

30 décembre 2016

# CE, 30 décembre 2016, Association Elena France et autres

Nos 395058, 395075, 395133, 395383

> *Lire le communiqué*

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux (Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies) sur le rapport de la 2ème chambre de la Section du contentieux

Séance du 14 décembre 2016 - Lecture du 30 décembre 2016

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 395058, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 7 décembre 2015, 15 janvier, 4 mars et 6 décembre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association ELENA France, l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), la Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI), le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) et l'association JRS France – Service jésuite des réfugiés demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la délibération du 9 octobre 2015 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a fixé la liste des pays d'origine sûrs ;  
2°) de mettre à la charge de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides la somme de 1 000 euros à verser à chacune des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente et au terme d'une procédure irrégulière, faute qu'aient été respectées les règles relatives à la composition du conseil d'administration, au quorum et aux conditions de majorité requises pour l'adoption des délibérations ;
- la convocation des membres du conseil d'administration était irrégulière, faute d'avoir comporté un ordre du jour précis et faute pour le représentant titulaire du personnel de l'OFPRA d'avoir été convoqué en temps utile ;
- la décision attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que les membres du conseil d'administration n'ont pas reçu en temps utile une information circonstanciée concernant les pays dont la situation devait être examinée ;
- le conseil d'administration de l'OFPRA a commis une erreur de droit, faute d'avoir effectivement recherché si l'ensemble des pays inscrits sur la liste établie par la décision attaquée remplissaient les conditions définies par l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; elles ajoutent que, si le Conseil d'Etat devait estimer qu'il existe une difficulté quant à la portée de la définition du pays d'origine sûr, il lui appartiendrait de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle ;
- la décision attaquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation et d'erreur de droit, au regard des dispositions de l'annexe I de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 et de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en tant qu'elle inscrit l'Arménie, l'Albanie, la Géorgie, la Serbie et le Kosovo sur la liste.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 21 juin et 12 décembre 2016, l'OFPRA conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

2° Sous le n° 395075, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 7 décembre 2015, 4 et 30 mars et le 6 décembre 2016, l'Association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), l'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), l'association Dom'Asile et l'association Ligue des droits de l'homme (LDH) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la délibération du 9 octobre 2015 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a fixé la liste des pays d'origine sûrs ;  
2°) de mettre à la charge de l'Office la somme de 1 000 euros à verser à chacune des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente et au terme d'une procédure irrégulière, faute qu'aient été respectées les règles relatives à la composition du conseil d'administration, au quorum et aux conditions de

majorité requises pour l'adoption des délibérations ;

- la convocation des membres du conseil d'administration était irrégulière, faute d'avoir comporté un ordre du jour précis et faute pour le représentant titulaire du personnel de l'OFPRA d'avoir été convoqué en temps utile ;

- la décision attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que les membres du conseil d'administration n'ont pas reçu en temps utile une information circonstanciée concernant les pays dont la situation devait être examinée ;

- le conseil d'administration de l'OFPRA a commis une erreur de droit, faute d'avoir effectivement recherché si l'ensemble des pays inscrits sur la liste établie par la décision attaquée remplissaient les conditions définies par l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- la décision attaquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation et d'erreur de droit, au regard des dispositions de l'annexe I de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 et de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en tant qu'elle inscrit l'Arménie, l'Albanie, la Géorgie, la Serbie, le Kosovo et le Sénégal sur la liste.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 21 juin et 12 décembre 2016, l'OFPRA conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

3° Sous le n° 395133, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés le 8 décembre 2015 et le 4 mars 2016, l'association la Cimade demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la délibération du 9 octobre 2015 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a fixé la liste des pays d'origine sûrs ;

2°) de mettre à la charge de l'Office la somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente et au terme d'une procédure irrégulière, faute qu'aient été respectées les règles relatives à la composition du conseil d'administration, au quorum et aux conditions de majorité requises pour l'adoption des délibérations ;

- la convocation des membres du conseil d'administration était irrégulière, faute d'avoir comporté un ordre du jour précis et faute pour le représentant titulaire du personnel de l'OFPRA d'avoir été convoqué en temps utile ;

- la décision attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que les membres du conseil d'administration n'ont pas reçu en temps utile une information circonstanciée concernant les pays dont la situation devait être examinée ;

- le conseil d'administration de l'OFPRA a commis une erreur de droit, faute d'avoir effectivement recherché si l'ensemble des pays inscrits sur la liste établie par la décision attaquée remplissaient les conditions définies par l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- la décision attaquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation et d'erreur de droit, au regard des dispositions de l'annexe I de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 et de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en tant qu'elle inscrit l'Arménie, l'Albanie, la Géorgie, la Serbie et le Kosovo sur la liste.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 juin 2016, l'OFPRA conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

