

Cour Administrative d'Appel de Marseille

N° 11MA01599

Inédit au recueil Lebon

7ème chambre - formation à 3

M. BEDIER, président

M. Vincent L'HÔTE, rapporteur

M. DELIANCOURT, rapporteur public

BARTOLOMEI, avocat(s)

lecture du mardi 29 octobre 2013

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés le 22 avril et le 6 juin 2011, présentés par le préfet des Bouches-du-Rhône ;

Le préfet des Bouches-du-Rhône demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1008127 du 24 mars 2011 par lequel le tribunal administratif de Marseille a annulé son arrêté en date du 22 septembre 2010 ayant constaté l'absence de droit au séjour en France de M. B...et lui ayant fait obligation de quitter le territoire français ;

2°) de rejeter la demande d'annulation de M.B... ;

.....

Vu la décision du bureau d'aide juridictionnelle, en date du 21 février 2012, admettant M. B... au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit

des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;

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

Vu 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 ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Vu le décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu la décision du président de la formation de jugement de dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 1er octobre 2013 :

- le rapport de M.A... hôte, premier conseiller,
- et les observations de MeD..., pour M.B... ;

1. Considérant que, par un arrêté en date du 22 septembre 2010, le préfet des Bouches-du-Rhône a constaté que M. B...ne disposait d'aucun droit au séjour en France et lui a fait obligation de quitter le territoire français ; qu'à la demande de M.B..., le tribunal administratif de Marseille a annulé cet arrêté par un jugement du 24 mars 2011 ; que le préfet des Bouches-du-Rhône défère ce jugement à la Cour ;

2. Considérant que, lors d'un contrôle d'identité de personnes occupant illégalement une propriété privée, effectué le 22 septembre 2010, les services de police ont procédé à l'audition de M. B..., de nationalité roumaine ; que les renseignements recueillis à cette occasion par l'officier de police judiciaire ont permis de remplir sur le champ, de manière manuscrite, un arrêté pré-imprimé constatant l'absence de droit au séjour de l'intéressé et lui faisant obligation de quitter le territoire français ; que cet arrêté a ensuite été immédiatement notifié à M.B... ;

3. Considérant que, pour annuler l'arrêté du 22 septembre 2010, les premiers juges ont accueilli le

moyen soulevé par M. B...et non contredit en défense par le préfet des Bouches-du-Rhône, tiré de l'absence d'examen individuel préalable de sa situation par l'autorité administrative compétente, dès lors que les mentions manuscrites de l'arrêté auraient été ajoutées par l'officier de police judiciaire après que M. C..., chef du bureau des mesures administratives, du contentieux et des examens spécialisés à la préfecture des Bouches-du-Rhône, y avait apposé sa signature ;

4. Considérant que le préfet des Bouches-du-Rhône soutient, pour la première fois en appel, que le document pré-imprimé a été complété, puis signé, par M. C... lui-même, présent lors du contrôle d'identité, sur la base des renseignements recueillis préalablement par l'officier de police judiciaire, lequel a ensuite procédé à la notification de l'arrêté ; qu'à l'appui de ses allégations, il produit un ordre de mission et un relevé d'état de frais établissant la présence sur place de M. C... lors des opérations de contrôle ; qu'il fait valoir également qu'un examen comparatif de la fiche de renseignement remplie par l'officier de police judiciaire et de l'arrêté du 22 septembre 2010 montre que les écritures sont différentes, excepté pour les mentions relatives à la notification ; que M. B...fait observer en défense, d'une part, que rien ne démontre que l'écriture des mentions manuscrites portées sur l'arrêté soit celle de M.C..., d'autre part, que les pièces produites par le préfet ont pu être établies postérieurement à l'arrêté contesté ; qu'en l'absence toutefois au dossier d'éléments de nature à mettre en cause l'authenticité et la valeur probante des documents produits par le préfet, celui-ci doit être regardé comme rapportant la preuve que l'arrêté du 22 septembre 2010 a été rédigé par M. C... ; que, pour ce faire, celui-ci disposait de la " fiche de renseignements administratifs " antérieurement remplie par l'officier de police judiciaire et qui comportait les informations utiles sur l'identité et la situation de M.B... ; que le requérant produit en outre lui-même un tableau dressé par la préfecture récapitulant la situation des vingt ressortissants roumains ayant fait l'objet du contrôle d'identité du 22 septembre 2010 et mentionnant les mesures administratives prises à l'issue de cette opération ; qu'il ressort de ce document qu'il a été procédé à un examen différencié de la situation des étrangers présents ; que, dans ces circonstances, le préfet des Bouches-du-Rhône est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal a annulé son arrêté pour défaut d'examen préalable, par l'autorité administrative, de la situation particulière de M.B... ;

