

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REFERE SUSPENSION

(ART. L 521-1 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE)

POUR :

- 1- **Le Collectif contre l'Homophobie et pour l'égalité des droits dont le siège est 9 rue Joachim Colbert, 34000 MONTPELLIER**
- 2- **La Confédération Française Démocratique du Travail dont le siège est 4 Boulevard de la Villette, 75955 PARIS CEDEX 19**
- 3- **La Confédération Générale du Travail dont le siège est 263, rue de Paris, 93516 MONTREUIL CEDEX**
- 4- **La Fédération Nationale de l'AUTRE CERCLE dont le siège est 105 rue de l'Abbé Groult, 75015 PARIS**
- 5- **Le Syndicat des Avocats de France, dont le siège est 34 rue Saint Lazare, 75009 PARIS**

Agissant tous poursuites et diligences de leurs représentants statutaires domiciliés en cette qualité auxdits sièges.

S.C.P. H. MASSE-DESSEN et G. THOUVENIN

REQUETE AFIN DE SUSPENSION DE L'EXECUTION du décret n°2008-632 du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé «EDVIGE ».

Les requérants ont déféré à la censure du Conseil d'Etat le décret susvisé par un recours enregistré au Greffe du Conseil d'Etat le 28 août 2008 sous ne numéro 320 195.

Ils viennent par le présent acte en solliciter la suspension par les faits et moyens suivants.

FAITS

I.

Dans le cadre de la réforme des services de renseignement, applicable à compter du 1^{er} juillet 2008, confiant à la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), d'une part, la mission de lutter contre toutes les activités susceptibles de constituer une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, et à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), d'autre part, la mission d'information générale, qui était assurée jusqu'ici par la direction centrale des renseignements généraux (DCRG), il a été prévu de modifier la réglementation des fichiers gérés par les services des renseignements généraux et d'en instituer de nouveaux.

A ce titre, la CNIL a été saisie, par le Ministre chargé de l'intérieur, de deux dossiers relatifs à la mise en œuvre de deux traitements de données à caractère personnel respectivement dénommés «EDVIGE» (Exploitation Documentaire et Valorisation de l'Information Générale) et « CRISTINA » (Centralisation du Renseignement Intérieur pour la Sécurité du Territoire et les Intérêts Nationaux).

Les dossiers transmis à la commission ont comporté également un projet de décret en Conseil d'Etat portant modification du décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991 relatif aux fichiers gérés par les services des renseignements généraux et du décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 pris pour l'application du 1 de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004, dont est issu le décret n° 2008-631.

Ce dernier décret prévoit, en son article 1^{er}, à titre transitoire, du 1^{er} juillet 2008 au 31 décembre 2009, que les données contenues dans les traitements régis par le décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991 peuvent être transférées vers les traitements et fichiers, chacun pour ce qui relève de ses finalités, de la DCSP, de la DCRI et du service central des courses et des jeux de la police judiciaire, et abroge, en son article 3, à la date du 31 décembre 2009, le décret n° 91-1051.

Le fichier EDVIGE, constitué d'une base nationale de données informatiques et d'archives papier, a pour objet déclaré de permettre à la DSCP de remplir une mission d'information générale, d'une ampleur inédite, consistant dans la recherche, la centralisation et l'analyse de renseignements destinés à informer le gouvernement et les représentants de l'Etat dans les collectivités.

Parmi les finalités poursuivies par ce traitement, le décret n° 2008-632 du 27 juin 2008 mentionne la centralisation et l'analyse des informations relatives *« aux individus, groupes, organisations et personnes morales qui, en raison de leur activité individuelle ou collective, sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public ».*

Mais, le décret attribue également à ce même traitement la finalité « *de centraliser et d'analyser les informations relatives aux personnes physiques et morales ayant sollicité, exercé ou exerçant un mandat politique, syndical ou économique ou qui jouent un rôle institutionnel, économique, social ou religieux significatif, sous condition que ces informations soient nécessaires au Gouvernement ou à ses représentants pour l'exercice de leurs responsabilités* », et ce, dans des conditions très larges, qui excèdent ce que, jusque là la réglementation applicable aux fichiers des renseignements généraux autorisait.

Gravement attentatoire aux libertés individuelles et collectives et au respect de la vie privée, ce décret tend ainsi à un fichage très large, couvrant ensemble des données dites sensibles, de tous les citoyens qui exercent ou ont, à un moment de leur vie, brigué ou exercé un mandat à caractère politique, associatif ou syndical, s'investissent ou se sont investis dans la vie publique ou économique, sans que les conditions dans lesquelles les données susceptibles d'être collectées à ce titre soient strictement définies et encadrées.

Ce même décret prévoit que l'enregistrement des données est applicable « *aux personnes physiques âgées de 13 ans et plus* », alors qu'en principe, les fichiers des renseignements généraux concernaient jusqu'ici exclusivement des personnes majeures.

Bien que la CNIL, aux termes d'une délibération n° 2008-174 du 16 juin 2008 relative au projet de décret portant création du fichier EDVIGE, ait exprimé les plus expresses réserves sur de nombreux points de ce projet, notamment sur la collecte de données relatives aux mineurs de 13 ans et l'absence de garanties propres à leur conférer un caractère exceptionnel, ainsi que sur l'insuffisance des garanties apportées au titre de la collecte des informations relatives aux origines ethniques, à la santé et à la vie sexuelle des personnes visées, celles-ci sont cependant pour la plupart demeurées lettre morte.

Le décret n° 2008-632 du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « EDVIGE » a été déféré à la censure de Conseil d'Etat par de nombreux requérants. Pour ce qui les concerne, les exposants ont saisi le Conseil d'Etat le 28 août 2008 sous le numéro 320 195.

Ils sont fondés à demander maintenant la suspension de ce décret pour les motifs suivants.

DISCUSSION

Aux termes de l'article L 521-1 du Code de justice administrative, « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

Ces deux conditions sont remplies en l'espèce.

* *

SUR LE SERIEUX DES MOYENS.

Au soutien de leur recours, **auquel, malgré l'expiration du délai qui lui était imparti à cette fin, l'Administration n'a pas à ce jour défendu,** les exposants ont fait valoir les moyens suivants, **qui sont sérieux.**

Sur la légalité externe

II/.

