

Des associations ont demandé l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 5 novembre 2019 par laquelle le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a fixé la liste des pays considérés comme étant des pays d'origine sûrs. Au cours de l'instruction, en ce qui concerne l'Arménie, la Géorgie et le Sénégal, et en faisant valoir que depuis la fin 2019 et dans ces pays, la situation avait défavorablement évolué, ces associations ont également demandé l'abrogation de la délibération – c'est-à-dire sa disparition pour l'avenir seulement. Le 2 juillet 2021, le Conseil d'État statuant au contentieux a annulé la délibération en tant qu'elle maintenait sur la liste des pays d'origine sûrs le Bénin, le Sénégal et le Ghana. Il a renvoyé le jugement des conclusions à fin d'abrogation à la section du contentieux.

Dans cette formation solennelle, le 19 novembre 2021, le Conseil d'État précise l'office du juge lorsque, comme en l'espèce, il est saisi d'une requête tendant à titre principal à l'annulation d'un acte réglementaire et à titre subsidiaire à l'abrogation de ce même acte.

Le Conseil d'État rappelle d'abord ce principe que lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation d'un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir doit apprécier la légalité de cet acte à la date de son édicton. Et s'il le juge illégal, il doit en prononcer l'annulation.

Il précise ensuite que, lorsqu'il est ainsi saisi de conclusions à fin d'annulation recevables, le juge peut également l'être, à titre subsidiaire, de conclusions tendant à ce qu'il prononce l'abrogation du même acte au motif d'une illégalité résultant d'un changement de circonstances de droit ou de fait postérieur à son édicton. Il faut en effet que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales qu'un acte réglementaire est susceptible de porter à l'ordre juridique.

Dans un tel cas, le juge doit statuer prioritairement sur les conclusions à fin d'annulation. S'il ne décide pas cette annulation et si l'acte continue de produire des effets, il lui appartient de se prononcer sur les conclusions subsidiaires à fin d'abrogation. Le juge statue alors au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision. S'il constate, au vu des échanges entre les parties, un changement de circonstances qui conduit à considérer que l'acte est devenu illégal, le juge en prononce l'abrogation. Il peut sous certaines conditions prévoir dans sa décision que cette abrogation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

En l'espèce, le Conseil d'État rappelle que, par sa décision du 2 juillet 2021, il a accueilli les conclusions principales tendant à l'annulation de la délibération attaquée en tant qu'elle maintenait le Sénégal sur la liste des pays d'origine sûrs. Il en conclut qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les conclusions subsidiaires tendant à son abrogation dans cette même mesure. Le Conseil d'État juge ensuite irrecevables les conclusions subsidiaires tendant à l'abrogation de la délibération attaquée en tant qu'elle maintient l'Inde sur la liste des pays d'origine sûrs. Ces conclusions, en effet, ont été présentées après le rejet, le 2 juillet 2021, des conclusions principales tendant à l'annulation de la délibération concernant ce pays. S'agissant enfin de l'Arménie et de la Géorgie, il juge que leur situation ne s'est pas, au jour où il statue, dégradée au point d'entacher d'illégalité le maintien de leur inscription sur la liste. Le Conseil d'État rejette par conséquent les conclusions à fin d'abrogation.