

N° 351460

Mme R...

6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies

Séance du 3 avril 2013

Lecture du 24 avril 2013

## CONCLUSIONS

### Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

Mme R..., née le 8 octobre 1952, est de nationalité roumaine et dit être entrée en France en avril 2008. Le 9 juillet 2008, les forces de police ont fait évacuer le campement dans lequel elle résidait, en Seine-Saint-Denis ; le même jour, le préfet a pris un arrêté à son encontre, lui faisant obligation de quitter le territoire français dans le délai d'un mois.

Son recours en excès de pouvoir ayant été rejeté par les juges du fond, elle se pourvoit régulièrement en cassation contre l'arrêt du 24 mai 2011 de la cour administrative d'appel de Versailles ayant confirmé le jugement du 16 mars 2010 du tribunal administratif de Pontoise.

Elle s'était prévalu devant les juges du fond du bénéfice de la directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Cette directive rappelle que « la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et restrictions fixées par le traité et les mesures adoptées en vue de leur application ». Si le ressortissant européen peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement, ce n'est que par dérogation à ce principe de libre circulation et sous réserve du respect d'un certain nombre de garanties.

La requérante reproche à la cour d'avoir commis une erreur de droit en écartant la méconnaissance des articles 14, 28 et 30 de la directive, alors qu'elle invoquait la violation des droits qu'elle estimait pouvoir tirer de ces dispositions en application de votre jurisprudence d'Assemblée *Mme P...* du 30 octobre 2009, p.407. La cour a écarté ces moyens en relevant que les dispositions invoquées avaient bien été complètement transposées en droit interne, avec la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration et le décret n° 2007-371 du 21 mars 2007.

Nous allons dire un mot de cette appréciation, mais non sans vous signaler d'emblée qu'il nous semble que la cour n'avait pas à examiner ces moyens, qui étaient à notre avis inopérants.

S'agissant en premier lieu des dispositions du 2 de l'article 14 sur le maintien du droit de séjour, elles ne sauraient à notre avis se voir reconnaître un effet direct, indépendamment de toute considération sur l'expiration des délais et le caractère complet de leur transposition, faute d'être inconditionnelles. Nous les citons : « 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 ou 13, les Etats membres peuvent vérifier si c'est effectivement le cas. Cette vérification n'est pas systématique. » La requérante soutenait qu'en application de ces dispositions le préfet devait rechercher si un doute était permis sur son droit au séjour ; la cour a écarté le moyen en démontrant que c'était bien le cas. Mais ces dispositions, non inconditionnelles, ne sauraient être lues comme créant un droit dans le chef des particuliers, dès lors qu'elles prévoient que « les Etats peuvent » se laisser la possibilité de procéder à cette vérification, sans d'ailleurs qu'une telle vérification n'ait à être systématique. Les particuliers ne sauraient dès lors en tirer un quelconque droit directement invocable.

S'agissant ensuite des dispositions des articles 28 et 30 de la même directive, le moyen tiré de leur méconnaissance nous semble également inopérant, mais pour une autre raison.

Ces deux articles ne sont en effet applicables qu'aux mesures d'éloignement forcé ordonnées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ils figurent au chapitre VI de la directive intitulé « Limitation du droit d'entrée et de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique » et ne s'appliquent qu'aux décisions d'éloignement du territoire prises pour ces motifs.

Or, l'arrêté du 9 juillet 2008 du préfet de la Seine-Saint-Denis a été pris sur le fondement de l'article L. 121-1 du CESEDA relatif au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne, droit subordonné au-delà de trois mois à la condition qu'ils disposent « de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie (...) ». Ces dispositions du code correspondent à l'hypothèse visée au point 2 de l'article 14 de la directive, d'après lequel « Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu aux articles 7, 12 et 13 tant qu'ils répondent aux conditions énoncées dans ces articles. ». Le b) du 1. de l'article 7 pose la condition de « ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ».

C'est au motif que cette condition n'était pas remplie pour Mme R..., qui était entrée en France depuis plus de trois mois, que le préfet a refusé le maintien de son droit au séjour en France. Ce n'était pas pour des motifs d'ordre public ni pour aucun des autres motifs mentionnés aux articles 28 et 30. Le litige soumis à la cour ne relevait donc pas du champ d'application de ces articles.

Vous n'aurez donc pas à examiner l'erreur de droit alléguée dans le pourvoi, qui se rapporte à la réponse donnée par la cour à un moyen inopérant. Signalons toutefois que nous

partageons son analyse sur la conformité du droit alors en vigueur aux prescriptions de ces deux articles.

L'article 28 dispose que « l'État 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 ... et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine ».

Cette précision a été ajoutée telle quelle aux dispositions du code par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, avec un nouvel article L 511-3-1 disposant au deuxième alinéa que l'autorité administrative compétente tient compte de l'ensemble des circonstances relatives à la situation de l'intéressé, les critères de la directive étant introduits par un « notamment ». Ces dispositions, insérées au code comme suite à la mise en demeure du 29 septembre 2010 adressée à la France par la Commission, s'appliquent d'ailleurs pour toute mesure d'éloignement d'un ressortissant de l'Union, qu'elle soit prise parce que l'intéressé ne justifie plus d'un droit au séjour ou parce que son séjour est constitutif d'un abus de droit ou pour un motif d'ordre public, ce qui va au-delà des prescriptions de la directive.

Il nous semble toutefois que même avant cette précision expresse, les exigences qu'elles traduisent étaient déjà opposables à l'autorité administrative.