En premier lieu, le décret attaqué, qui ne saurait être regardé comme ayant été régulièrement pris en Conseil d'Etat, est entaché d'incompétence.

En cas de consultation obligatoire du Conseil d'Etat, le texte retenu par l'autorité administrative ne peut différer à la fois de la version initiale et de celle adoptée par le Conseil d'Etat (CE 2 mai 1990, Joannides et autres, p 107).

Or en l'espèce, il n'est pas justifié que les dispositions du décret attaqué seraient conformes à la fois à celles figurant dans le projet soumis au Conseil d'Etat et à celles qui résultent du texte définitivement adopté.

La nécessité d'un examen comparatif s'impose d'autant plus ici que les dispositions du texte litigieux appellent un contrôle très strict du point de vue de leur objet même, de la finalité des fichiers qu'ils créent, de la nature des informations traitées, de leur sensibilité et de l'importance de leur impact sur la vie privée et les libertés individuelles ou publiques.

En l'état, à défaut de toute justification utile et contradictoire de la conformité du décret litigieux au projet soumis au Conseil d'Etat et à la version retenue par lui, le décret attaqué ne peut qu'être regardé comme entaché d'incompétence.

III/.

En deuxième lieu, le décret attaqué est entaché d'illégalité, faute d'être assortis du contreseing des ministres concernés.

Aux termes de l'article 22 de la Constitution, *«les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution»*, ce qui s'entend, en vertu d'une jurisprudence constante, des ministres compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte (CE Ass. 27 avril 1962, Sicard et autres, p 279).

Dès lors que le décret attaqué dispose, en son article 1^{er}, d'une part, que le fichier EDVIGE a pour finalité l'information du Gouvernement et des représentants de l'Etat dans les départements et collectivités, d'autre part, que les informations relatives aux personnes physiques et morales ayant sollicité, exercé ou exerçant un mandat politique, syndical ou économique ou qui jouent un rôle institutionnel, économique, social ou religieux significatif sont traitées *« sous condition que ces informations soient nécessaires au Gouvernement ou à ses représentants pour l'exercice de leurs responsabilités »*, il devait être contresigné par l'ensemble des ministres concernés, chacun au titre de l'exercice de ses responsabilités propres, par le traitement litigieux.

A défaut de tels contreseings, l'annulation du décret attaqué est donc encourue.

Sur la légalité interne

Quant au fond, les dispositions du décret attaqué sont entachées de nombreuses illégalités.

IV/.

* En ce qui concerne les finalités du traitement EDVIGE

L'article 1^{er} du décret n° 2008-632 dispose que ce traitement a pour finalités, « *en vue d'informer le gouvernement et les représentants de l'Etat dans les départements et collectivités :*

1. De centraliser et d'analyser les informations relatives aux personnes physiques ou morales ayant sollicité, exercé ou exerçant un mandat politique, syndical ou économique ou qui jouent un rôle institutionnel, économique, social ou religieux significatif, sous condition que ces informations soient nécessaires au Gouvernement ou à ses représentants pour l'exercice de leurs responsabilités ;

2. De centraliser et d'analyser les informations relatives aux individus, groupes, organisations et personnes morales qui, en raison de leur activité individuelle ou collective, sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public ;

3. De permettre aux services de police d'exécuter les enquêtes administratives qui leur sont confiées en vertu des lois et règlements, pour déterminer si le comportement des personnes physiques ou morales intéressées est compatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées ».

IV-1/. En premier lieu, les finalités prévues par le décret litigieux, pris au visa de l'article 26 (I à III) de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, **excèdent le champ des dispositions qui lui servent de fondement.**

Il y a lieu de rappeler que l'article 8 de la loi de 1978, qui énumère la liste des données sensibles dont la collecte et le traitement sont en principe interdits, mentionne parmi les dix dérogations à cette interdiction, « les traitements, automatisés ou non, justifiés par l'intérêt public et autorisés dans les conditions prévues au I de l'article 25 ou au II de l'article 26 ».

Sont ainsi visés les traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre pour le compte de l'Etat qui, soit intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, soit ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté (art. 26 I) et sont autorisés, dans les conditions du II de l'article 26, par décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la commission.

L'article 8 ne permet par conséquent de déroger à l'interdiction du traitement des données sensibles, qu'à la condition qu'il existe des motifs d'intérêt public, et aux conditions, de fond et de forme, que le traitement, intéresse la sûreté de l'Etat ou ait pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales, et soit autorisée par décret en Conseil d'Etat après avis motivé de la CNIL.

Pour autant, le champ de la dérogation doit être limité à ce qui est strictement nécessaire à la réalisation des objectifs d'intérêt public poursuivis.

Or, la finalité visée au § 1 de l'article 1^{er} du décret attaqué excède très largement le champ de l'habilitation conférée par le législateur.

Les informations relatives aux personnes physiques ou morales ayant sollicité, exercé ou exerçant un mandat politique, syndical ou économique ou qui jouent un rôle institutionnel, économique, social ou religieux significatif ne sont pas, en effet, en tant que telles, au nombre de celles qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, au sens du 1^o de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

Pour ce motif déjà, l'illégalité du décret sera donc immanquablement sanctionnée.

IV-2/. En second lieu, force est de constater que, **dans sa globalité**, le fichier en cause ne satisfait pas aux exigences de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée imposant que les données soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne soient pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.

Il apparaît, en effet, au regard des trois finalités assignées au traitement EDVIGE, que le décret litigieux prétend regrouper dans un traitement unique plusieurs ensembles et fichiers de données informatiques à caractère personnel.

C'est ce que confirme la CNIL qui relève dans son avis en date du 16 juin 2008 que « constitué d'une base nationale de données informatiques et d'archives papier, le traitement EDVIGE doit permettre », etc., caractérisant ainsi l'unité dudit traitement.

Le fait que le décret dispose que « *Le ministre de l'intérieur est autorisé à mettre en œuvre un traitement automatisé et des fichiers de données à caractère personnel intitulés*

EDVIGE (*Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale...* ») ne saurait à cet égard faire illusion : il s'agit bien en effet d'un unique traitement et le Gouvernement n'a pas saisi la CNIL de trois demandes d'avis portant sur des fichiers distincts, mais d'une seule qui établit à ses propres yeux l'unité du traitement litigieux.

