriu CATAL, n° 0701326 (annexe 35) :

« Considérant que (...) le préfet de l'Isère, pour ordonner la reconduite à la frontière de M. CATAL, s'est fondé sur le motif que l'intéressé constituait une menace pour l'ordre public pour avoir commis un vol à l'étalage, le 3 mars 2007 (...) ; qu'il ressort des pièces du dossier que M. CATAL qui a été trouvé, lors de son interpellation, en possession de marchandises volées d'un montant de 142,94 euros a reconnu lors de l'enquête diligentée en flagrant délit qu'il s'était rendu dans le magasin afin de dérober du matériel de robinetterie avec l'intention de la revendre au marché noir ; que ces faits, dont la matérialité n'est pas contestée et qui sont passibles de poursuites pénales, pour répréhensibles qu'ils soient, ne peuvent à eux seuls faire regarder le requérant comme représentant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ».

Enfin, deux jugements rendus par le même tribunal sont fondés sur le même raisonnement s'agissant de vol de vêtements dans un centre commercial (TA Lyon, 29 juin 2007, M. SAMU, n° 0704325) ou encore du vol d'une tronçonneuse dans un magasin (TA Lyon, 11 septembre 2007, Mme LAKATUS, n° 0705903, annexe 36).

C – Le délai imparti pour quitter le territoire : conséquences sur la légalité de la mesure d'éloignement :

L'article 30, §3 de la directive 2004/38/CE indique également que « la notification [d'une décision d'éloignement] comporte l'indication de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle l'intéressé peut introduire un recours ainsi que du délai de recours et, le cas échéant, l'indication du délai imparti pour quitter le territoire de l'Etat membre. Sauf en cas d'urgence dûment justifié, ce délai ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de la notification ». C'est l'article R. 512-1-1 du cesda qui a transposé cette disposition en droit français.

De nombreux arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière n'informent pas l'intéressé de ce délai et ne justifient pas davantage de l'urgence autorisant une éventuelle dérogation.

Le juge administratif français apprécie différemment la valeur juridique de cette obligation. Alors que pour certains juges administratifs

l'absence d'indication de ce délai lors de la notification de la mesure d'éloignement est un motif suffisant pour annuler l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière pris à l'encontre d'un ressortissant communautaire (TA Paris, 23 mars 2007, ZAWADA, n° 0704329 ; TA Lyon, 6 juin 2007, M. ZBOROWSKI, n° 0703747 [annexe 37]), d'autres juges estiment en revanche que cela n'a aucune influence sur la légalité de la décision d'éloignement (TA Rennes, 7 novembre 2007, LOHON, n° 0704490 ; CAA Douai, 15 novembre 2007, M. ZABERCA, n° 07DA00917 [annexe 38]).

De son côté, le tribunal administratif de Toulouse a considéré que, même si l'absence d'indication de ce délai n'avait pas d'influence sur la légalité de la décision, cela faisait néanmoins obstacle à l'exécution de la mesure d'éloignement avant l'expiration du délai en question (TA Toulouse, 4 mai 2007, Mme ISTVAN, n° 01/2150 ; 15 mai 2007, DIMITROV, n° 0702244 [annexe 39]).

Mais surtout, on peut à juste titre s'interroger sur la compatibilité avec le droit communautaire d'une mesure de placement en rétention administrative qui s'ajoute à la mesure d'éloignement. En effet, cette mesure, dont la durée maximale est de trente-deux jours, permet à l'administration de mettre en oeuvre la décision d'éloignement, à tout moment, c'est à dire dans un délai par définition inférieur au minimum pourtant garanti par le droit communautaire. On peut s'interroger davantage lorsque le procureur de la République fait appel de la décision du juge des libertés (première instance) lequel met fin à la rétention au motif que le juge administratif ne s'est pas encore prononcé sur la légalité de la décision en estimant que le citoyen de l'Union « *ne présente pas de garanties suffisantes de représentation* » sans tenir absolument pas compte du statut particulier de l'intéressé (annexe 40).

D – La date d'entrée en France : charge de la preuve

Selon l'article 6 de la directive 2004/38/CE « *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* ». La même disposition figure à l'article R. 121-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. De même, suivant la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, un citoyen de l'Union ne peut se voir imposer un visa ou une obligation équivalente, comme un cachet sur le passeport ou toute autre formalité qui vise à autoriser l'entrée (CJCE, 3 juillet 1980, *Pieck*, aff. 157/79).

