

## **Conseil d'État**

**N° 336034**

Inédit au recueil Lebon

### **Section du Contentieux**

M. Vigouroux, président

M. Gilles Pellissier, rapporteur

M. Boucher Julien, rapporteur public

FOUSSARD, avocats

**Lecture du vendredi 23 juillet 2010**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

---

Vu 1°), sous le n° 336034, la requête, enregistrée le 28 janvier 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par AMNESTY INTERNATIONAL SECTION FRANCAISE, dont le siège est 76, boulevard de la Villette à Paris Cedex 19 (75940), et agissant tant en son nom qu'en qualité de mandataire unique du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), dont le siège est 3, villa Marcès à Paris (75011), de LA CIMADE, dont le siège est 64, rue Clisson à Paris (75013), de l'ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA FRANCE, dont le siège est 2-4, rue Harlay à Paris (75001), de l'ASSOCIATION D'ACCUEIL AUX MEDECINS ET PERSONNELS DE SANTE REFUGIES EN FRANCE, dont le siège est Hôpital Saint-Anne, 1, rue Cabanis à Paris (75014), de DOM'ASILE, dont le siège est 46, boulevard des Batignolles à Paris (75017), de L'ACTION DES CHRETIENS POUR L'ABOLITION DE LA TORTURE (ACAT), dont le siège est 7, rue Georges Lardennois à Paris Cedex (75019) et de la LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018) ; AMNESTY INTERNATIONAL, SECTION FRANCAISE et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du 20 novembre 2009 du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides en tant d'une part qu'il complète ses décisions du 30 juin 2005 et du 16 mai 2006 fixant la liste des pays d'origine sûrs et considère comme pays sûrs au sens du 2° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile les pays suivants : la République d'Arménie, la République de Serbie et la République de Turquie, d'autre part qu'il maintient, à l'exception de la République de Géorgie, les pays figurant sur liste ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 000 euros à chacune des associations requérantes en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°), sous le n° 336232, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 3 février et 23 avril 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES, dont le siège est BP 1054 F à Villeurbanne Cedex (69612) 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 20 novembre 2009 de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides révisant la liste des pays d'origine sûrs ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à chacune des associations 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 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 Me Foussard, avocat de l'Office française de protection des réfugiés et apatrides, et de Me Bouthors, avocat de l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES et de l'ASSOCIATION FRANCE TERRE D'ASILE,

- les conclusions de M. Julien Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à Me Foussard, avocat de l'Office française de

protection des réfugiés et apatrides, et de Me Bouthors, avocat de l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES et de l'ASSOCIATION FRANCE TERRE D'ASILE ;

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 ;

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'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 ; que l'inscription sur cette liste a pour unique objet de déterminer les pays dont les ressortissants verront leur demande d'octroi de l'asile ou de la protection subsidiaire traitée par l'OFPRA par priorité, en application des dispositions des articles L. 723-1 et L. 741-4 2° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Considérant qu'en application de ces dispositions, le conseil d'administration de l'OFPRA, après en avoir délibéré lors de sa réunion du 13 novembre 2009, a, par une décision du 20 novembre 2009, d'une part confirmé la liste des pays d'origine sûrs qu'il avait établie le 30 juin 2005 et complétée le 16 mai 2006 tout en retirant la République de Géorgie, d'autre part ajouté à cette liste les républiques d'Arménie, de Serbie et de Turquie ;

Sur la légalité externe :

Considérant en premier lieu que la circonstance que la décision contestée ne vise pas la directive 2005/85/CE est sans incidence sur sa légalité ;

Considérant en deuxième 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 comportant un projet d'ordre du jour précis. / 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. (...) ; que, d'une part, il ressort des pièces du dossier et notamment du compte rendu de la séance au terme de laquelle a été adoptée la délibération attaquée que huit des membres titulaires du conseil d'administration étaient présents, deux absents ayant donné pouvoir au président et que les délibérations ont été prises à l'unanimité, sauf en ce qui concerne l'inscription de la Turquie, approuvée par sept voix contre trois abstentions ; que, d'autre part,

il est constant que les membres du conseil d'administration de l'OFPRA ont reçu au moins soixante douze heures avant la séance un ordre du jour précis de cette dernière et des informations concernant les pays dont la situation serait soumise à leur appréciation ; que, par suite, l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES et autre n'est pas fondée à soutenir que les dispositions précitées auraient été méconnues ;