Or, la base de données EDVIGE répond à des finalités de nature parfaitement distinctes, ce qui constitue en soi une violation du principe de spécialité des finalités et caractérise une interconnexion au sens que la CNIL donne à cette notion. De plus, *stricto sensu*, seule la deuxième finalité (« *centraliser et analyser les informations relatives aux individus, groupes, organisations et personnes morales qui, en raison de leur activité individuelle ou collective, sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public* ») permet de ranger le traitement considéré au nombre de ceux qui intéressent la sûreté ou la sécurité publique.

Il y a là une confusion gravement préjudiciable aux droits des personnes visées comme au respect de leur vie privée, alors même que les dérogations à l'interdiction de traitement des données sensibles autorisées au titre du IV de l'article 8 loi du 6 janvier 1978 doivent s'entendre strictement.

La licéité du traitement en cause s'en trouve inéluctablement affectée, le regroupement et la centralisation en un traitement unique de fichiers mis en oeuvre pour des finalités de nature aussi différente, relevant au demeurant d'un droit d'accès différent, faisant obstacle à ce que ses propres finalités soient regardées comme déterminées, explicites et légitimes.

Sous couvert d'« *informer le gouvernement et les représentants de l'Etat* », ce qui est dénué de précision et insuffisamment garanti, un tel fichier a, en effet, vocation à rassembler, pour des finalités différentes que, précisément, le décret différencie, de première part, des informations relatives aux personnes physiques ou morales ayant exercé ou sollicité un mandat politique, syndical ou économique ou qui jouent un rôle institutionnel, économique, social ou religieux significatif, de seconde part, des informations relatives aux individus, groupes, organisations et personnes morales qui, en raison de leur activité individuelle ou collective sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, enfin, des informations relatives aux personnes postulant à des emplois publics.

Il y a là également un mélange des genres, un amalgame nuisible aux objectifs poursuivis.

En quoi, en effet, l'information générale des représentants de l'Etat peut-elle justifier, sauf à engendrer des risques d'arbitraire accrus, que soient confondus en un traitement unique, sous la bannière du renseignement, au titre d'une mission d'information générale attribuée à la DCSP, la centralisation et l'analyse de renseignements étrangers à l'ordre public et des informations qui s'y rapportent, lesquels relèvent de finalités essentiellement distinctes et de missions de nature différente ?

Les finalités du traitement litigieux, qui regroupe indistinctement des informations à caractère politique et des données intéressant l'ordre et la sécurité publiques, ne peuvent donc être tenues pour suffisamment déterminées, explicites et légitimes. Ce qui traduit une violation des dispositions de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978.

Celle-ci apparaît d'autant plus caractérisée qu'il résulte de cette démarche qu'est autorisée, par la mise en place d'un fichier unique pour plusieurs finalités de nature et de portée différentes, la mise en œuvre d'un traitement constitué à partir de plusieurs bases de données informatiques et d'archives papier, autorisant ainsi une interconnexion de fichiers, qui auraient dû être distincts, et qui constitue ainsi une interconnexion en principe prohibée.

A ces titres donc, l'annulation s'impose inéluctablement.

IV-3/. Enfin, **s'agissant en particulier de la première finalité** (*« centraliser et analyser les informations relatives aux personnes physiques ou morales ayant sollicité, exercé ou exerçant un mandat politique, syndical ou économique ou qui jouent un rôle institutionnel, économique, social ou religieux significatif, sous condition que ces informations soient nécessaires au Gouvernement ou à ses représentants pour l'exercice de leurs responsabilités »*), outre qu'il n'est pas satisfait aux exigences légales selon lesquelles les finalités prévues doivent être déterminées, explicites et légitimes, il apparaît que la *condition* dont elle est assortie est insuffisamment précise, sinon dénuée de toute portée.

En effet, loin d'expliciter les finalités du fichage des personnes visées et d'en déterminer les limites légales, précises et contrôlables, ces dispositions, dont le champ d'application est très large, se bornent à subordonner le traitement des informations en cause à « leur nécessité pour l'exercice des responsabilités gouvernementales ».

Ainsi, pas plus qu'il n'assigne au fichage en cause une finalité déterminée, explicite et légitime, le décret attaqué ne permet-il d'en limiter l'étendue.

En prévoyant au demeurant à la fois comme limite et comme justification que les informations en cause soient nécessaires à l'exercice des fonctions gouvernementales, les dispositions critiquées comportent une mention à caractère tautologique aussi insuffisante qu'inutile : celle-ci tend, en effet, à prévoir pour seule et unique garantie l'exclusion de l'exploitation des données en cause à des fins étrangères partisans ou privées, ce que par définition la soumission du traitement litigieux au principe de légalité suffit en tout état de cause à garantir.

Le texte étant totalement muet sur la nature des responsabilités de nature à justifier le traitement des données en cause, la finalité tenant à l'information du gouvernement et des

représentants de l'Etat constitue, pour ces autorités, une forme de blanc-seing, puisque nulle définition de ce qui serait utile n'est apportée, et que par définition, les autorités qui décident de porter des informations dans le fichier le jugent utile...

La disposition n'apparaît comme définitivement privée de détermination, et n'est en tout cas pas déterminée avec une précision suffisante, ni assortie de garanties appropriées.

IV-4 Une telle carence apparaît d'autant plus critiquable **pour la généralité du texte**, que, comme on l'a vu, le décret n° 2008-631 du 27 juin 2008 abroge à la date du 31 décembre 2009 le décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991 portant application aux fichiers informatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services des renseignements généraux des dispositions de l'article 31 alinéa 3 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Inspiré par la nécessité de donner aux fichiers des renseignements généraux un fondement réglementaire plus respectueux des droits des personnes sur leurs données personnelles et d'en encadrer plus strictement les finalités, ce texte subordonnait, au 3° de son article 3, la collecte et le traitement des données considérées à la nécessité de donner aux représentants de l'Etat les moyens d'apprécier la situation politique, économique ou sociale et de prévoir son évolution.