Or, de nombreux juges administratifs estiment que le citoyen de l'Union, objet d'une mesure d'éloignement alors qu'il exerce son droit à la libre circulation pendant les trois premiers mois, doit apporter la preuve de son entrée en France (TA Paris, 18 octobre 2007, Mlle Viorica MORAR, n° 0712249/5-2 ; TA Paris, 28 novembre 2007, Mlle Vera MUNTEAN, n°

0713072/3/2 ; TA Paris, 8 janvier 2008, Mme MIRON, n° 0715766 ; TA Paris, 20 mars 2008, Mme MATEI, n° 0720728/5, annexe 41). Comment apporter cette preuve alors que ni le droit communautaire ni le droit français n'exigent « aucune formalité » lors de l'entrée dans le territoire d'un Etat membre ? Si l'administration souhaite mettre fin à un droit au séjour d'un ressortissant communautaire, n'est-ce pas sur elle que doit reposer la charge de la preuve ?

E - Le refus de mettre en oeuvre les dispositions du droit communautaire relatives à la motivation des mesures d'éloignement

Deux décisions du tribunal administratif de Paris (déjà citées) illustrent le refus de mettre en oeuvre les prescriptions en matière de motivation des mesures d'éloignement (TA Paris, 18 octobre 2007, Mlle Viorica MORAR, n° 0712249/5-2 ; TA Paris, 20 mars 2008, Mme MATEI, n° 07 20728/5).

Alors même que les deux décisions attaquées (refus de séjour assorties d'une OQTF) étaient motivées de la même manière stéréotypée, le tribunal administratif de Paris a considéré que la motivation était suffisante.

Les deux refus d'admission au séjour assortis d'une OQTF étaient motivés comme suit :

« Considérant que Mlle X, née le XXX de nationalité roumaine est entrée en France (selon ses déclarations) le XXX et a été interpellée le XXX.

Considérant qu'il ressort de l'examen de sa situation que l'intéressé(e) ne dispose pas pour lui/elle et pour sa famille des ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ainsi que d'une assurance maladie.

Considérant que l'intéressé(e) ne remplit aucune autres des conditions fixées à l'article L. 121-1 du CESEDA et ne peut donc dès lors bénéficier du droit au séjour reconnu aux ressortissants communautaires.

Considérant que la décision qui lui est opposée ne contrevient pas aux dispositions des articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Sur proposition du Directeur de la Police Générale de la Préfecture de Police [suivent la décision de refus d'admission au séjour, l'OQTF et les menaces de peines d'emprisonnement] ».

Dans le dossier MORAR, le juge de première instance a considéré que la « *décision comporte l'énoncé des circonstances de fait et de droit qui en constituent le fondement* », faisant ainsi une application classique des dispositions de la loi du 11 juillet 1979, sans tenir aucun compte du droit européen.

Dans le dossier MATEI, il précise : « *l'arrêté litigieux qui vise notamment les articles L. 121-1, L. 121-4 et L. 511-1 du Code de l'entrée*

et du séjour des étrangers et du droit d'asile et mentionne les circonstances de fait qui motivent le refus d'admission de Mlle MATEI répond aux exigences de motivation prévues par la loi du 11 juillet 1979 susvisée qui transpose les prescriptions de l'article 30 de la Directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 ».

Il ajoute, confondant les différentes dispositions de l'article 30 de la directive et ne distinguant pas les dispositions relatives à la motivation de l'acte, de celles relatives à sa notification : *« les conditions de notification d'une décision administrative sont sans incidence sur sa légalité ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance par le préfet de police de l'article 30 de la Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, relatif à la « notification des décisions » est en tout état de cause inopérant ».*

Ainsi, il considère que la loi du 11 juillet 1979 n'a pas à être interprétée d'une façon particulière. Il estime que son application suffit pour que l'on considère que l'article 30 de la directive européenne est respecté.

Or, le cas d'espèce permet de constater que si la loi du 11 juillet 1979 n'est pas interprétée comme imposant des motifs précis et complets, et ce, en application du droit communautaire, aucun effort de motivation supplémentaire ne sera fourni par la préfecture qui continuera à rendre des décisions totalement stéréotypées.

