

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

Cette décision sera
mentionnée dans les
tables du Recueil **LEBON**

chh

N^{os} 349174, 349356, 349357, 349653, 350189

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- ACTION SYNDICALE LIBRE OFPRA
(ASYL)
- ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA
FRANCE
- ASSOCIATION AVOCATS POUR LA
DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS
(ADDE)
- ASSOCIATION FORUM REFUGIES
- ASSOCIATION FRANCE TERRE
D'ASILE
- LA CIMADE

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 10^{ème} sous-section
de la Section du contentieux

M. Gilles Pellissier
Rapporteur

Mme Delphine Hedary
Rapporteur public

Séance du 20 février 2012
Lecture du 26 mars 2012

Vu 1^o), sous le n^o 349174, la requête, enregistrée le 10 mai 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ACTION SYNDICALE LIBRE OFPRA (ASYL), dont le siège est 201, rue Carnot à Fontenay-sous-Bois (94136 Cedex) ; l'ACTION SYNDICALE LIBRE OFPRA (ASYL) demande au Conseil d'Etat :

1^o) d'annuler la décision du 18 mars 2011 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a inscrit les républiques d'Albanie et du Kosovo sur la liste des pays d'origine sûrs ;

2^o) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°), sous le n° 349356, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 17 mai et 11 juillet 2011 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) et pour l'ASSOCIATION AVOCATS POUR LA DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS (ADDE), dont le siège est à l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel de Paris, 11, place Dauphine à Paris Louvre Rp Sp (75053) ; l'ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA FRANCE et l'ASSOCIATION AVOCATS POUR LA DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS (ADDE) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du 18 mars 2011 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a inscrit les républiques d'Albanie et du Kosovo sur la liste des pays d'origine sûrs ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 3°), sous le n° 349357, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 17 mai et 11 juillet 2011 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) et pour l'ASSOCIATION AVOCATS POUR LA DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS (ADDE), dont le siège est à l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel de Paris, 11, place Dauphine à Paris Louvre Rp Sp (75053) ; l'ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA FRANCE et l'ASSOCIATION AVOCATS POUR LA DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS (ADDE) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du 18 mars 2011 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a inscrit les républiques d'Albanie et du Kosovo sur la liste des pays d'origine sûrs ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 4°), sous le n° 349653, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 26 mai et 3 août 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES, dont le siège est BP 1054, Villeurbanne (69612 Cedex) et l'ASSOCIATION FRANCE TERRE D'ASILE, dont le siège est 24, rue Marc

Seguin à Paris (75018) ; l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES et l'ASSOCIATION FRANCE TERRE D'ASILE demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du conseil d'administration de l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) du 18 mars 2011 en tant qu'elle inscrit sur la liste des pays d'origine sûrs l'Albanie et le Kosovo et qu'elle y maintient la Bosnie, l'Inde, le Mali et le Sénégal ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat, au profit de chacune des associations, la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 5°), sous le n° 350189, la requête, enregistrée le 17 juin 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour LA CIMADE, dont le siège est 64, rue Clisson à Paris (75013) ; LA CIMADE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire n° NOR IOCL1108205C du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration du 26 mars 2011 relative à la modification de la liste des pays d'origine sûrs par une délibération du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides du 11 mars 2011 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 ;

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

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu la directive 2005/85/CE du Conseil du 1er 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. Gilles Pellissier, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat de l'ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA FRANCE et de l'ASSOCIATION ADDE, de Me Foussard, avocat de l'OFPRA, de Me Bouthors, avocat de l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES et de l'ASSOCIATION FRANCE TERRE D'ASILE et de Me Spinosi, avocat de LA CIMADE,

- les conclusions de Mme Delphine Hedary, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat de l'ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA FRANCE et de l'ASSOCIATION ADDE, à Me Foussard, avocat de l'OFPRA, à Me Bouthors, avocat de l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES et de l'ASSOCIATION FRANCE TERRE D'ASILE et à Me Spinosi, avocat de LA CIMADE ;

Considérant que les requêtes visées ci-dessus présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

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'en application de ces dispositions, le conseil d'administration de l'OFPRA, après en avoir délibéré lors de sa réunion du 11 mars 2011, a, par une décision en date du 18 mars 2011, ajouté la République d'Albanie et la République du Kosovo à la liste des pays d'origine sûrs qu'il avait établie le 30 juin 2005 et complétée les 16 mai 2006 et 20 novembre 2009 ; que le ministre de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a, par une circulaire du 26 mars 2011, exposé aux préfets les modalités d'application de cette décision ;