Statuant sur la légalité du décret du 14 octobre 1991, c'est essentiellement en considération de la finalité ainsi définie, que le Conseil d'Etat a pu écarter le moyen tiré de la violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CE 28 juillet 1995, Confédération générale du travail, p 312).

Or, il n'est pas douteux que, faute de répondre à un intérêt public clairement défini et d'être assorti de garanties propres à exclure toute atteinte excessive au respect de la vie privée, le traitement litigieux viole ouvertement les dispositions de l'article 8 de la Convention européenne.

Pour la Cour européenne, en effet, que dans une société démocratique, l'ingérence dans le droit de chacun au respect de sa vie privée, garanti par l'article 8 § 1, n'est justifiée, au regard du § 2, qui appelle une interprétation étroite, qu'à une triple condition : pareille ingérence doit être « *prévue par la loi* », elle doit poursuivre un but légitime au regard du § 2 et être nécessaire dans une société démocratique pour atteindre ce but (Klass et autres c. Allemagne, arrêt du 6 septembre p. 21, § 42 ; Rotaru c. Roumanie, arrêt du 4 mai 2000, p 17 § 48).

Selon cette jurisprudence, les mots « *prévue par la loi* » imposent non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible (v. arrêt Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, § 56, 65 ; CEDH 2000-II § 50 ; arrêt Malone c. Royaume-Uni du 2 août

1984, série A n° 82, p. 32, § 67), elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire.

La Cour a souligné l'importance de ce concept en matière de fichage et de surveillance secrète (Rotaru c. Roumanie précité § 55 et arrêt Malone c. Royaume-Uni du 2 août 1984, série A n° 82, p. 32, § 67, repris dans l'arrêt Amann précité, § 56) en ces termes :

« La Cour rappelle qu'à ses yeux le membre de phrase « prévue par la loi » ne se borne pas à renvoyer au droit interne, mais concerne aussi la qualité de la « loi » ; il la veut compatible avec la prééminence du droit, mentionnée dans le préambule de la Convention (...). Il implique ainsi – et cela ressort de l'objet et du but de l'article 8 – que le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par le paragraphe 1 (...). Or le danger d'arbitraire apparaît avec une netteté singulière là où un pouvoir de l'exécutif s'exerce en secret (...) Puisque l'application de mesures de surveillance secrète des communications échappe au contrôle des intéressés comme du public, la « loi » irait à l'encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire. »

Or, le décret attaqué, faute de définir, avec une précision suffisante, l'étendue et les conditions du fichage des personnes visées au regard des finalités poursuivies, n'apporte pas de garanties adéquates et suffisantes, ne satisfait donc pas aux conditions posées par la Cour, ce qui constitue une méconnaissance de l'article 8.

Pour ces raisons encore, l'annulation du décret litigieux s'impose.

*** En ce qui concerne les données enregistrées dans le fichier EDVIGE**

V/.

L'article 2 du décret n° 2008-632 dispose que les données à caractère personnel enregistrées dans le traitement concernent « des personnes physiques âgées de 13 ans et plus » et qu'elles recouvrent les catégories suivantes :

- informations ayant trait à l'état civil et à la profession ;
- adresses physiques, numéros de téléphone et adresses électroniques ;
- signes physiques particuliers et objectifs, photographies et comportement ;

- titres d'identité ;
- immatriculation des véhicules ;
- informations fiscales et patrimoniales ;
- déplacements et antécédents judiciaires ;
- motif de l'enregistrement des données ;
- données relatives à l'environnement de la personne, notamment aux personnes entretenant ou ayant entretenu des relations directes et non fortuites avec elle ;

Ces données peuvent être collectées dans le cadre de chacune des trois finalités exposées à l'article 1^{er} à quelques exceptions près qui seront examinées ci-dessous.

Cette adéquation aurait cependant dû, et devra être examinée au regard de chacune des finalités du traitement, dont on a déjà souligné la nature différente.

Le décret attaqué autorise par ailleurs (infra § VI-2) l'enregistrement de données à caractère personnel dites sensibles mentionnées à l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

Or, nombre de données susceptibles d'être collectées ne satisfont pas aux exigences d'adéquation, de pertinence et de proportionnalité fixées par la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi du 6 août 2004, portant transposition de la directive 95/46 du 24 octobre 1995.

V-1/. Il en va ainsi tout d'abord des données à caractère personnel concernant les mineurs de 13 ans.

1- Le fichage des mineurs dès 13 ans constitue, on le souligne, une innovation du décret attaqué, les anciens fichiers des renseignements généraux concernant en principe exclusivement des personnes majeures.

Ainsi que l'a souligné la CNIL, dans sa délibération n° 2008-174, le ministère de l'intérieur a justifié cette mesure par « *les mutations affectant la délinquance juvénile* », en mettant en avant les missions dévolues à la DCSP dans la lutte contre les phénomènes de violences urbaines et en arguant de ce que l'âge de treize ans correspond à l'âge à partir duquel les mineurs sont reconnus pénalement responsables.

S'agissant de la responsabilité pénale des mineurs, on observe que la jurisprudence du Conseil constitutionnel a érigé en principe fondamental reconnu par les lois de la République l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher leur relèvement éducatif et moral par des mesures adaptées à leur âge et à leur

personnalité (not. déc. n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, § 36).

Or, seule la loi aurait pu prévoir le fichage des mineurs de 13 ans, et ce, dans des conditions qui ne portent pas atteinte à ce principe fondamental.

2- On observe, par ailleurs, conformément à la réserve émise par la commission, que la référence à la responsabilité pénale des mineurs - au demeurant toute relative au regard du principe fondamental susvisé - n'apparaît nullement pertinente, dès lors que le traitement EDVIGE ne revêt aucune finalité de police judiciaire, mais tend à l'information générale du Gouvernement et de ses représentants dans les collectivités.

La justification invoquée par le Ministre de l'intérieur apparaît donc radicalement inappropriée.

S'agissant du fichage des mineurs, le décret attaqué entretient d'ailleurs une confusion regrettable, puisqu'il fixe expressément le seuil de 13 ans, tout en prévoyant un seuil de 16 ans pour les mineurs « *susceptibles de porter atteinte à l'ordre public* » en raison de leur activité individuelle ou collective.