F- Le refus de contrôler l'existence d'un examen sérieux de la situation personnelle du ressortissant communautaire, et notamment vérifier l'application de l'article 28 de la directive du 29 avril 2004.

Par le jugement du 20 mars 2008 précité (affaire de Mme MATEI) et le jugement du 8 janvier 2008 (affaire de Mme MIRON), le tribunal administratif a refusé de sanctionner l'absence totale d'examen de la situation personnelle du ressortissant communautaire.

Le refus de séjour assorti d'une OQTF dans l'affaire de Mme MIRON était rédigé exactement dans les mêmes termes que ceux des affaires MORAR et MATEI.

Le jugement en date du 8 janvier 2008 (affaire de Mme MIRON) indique :

« cet arrêté [l'arrêté attaqué] n'ayant pas été pris pour un motif lié à l'ordre public ou à la sécurité publique, le moyen tiré de la méconnaissance des objectifs contenus dans l'article 28 de la directive n° 2004/38 est inopérant ».

Ainsi, l'article 28 ne s'appliquerait qu'aux personnes présentant une menace réelle, actuelle et grave pour un intérêt fondamental de la société, et devrait être écarté lorsque le ressortissant européen, sans représenter une quelconque menace, serait soupçonné de ne pas avoir

droit de séjourner en France. Seuls les ressortissants dangereux auraient droit, suivant cette interprétation, à un examen approfondi de leur situation avant d'être éloignés.

Ce raisonnement est bien entendu totalement contraire à l'esprit de la directive du 29 avril 2004, rappelé par le Parlement européen dans sa résolution du 15 novembre 2007, et au principe de liberté de circulation.

Le jugement du tribunal administratif de Paris en date du 20 mars 2008 (rendu par une autre chambre) tient un raisonnement différent :

« la requérante n'établit pas que le préfet de police ait méconnu les préconisations de l'article 28 de la directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 ».

Or, la préfecture n'a pas versé d'autres pièces aux débats que sa décision d'éloignement. Dans ces conditions, une telle affirmation semble pour le moins étrange. Comment Mme MATEI pouvait-elle apporter la preuve d'une violation de l'article 28 de la directive en question, autrement qu'en soulignant le fait que l'unique document émanant de la préfecture (le refus de séjour assorti d'une OQTF) permettait de constater qu'aucun examen de sa situation n'avait été mis en œuvre ?

La réticence des juges à mettre en œuvre la garantie de l'article 28 d'un examen sérieux de la situation personnelle des ressortissants communautaires avant toute mesure d'éloignement, apparaît clairement à la lecture de ces décisions.

Notons que certaines pratiques de l'administration restent difficiles à appréhender dans le cadre d'un contentieux. L'administration ne se limite pas à la notification des mesures d'éloignement, dont certaines en méconnaissance tant des règles de fond que de procédure du droit communautaire et du droit français (cf. partie III) . Elle a trouvé d'autres voies pour permettre « le retour » des ressortissants communautaires, essentiellement des roumains et des bulgares. La formule mise en œuvre est celle du « retour humanitaire », applicable en cas de dénuement de l'intéressé, et instituée par une circulaire du 7 décembre 2006.

V - Le « retour humanitaire » : une expulsion déguisée ?

Selon les termes de la circulaire n° DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 des ministères de l'intérieur et de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement « relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement » (annexe 42) il est créé une « aide au retour humanitaire » dont bénéficie un étranger en situation de dénuement ou de grande précarité « auquel l'Etat français souhaite offrir la possibilité d'un rapatriement dans son pays d'origine ou un pays d'accueil, ainsi que son conjoint et ses enfants ». Cette aide, qui est gérée par l'Agence nationale

d'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM) s'applique à tout ressortissant de l'Union européenne.

Cette aide était, jusqu'à la fin de l'année 2007, de 153 euros par adulte et 46 euros par enfant. Le gouvernement français a décidé d'augmenter ce montant à 300 euros par adulte et 100 euros par enfant. Outre le versement de ces sommes, l'administration doit fournir une aide individuelle à la préparation du départ se traduisant par une aide administrative (apportée par l'ANAEM) en vue de l'obtention des documents de voyage. Le cas échéant, un accompagnement personnalisé en vue d'une aide à la prise de décision est également mis en place. Il est assuré par des organismes conventionnés par les services de l'Etat ou par l'ANAEM, sous forme d'entretiens individuels menés avec les candidats au programme. A l'arrivée dans le pays d'origine, l'aide implique un accompagnement social avec une prestation individualisée, en particulier pour les familles.