5. Considérant qu'il appartient toutefois à la Cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. B...tant devant le tribunal administratif qu'en appel ;

Sur la légalité externe :

6. Considérant, en premier lieu, que, par arrêté du 7 janvier 2010, régulièrement publié au recueil des actes administratifs de la préfecture des Bouches-du-Rhône n° 2010-4 du 8 janvier 2010, le préfet des Bouches-du-Rhône a donné délégation à M. C..., chef du bureau des mesures administratives, du contentieux et des examens spécialisés, à l'effet de signer, notamment, les refus de séjour, obligations de quitter le territoire français et décisions fixant le pays de destination ; que M. B...soutient que l'arrêté du 22 septembre 2010 serait néanmoins entaché d'incompétence dès lors que les décisions relatives à l'admission des étrangers au séjour relevaient, à la date de la décision attaquée, des attributions du ministre en charge de l'immigration, en application du décret susvisé du 31 mai 2007, alors que le préfet de département ne pourrait donner délégation de signature aux agents de la préfecture que pour les matières relevant des attributions du ministre en charge de l'intérieur ; que cependant, en vertu du 7° de l'article 43 du décret susvisé du 29 avril 2004, le préfet de département peut donner délégation de signature aux agents en fonction dans les préfectures non seulement " pour les matières relevant des attributions du ministre de l'intérieur " mais aussi " pour les matières relevant des ministères qui ne disposent pas de services dans le département " ; que le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ne disposait pas de services dans le département ; que, dès lors, le préfet des Bouches-du-Rhône a pu légalement déléguer sa signature à M.C... ; que, par suite, le moyen tiré de

l'incompétence de l'auteur de l'acte en cause manque en fait ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 4 de la loi susvisée du 12 avril 2000 prévoit que " toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci " ; que l'arrêté litigieux comporte, en caractère lisible, la qualité, le nom et l'initiale du prénom de son signataire, M.C... ; qu'il satisfait dès lors aux exigences formelles de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 ;

8. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 28 de la directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 : " 1. Avant de prendre une décision d'éloignement du territoire pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, 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 dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine. (...) " ; qu'aux termes de l'article 30 de la même directive : " (...) 2. 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'État ne s'y opposent. (...) " ; que l'article 15 de ladite directive dispose : " Les procédures prévues aux articles 30 et 31 s'appliquent par analogie à toute décision limitant la libre circulation d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille prise pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique " ; que, selon l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté contesté, 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 " ; qu'enfin, l'article 3 de la loi susvisée du 11 juillet 1979 précise que " 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 " ;

9. Considérant que l'article 28 de la directive communautaire du 29 avril 2004 n'impose aucune exigence particulière de motivation ; que, contrairement à ce que soutient M.B..., l'article 30 de la même directive, rendu applicable par l'article 15 à toute mesure d'éloignement y compris lorsqu'elle ne repose pas sur un motif d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, ne comporte pas d'exigences de motivation supérieures à celles résultant de l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979 et n'impose pas, notamment, que cette motivation se réfère aux critères énumérés à l'article 28, auquel il ne renvoie pas ; qu'il s'ensuit que M. B...n'est pas fondé à soutenir que les dispositions de l'article 30 de la directive du 29 avril 2004 n'ont pas été transposées en droit interne ;