Il y a là un bien singulier paradoxe que d'autoriser le fichage des mineurs dès 13 ans, en dehors de tout risque d'atteinte à l'ordre public, et de restreindre parallèlement le fichage des mineurs de 16 ans au cas où leur activité individuelle ou collective engendrerait un tel risque !

En tout état de cause, en prétendant justifier le fichage des mineurs par « *la mutation affectant la délinquance juvénile* », les auteurs du décret attaqué n'ont pas mis celui-ci à l'abri d'une annulation contentieuse, dès lors que la finalité du traitement en cause, loin de concerner la lutte contre la délinquance ou la prévention de celle-ci, vise essentiellement l'information générale du gouvernement et de ses représentants dans les collectivités

Il en résulte que les données relatives aux mineurs ne sont ni adéquates, ni pertinentes, ni proportionnées à la finalité d'information poursuivie par le fichier EDVIGE et ne satisfont donc pas aux exigences fixées au 3° de l'article 6 de la loi de 1978.

On observe de surcroît qu'en instituant le fichage des mineurs qui, « *en raison de leur activité individuelle ou collective, sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public* », le décret attaqué ne fixe pas de conditions propres à en déterminer les limites, ce qui ne permet pas de conférer à cette mesure d'exception un caractère exceptionnel.

En effet, en dehors de toute référence à des actes de délinquance commis ou sur le point de l'être, la population ciblée est très largement définie comme celle qui, en raison de

son activité individuelle ou collective est susceptible de troubler l'ordre public, ce qui ne se limite pas à une atteinte effective à l'ordre public ou un risque de trouble avéré révélé par des circonstances objectives, mais autorise peu ou prou un fichage quasi général des mineurs et de leur entourage.

Outre que le principe d'un tel fichage concernant les mineurs ne repose sur aucun fondement légal et qu'il est ici justifié des motifs dénués de rapport avec les finalités poursuivies, il apparaît que le traitement de telles données n'est pas davantage entouré de garanties suffisantes propres à exclure tout risque d'arbitraire.

L'illégalité du décret est donc patente.

V-2/. En ce qui concerne les données sensibles, qui recouvrent les données faisant apparaître les origines « raciales » ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci, le décret attaqué autorise, à titre dérogatoire, le traitement de données à caractère personnel de la nature de celles mentionnées à l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

1- L'enregistrement des données en cause étant insuffisamment encadré, il apparaît tout d'abord que le décret attaqué excède les dispositions qui lui servent de fondement et est donc entaché d'incompétence.

2- **S'agissant des données enregistrées au titre de la première finalité**, qui concerne les personnes physiques ou morales ayant sollicité, exercé ou exerçant un mandat politique, syndical ou économique ou qui jouent un rôle institutionnel, économique, social ou religieux significatif, le décret se borne à indiquer que les données autres que celles relatives aux opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou à l'appartenance syndicale, ne peuvent être enregistrées que « de manière exceptionnelle ».

2-1 On constate tout d'abord, avec la CNIL, que l'encadrement des conditions d'enregistrement de ce type de données est plus strictement défini par les dispositions de l'article 2 du décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991, décret qui se trouve abrogé à compter du 31 décembre 2009 par le décret n° 2008-632 du 27 juin 2008.

Dans un souci de conciliation des finalités des fichiers des renseignements généraux et des exigences de préservation des libertés individuelles et de protection de la vie privée, le fichage se limitait aux informations faisant apparaître « les *activités politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales* ».

Dans un arrêt du 6 septembre 2006 (Segerstedt-Wiberg et autres c/ Suisse du 6 juin 2006, requête n° 62332/00), rendu à propos de la conservation dans les fichiers de la sûreté nationale d'informations faisant apparaître les activités politiques - en l'occurrence, les renseignements avaient trait pour l'un des requérants à sa participation à une campagne pour le désarmement nucléaire et aux activités générales de mouvements pour la paix, notamment des manifestations et activités publiques liées à l'appartenance de l'intéressé à l'association des étudiants sociaux-démocrates - que celle-ci ne se fondait pas sur des motifs pertinents et suffisants au regard de la protection de la sécurité nationale, et avait constitué une ingérence disproportionnée dans l'exercice par celui de son droit au respect de sa vie privée.

Au cas présent, la seule mention que ce fichage ne peut être qu' « exceptionnel » sans que soit en rien définie ou limitée l'étendue de cette exception ne constitue certes pas une garantie suffisante.

De plus, outre que le principe d'un fichage à caractère politique ou syndical ne repose sur aucun fondement légal, force est de constater qu'il est ici justifié par des motifs insuffisamment pertinents et proportionnés aux finalités poursuivies.

Alors même que les principes constitutionnels chargent les partis de concourir à l'expression du suffrage et garantissent l'expression pluraliste des opinions et l'action syndicale, au regard de la place que la loi accorde aux syndicats dans le dialogue social, le fichage des militants, prévu au titre de la première finalité, y compris de ceux qui peuvent avoir cessé toute activité de premier plan, interpelle.

Dans quel but et pour quels motifs ? Quelle est l'étendue de ce fichage ? Quelles garanties pour les intéressés quant à la licéité de cette collecte, quant à la crédibilité des informations en cause ?

Faute de réponse légale à ces légitimes questions, le décret litigieux traduit, de toute évidence, une ingérence disproportionnée dans l'exercice par les intéressés de leur droit au respect de leur vie privée.

2 -2- On ne voit pas davantage la nécessité d'une collecte de données faisant apparaître les origines « raciales » ou ethniques, d'informations relatives à la santé ou à la vie sexuelle, au titre de la première finalité alors que celle-ci n'est pas entourée de garanties suffisantes pour exclure tout risque d'arbitraire.

On rappelle que les dispositions du II de l'article 8 n'autorisent l'enregistrement de données sensibles que dans la stricte mesure où les finalités du traitement l'exigent.

Au regard de la finalité dont il s'agit, l'enregistrement, serait-ce à titre exceptionnel – notion une fois encore privée de toute définition - de données faisant apparaître les origines

« raciales » ou ethniques, d'informations relatives à la santé ou à la vie sexuelle, ne respecte pas le principe de proportionnalité inscrit à l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, reprenant sur ce point tant la Convention 108 du 28 janvier 1981 que la directive 95/46.