Les préfetures et l'ANAEM doivent informer le plus largement possible les candidats potentiels de l'existence de cette aide. La circulaire précise en plus que « *lors du dépôt de sa demande ou dans un délai ne pouvant excéder huit jours après celle-ci, le candidat au retour volontaire se voit proposer un entretien familial qui a notamment pour objet :*

- *d'informer les aides proposées par le dispositif ;*
- *de vérifier l'éligibilité au dispositif ;*
- *de vérifier que le conjoint accepte de quitter le territoire français en contresignant la demande ;*
- *d'assister le candidat dans la constitution de son dossier »*

Il y est encore précisé que dans le cas d'aide au retour humanitaire « *le montant de l'aide financière est versé en une seule fois au moment de départ* ».

Cela suppose donc qu'il doit exister une démarche volontaire du candidat qui doit solliciter l'aide. Une fois que l'intéressé demande à en bénéficier, l'administration doit, en concertation avec lui, organiser au mieux son départ avec, le cas échéant, les membres de sa famille. La procédure ne doit être mise en oeuvre qu'une fois que le candidat a obtenu toutes les informations tant sur l'aide versée en France que sur les possibles aides d'insertion dans le pays d'origine.

Or certaines opérations « *d'aide au retour humanitaire* » qui ont eu lieu en France durant l'année 2007 s'apparentent plus à de véritables expulsions collectives qu'à de retours volontaires. En effet, le 26 septembre 2007 à Bondy (Seine-Saint-Denis), le 10 octobre à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), le 17 octobre à Bessancourt (Val d'Oise), le 24 octobre à Bagnolet (Seine-Saint-Denis), ont eu lieu des opérations menées conjointement par la police, la Préfecture et l'ANAEM pour procéder à l'éloignement effectif de centaines de ressortissants roumains ou bulgares. Dans le même temps que la Préfecture et la police notifiaient

concomitamment les décisions d'éloignement (APRF ou OQTF) l'ANAEM proposait aux mêmes personnes, à l'époque, 153 euros par adulte et 46 euros par enfant. Les personnes visées par ces opérations n'ont jamais demandé à bénéficier d'une telle aide; elles n'ont jamais eu une information claire, précise et circonstanciée sur son contenu et sur ce qu'elles pouvaient en attendre à l'arrivée dans leur pays d'origine. De plus, parfois les passeports ont été confisqués au moment de ces actions conjointes, ou lors du départ ou pendant le voyage, et n'ont été rendus qu'à l'arrivée à la destination finale. En outre, contrairement à ce que la circulaire prévoit, l'argent ne leur a été versé qu'à la fin du voyage.

Mais surtout, il résulte de témoignages concordants, que la « proposition » de signature du document portant « retour volontaire » a été faite sous la menace d'un emprisonnement des récalcitrants. Cette menace paraissait d'autant plus crédible que les décisions d'éloignement indiquaient que passé le délai d'un mois suivant la notification de cette décision, l'intéressé était passible de telles peines si cette mesure n'avait pas été exécutée.

Enfin, il est intéressant de relever que ce dispositif a été mis en oeuvre pour l'éloignement de ressortissants communautaires destinataires d'un APRF, alors même que la circulaire de décembre 2006 exclut l'étranger ayant fait l'objet d'un APRF en application du 8° du II de l'article L. 511-1 du ceseda de cette aide (menace à l'ordre public ou contravention à l'article L. 341-4 du code du travail – étranger travaillant sans autorisation de travail).

Si toutes les opérations de « retour humanitaire » n'ont pas été aussi « brutales » que celles de septembre et octobre 2007, en région parisienne, la procédure n'en a pour autant que été mieux respectée : pas d'information claire, pas d'interprète, pas de dossiers individuels.