10. Considérant que l'arrêté du 22 septembre 2010 vise les textes dont le préfet a fait application ; qu'il mentionne que M. B...est de nationalité roumaine, qu'il réside en France depuis plus de trois mois, qu'il ne justifie pas de ressources suffisantes et d'une assurance maladie afin de ne pas devenir une charge pour le système national d'assistance sociale, qu'il ne peut se prévaloir de la qualité de membre de la famille d'un ressortissant communautaire, qu'il n'entre dans aucun des cas faisant obstacle à ce qu'il fasse l'objet d'une mesure d'éloignement et qu'il n'établit pas être dépourvu d'attaches familiales dans son pays d'origine ; qu'ainsi, il mentionne, avec une précision suffisante, les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement des décisions litigieuses ; que, par suite, il satisfait aux exigences de motivation posées à l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979 ;

11. Considérant, en quatrième lieu, que M. B...soutient que l'arrêté contesté serait intervenu sans mise en oeuvre préalable des procédures contradictoires prévues par l'article 24 de la loi du 12 avril

2000 et l'article 28 de la directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 : " 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. (...) Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables : (...) 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière " ; qu'il ressort de l'ensemble des dispositions du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et notamment de son article L. 512-1, que 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 ; que, dès lors, l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, qui fixe les règles générales de procédure applicables aux décisions devant être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979, ne saurait être utilement invoqué 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 de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, y compris à l'encontre d'un ressortissant communautaire, et même si celui-ci n'a pas sollicité la délivrance d'un titre de séjour ;

13. Considérant que l'article 28 de la directive communautaire du 29 avril 2004 énonce les éléments dont doit tenir compte l'autorité administrative avant de prendre une mesure d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, mais n'impose en lui-même la mise en oeuvre d'aucune procédure contradictoire préalable ; que le moyen manque dès lors en droit ; qu'en tout état de cause, la directive n° 2004/38/CE a été transposée en droit interne par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 et le décret n° 2007-371 du 21 mars 2007, dont les dispositions sont reprises notamment aux articles L. 121-1 et suivants et L. 511-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que M. B...ne conteste pas la compatibilité de ces dispositions de droit national avec les objectifs de la directive quant à l'instauration d'une procédure contradictoire préalable ; qu'il ne saurait dès lors utilement invoquer directement l'article 28 de ladite directive sur ce point ;

14. Considérant, en cinquième lieu, que pour la même raison que celle qui vient d'être énoncée, le moyen tiré de ce que la " fiche de renseignements administratifs " remplie par l'officier de police judiciaire ne mentionnerait pas l'ensemble des informations énumérées à l'article 28 de la directive, et notamment celles relatives à son état de santé, est inopérant ;

Sur la légalité interne :

15. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 : " 1. Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité (...) " ; qu'aux termes de l'article 7 de la même directive : " 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre pour une durée de plus de trois mois : (...) b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'Etat membre d'accueil (...) " ; que l'article 14 de la directive dispose : " 1. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil. 2. 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. (...) " ; qu'aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : " Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne (...) a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes : (...) 2° S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 4° de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie (...) " ; que l'article L. 121-4 prévoit : " Tout citoyen de l'Union européenne (...) ou les membres de sa famille qui ne peuvent justifier d'un droit au séjour en application de l'article L. 121-1 ou de l'article L. 121-3 ou dont la présence constitue une menace à l'ordre public peut faire l'objet, selon le cas, d'une décision de refus de séjour, d'un refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de séjour ou d'un retrait de celle-ci ainsi que d'une mesure d'éloignement prévue au livre V " ; qu'enfin, selon l'article L. 121-4-1 du même code : " Tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, les citoyens de l'Union européenne (...), ainsi que les membres de leur famille tels que définis aux 4° et 5° de l'article L. 121-1, ont le droit de séjourner en France pour une durée maximale de trois mois, sans autre condition ou formalité que celles prévues pour l'entrée sur le territoire français " ;