Comme l'a relevé la cour, le second alinéa du I de l'article L. 511-1 disposait, dans sa version applicable au litige, que l'autorité administrative « peut, par décision motivée, obliger un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ... à quitter le territoire français lorsqu'elle constate qu'il ne justifie plus d'aucun droit au séjour tel que prévu par l'article L. 121-1 ». L'emploi du verbe « peut » signale que c'est seulement au cas par cas, après un examen de la situation particulière de l'intéressé lui permettant d'apprécier les effets de la mesure envisagée sur sa situation personnelle, que l'administration est autorisée à prendre une mesure d'éloignement à son encontre, conformément à votre jurisprudence.

On sait que la Cour de justice n'accepte pas qu'il soit argué de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration, pour transposer les dispositions d'une directive (CJCE, 7 mars 1996, *Commission c/France*, C-334/94, pt 30 ; 13 mars 1997, *Commission c/ France*, C6197/96, pt 14).

Elle admet en revanche que « l'existence de principes généraux de droit constitutionnel ou administratif puisse rendre superflue la transposition par des mesures législatives ou réglementaires spécifiques à condition, toutefois, que ces principes garantissent effectivement la pleine application de la directive par l'administration nationale et que, au cas où la disposition en cause de la directive vise à créer des droits pour les particuliers, la situation juridique découlant de ces principes soit suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales » (CJCE, *Commission c/ France* 26 juin 2003, C-233/00, pt 76).

Elle rappelle aussi dans cette même décision qu'elle apprécie la portée des dispositions nationales « compte tenu de l'interprétation qu'en donnent les juridictions nationales » (29 mai 1997, *Commission c/Royaume-Uni*, C-300/95, pt 37) - à l'instar de ce que retient le Conseil constitutionnel lorsqu'il contrôle la constitutionnalité d'une loi en tenant compte, le cas échéant, de son interprétation par la jurisprudence.

Dans cette affaire de 2003, la Cour de justice avait admis le caractère suffisant du « contexte juridique général », au vu de la jurisprudence constante du Conseil d'État sur la loi du 17 juillet 1978 et la possibilité pour une autorité publique de rejeter une demande obscure, abusive ou supposant la communication de documents inachevés ou internes.

En l'espèce, il ne fait nul doute, à notre avis, que l'obligation d'un examen particulier des effets de la mesure d'éloignement envisagée sur la situation personnelle de l'étranger, européen ou non d'ailleurs, s'imposait déjà à l'autorité administrative en l'état du droit alors existant.

Le juge, lorsqu'il est saisi d'un moyen en ce sens, examine bien si la décision d'éloignement du territoire français a été prise au vu de la situation personnelle de l'étranger qui en fait l'objet et vérifie si elle est entachée d'une erreur manifeste dans l'appréciation des conséquences de cette décision sur sa situation personnelle - ce en vertu d'une jurisprudence constante applicable en matière d'expulsion (Assemblée 21 janvier 1977 *Ministre de l'intérieur c/ D...* p. 38 ; Section 11 juin 1982 *Ministre de l'intérieur c/R...* p. 226), de reconduite à la frontière (Assemblée 29 juin 1990 *I...* p. 190 ; 23 mai 2007 *Ministre de l'intérieur/A...* aux tables) ou d'obligation de quitter le territoire (avis du 4 juin 2012 *G...* aux tables).

La requérante ne nous semble donc pas fondée à soutenir que la cour aurait commis une erreur de droit en regardant les exigences de l'article 28 comme remplies en droit interne, avant même la transposition littérale de ses dispositions.

L'obligation de motivation prévue par l'article 30 de la directive existait également déjà en droit interne, compte tenu des dispositions combinées du deuxième alinéa de l'article L. 511-1 du code, d'après lesquelles les obligations de quitter le territoire sont motivées lorsqu'elles sont opposées à un ressortissant européen, et des articles 1<sup>er</sup> et 3 de la loi du 11 juillet 1979 sur les exigences de motivation (voyez en ce sens 13 janvier 2010 *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ R...* aux tables).

S'agissant des moyens tirés, non des dispositions de la directive, mais du droit interne, ils nous semblent clairement voués à être écartés.

La cour a eu raison de relever que les dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ne pouvaient être utilement invoquées à l'encontre d'une décision portant obligation de quitter le territoire français prise sur le fondement du I de l'article L.511-1 du code. C'est ce que vous aviez retenu dans votre avis *S...* du 26 novembre 2008, p.442 : le législateur a entendu déterminer l'ensemble des règles de procédure administrative et contentieuse

auxquelles sont soumises l'intervention et l'exécution des décisions par lesquelles l'autorité administrative signifie à l'étranger l'obligation dans laquelle il se trouve de quitter le territoire français.

C'est aussi en reprenant les motifs de cet avis S... qu'elle a pu à bon droit relever que le préfet peut opposer un motif tiré de l'insuffisance des ressources pour éloigner un ressortissant communautaire séjournant en France depuis plus de trois mois, alors même que l'intéressé n'est pas encore effectivement pris en charge par le système d'aide sociale.

Nulle dénaturation ne saurait par ailleurs être caractérisée au regard des pièces du dossier sur la suffisante motivation de l'arrêté préfectoral : la date d'entrée en France en 2007 figure sur la fiche de renseignements au dossier, même si cette fiche n'est pas signée ; la cour pouvait dès lors sans erreur de droit examiner les droits de Mme R... au séjour au regard du régime applicable pour les séjours de plus de trois mois.

Nulle dénaturation non plus sur le fait que l'administration a bien pris sa décision au terme d'un examen particulier, effectif et concret de la situation personnelle et familiale de Mme R..., qui ne fait état d'aucun moyen de subsistance et dit elle-même avoir un enfant resté en Roumanie.

**PCMNC au rejet du pourvoi, sans qu'il y ait lieu de renvoyer de question préjudicielle à la Cour de justice.**