

CONSEIL D'ETATstatuant
au contentieux

Nos 356490,356491,356629

REPUBLIQUE FRANÇAISEASSOCIATION DES AVOCATS ELENA
FRANCE et autres**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**M. David Gaudillère
RapporteurLe Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies)M. Damien Botteghi
Rapporteur publicSur le rapport de la 2^{ème} sous-section
de la Section du contentieuxSéance du 15 février 2013
Lecture du 4 mars 2013

Vu, 1^o, sous le n° 356490, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 février et 3 mai 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'association des avocats ELENA France, dont le siège est à l'ordre des avocats à la cour de Paris - bureau des associations 2-4, rue de Harlay à Paris (75001), l'association Comité intermouvements auprès des évacués (CIMADE), dont le siège est 64, rue Clisson à Paris (75013), l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018), l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), dont le siège est à l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris 11, place Dauphine à Paris (75053 Louvre RP SP) ; l'association des avocats ELENA France et autres demandent au Conseil d'Etat :

1^o) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) du 6 décembre 2011 en tant que cette décision ajoute à la liste des pays d'origine sûrs la République d'Arménie ;

2^o) de mettre à la charge de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 2^o, sous le n° 356491, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 février et 3 mai 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'association des avocats ELENA France, dont le siège est à l'ordre des avocats à la cour de Paris - bureau des associations 2-4, rue de Harlay à Paris (75001), l'association Comité intermouvements auprès des évacués (CIMADE), dont le siège est 64, rue Clisson à Paris (75013),

N° 356490

- 2 -

l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018), l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), dont le siège est à l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris 11, place Dauphine à Paris (75053 Louvre RP SP) ; l'association des avocats ELENA France et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) du 6 décembre 2011 en tant que cette décision ajoute à la liste des pays d'origine sûrs la République populaire du Bangladesh ;

2°) de mettre à la charge de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 3°, sous le n° 356629, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 février et 9 mai 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'association Forum des réfugiés, dont le siège est BP 1054 à Villeurbanne Cedex (69612) et pour l'association France terre d'asile, dont le siège est 24, rue Marc Séguin à Paris (75018) ; l'association Forum des réfugiés et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) du 6 décembre 2011 ajoutant à la liste des pays d'origine sûrs la République d'Arménie, la République populaire du Bangladesh, la République de Moldavie et le Monténégro ;

2°) de mettre à la charge de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole signé à New York le 31 janvier 1967 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Vu la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié ;

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

N° 356490

- 3 -

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. David Gaudillère, Auditeur,
- les observations de la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat de l'association des avocats ELENA France et autres, et de Me Bouthors, avocat de l'association Forum des réfugiés et autre,
- les conclusions de M. Damien Botteghi, Rapporteur public,

La parole ayant à nouveau été donnée à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat de l'association des avocats ELENA France et autres, et à Me Bouthors, avocat de l'association Forum des réfugiés et autre ;

1. Considérant que les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre la même décision ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) « fixe les orientations générales concernant l'activité de l'office ainsi que, dans les conditions prévues par les dispositions communautaires en cette matière, la liste des pays considérés au niveau national comme des pays d'origine sûrs, mentionnés au 2° de l'article L. 741-4 » ; qu'aux termes du 2° de l'article L. 741-4 du même code, un pays d'origine est considéré comme sûr « s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande » ;

3. Considérant qu'en application de ces dispositions, le conseil d'administration de l'OFPRA, après en avoir délibéré lors de sa réunion du 2 décembre 2011, a, par la décision attaquée du 6 décembre 2011, ajouté à la liste des pays d'origine sûrs la République d'Arménie, la République populaire du Bangladesh, la République de Moldavie et le Monténégro ;

Sur la légalité externe de la décision attaquée :

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 722-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Le conseil d'administration de l'office se réunit au moins deux fois par an et chaque fois que cela est nécessaire, sur convocation de son président ou à la demande d'au moins quatre de ses membres adressée au président et

