

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

Nos 375474,375920

- Association ELENA et autres
- Association FORUM RÉFUGIÉS-COSI

M. Tristan Aureau
Rapporteur

Mme Béatrice Bourgeois-Machureau
Rapporteur public

Séance du 26 septembre 2014
Lecture du 10 octobre 2014

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2ème et 7ème sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 2ème sous-section
de la Section du contentieux

Vu 1°, sous le n° 375474, la requête, enregistrée le 14 février 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour l'association ELENA, dont le siège est 2-4, rue de Harlay à Paris (75001), l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, dont le siège est 7, rue Georges Lardenois à Paris (75009), la fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés, dont le siège est 58, rue des Amandiers à Paris (75020), l'association Amnesty International France, dont le siège est 76, boulevard de la Villette à Paris (75019), l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés, dont le siège est 3, villa Marcès à Paris (75011), l'association Dom'Asile, dont le siège est 46, boulevard des Batignolles à Paris (75017), l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, dont le siège est Bureau des associations de l'Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, Maison du Barreau, 2-4, rue de Harlay à Paris (75001), l'association Ligue des droits de l'homme, dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018), l'association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France, dont le siège est Hôpital Sainte-Anne – Pavillon Piera Aulagnier, 1, rue Cabanis à Paris (75014), l'association JRS France – Service Jésuite des Réfugiés, dont le siège est 14, rue d'Assas à Paris (75006), l'association Centre Primo Levi, dont le siège est 107, avenue Parmentier à Paris (75011), l'association France Terre d'Asile, dont le siège est 24, rue Marc Seguin à Paris (75018) et l'association la Cimade, dont le siège est 64, rue Clisson à Paris (75013) ; ces associations demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 16 décembre 2013 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a inscrit la République du Kosovo, la République d'Albanie et la Géorgie sur la liste des pays d'origine sûrs ;

2°) de mettre à la charge de l'OFPRA la somme de 500 euros à verser à chacune des associations requérantes, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 2°, sous le n° 375920, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 28 février et 28 mai 2014, présentés pour l'association Forum Réfugiés – Cosi, dont le siège est 28, rue de la Baïsse – B.P. 71054 à Villeurbanne (69612) ; l'association Forum Réfugiés – Cosi demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 16 décembre 2013 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a inscrit la République du Kosovo, la République d'Albanie et la Géorgie sur la liste des pays d'origine sûrs ;

2°) avant dire droit, le cas échéant, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle tendant, d'une part, à l'appréciation de la conformité des articles 30 et 31 de la directive 2005/85/CE 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 avec l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux et, d'autre part, à l'appréciation de la compatibilité de la législation interne, en tant qu'elle ne prévoit pas de recours suspensif en cas de refus d'une demande d'asile émanant d'un ressortissant d'un pays d'origine sûr, avec les dispositions de l'article 47 de la même Charte ;

3°) de mettre à la charge de l'OFPRA la somme de 4 000 euros, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 29 septembre 2014, présentée sous les n°s 375474 et 375920 pour l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 30 septembre 2014, présentée pour l'association ELENA et autres ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 8 octobre 2014, présentée sous les n^{os} 375474 et 375920 pour l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 9 octobre 2014, présentée pour l'association Forum réfugiés-Cosi ;

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 convention internationale relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 ;

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

Vu la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 ;

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

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Tristan Aureau, auditeur,

- les conclusions de Mme Béatrice Bourgeois-Machureau, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat de l'association Elena et autres, à Me Bouthors, avocat de l'association Forum réfugiés-Cosi, et à Me Foussard, avocat de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ;

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 des dispositions 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 des dispositions 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 a, par une décision du 16 décembre 2013, dont l'association ELENA et autres demandent l'annulation pour excès de pouvoir, ajouté à la liste des pays d'origine sûrs la République d'Albanie, la République du Kosovo et la Géorgie ;

Sur la légalité externe de la décision attaquée :

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes des dispositions 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 comportant un projet d'ordre du jour précis (...)* » ; qu'il ressort des pièces des dossiers qu'ont été adressés, le 5 décembre 2013, aux membres du conseil d'administration, et notamment au représentant du personnel de l'Office, convoqués pour la séance du 16 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 pas pu prendre utilement connaissance des éléments d'information circonstanciés se rapportant à ces pays ;

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 des dossiers, et notamment des notes de synthèse établies pour chaque Etat concerné transmises aux membres du conseil d'administration avant la séance du 16 décembre 2013, 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, qu'aux termes des deuxième et troisième alinéas 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 français de protection des réfugiés et apatrides : « (...) *ne peut délibérer que si sont présents au moins six de ses membres titulaires ou suppléants. / Les délibérations sont prises à la majorité relative des membres présents* » ; qu'il ressort du procès-verbal de la réunion du 16 décembre 2013 que sept membres du conseil d'administration ayant voix délibérative étaient présents et que la décision d'inscrire la République d'Albanie, la République du Kosovo et la Géorgie sur la liste des pays d'origine sûrs a été prise à la majorité relative des membres présents ; que, par suite, les moyens tirés de ce que le quorum requis n'a pas été atteint et de ce que les règles de majorité n'ont pas été respectées manquent en fait ;

7. Considérant, en quatrième 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'édiction de la décision qui désigne ces pays, est, en tout état de cause, 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 :

8. 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 qui y sont déjà mentionnés ; 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 ;

9. Considérant, en deuxième 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, qui 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, conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