De telles données ne sont effet ni adéquates, ni pertinentes, ni proportionnées à la finalité d'information du traitement litigieux, alors surtout que le décret attaqué ne définit nullement les *cas exceptionnels* dans lesquels celles-ci seraient susceptibles d'être collectées.

Il n'est donc pas non plus satisfait à la condition fixée au II de l'article 8 selon laquelle de telles données ne peuvent être enregistrées que dans la stricte mesure où les finalités du traitement l'exigent.

Ce qui traduit encore une ingérence disproportionnée dans le droit des intéressés au respect de leur vie privée.

3- En ce qui concerne les données enregistrées au titre des deuxième et troisième finalité, le décret attaqué encourt de semblables critiques.

Celui-ci autorise en effet, à ces titres, sans aucune limite, l'enregistrement de l'ensemble de données sensibles de la nature de celles mentionnées à l'article 8 de la loi du 8 janvier 1978 modifiée.

Or, à défaut de préciser la nature des données sensibles susceptibles d'être enregistrées au titre de chacune de ces finalités différentes et d'encadrer strictement les conditions dans lesquelles celles-ci seraient susceptibles d'être recueillies, le décret attaqué respecte pas le principe de proportionnalité inscrit à l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

Il ne satisfait pas davantage à l'exigence imposant que le traitement de telles données ne puisse intervenir que dans la stricte mesure où les finalités du traitement l'exigent.

En fin, plus gravement encore, l'enregistrement de données relatives à la santé et à la vie sexuelle est en totale contradiction avec les textes légaux protégeant les intéressés des risques de stigmatisation et de discrimination dans leur vie quotidienne.

En matière de données relatives à la santé, on rappelle que la loi garantit la confidentialité et l'anonymisation des données.

Les articles R.3113-1 et suivants du Code de la santé publique qui régissent les procédures de transmission de données individuelles encadrent strictement celles-ci et prévoient que ces données sont exclusivement destinées à l'autorité sanitaire.

De ces chefs aussi, l'annulation s'impose inéluctablement.

V-3/. En ce qui concerne les données fiscales et patrimoniales encore, le recueil de telles données ne revêt aucune pertinence au regard des finalités d'information générale poursuivies et apporte une atteinte manifestement excessive au droit au respect de la vie privée

V-4/. En ce qui concerne les données relatives aux « déplacements et antécédents judiciaires », on relève que le décret les a regroupées en une même catégorie, alors que ce lien n'est ni apparent ni pertinent.

1- S'agissant des déplacements, il convient d'observer avec la CNIL qu'il s'agit de données dont l'enregistrement concernait jusque-là uniquement le fichier du terrorisme, à l'exclusion des autres fichiers des renseignements généraux.

Or, si ces données peuvent apparaître comme adéquates et proportionnées au regard de la finalité à laquelle répond un fichier du terrorisme, en revanche, leur recueil dans le traitement en cause ne revêt aucune pertinence au regard des finalités d'information qu'il poursuit et apporte une atteinte manifestement excessive au droit au respect de la vie privée.

2- S'agissant des antécédents judiciaires, le traitement de telles données ne répond pas davantage au principe de proportionnalité.

On rappelle à cet égard que le fichier litigieux ne revêt aucune finalité de police judiciaire, de sorte que les données collectées à ce titre s'avèrent dénuées de pertinence et excessives au regard de celles qu'il poursuit.

Leur traitement méconnaît de surcroît les dispositions de l'article 777-3 du Code de procédure pénale aux termes desquelles aucun fichier ou traitement de données à caractère personnel détenu un service de l'Etat ne dépendant pas du ministère de la justice ne peut mentionner de jugements ou arrêts de condamnation.

Certes, sur ce point, dans son avis motivé du 16 juin 2008, la CNIL a précisé qu'elle prenait acte de qu' « *il ne pourra être fait mention dans le traitement d'aucune condamnation et que cette catégorie de données ne concernera que des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale* », en soulignant par ailleurs que, selon le ministère de l'intérieur, le traitement ne pourra être alimenté par des données provenant d'autres fichiers de police, ni par interconnexion ni par simple rapprochement.

Force est de constater, cependant, que le décret attaqué persiste à mentionner « *les antécédents judiciaires* » sans autre précision, ce qui ne garantit pas que le traitement litigieux respecte l'exigence fixée par l'article 777-3 du Code de procédure pénale en excluant toute mention des condamnations pénales.

Quant à l'assurance donnée par le Ministre selon laquelle cette catégorie de données ne concernerait que « *des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale* » et que le traitement ne pourra être alimenté par des données provenant d'autres fichiers de police, ni par interconnexion ni par simple rapprochement, ce que le décret ne formalise d'ailleurs pas, elle ne constitue pas en tant que telle une garantie suffisante. Bien au contraire, l'amalgame entre le relevé de « faits susceptibles » aux yeux d'un policier « de recevoir une qualification pénale » et l'existence d'« antécédents judiciaires », c'est-à-dire de décisions de justice antérieures visant la personne en cause (qu'il s'agisse de prononcé de peines ou de mesures éducatives), suffit à établir une confusion pour le moins surprenante entre police administrative et police judiciaire et la méconnaissance des exigences les plus élémentaires de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

Il apparaît bien au contraire, quand bien même les données en cause concerneraient exclusivement des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, que n'en est pas moins méconnue la garantie fondamentale tenant à ce que l'enregistrement de telles données ne puisse être opéré que sous le contrôle d'un magistrat, afin que soit justement appréciée la pertinence de cette qualification éventuelle.

Sur ce point, en effet, à l'instar des règles applicables aux fichiers de police judiciaire, la garantie d'un contrôle exercé par un magistrat constitue une exigence indispensable aux droits des personnes concernées.

A ces titres encore, l'annulation du décret attaqué s'impose.

V-5/. En ce qui concerne les données relatives à l'environnement de l'individu, le principe de proportionnalité est là encore méconnu.

On observe, tout comme la CNIL l'a fait remarquer, que la collecte et le traitement de telles données n'étaient jusqu'alors autorisés que pour les personnes qui pouvaient, en raison de leur activité individuelle ou collective, porter atteinte à la sûreté de l'Etat ou à la sécurité publique.