N° 356490

- 4 -

comportant un projet d'ordre du jour précis (...) » ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'ont été adressés, le 23 novembre 2011, aux membres du conseil d'administration, convoqués pour la séance du 2 décembre suivant, les documents se rapportant à la situation des pays dont l'ajout sur la liste des pays d'origine sûrs avait été inscrit à l'ordre du jour de cette séance ; que les associations requérantes ne sont, par suite, pas fondées à soutenir que les membres du conseil d'administration n'auraient pu prendre utilement connaissance des éléments d'information circonstanciés se rapportant à ces pays ; que la circonstance que l'un des membres du conseil d'administration, qui a été nommé par décret du 29 novembre 2011 mais qui n'a pas siégé au conseil d'administration lors de la séance du 2 décembre 2011, aurait reçu tardivement les informations précédemment transmises aux autres membres du conseil est, en tout état de cause, dépourvue d'incidence sur la légalité de la décision attaquée ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du paragraphe 5 de l'article 30 de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres : « *Lorsqu'ils déterminent si un pays est un pays d'origine sûr conformément au présent article, les Etats membres s'appuient sur un éventail de sources d'information, y compris notamment des informations émanant d'autres Etats membres, du HCNUR, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales compétentes* » ; qu'il ressort des pièces du dossier et notamment de la liste des articles transmis aux membres du conseil d'administration avant la séance du 2 décembre 2011 que le moyen tiré de ce que le conseil d'administration de l'OFPRA se serait fondé sur des sources d'information insuffisamment diversifiées manque en fait ;

6. Considérant, en troisième lieu, que si le paragraphe 6 de l'article 30 de la directive du 1^{er} décembre 2005 prévoit que les Etats membres notifient à la Commission les pays désignés comme pays d'origine sûrs, le respect de ces prescriptions, qui ne sont susceptibles de recevoir application qu'après l'édition de la décision qui désigne ces pays, est sans incidence sur la légalité de cette décision ;

Sur la légalité interne de la décision attaquée :

En ce qui concerne la liste dans son ensemble :

7. Considérant, en premier lieu, que ni la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005, ni aucune disposition du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'imposent au conseil d'administration de l'OFPRA d'examiner, à chaque ajout de pays sur la liste des pays d'origine sûrs, la situation des pays y figurant déjà ; que, par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le conseil d'administration de l'OFPRA se serait illégalement abstenu de se prononcer sur le maintien sur la liste des pays d'origine sûrs des pays y figurant ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que si le paragraphe 1 de l'article 30 de la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 prévoit que les Etats membres peuvent maintenir ou adopter des dispositions législatives qui leur permettent, conformément à l'annexe II à la directive, de désigner comme pays d'origine sûrs, au niveau national, des pays tiers autres que ceux qui figurent sur la liste commune minimale, son paragraphe 2 permet, par dérogation au paragraphe 1, aux Etats membres de maintenir les dispositions législatives en vigueur le 1^{er} décembre 2005 qui leur permettent de désigner comme pays d'origine sûrs, au niveau national, des pays tiers autres que ceux qui figurent sur la liste commune minimale, lorsqu'ils se sont assurés que les personnes dans les pays tiers concernés ne sont généralement pas soumises à

N° 356490

- 5 -

des persécutions, à la torture ou à des traitements ou des peines inhumains ou dégradants ; que la France a adopté par la loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile les dispositions codifiées à l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoyant l'établissement d'une liste des pays d'origine sûrs et fixant les critères de leur inscription sur cette liste ; que ces dispositions n'ont pas été modifiées postérieurement à l'entrée en vigueur de la directive du 1^{er} décembre 2005 ; que, par suite, les dispositions législatives permettant à la France de désigner des pays tiers comme étant des pays d'origine sûrs, sur le fondement desquelles la délibération attaquée a été adoptée, étaient en vigueur le 1^{er} décembre 2005, nonobstant la circonstance que les dispositions de l'article L. 722-1 du même code, attribuant au conseil d'administration de l'OFPRA compétence pour fixer la liste des pays considérés au niveau national comme des pays d'origine sûrs, ont été modifiées par la loi du 24 juillet 2006 ; qu'ainsi, seules les dispositions du paragraphe 2 de l'article 30 étant applicables à la délibération attaquée, les associations requérantes ne peuvent utilement se prévaloir des critères de l'annexe II à la directive 2005/85/CE pour soutenir que la décision attaquée serait illégale ;

9. Considérant, en troisième lieu, que les stipulations des articles 1^{er} et 3 de la convention de Genève du 28 juillet 1951, selon lesquelles « *les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine* » n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de faire obstacle à ce que des procédures d'instruction des demandes d'asile différentes soient prévues en fonction du pays d'origine du demandeur, dès lors qu'aucune distinction n'est faite entre les demandeurs selon leur pays d'origine pour l'appréciation de leur droit à obtenir la qualité de réfugié ; que, dès lors, il est clair que les associations requérantes ne sont, en tout état de cause, pas fondées à soutenir qu'en prévoyant l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs, la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 aurait méconnu les stipulations de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lesquelles garantissent le droit d'asile dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