Vous trouverez en annexe plusieurs témoignages, communiqués de presse des associations ou de députés, et articles de presse qui corroborent ces faits :

- témoignage de Julien Radenez, 10 octobre 2007 (annexe 43) ;
- communiqué de presse de Patrick Braouezec, député de la 2^{ème} circonscription de Saint-Denis à l'Assemblée nationale (annexe 44) ;
- « Une centaine de Roms expulsés vers la Roumanie », Le Parisien, 18 octobre 2007 (annexe 45) ;
- communiqué de presse de la Ligue des droits de l'Homme, 19 octobre 2007 (annexe 46) ;
- témoignage de Georges Günther, 22 octobre 2007, Réseau de solidarité avec les roms à Saint Etienne (annexe 47) ;
- « Les retours humanitaires forcés, un nouveau concept », communiqué inter-associatif, 26 octobre 2007 (annexe 48) ;
- témoignage de Michèle Mezard, 17 janvier 2008 (annexe 49) ;

- «Les Roms abusés par l’Anaem pour les statistiques de Monsieur Hortefeux », communiqué de presse du collectif « RomEurope », 7 avril 2008 (annexe 50)
- « Des statistiques d'expulsions volontairement trompeuses », communiqué du Collectif « Romeurope », 1er juillet 2008 ainsi le recueil de témoignages sur le déroulement des opérations de retour organisées par l'ANAEM de septembre 2007 à juin 2008 (annexe 51)
- Modèle de feuillet d’information sur l’aide au retour humanitaire distribué aux personnes concernées les informant du dispositif de l’aide au retour humanitaire volontaire (annexe 52).

L'ensemble de ces éléments qui nous a permis de démontrer sans conteste la violation, de la part de la France, du droit communautaire, tant au niveau légal et réglementaire que celui des pratiques administratives, sans pour autant que les juridictions compétentes ne sanctionnent ces manquements, nous amène à vous demander, Monsieur le Commissaire, qu'en qualité de « gardien des traités et du droit communautaire dérivé », vous vous saisissiez de ce dossier afin de demander à la France de s’y conformer et, le cas échéant, de former un recours en manquement contre la France devant la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Pour les associations signataires,

Stéphane MAUGENDRE

Président du GISTI

Sommaire des annexes

Annexe 1 : Liste des associations signataires

Annexe 2 : Livre Ier : Titre II – Entrée et séjour des ressortissants des Etats membres de l’Union européenne ou parties à l’accord sur l’Espace économique européen et des ressortissants suisses, ainsi que séjour des membres de leur famille - articles L. 121-1 à L. 122-3 du ceseda

Annexe 3 : Livre V : Titre I – L’obligation de quitter le territoire français et la reconduite à la frontière - articles L. 511-1 à L. 513-4 du ceseda

Annexe 4 : Livre I : Titre II – Entrée et séjour des ressortissants des Etats membres de l’Union européenne ou parties à l’accord sur l’Espace économique européen et des ressortissants suisses, ainsi que séjour des membres de leur famille – articles R. 121-1 à R. 122-5 du ceseda

Annexe 5 : Livre V : Titre Ier - L’obligation de quitter le territoire français et la reconduite à la frontière – articles R. 511-1 à R. 513-2 du ceseda et l’article R. 621-1 sur les « Sanctions ».

Annexe 6 : Arrêté du 24 juin 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l’emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l’Union européenne soumis à des dispositions transitoires

Annexe 7 : Circulaire DLPAJ/ECT/4B du 26 mai 2004 « *relative au régime applicable aux ressortissants de l’Union européenne, de l’Espace*

économique européen et de la Confédération helvétique en matière d'admission au séjour et au travail »

Annexe 8 : Circulaire n° DPM/DMI2/2006/200 du 29 avril 2006 « *relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne pendant la période transitoire* »

Annexe 9 : Circulaire n° 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* »

Annexe 10 : Circulaire n° NOR : IMI/M/08/00033C du 4 juillet 2008 sur « *le nouveau régime d'accès au marché du travail des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne soumis depuis le 1^{er} mai 2004 à un régime transitoire* »

Annexe 11 : Recours en annulation contre la circulaire du 22 décembre 2006 porté devant le Conseil d'Etat par la CIMADE, la FASTI, la Ligue des droits de l'Homme (LDH) et le GISTI, Paris, le 28 juin 2007 et communiqué de presse des mêmes associations

Annexe 12 : Arrêt du Conseil d'Etat du 19 mai 2008, n° 301813, 307022

Annexe 13 : Copie du jugement de la cour administrative d'appel de Douai, 5 décembre 2007, n° 07DA01288