Si de telles données peuvent apparaître en adéquation et proportionnées au regard de la finalité à laquelle répond un fichier qui intéresse la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, au sens du 1° de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, en revanche, leur recueil dans le fichier en cause ne revêt aucune pertinence au regard des finalités d'information générale qu'il poursuit et apporte une atteinte manifestement excessive au droit au respect de la vie privée.

Dans son avis du 16 juin 2008, la CNIL a tenu à souligner que ces données ne devraient pas pouvoir être enregistrées dans le traitement EDVIGE au titre de la première finalité.

Elle a ajouté que s'agissant de ces données « *qui, selon le ministère de l'intérieur, devraient concerner notamment l'appartenance éventuelle (de la personne concernée) à des associations ou mouvements ainsi que des données relatives à des personnes avec lesquelles (elle) est en relation* », elle prenait acte de ce que le ministère avait accepté de modifier l'article 2 du projet de décret dans les termes suivants « *données relatives à l'environnement de l'individu, notamment aux personnes physiques entretenant ou ayant entretenu des relations directes et non fortuites avec l'individu concerné, si elles sont nécessaires à la poursuite des finalités définies à l'article 1er* ».

Une telle garantie revêt, en effet, une importance décisive pour prévenir toute extension ou tout dévoiement de la finalité du fichier et empêcher la remise en cause des grands principes sur lesquels repose la protection des données à caractère personnel, notamment le respect du principe proportionnalité.

Or, on constate que, contrairement à l'engagement acté par la commission, le décret attaqué ne reprend pas la précision dont ses auteurs devaient l'assortir, ce qui liait au demeurant leur propre compétence.

En tout état de cause, le traitement de ces données porte aux droits et à la vie privée des personnes concernées une atteinte excessive au regard de l'intérêt public invoqué, ce qui emportera inéluctablement l'annulation du décret attaqué.

- **En ce qui concerne la durée de conservation des données**

VI/.

Les dispositions du décret attaqué ne comportent aucune mention de durée de conservation des données en ce qui concerne les deux premières finalités du traitement.

Le décret ne satisfait donc pas à l'exigence, posée par les dispositions du 5° de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 que leur conservation n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

Dans son avis n° 2008-174 du 16 juin 2008, la CNIL a émis une importante réserve sur cette carence, au regard de la sensibilité des données traitées et des finalités poursuivies, en déploré également l'absence de procédure de mise à jour et d'apurement.

Le principe d'exactitude et de mise à jour des données consacré par le 4° de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978, dont la commission a souligné qu'il s'agissait d'une garantie essentielle pour les citoyens, est donc méconnu.

L'article 6 du décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991, abrogé à effet du 31 décembre 2009, prévoyait, on le rappelle, une procédure de mise à jour et d'apurement réguliers des données, ainsi que l'examen tous les 5 ans, sous le contrôle de la CNIL, de la justification et du bien-fondé de celles-ci.

Enfin, on observe que, dans le cas des mineurs, l'absence de limite dans la conservation des données heurte le droit à l'oubli qui doit tout particulièrement leur être garanti et qui s'oppose à ce que les données recueillies conservent indéfiniment toute pertinence.

A ces titres encore, l'illégalité est patente.

*** En ce qui concerne les destinataires du traitement**

VII/.

Enfin, les dispositions du décret litigieux relatives aux destinataires des données considérées sont également entachées d'illégalité.

Au titre des destinataires, le décret mentionne en son article 3:

« Dans la limite du besoin d'en connaître, sont autorisés à accéder aux informations mentionnées à l'article 2 :

— les fonctionnaires relevant de la sous-direction de l'information générale de la direction centrale de la sécurité publique, individuellement désignés et spécialement habilités par le directeur central de la sécurité publique ;

— les fonctionnaires affectés dans les services d'information générale des directions départementales de la sécurité publique ou, à Paris, de la préfecture de police, individuellement désignés et spécialement habilités par le directeur départemental ou, à Paris, par le préfet de police.

Peut également être destinataire des données mentionnées à l'article 2, dans la limite du besoin d'en connaître, tout autre agent d'un service de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, sur demande expresse, sous le timbre de l'autorité hiérarchique, qui précise l'identité du consultant, l'objet et les motifs de la consultation ».

Or, ces dispositions ouvrent un accès trop large aux informations traitées, sans que soit pour autant défini l'usage précis qui pourrait être fait des informations ainsi obtenues, ce qui ne permet de garantir ni la confidentialité des données ni leur sécurité.

Plus, le décret ne comporte aucune disposition sur les procédures, et modalités d'autorisation d'accès au titre du dernier alinéa de l'article 3. Ainsi, seules sont déterminées les modalités de la demande (expresse, sous le timbre de l'autorité hiérarchique, qui précise l'identité du consultant, l'objet et les motifs de la consultation), mais aucunement les modalités de la réponse (autorité compétente, forme de l'autorisation, publicité de cette autorisation). Une telle imprécision entache d'illégalité le décret attaqué.

- **En ce qui concerne le droit d'accès, d'information et d'opposition (article 5 du décret),**

VIII/.

Le décret attaqué prévoit en son article 5 que le **droit d'accès** s'exerce auprès de la CNIL conformément à l'article 41 de la loi du 6 janvier 1978. Mais, sont exclus le **droit d'information** prévu au I de l'article 32, et le **droit d'opposition** prévu à l'article 38 de la même loi.

Cette disposition est illégale.

1 – S'agissant **du droit d'accès**, le décret le limite ainsi aux seules modalités restrictives prévues à l'article 41 de la loi.

Sont donc exclues les conditions plus favorables, et présentant plus de garanties, des articles 39 et 40.

Or, l'article 41 de la loi n'autorise à déroger aux articles 39 et 40, et n'organise le droit d'accès indirect restreint que « lorsqu'un traitement intéresse la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique ».

Comme il a déjà été amplement démontré, le fichier Edvige, aux termes mêmes de son article 1^{er}, ne concerne ni la sûreté de l'Etat, ni la défense ou la sécurité publique.

En tout cas, les mesures de fichage effectuées dans les buts ainsi prévus, notamment aux paragraphes 1 et 3 de l'article 1^{er} n'ont aucun rapport avec ces objets. La limitation du droit d'accès est donc contraire à la loi.