10. Considérant, en troisième 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 ;

11. Considérant, en quatrième lieu, que l'examen individuel des demandes d'asile présentées par les ressortissants de pays d'origine sûrs est effectué par l'OFPRA et, le cas échéant, par la Cour nationale du droit d'asile dans des conditions assurant le respect des garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile ; que la décision attaquée n'a ni pour objet, ni davantage pour effet, de séparer les mineurs de leurs parents ; que les mineurs isolés provenant des pays d'origine sûrs sont, le cas échéant, pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ; que, par suite et en tout état de cause, le moyen tiré de ce que la décision attaquée méconnaîtrait les stipulations de l'article 3-1 de la convention relative aux droits de l'enfant, signée à New York le 26 janvier 1990, doit être écarté ;

12. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article 30 de la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 : « 1. Sans préjudice de l'article 29, les Etats membres peuvent maintenir ou adopter des dispositions législatives qui leur permettent, conformément à l'annexe II, de désigner comme pays d'origine sûrs, au niveau national, des pays tiers autres que ceux qui figurent sur la liste commune minimale à des fins d'examen de demandes d'asile. Ils peuvent également désigner comme sûre une portion du territoire d'un pays si les conditions prévues à l'annexe II sont remplies en ce qui concerne cette portion de territoire. / 2. Par dérogation au paragraphe 1, les Etats membres peuvent maintenir les dispositions législatives qui sont 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 à des fins d'examen de demandes d'asile lorsqu'ils se sont assurés que les personnes dans les pays tiers concernés ne sont généralement pas soumises: a) à des persécutions au sens de l'article 9 de la directive 2004/83/CE, ni b) à la torture ou à des traitements ou des peines inhumains ou dégradants » ;

13. Considérant 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, aient été modifiées par la loi du 24 juillet 2006 ; qu'ainsi, seules les stipulations précitées du 2 de l'article 30 étant applicables à la délibération attaquée, les associations requérantes ne peuvent utilement soutenir que l'OFPRA aurait dû appliquer les critères de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à la lumière des stipulations de l'annexe II de la directive 2005/85/CE ;

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

14. Considérant, en premier lieu, s'agissant de la République d'Albanie, que si le Conseil d'Etat statuant au contentieux, par une décision du 26 mars 2012, a annulé une précédente décision du 18 mars 2011 du conseil d'administration de l'OFPRA inscrivant cet Etat 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 2013, au vu de la situation observée depuis 2011 ; qu'à cet égard, il ressort des pièces des dossiers que la République d'Albanie, qui est liée depuis avril 2009 à l'Union européenne par un accord de stabilisation et d'association et 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 à la suite des élections législatives de 2009 ; qu'au cours des années 2012 et 2013 ont été adoptées des réformes du code pénal, du code civil et du code de procédure civile de nature à renforcer la protection des libertés fondamentales, tandis qu'étaient prises des mesures de lutte contre la corruption ; que compte tenu des évolutions constatées depuis 2011 dans le sens d'un affermissement du processus démocratique, et alors même que persistent certaines difficultés dans la lutte des pouvoirs publics contre le crime organisé, le

conseil d'administration de l'OFPRA n'a pas fait une inexacte appréciation de la situation de l'Albanie en l'inscrivant sur la liste des pays d'origine sûrs ;

15. Considérant, en deuxième lieu, s'agissant de la Géorgie, qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que le conseil d'administration de l'OFPRA aurait, en inscrivant cet Etat sur la liste des pays d'origine sûrs inexactement apprécié la situation de ce pays, qui dispose d'institutions démocratiques et procède à la désignation de ses dirigeants sur le fondement 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 difficultés persistantes dans l'affirmation de l'autorité de l'Etat et des particularités de la situation en Ossétie du sud et en Abkhazie ;

16. Considérant, en troisième lieu, s'agissant de République du Kosovo, qu'il ressort des pièces des dossiers que, en dépit des progrès accomplis, cet Etat, dont les institutions sont encore largement dépendantes du soutien des organisations et missions internationales, ne présentait pas, à la date de la décision attaquée, eu égard à l'instabilité du contexte politique et social propre à ce pays ainsi qu'aux violences auxquelles restent exposées certaines catégories de sa population, sans garantie de pouvoir trouver auprès des autorités publiques une protection suffisante, les caractéristiques justifiant 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 ;

17. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, les associations requérantes ne sont fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 16 décembre 2013 du conseil d'administration de l'OFPRA qu'en tant qu'elle inscrit sur la liste des pays d'origine sûrs la République du Kosovo ;

18. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'OFPRA une somme de 100 euros chacune à verser, au titre des frais exposés par elles, à l'association ELENA, à l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, à la fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés, à l'association Amnesty International France, à l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés, à l'association Dom'Asile, à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, à l'association Ligue des droits de l'homme, à l'association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France, à l'association JRS France – Service Jésuite des Réfugiés, à l'association Centre Primo Levi, à l'association France Terre d'Asile et à l'association la Cimade, et la somme de 1 000 euros à verser à l'association Forum réfugiés Cosi ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 16 décembre 2013 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 du Kosovo.

Article 2 : L'OFPRA versera la somme de 100 euros à l'association ELENA, la somme de 100 euros à l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, la somme de 100 euros à la fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés, la somme

de 100 euros à l'association Amnesty International France, la somme de 100 euros à l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés, la somme de 100 euros à l'association Dom'Asile, la somme de 100 euros à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, la somme de 100 euros à l'association Ligue des droits de l'homme, la somme de 100 euros à l'association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France, la somme de 100 euros à l'association JRS France – Service Jésuite des Réfugiés, la somme de 100 euros à l'association Centre Primo Levi, la somme de 100 euros à l'association France Terre d'Asile, la somme de 100 euros à l'association la Cimade et la somme de 1 000 euros à l'association Forum réfugiés Cosi.

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

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Forum Réfugiés – Cosi, à l'association ELENA, première requérante dénommée de la requête n° 375474, à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et au ministre de l'intérieur.

Les autres requérantes seront informées de la présente décision par la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, qui les représente devant le Conseil d'Etat.