Considérant en troisième lieu qu'aux termes des stipulations de l'article 30.5 de la directive 2005/85/CE : 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 que le moyen tiré de ce que le conseil d'administration de l'OFPRA se serait fondé sur une seule source d'information manque en fait ;

Considérant en quatrième et dernier lieu que l'inscription ou la radiation d'un pays de la liste des pays d'origine sûrs doit reposer sur un examen du respect, par chacun des pays, des critères fixés par les dispositions précitées de l'article L. 741-4 2° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu'il ressort du compte rendu de la séance du conseil d'administration de l'OFPRA au terme de laquelle la décision contestée a été adoptée que ses membres, qui ont reçu une information complète, ont eu la possibilité d'évoquer la situation de chacun des pays figurant sur la liste ; qu'ils ont pu régulièrement décider que les changements intervenus dans la situation de la République de Géorgie justifiaient sa radiation de la liste et relever que, pour les autres pays inscrits, aucun changement de circonstances ne justifiait pareille mesure ; que, par suite, l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES et autre n'est pas fondée à soutenir que le conseil d'administration de l'OFPRA devait se prononcer sur chacun des pays figurant sur la liste ;

Sur la légalité interne :

En ce qui concerne la liste dans son ensemble :

Considérant en premier lieu que la directive 2005/85/CE du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres et prévoyant notamment les modalités de détermination par ces derniers de la liste des pays d'origine sûrs a été prise par le Conseil en application de l'article 63 du traité instituant la communauté européenne, aux termes duquel Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam : 1) des mesures relatives à l'asile, conformes à la convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents, dans les domaines suivants: (...) d) normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres ; que les stipulations des articles 1er 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 ni pour objet ni 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, l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES et autre ne peuvent sérieusement soutenir qu'en prévoyant l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs, la directive 2005/85/CE du 1er décembre 1985 aurait méconnu les stipulations précitées de l'article 63 du traité instituant la communauté européenne ;

Considérant en deuxième 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 régies 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 est en tout état de cause inopérant ;

Considérant en troisième lieu qu'aux termes de l'article 30 de la directive 2005/85/CE du 1er décembre 2005 du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres : 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 1er 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 ;

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 1er 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 1er 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 dispositions 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 :

S'agissant des pays maintenus sur la liste :

Considérant en premier lieu que, d'une part, le seul taux d'octroi de la qualité de réfugié aux ressortissants d'un pays ne saurait, par lui-même, démontrer que ce pays ne satisfait pas aux critères de l'article L. 741-4 2° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que, d'autre part, la seule circonstance qu'un pays n'ait pas aboli la peine de mort ne saurait faire obstacle à ce qu'il soit considéré comme un pays d'origine sûr, dès lors que l'examen individuel de la situation du demandeur permettra de lui accorder l'asile ou la protection subsidiaire s'il est établi qu'il est exposé à cette peine dans son pays ; que, par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le conseil d'administration de l'OFPRA ne pouvait légalement maintenir sur la liste des pays d'origine sûrs les républiques de Bosnie-Herzégovine et du Sénégal en raison du taux d'octroi de la qualité de réfugié à leurs ressortissants, ni celles du Bénin, du Ghana, de l'Inde, de Mongolie, et de Tanzanie, au motif qu'elles n'auraient pas aboli la peine de mort ;

Considérant en deuxième lieu qu'aucune des circonstances alléguées et notamment pas le nombre d'affaires concernant la Bosnie-Herzégovine pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme ne sont de nature à démontrer que les ressortissants de ce pays seraient généralement soumis à des persécutions ou à des traitements inhumains et dégradants ; qu'il en va de même des ressortissants de l'ancienne république yougoslave de Macédoine, alors même qu'aux termes d'un rapport du comité des droits de l'homme du Conseil de l'Europe cet Etat applique difficilement les dispositions découlant de son adhésion à la convention ; qu'enfin, la circonstance que certaines pratiques de la police indienne seraient condamnables ne suffit pas à démontrer que le conseil d'administration de l'OFPRA aurait inexactement apprécié la situation de ce pays au regard des critères posés par le 2° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Considérant en troisième lieu que compte tenu de la fréquence des pratiques d'excision dont sont victimes les ressortissantes maliennes, l'OFPRA ne pouvait, sans commettre d'erreur d'appréciation, tenir cet Etat pour un pays d'origine sûr dans l'examen des demandes présentées par ou au nom des ressortissantes de cet Etat ; qu'en revanche, il a pu légalement maintenir son inscription pour l'examen des demandes d'asile présentées par ou au nom des ressortissants de sexe masculin de cet Etat ;