16. Considérant, en premier lieu, que si M. B...soutient qu'à la date de l'arrêté contesté, il ne résidait pas en France depuis plus de trois mois, il a déclaré lors de son audition par les services de police qu'il était arrivé en France en 2007 et qu'il occupait depuis un an le " squat " dans lequel le contrôle d'identité a eu lieu ; que, pour contester ses propres déclarations, M. B...fait valoir que l'identité de l'interprète n'est pas précisée sur la " fiche de renseignements administratifs " , que l'interprète n'a pu procéder en même temps à l'audition de deux étrangers et que l'officier de police judiciaire ne lui a pas demandé s'il avait voyagé hors de France depuis 2007 ; que, toutefois, l'identité de l'interprète, si elle n'est pas mentionnée sur la " fiche de renseignements administratifs " , a été indiquée sur l'arrêté du 22 septembre 2010 ; qu'il n'est pas allégué que celui-ci n'avait pas les qualifications requises, alors que la " fiche de renseignements administratifs " indique qu'il était interprète en langue roumaine ; que la circonstance que le même interprète ait traduit simultanément les propos de deux étrangers ne suffit pas à démontrer que M. B...n'aurait pas été mis à même de comprendre les questions qui lui étaient posées et que ses réponses auraient été mal rapportées ; que, par ailleurs, le requérant n'apporte aucune précision sur les dates auxquelles il aurait quitté le territoire français depuis 2007, ni ne produit aucune pièce de nature à démontrer qu'il se serait régulièrement rendu en Espagne comme il le prétend ; que, dès lors, les considérations dont il se prévaut ne sont pas suffisantes pour remettre en cause les informations portées sur la " fiche de renseignements administratifs " résultant de ses propres déclarations, sur lesquelles le préfet a pu valablement s'appuyer pour prendre sa décision ; que, contrairement à ce que soutient M. B..., aucune disposition à caractère impératif de la circulaire du 22 décembre 2006 ne fait peser sur l'autorité préfectorale la charge de la preuve de la date d'entrée sur le territoire français des ressortissants roumains et bulgares ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que l'arrêté contesté reposerait sur des faits matériellement inexacts, doit être écarté ;

17. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des dispositions précitées de la directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 que le droit au séjour des citoyens de l'Union européenne sur le territoire d'un Etat membre dépend de conditions distinctes selon la durée du séjour ; que, pour un séjour d'une durée maximale de trois mois, le droit au séjour est inconditionné, sous la seule réserve que l'intéressé ne devienne pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil ; que, pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois, le droit au séjour est en revanche subordonné à la disposition de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'Etat membre d'accueil ; que les articles L. 121-1 et

suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui transposent ces dispositions en droit interne, reprennent la même distinction fondée sur la durée du séjour et soumettent le droit au séjour aux mêmes conditions ; qu'ils ne sont dès lors pas incompatibles avec les objectifs de la directive ; que M. B...ne peut utilement soutenir que l'avis du Conseil d'Etat n° 315441 du 26 novembre 2008 serait contraire à cet égard avec le droit communautaire dès lors que cet avis n'a pas de valeur juridique contraignante ;

18. Considérant que M. B...ne peut utilement faire valoir qu'il ne constituait pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français, dès lors que, comme il vient d'être dit, ce critère conditionne uniquement le droit au séjour des ressortissants communautaires pour une durée maximale de trois mois et que M. B...était présent en France depuis plus de trois mois ; que, contrairement à ce qu'il soutient, il résulte des dispositions du 2° de l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que l'insuffisance des ressources et le défaut d'assurance maladie peuvent être opposés par le préfet pour prendre une mesure d'éloignement à l'encontre d'une ressortissant communautaire qui séjourne en France depuis plus de trois mois, alors même que l'intéressé ne serait pas effectivement pris en charge par le système d'assistance sociale ; qu'ainsi, en opposant à M. B...l'absence de ressources suffisantes et d'assurance maladie, le préfet des Bouches-du-Rhône n'a pas commis d'erreur de droit ;

19. Considérant, en troisième lieu, que M. B...ne justifie d'aucune ressource ; qu'il ressort au contraire de ses déclarations, lors de son audition par les services de police, qu'il vivait de la mendicité ; que, dans ces circonstances, en estimant que l'intéressé ne disposait pas de ressources suffisantes au sens de l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le préfet des Bouches-du-Rhône n'a pas commis d'erreur d'appréciation ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le préfet des Bouches-du-Rhône est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a annulé l'arrêté du 22 septembre 2010 ;

## D É C I D E :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Marseille du 24 mars 2011 est annulé.

Article 2 : La demande de M. B...tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône du 22 septembre 2010 est rejetée.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'intérieur et à M.B....

Copie en sera adressée au préfet des Bouches-du-Rhône.