4° Sous le n° 395383, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés le 17 décembre 2015 et les 17 mars et 14 décembre 2016, l'association Forum réfugiés – Cosi demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la délibération du 9 octobre 2015 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a fixé la liste des pays d'origine sûrs, en tant qu'elle a inscrit la Géorgie et la République du Kosovo sur cette liste ;

2°) de mettre à la charge de l'Office la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée a été adoptée au terme d'une procédure irrégulière et est entachée d'erreur de droit, faute pour le conseil d'administration d'avoir effectivement procédé à un examen approfondi de la situation dans chacun des pays inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs ;

- la décision attaquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation en tant qu'elle inscrit sur la liste des pays d'origine sûrs la Géorgie et la République du Kosovo.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 juin 2016, l'OFPRA conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

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 ;

- la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection ;

- la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale ;

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 ;
- le décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Clément Malverti, 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 France et autres, de l'association avocats pour les défense des droits des étrangers et autres, de la Cimade, à Me Bouthors, avocat de l'association Forum réfugiés – Cosi et à la SCP Foussard, Froger, avocat de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ;

1. Considérant que, par délibération du 9 octobre 2015, le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a fixé, en vertu des dispositions de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la liste des pays considérés comme étant des pays d'origine sûrs ; que les requêtes visées ci-dessus tendent à l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;
2. Considérant qu'aux termes des dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile qui a procédé à la transposition des objectifs de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 : « Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément pour les hommes comme pour les femmes, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle dans des situations de conflit armé international ou interne. / Le conseil d'administration [de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides] fixe la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs, dans les conditions prévues à l'article 37 et à l'annexe I de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale » ; que l'annexe I de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 précise que, pour réaliser l'évaluation de la situation des pays susceptibles d'être inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs, « il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle le pays offre une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants : / a) les dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière et la manière dont elles sont appliquées ; / b) la manière dont sont respectés les droits et libertés définis dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou la convention des Nations unies contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, paragraphe 2, de ladite convention européenne ; / c) la manière dont est respecté le principe de non-refoulement conformément à la convention de Genève ; / d) le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés » ;

#### **Sur la légalité externe de la délibération attaquée :**

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article R. 722-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en vigueur à la date de la délibération attaquée : « 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 29 septembre 2015, aux membres du conseil d'administration, convoqués pour la séance du 9 octobre suivant, les documents se rapportant à la situation des pays dont l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs avait été inscrite 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 circonstanciés se rapportant à ces pays ;
4. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du paragraphe 3 de l'article 37 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 : « 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 BEAA, du HCR, 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 9 octobre 2015, que le moyen tiré de ce que le conseil d'administration de l'Office se serait fondé sur des sources d'information insuffisamment diversifiées manque en fait ;
5. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes des deuxième et troisième alinéas de l'article R. 722-3 du même code, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération attaquée : « Le conseil 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. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante » ; qu'il ressort du procès-verbal de la réunion du 9 octobre 2015 que sept membres du conseil d'administration ayant voix délibérative étaient présents et que la décision d'inscrire sur la liste chacun des différents pays en cause a été prise à la majorité relative de ces membres ; que, par suite, les moyens tirés de ce que les règles de quorum et de majorité n'auraient pas été respectées manquent en fait ;

#### **Sur la légalité interne :**

6. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du procès-verbal de la réunion du 9 octobre 2015, que le conseil d'administration s'est prononcé sur l'inscription sur la liste de chacun des pays qui y figure ; que le moyen tiré de ce que la délibération contestée serait entachée d'erreur de droit faute d'avoir procédé à un examen particulier de la situation de chaque pays ne peut qu'être écarté ;