10. Considérant, en quatrième lieu, que la décision attaquée a seulement pour objet de fixer la liste des pays d'origine sûrs et non la procédure de recours contentieux contre les décisions prises par l'OFPRA sur les demandes d'asile régie par les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le défaut d'effet suspensif de ce recours serait contraire au droit à un recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est en tout état de cause inopérant ;

En ce qui concerne chacun des pays inscrits sur la liste :

11. Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le conseil d'administration de l'OFPRA aurait, en inscrivant la République du Monténégro sur la liste des pays d'origine sûrs, inexactement apprécié, au regard des critères posés par le 2^o de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la situation de ce pays, qui a mis en place depuis son indépendance en 2006 des institutions démocratiques respectueuses de l'Etat de droit et des droits des personnes quelles que soient leurs origines, qui est partie à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à plusieurs conventions du Conseil de l'Europe, et qui a été reconnu candidat à l'adhésion à l'Union européenne depuis 2010 ;

N° 356490

- 6 -

12. Considérant, en deuxième lieu, que si le Conseil d'Etat statuant au contentieux, par décision du 23 juillet 2010, a annulé une précédente décision du 20 novembre 2009 du conseil d'administration de l'OFPRA inscrivant la République d'Arménie sur la liste des pays d'origine sûrs, l'autorité de la chose jugée par cette décision ne faisait pas obstacle à ce que le conseil d'administration délibère à nouveau de l'inscription de ce pays sur cette liste au mois de décembre 2011, au vu de l'évolution de la situation observée depuis 2009 ; qu'à cet égard, il ressort des pièces du dossier que la République d'Arménie, qui est partie à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dispose d'institutions démocratiques dont le fonctionnement régulier a été progressivement rétabli après les troubles survenus au cours de l'année 2008 ; qu'au cours des années 2010 et 2011 ont été adoptées une amnistie générale ainsi que de nouvelles règles électorales en vue de l'organisation d'élections pluralistes et engagées des réformes du système judiciaire ; que compte tenu des évolutions constatées depuis 2009 dans le sens d'un affermissement du processus démocratique, et en dépit de certaines difficultés persistantes dans le contrôle des pratiques des forces de sécurité, le conseil d'administration de l'OFPRA n'a pas fait une inexacte appréciation de la situation de l'Arménie en l'inscrivant sur la liste des pays d'origine sûrs ;

13. Considérant, en troisième lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le conseil d'administration de l'OFPRA aurait, en inscrivant la République de Moldavie sur la liste, inexactement apprécié la situation de ce pays, qui dispose d'une constitution démocratique et procède à la désignation de ses dirigeants en vertu d'élections libres et pluralistes, qui est partie à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qui s'est engagé dans la voie de réformes profondes de son système politique et judiciaire dans le sens d'une consolidation de l'Etat de droit conformément aux exigences du partenariat conclu avec l'Union européenne, en dépit de certaines difficultés persistantes dans l'affirmation de l'autorité de l'Etat et des particularités de la situation de la Transnistrie ;

14. Considérant, en quatrième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que, compte tenu des violences auxquelles sont exposés au Bangladesh des opposants politiques ainsi que certaines catégories de la population en raison de leur religion, de leur origine ou de leurs opinions, sans garantie de pouvoir disposer d'une protection suffisante de la part des autorités publiques, ainsi que des violations des droits des minorités et des personnes déplacées dans certaines régions, la République populaire du Bangladesh ne pouvait être regardée, à la date de la décision attaquée, comme présentant les caractéristiques permettant son inscription sur la liste des pays d'origine sûrs au sens du 2° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes sont seulement fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision attaquée en tant qu'elle inscrit la République populaire du Bangladesh sur la liste des pays d'origine sûrs ;

16. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'OFPRA, d'une part une somme de 500 euros chacune au titre des frais exposés par l'association des avocats ELENA France, par l'association CIMADE, par l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen et par l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, d'autre part une somme de 500 euros chacune au titre des frais exposés par l'Association Forum des réfugiés et par l'association France terre d'asile ;

N° 356490

- 7 -

DECIDE:

Article 1^{er} : La décision du 6 décembre 2011 du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides est annulée en tant qu'elle inscrit sur la liste des pays d'origine sûrs la République populaire du Bangladesh.

Article 2 : L'OFPRA versera, d'une part, la somme de 500 euros à l'association des avocats ELENA France, la somme de 500 euros à l'association Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), la somme de 500 euros à l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), la somme de 500 euros à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) et, d'autre part, la somme de 500 euros à l'association Forum des réfugiés et la somme de 500 euros à l'association France terre d'asile, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association des avocats ELENA France, à l'association Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), à l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), à l'association Forum des réfugiés, à l'association France terre d'asile, à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et au ministre de l'intérieur.