Sur la requête n° 349174 :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 722 1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « L'office est administré par un conseil d'administration comprenant deux parlementaires, désignés l'un par l'Assemblée nationale et l'autre par le Sénat, un représentant de la France au Parlement européen désigné par décret, des représentants de l'Etat et un représentant du personnel de l'office. » ; qu'aux termes du douzième

alinéa de l'article R. 722-1 du même code : « Le représentant du personnel de l'office au conseil d'administration et son suppléant sont élus pour une durée de trois ans par le personnel de l'office dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'asile. » ; qu'aux termes de l'article 13 de l'arrêté du 18 août 2004 relatif aux modalités de l'élection du représentant du personnel au conseil d'administration de l'OFPRA : « Si, avant l'expiration de son mandat, le représentant titulaire du personnel au conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides se trouve dans l'impossibilité d'exercer sa fonction pour quelque cause que ce soit, il est remplacé, pour la durée du mandat restant à courir, par son suppléant (...) » ; qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le représentant titulaire du personnel au conseil d'administration de l'OFPRA ne peut régulièrement participer aux délibérations du conseil d'administration s'il n'exerce plus ses fonctions au sein de l'OFPRA ; que, dans ce cas, il doit être remplacé, tant qu'il n'a pas repris ses fonctions et pour la durée du mandat restant à courir, par son suppléant ; que, par suite, l'ACTION SYNDICALE LIBRE OFPRA (ASYL), n'est pas fondée à soutenir que l'absence de convocation et de participation à la séance du 11 mars 2011 de Mme Gil, représentant titulaire du personnel au conseil d'administration de l'OFPRA, qui, placée en détachement auprès d'un adjoint au maire de la ville de Paris, n'exerçait plus ses fonctions au sein de l'OFPRA, et son remplacement par son suppléant, entacheraient d'irrégularité et de détournement de pouvoir la décision attaquée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'examiner sa recevabilité, que la requête de l'ACTION SYNDICALE LIBRE OFPRA (ASYL) ne peut qu'être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Sur les requêtes n°s 349356, 349357 et 349653 :

En ce qui concerne les interventions de LA CIMADE :

Considérant que LA CIMADE a intérêt à l'annulation de la décision attaquée ; qu'ainsi ses interventions sont recevables ;

En ce qui concerne l'étendue du litige :

Considérant, d'une part, 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 ne pouvait légalement s'abstenir de se prononcer sur le maintien sur la liste des pays d'origine sûrs des pays y figurant ;

Considérant, d'autre part, qu'il ressort tant de la décision attaquée que du procès-verbal de la délibération du conseil d'administration de l'OFPRA que ce dernier n'a pas entendu se prononcer sur le maintien sur la liste des pays d'origine sûrs des pays qui y figuraient déjà ; que, par suite, l'OFPRA est fondé à soutenir que les associations FORUM REFUGIES et FRANCE TERRE D'ASILE ne sont pas recevables à contester la décision attaquée en tant qu'elle aurait maintenu sur la liste des pays d'origine sûrs la Bosnie-Herzégovine, l'Inde, le Mali et le Sénégal ;

En ce qui concerne les pays ajoutés à la liste :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes ;

Considérant qu'aux termes du 2° de l'article L. 741 4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 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 » ; que ces dispositions doivent être appliquées à la lumière des dispositions du paragraphe 2 de l'article 30 de la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 aux termes duquel : « 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 » ; qu'il ressort des pièces des dossiers que, en dépit des progrès accomplis, notamment par la République d'Albanie, ni cette dernière ni la République du Kosovo ne présentaient, à la date de la décision attaquée, eu égard notamment à l'instabilité du contexte politique et social propre à ces pays ainsi qu'aux violences auxquelles sont exposées certaines catégories de leur population, sans garantie de pouvoir trouver auprès des autorités publiques une protection suffisante, les caractéristiques justifiant leur 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 ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les associations ELENA FRANCE, AVOCATS POUR LA DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS, FORUM REFUGIES et FRANCE TERRE D'ASILE sont fondées à demander l'annulation de la décision du 18 mars 2011 du conseil d'administration de l'OFPRA complétant ses décisions du 30 juin 2005, du 16 mai 2006 et du 20 novembre 2009 fixant la liste des pays d'origine sûrs et inscrivant sur cette liste la République d'Albanie et la République du Kosovo ;

Considérant que la partie perdante dans la présente instance étant l'OFPRA et non l'Etat, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de ce dernier, seul désigné par les associations requérantes, le versement des sommes qu'elles demandent à ce titre ;