Annexe 14 : Copies de jugements de la cour administrative d'appel de Douai, 5 décembre 2007, n° 07DA01289, 07DA01290, 07DA01291, 07DA01292, 07DA01347

Annexe 15 : Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2007 sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, P6_TA (2007) 0534

Annexe 16 : Copie du jugement de la cour administrative d'appel de Bordeaux, 14 février 2008, n° 07BX00962

Annexe 17 : Communiqué de presse : « « Le sous-préfet doit réviser son droit », Paris, le 31 janvier 2007, GISTI et CIMADE

Annexe 18 : Décisions de refus de séjour comportant obligation de quitter le territoire de la Préfecture de police de Paris en date du 17 juin, 26 septembre, 28 septembre et 20 décembre 2007

Annexe 19 : Deux arrêtés de reconduite à la frontière pris par le Préfet de police de Paris, le 24 octobre 2007

Annexe 20 : « *Expulsions sur les bords du périphérique parisien* », L'Humanité, 25 octobre 2007

Annexe 21 : Décisions de refus de séjour comportant obligation de quitter le territoire de la préfecture de la Seine-Saint-Denis en date du 20 juin, 29 juin et 26 septembre 2007.

Annexe 22 : Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière du 22 janvier 2008 et obligation de quitter le territoire du 19 février 2008 de la Préfecture du Pas-de-Calais

Annexe 23 : « *Quarante policiers débarquent à la Crèche, quatre Roms placés en garde à vue* », Olivier Merlun, « La Voix du Nord », 20 février 2008

Annexe 24 : Décisions de refus de séjour comportant obligation de quitter le territoire de la Préfecture du Val d'Oise en date du 13 septembre (1) ; 18 septembre (23) ; 19 septembre (9) ; 17 décembre 2007 (1) ; 28 janvier (1) et 5 février 2008 (1)

Annexe 25 : Télécopies en date du 11 février 2008 de la part de Monsieur Jean-Pierre Dacheux, membre du Collectif de soutien aux familles Roms de Roumanie pour le Val d'Oise et les Yvelines.

Annexe 26 : Copie de trois arrêtés APRF datés du 13 septembre 2007 notifiés à Saint-Ouen l'Aumône ; deux du 18 septembre 2007 à Bessancourt ; un du 8 novembre 2007 à Groslay ; un du 17 décembre 2007 à Gonesse ; cinq du 15 janvier 2008 à Gonesse également ; un du 28 janvier 2008 notifié à Roissy en France et un du 5 février 2008 notifié à Méry sur Oise par la Préfecture du Val d'Oise

Annexe 27 : TA Rennes, 23 octobre 2007, Osman ASAN KADRI, n° 0704305 et Kyamil ERINCH, n° 0704306

Annexe 28 : TA Rennes, 20 septembre 2007, Constantin LACATUS, n° 07-3778

Annexe 29 : TA Rennes, 20 septembre 2007, Térézia SILAGHI, n° 07-3779

Annexe 30 : TA Rennes, 7 novembre 2007, Constantin LOHON, n° 0704490

Annexe 31 : Cour administrative d'appel de Lyon, 31 décembre 2007, Moïse CALDARIARU, n° 07LY00452

Annexe 32 : TA Nantes, 7 juin 2007, Corina Aura MICA, n° 073176

Annexe 33 : TA Nantes, 7 septembre 2007, Mme Lulia-Costina ANGHEL, n° 074914

Annexe 34 : TA Lyon, 2 février 2007, Danciu GANEA, n° 0700541

Annexe 35 : TA Lyon, 6 mars 2007, M. Valeriu CATAL, n° 0701326

Annexe 36 : TA Lyon, 29 juin 2007, M. SAMU, n° 0704325
TA Lyon, 11 septembre 2007, Mme LAKATUS, n° 0705903

Annexe 37 : TA Paris, 23 mars 2007, ZAWADA, n° 0704329
TA Lyon, 6 juin 2007, M. ZBOROWSKI, n° 0703747

Annexe 38 : TA Rennes, 7 novembre. 2007, LOHON, n° 0704490
CAA Douai, 15 novembre. 2007, M. ZABERCA, n° 07DA00917

Annexe 39 : TA Toulouse, 4 mai 2007, Mme ISTVAN, n° 01/2150
TA Toulouse, 15 mai 2007, Dimitrov, n° 0702244

Annexe 40 : Copie de l'ordonnance du tribunal de grande instance de
Pontoise en date du 29 mai 2008 sur le maintien en rétention
d'une ressortissante roumaine, ainsi que copie du procès verbal
d'audition de la même date et copie d'un arrêt de la cour d'appel de
Versailles en date du 31 mai 2008 sur la mise en liberté de l'intéressée.