Considérant en quatrième et dernier lieu que compte tenu tant de la grande instabilité politique qui règne à Madagascar depuis 2009 que des violences et persécutions dont sont victimes les opposants au pouvoir dans ce pays, cet Etat ne présentait pas, à la date de la décision attaquée les caractéristiques justifiant son inscription sur la liste des pays d'origine

sûrs au sens du 2° de l'article L. 741-4 de ce code ;

S'agissant des pays ajoutés à la liste :

Considérant en premier lieu qu'il ne ressort pas des pièces du dossier et notamment des débats devant le conseil d'administration de l'OFPRA retranscrits sur le procès-verbal de la séance du 13 novembre 2009 et des rapports du Conseil de l'Europe que le conseil d'administration de l'OFPRA aurait inexactement apprécié, au regard des critères posés par le 2° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la situation de la république de Serbie, qui a ratifié les engagements internationaux de protection des droits de l'homme et s'est engagée ces dernières années dans la voie de réformes profondes de son système politique et judiciaire dans le sens d'une consolidation de l'état de droit ;

Considérant en second lieu qu'il ressort des pièces du dossier que compte tenu d'une part des violences dont sont victimes les opposants au pouvoir en Arménie, d'autre part des violences dont sont souvent victimes les ressortissants turcs d'origine kurde ainsi que des limitations à la liberté d'expression en vigueur en Turquie, ces deux Etats ne présentaient pas, à la date de la décision attaquée, et en dépit des orientations favorables à une meilleure protection des droits de l'homme adoptées par les pouvoirs publics, les caractéristiques justifiant leur inscription sur la liste des pays d'origine sûrs au sens du 2° de l'article L. 741-4 de ce code ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association AMNESTY INTERNATIONAL et autres ne sont fondées à demander l'annulation de la décision du 20 novembre 2009 du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides complétant ses décisions du 30 juin 2005 et du 16 mai 2006 fixant la liste des pays d'origine sûrs qu'en tant qu'elle inscrit sur cette liste les Républiques d'Arménie et de Turquie et y a maintenu la République de Madagascar, ainsi que, pour leurs ressortissantes seulement, la République du Mali ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'OFPRA d'une part, la somme de 1000 euros au titre des frais exposés par AMNESTY INTERNATIONAL SECTION FRANCAISE et autres et non compris dans les dépens, d'autre part la somme de 1 500 euros chacune au titre des frais exposés par l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES et l'ASSOCIATION FRANCE TERRE D'ASILE et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

-----

Article 1er : La décision du 20 novembre 2009 du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides complétant ses décisions du 30 juin 2005 et du 16 mai 2006 fixant la liste des pays d'origine sûrs est annulée en tant qu'elle inscrit sur cette liste les Républiques d'Arménie et de Turquie et maintient sur cette liste la République de Madagascar

ainsi que, pour leurs ressortissantes seulement, la République du Mali.

Article 2 : L'OFPRA versera la somme de 1 000 euros à AMNESTY INTERNATIONAL SECTION FRANCAISE, la somme de 1 500 euros à l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES et la somme de 1 500 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 AMNESTY INTERNATIONAL SECTION FRANCAISE, au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), à LA CIMADE, à l'ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA FRANCE, à l'ASSOCIATION D'ACCUEIL AUX MEDECINS ET PERSONNELS DE SANTE REFUGIES EN FRANCE, à DOM'ASILE, à L'ACTION DES CHRETIENS POUR L'ABOLITION DE LA TORTURE (ACAT), à LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, à l'ASSOCIATION FORUM REFUGIES, à l'ASSOCIATION FRANCE TERRE D'ASILE, à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.