Sur la requête n° 350189 :

En ce qui concerne la recevabilité :

Considérant qu'en raison des directives précises qu'elle comporte quant aux conséquences de l'entrée en vigueur de la décision de l'OFPRA inscrivant sur la liste des pays d'origine sûrs les Républiques d'Albanie et du Kosovo pour l'instruction des demandes d'asile émanant des ressortissants de ces Etats, la circulaire attaquée doit être regardée comme présentant un caractère impératif ; que, par suite, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des

collectivités territoriales et de l'immigration n'est pas fondé à soutenir que LA CIMADE n'est pas recevable à en demander l'annulation ;

En ce qui concerne la légalité :

Considérant, en premier lieu, que l'annulation de la décision de l'OFPRA inscrivant la République d'Albanie et la République du Kosovo sur la liste des pays d'origine sûrs, qui résulte de la présente décision, implique que la circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration du 26 mars 2011 soit également annulée en tant qu'elle décrit les modalités d'application de cette décision aux ressortissants de ces Etats ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 31 de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 : « 1. Un pays tiers désigné comme pays d'origine sûr conformément soit à l'article 29, soit à l'article 30 ne peut être considéré comme tel pour un demandeur d'asile déterminé, après examen individuel de la demande introduite par cette personne, que si : / a) ce dernier est ressortissant dudit pays, ou / b) si l'intéressé est apatride et s'il s'agit de son ancien pays de résidence habituelle ; / et si le demandeur d'asile n'a pas fait valoir de raisons sérieuses permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle, compte tenu des conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE. » ; que, contrairement à ce que soutient l'association requérante, il ressort clairement de ces dispositions que si elles imposent que l'inscription d'un pays sur cette liste ne fasse pas obstacle à un examen individuel des demandes d'asile émanant des ressortissants de ces pays, elles ne sauraient avoir pour effet d'interdire à des services administratifs autres que ceux de l'OFPRA d'examiner une demande pour décider de la procédure applicable, sans que cet examen du dossier se substitue à celui que l'OFPRA accomplira au fond ; que l'article L. 741-4 2° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile disposant que « la prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande », l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les dispositions législatives applicables aux demandeurs d'asile ressortissants de pays d'origine sûrs seraient contraires aux dispositions précitées de la directive 2005/85/CE ;

Considérant, en troisième lieu, que si, à l'appui d'un recours contre une circulaire, toute personne y ayant intérêt peut faire valoir que les dispositions impératives qu'elle comporte fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d'incompétence, l'administration n'est jamais tenue de prendre une circulaire pour interpréter l'état du droit existant ; qu'il ne peut donc être utilement reproché au ministre de n'avoir pas prévu dans la circulaire attaquée de dispositions relatives aux modalités d'information des demandeurs d'asile ou à la procédure de refus de séjour de ces demandeurs ;

Considérant, en quatrième et dernier lieu, que la circulaire attaquée n'a d'autre objet que de rappeler aux préfets que les demandes d'asile émanant des ressortissants des Etats nouvellement inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs doivent être traitées selon la procédure prévue par les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour les demandes d'asile de ressortissants des pays figurant sur cette liste et d'indiquer à partir de quelle date ces dispositions leur devenaient applicables ; que les moyens tirés de ce que cette procédure porterait atteinte au droit à un procès effectif et à des conditions matérielles d'accueil satisfaisantes ne peuvent, dès lors que la circulaire attaquée n'a pas pour objet de décrire les

modalités d'application de cette procédure, être utilement soulevés à l'encontre de cette circulaire ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme demandée par LA CIMADE au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions de LA CIMADE sont admises.

Article 2 : La décision du 18 mars 2011 du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides complétant ses décisions du 30 juin 2005, du 16 mai 2006 et du 20 novembre 2009 fixant la liste des pays d'origine sûrs est annulée.

Article 3 : La circulaire du 26 mars 2011 du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration est annulée en tant qu'elle prévoit l'application de la décision du 18 mars 2011 du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides aux demandes d'asile de ressortissants de la République d'Albanie et de la République du Kosovo ;

Article 4 : La requête n° 349174 et le surplus des conclusions des autres requêtes sont rejetés.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la l'ACTION SYNDICALE LIBRE OFPRA (ASYL), à l'ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA FRANCE, à l'ASSOCIATION AVOCATS POUR LA DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS (ADDE), à l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES, à l'ASSOCIATION FRANCE TERRE D'ASILE, à LA CIMADE, à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.