Annexe 41: TA Paris, 18 octobre 2007, Mlle Viorica MORAR, n°
0712249/5-2

TA Paris, 28 novembre 2007, Mlle Vera MUNTEAN, n°
0713072/3/2

TA Paris, 8 janvier 2008, Mme MIRON, n° 0715766

TA Paris, 20 mars 2008, Mme MATEI, n° 0720728/5

Annexe 42 : Circulaire du 7 décembre 2006 n° DPM/ACI3/2006/522 des
ministères de l'intérieur et de l'emploi, de la cohésion
sociale et du logement « *relative au dispositif d'aide au retour
pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de
dénuement* »

Annexe 43 : Témoignage de Julien RADENEZ en date du 10 octobre 2007

Annexe 44 : Communiqué de presse de Patrick Braouezec, député de la
2^{ème} circonscription de Saint-Denis à l'Assemblée nationale.

Annexe 45 : « Une centaine de Roms expulsés vers la Roumanie », Le
Parisien, 18 octobre 2007

Annexe 46 : Communiqué de presse de la Ligue des droits de l'Homme,
19 octobre 2007

Annexe 47 : Témoignage de Georges Günther, 22 octobre 2007, Réseau
de solidarité avec les roms à Saint Etienne

Annexe 48 : « Les retours humanitaires forcés, un nouveau concept »,
communiqué inter-associatif, 26 octobre 2007

Annexe 49 : Témoignage de Michèle Mezard, 17 janvier 2008

Annexe 50 : «Les Roms abusés par l'Anaem pour les statistiques de Monsieur Hortefeux », communiqué de presse du collectif « RomEurope », 7 avril 2008

Annexe 51 : « Des statistiques d'expulsions volontairement trompeuses », communiqué du Collectif « Romeurope », 1er juillet 2008 ainsi le recueil de témoignages sur le déroulement des opérations de retour organisées par l'ANAEM de septembre 2007 à juin 2008

Annexe 52 : Modèle de feuillet d'information sur l'aide au retour humanitaire distribué aux personnes concernées les informant du dispositif de l'aide au retour humanitaire volontaire

ANNEXE 1 - Liste des associations signataires de la présente plainte

Collectif National Droits de l'Homme Romeurope

c/o FNASAT Gens du voyage
59 rue de l'Ourcq
75019 PARIS

Composé par les associations suivantes :

ALPIL, AMPIL, ASAV, ASET, Association de soutien aux Roms de Saint-Maur, Association Solidarité avec les familles roumaines, CLASSES, FNASAT, Hors la Rue, LDH, Lien Tsigane, Médecins du Monde, MRAP, PARADA, PROCOM, Rencontres Tsiganes, Roms Action, Association « Une famille – un toit 44 », URAVIF, Comité de soutien aux familles Roms dans le Val d'Oise et les Yvelines, Réseau Solidarité aux familles Roms – Saint Etienne, Comité de soutien du Val de Marne, Comité de soutien aux familles Roms de Limeil – Bonneuil (94), Mouvement catholique des gens du voyage.

Cimade

Patrick Peugeot, président
64 rue de Clisson
75013 PARIS

Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)

Antoine Malafosse, délégué général
4 rue Jean Lantier
75001 PARIS

Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés (Fasti)

Cédric Gratton, co-président
58 rue des Amandiers
75020 PARIS

Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti)

Stéphane Maugendre, président
3 villa Marcès
75011 PARIS

Hors la Rue

Edouard Donnelly, président
9 rue Domrémy
75013 PARIS

Ligue des Droits de l'Homme (LDH)

Jean-Pierre Dubois, président
138 rue Marcadet

75018 PARIS

**Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les
peuples (MRAP)**

Mouloud Aunit, membre du collège de la présidence

43 boulevard Magenta

75010 PARIS