De plus, cette limitation du droit d'accès à un fichier de cette nature porte à l'évidence une atteinte excessive aux droits et libertés protégés par la loi susvisée et la Convention Européenne de Sauvegarde des droits de l'Homme, et cette disposition est donc illégale.

2 – L'illégalité est d'autant plus grave que s'agissant du **droit d'information**, le décret excède manifestement la limite de l'exception prévue par la loi à l'application de son article 32.

En effet, il ne peut être dérogé au droit d'information que dans les cas suivants, prévus à l'article 32 de la loi susvisée.

- « V. - Les dispositions du I ne s'appliquent pas aux données recueillies dans les conditions prévues au III et utilisées lors d'un traitement mis en oeuvre pour le compte de l'Etat et intéressant la sûreté de l'Etat, la défense, la sécurité publique ou ayant pour objet l'exécution de condamnations pénales ou de mesures de sûreté, dans la mesure où une telle limitation est nécessaire au respect des fins poursuivies par le traitement.

VI. - Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux traitements de données ayant pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite d'infractions pénales. »

Sauf à se répéter, force est de constater que les finalités du fichier, telles que définies à l'article 1^{er} du décret ne rentrent dans aucune de ces exceptions, singulièrement la première et la troisième.

La violation de la loi est donc patente.

- 3 – S'agissant du **droit d'opposition**, l'article 36 de la loi prévoit seulement qu'il ne s'applique pas « lorsque le traitement répond à une obligation légale ou lorsque l'application de ces dispositions a été écartée par une disposition expresse de l'acte autorisant le traitement. ». Combinée avec les restrictions qui précèdent, l'exclusion de ce droit porte une atteinte excessive aux libertés publiques.

L'annulation s'imposera.

IX/.

Enfin, plus généralement, en ce que le décret attaqué ne prévoit pas de traçabilité de la collecte des données et des consultations du fichier en cause, les droits des personnes concernées ne sont pas suffisamment garantis.

A tous égards, donc, il existe contre ce décret des moyens sérieux d'annulation.

X/.

Cela est si vrai qu'à la suite des critiques dont a été l'objet le décret, tant de la part des requérants et des intervenants à la procédure et de divers acteurs de la vie sociale que de nombreuses institutions, telles la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme,

la HALDE, la défenseure des Enfants notamment, le Ministre de l'Intérieur a convenu que plusieurs dispositions de décret devaient être remises en cause, institué une concertation, et saisi la CNIL d'un projet de décret abrogeant le décret dont la suspension est demandé, et d'un autre projet de décret créant un autre fichier.

On ne peut mieux reconnaître que le décret attaqué ne satisfait pas aux conditions de sa légalité.

Ce nouveau projet au demeurant est encore entaché de nombre des vices énoncés ci-dessus.

Mais d'ores et déjà il est acquis que la légalité du décret du 28 juillet 2008 est sérieusement contestable.

La première condition fixée à l'article L 521-1 du Code de Justice administrative est donc remplie.

SUR L'URGENCE

En l'état de cette constatation, l'urgence se trouve de plus en plus caractérisée.

XI/.

En effet, alors même que l'illégalité du décret sur de nombreux points n'est plus discutée, non plus que la nécessité de ne pas mettre en œuvre ses dispositions, gravement attentatoires aux libertés, le décret n'est pas abrogé, et continue de s'appliquer.

Plus, lors des discussions et concertations qui se sont déroulées, le Ministre et ses services ont revendiqué recueillir les données visées dans le fichier Edvige, et transférer dans ce fichier les données antérieurement recueillies.

S'il en était autrement, et si la mise en œuvre du décret était suspendue, il appartiendrait à l'administration d'en apporter la preuve.

Mais en l'état force est de constater que tel n'est pas le cas.

XII/.

Or, il n'est pas besoin de souligner combien la mise en œuvre de telles dispositions est difficilement réversible.

Les autorités de contrôle, et singulièrement la CNIL indiquent elles mêmes l'insuffisance des moyens dont elles disposent pour vérifier l'effacement des données qui doivent disparaître des fichiers.

Il n'est donc pas acceptable que ces fichiers soient mis en œuvre, alors que leur disparition est annoncée, au moins pour partie. Il n'est pas plus acceptable que celles des dispositions qui ne sont pas remises en cause, mais dont l'illégalité est sérieusement contestée le soient aussi.

XIII/.

Les requérants n'ignorent certes pas que la suspension du décret litigieux a été refusée par une ordonnance du 28 août 2008 (Mme Catherine DARD et a. n° 320024) au motif « *qu'une instruction accélérée de la requête tendant à l'annulation du décret du 27 juin 2008 permettra au Conseil d'Etat d'y statuer collégalement à bref délai ; qu'il s'ensuit qu'il n'y a pas d'urgence à suspendre l'exécution de ce décret* ».

Or, force est de constater en premier lieu que l'administration ne fait pas les efforts qui lui appartiennent pour parvenir à une solution rapide du litige. Le délai dont elle disposait pour produire ses observations est actuellement dépassé sans que ces observations aient été produites.

En second lieu, depuis cette date, comme il vient d'être indiqué, le Gouvernement a fait savoir à la fois qu'il entendait modifier le décret et qu'il n'entendait pas cesser de réunir les informations qu'il autorise à regrouper dans le fichier litigieux.

Devant cette contradiction, gravement attentatoire aux libertés, l'urgence est accrue.

Elle l'est d'autant plus quand on considère l'inquiétude que la mise en œuvre de ce décret a fait naître.

L'urgence à faire cesser la mise en œuvre du décret attaqué est maintenant caractérisée.

PAR CES MOTIFS et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, les organisations requérantes concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- Vu l'article L 521-1 du Code de Justice administrative

- SUSPENDRE l'exécution du décret attaqué.
- ALLOUER à chacune des organisations requérantes la somme de 1000 € au titre de l'article L 761-1 du Code de justice administrative

Avec toutes conséquences de droit.

PRODUCTIONS :

1. Décret attaqué
2. Requête au fond.

**Société Civile Professionnelle
H. MASSE-DESSEN et G. THOUVENIN
Avocat au Conseil d'Etat**