7. Considérant, en deuxième lieu, s'agissant de l'inscription sur la liste de la République du Kosovo, que si le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, par une décision du 10 octobre 2014, avait annulé une précédente décision du 16 décembre 2013 du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides inscrivant cet Etat sur la liste des pays d'origine sûrs, l'autorité de la chose jugée qui s'attache à cette décision ne faisait pas obstacle à ce que le conseil d'administration délibère à nouveau de l'inscription de ce pays sur la liste, au regard des circonstances de droit et de fait prévalant à la date de sa nouvelle délibération, en particulier l'évolution de la situation observée depuis 2013 ; qu'à cet égard, il ressort des pièces des dossiers que la République du Kosovo, qui était à la date de la délibération attaquée sur le point d'être lié à l'Union européenne par un accord de stabilisation et d'association, dispose d'institutions démocratiques dont le fonctionnement régulier a été progressivement rétabli après les élections législatives de juin 2014, lesquelles se sont déroulées de manière libre et pacifique ; qu'à la suite de la conclusion, le 19 avril 2013, d'un accord entre la Serbie et la République du Kosovo, l'amélioration des relations entre ces deux Etats leur a permis de signer, le 25 août 2015, quatre accords sur l'énergie, les télécommunications, le pont de Mitrovica et l'union des municipalités serbes du Kosovo ; que le rôle joué par les organisations et missions internationales dans le fonctionnement des institutions de cet Etat a progressivement diminué ; qu'un niveau satisfaisant de protection contre les persécutions et mauvais traitements y est assuré ; que la Commission européenne, au demeurant, a proposé, le 9 septembre 2015, d'inscrire le Kosovo sur une liste commune de pays d'origine sûrs, en relevant qu'au moins six Etats membres de l'Union européenne avaient désigné cet Etat comme un pays d'origine sûr ; que dans ces conditions, le conseil d'administration de l'Office n'a pas fait une inexacte appréciation de la situation de la République du Kosovo, au regard des exigences résultant de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en inscrivant ce pays sur la liste des pays d'origine sûrs ;

8. Considérant, en troisième lieu, s'agissant de l'inscription sur la liste de l'Arménie, qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que le conseil d'administration de l'OFPPA aurait, en inscrivant cet Etat sur la liste des pays d'origine sûrs, inexactement apprécié, au regard des exigences résultant de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la situation de ce pays qui, en dépit de certaines difficultés dans le contrôle des pratiques des forces de sécurité, dispose d'institutions démocratiques et procède à la désignation de ses dirigeants sur le fondement d'élections libres et pluralistes, est partie à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et est engagé dans un programme de réformes visant à améliorer le fonctionnement de son système judiciaire ;

9. Considérant, en quatrième lieu, s'agissant de l'inscription sur la liste de l'Albanie, qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que le conseil d'administration de l'OFPPA aurait, en procédant à cette inscription, commis une erreur de droit ou inexactement apprécié, au regard des exigences résultant de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 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, est partie à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dont la candidature à l'adhésion à l'Union européenne a été acceptée par l'Union européenne en juin 2014 ; que la Commission européenne, au demeurant, a proposé, le 9 septembre 2015, l'inscription de l'Albanie sur une liste commune de pays d'origine sûrs, en relevant qu'au moins huit Etats membres avaient désigné cet Etat comme un pays d'origine sûr ;

10. Considérant, en cinquième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que la Géorgie dispose d'institutions démocratiques et procède à la désignation de ses dirigeants sur le fondement d'élections libres et pluralistes ; que ce pays est partie à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il a signé le 27 juin 2014 un accord d'association avec l'Union européenne et 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, 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 ; que, dans ces conditions, le conseil d'administration de l'OFPPA, en inscrivant cet Etat sur la liste des pays d'origine sûrs, n'a pas commis d'erreur de droit et n'a pas inexactement apprécié la situation de ce pays au regard des exigences résultant de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

11. Considérant, en sixième lieu, s'agissant de la Serbie, qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que le conseil d'administration de l'OFPPA aurait, en inscrivant cet Etat sur la liste des pays d'origine sûrs, commis une erreur de droit ou inexactement apprécié, au regard des exigences résultant de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la situation de ce pays qui est partie à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dispose d'institutions démocratiques, procède à des élections libres et pluralistes et s'est vu reconnaître le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne par le Conseil européen ; que la Commission européenne, au demeurant, a proposé, le 9 septembre 2015, l'inscription de la Serbie sur une liste commune de pays d'origine sûrs, en relevant qu'au moins neuf Etats membres avaient désigné cet Etat comme un pays d'origine sûr ;

12. Considérant, en septième lieu, s'agissant du Sénégal, qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que le conseil d'administration de l'OFPPA aurait, en inscrivant cet Etat sur la liste des pays d'origine sûrs, commis une erreur de droit ou inexactement apprécié, au regard des exigences résultant de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la situation de ce pays, qui dispose d'institutions démocratiques et procède à des élections libres et pluralistes, garantit l'exercice des libertés fondamentales et est partie à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants ainsi qu'au pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, que l'association ELENA France et autres ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération attaquée ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font, par suite, obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'OFPRA qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

**D E C I D E :**

Article 1er : Les requêtes de l'association ELENA France et autres sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association ELENA France, à l'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), à l'association La Cimade, à l'association Forum Réfugiés – Cosi et au ministre de l'intérieur. Les autres associations 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.