

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Depuis sa création en 1952, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a toujours mis en œuvre, de façon plus ou moins formalisée, des procédures d'instruction des demandes d'asile différenciées selon le pays d'origine du demandeur¹.

Une telle pratique, admise par le HCR au début des années 1980², reçut une discrète onction législative par la loi (n° 98-349) du 11 mai 1998 (art 35, qui modifie l'article 10 de la loi de 1952), qui prévoit la possibilité d'examiner « par priorité », c'est-à-dire selon une procédure simplifiée, les demandes des personnes ayant la nationalité d'un pays que l'OFPRA considérait dans sa doctrine interne comme s'étant démocratisé (à l'époque, le Bénin, le Cap-Vert, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie)³.

Anticipant l'adoption de la première directive dite « procédure », la loi (n° 2003-1176) du 10 décembre 2003 entendit formaliser davantage cette pratique. A cette fin, elle introduisit en droit interne la notion de « pays d'origine sûrs »⁴ et confia au conseil d'administration de l'OFPRA le soin d'en dresser la liste⁵.

Depuis la loi (n°2015-925) du 29 juillet 2015, qui transpose sur ce point la seconde directive « procédure » (2013/32/UE) du 26 juin 2013, les demandeurs d'asile ressortissant des pays considérés comme sûrs par le conseil d'administration de l'OFPRA sont automatiquement placés en procédure accélérée, ce qui entraîne plusieurs conséquences.

Devant l'OFPRA, la demande doit être traitée en quinze jours, au lieu de six mois en procédure normale (art. R. 531-23 du CESEDA), étant précisé que l'Office a toujours la

¹ V. sur ce point K. Akoka, *L'asile et l'exil*, La Découverte, 2020, pp. 171 et s.

² Comité exécutif du HCR, « Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile », 20 oct., n° 30 (XXXIV), 1983, qui invite les Etats parties à la convention de Genève à « prévoir des dispositions spéciales pour traiter avec célérité les demandes considérées si manifestement infondées qu'elles ne méritent pas un examen approfondi à chaque stade de la procédure ».

³ V. Rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, 28 mai 2003, pp. 49 et s.

⁴ Les pays sûrs étaient alors définis comme ceux qui « veille[nt] 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 ».

⁵ Finalement adoptée le 1^{er} décembre 2005, la directive 2005/85/CE prévoyait l'établissement d'une liste commune - projet qui n'a jamais abouti - mais autorisait, dans l'attente, chaque Etat à établir sa liste ou à la maintenir.

possibilité de reclasser la demande en procédure normale s'il l'estime nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande ou si le demandeur invoque des raisons sérieuses de penser que son pays d'origine ne peut pas être considéré comme sûr en raison de sa situation personnelle et au regard des motifs de sa demande (art. L. 531-28).

En cas de recours, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) doit statuer en cinq semaines, à juge unique, au lieu de cinq mois en formation collégiale⁶ dans le cadre de la procédure normale (art. L. 532-6)⁷.

Enfin, depuis la loi (n° 2018-778) du 10 septembre 2018, le droit au maintien sur le territoire du demandeur d'asile ressortissant d'un pays sûr prend fin dès la décision de l'OFPRA (art. L. 542-2), même si, selon un dispositif baroque et déploré par votre assemblée générale⁸, l'intéressé peut demander au tribunal administratif que soit suspendue, le temps de son recours devant la CNDA, l'exécution de la décision d'éloignement dont il fait l'objet (art. L. 542-6).

En somme, la notion de pays d'origine sûrs permet d'accélérer le traitement des dossiers de certains demandeurs d'asile « *au motif que les risques qu'il[s] invoque[nt] sont a priori suspectés de n'être pas réels* »⁹.

Un tel système a été jugé conforme à la Constitution et à la convention de Genève, notamment parce qu'il ne dispense pas l'OFPRA de procéder à un examen individuel des demandes et, par suite, « *ne prive le droit d'asile d'aucune garantie essentielle* »¹⁰.

Pour autant, dans un contentieux où « *le temps est essentiel pour permettre aux demandeurs de faire valoir au mieux leur besoin de protection en rassemblant notamment les pièces à même de renforcer la crédibilité de leur récit* »¹¹, la brièveté des délais d'examen et l'absence de procédure collégiale (notamment l'absence d'assesseur nommé par le HCR) sont susceptibles d'emporter des conséquences notables sur l'issue des demandes concernées.

C'est ce qui explique que la liste des pays d'origine sûrs, depuis sa première version en 2005, a été systématiquement attaquée devant vous.

Et vous n'hésitez pas, au terme d'un contrôle normal¹², à en prononcer l'annulation en tant qu'elle comporte certains pays : l'Albanie et le Niger en 2008¹³, l'Arménie, la Turquie, Madagascar et le Mali en 2010¹⁴, l'Albanie et le Kosovo en 2012¹⁵, le Bangladesh en 2013¹⁶, le Kosovo en 2014¹⁷, le Bénin, le Sénégal et le Ghana en 2021¹⁸.

⁶ Du moins avant que la loi (n° 2024-42) du 26 janvier 2024 fasse du juge unique le principe et la collégialité l'exception (art. L. 131-7 du CESEDA).

⁷ Dans la pratique, elle statue dans un délai moyen de cinq mois en procédure accélérée et d'environ sept mois en procédure normale, v. CNDA, *Rapport d'activité 2023*.

⁸ CE, Assemblée générale [section de l'intérieur], 15 févr. 2018, n° 394206

⁹ D. Lochak, « Protéger ou refouler : le droit d'asile à l'épreuve des politiques migratoires », in P. Boucheron (dir.), *Migrations, réfugiés, exil*, Odile Jacob, 2017, p. 303

¹⁰ Cons. const. 4 déc. 2003, n° 2003-485 DC. v., s'agissant de sa conformité à la convention de Genève, CE 5 avr. 2006, *GISTI* n° 284706, A

¹¹ C. Teitgen-Colly, *Le droit d'asile*, PUF, 2019, p. 102

¹² CE 5 avril 2006, *GISTI*, préc.

¹³ CE 13 février 2008, *Association Forum des réfugiés*, n° 295443, B

¹⁴ CE 23 juillet 2010, *Amnesty International et autres* n° 336034, C

¹⁵ CE 26 mars 2012, *Action syndicale libre OFPRA (ASYL) et autres*, n° 349174, B

¹⁶ CE 4 mars 2013, *Association des avocats Elena France et autres*, n° 356490, C

1. En novembre 2022, La Cimade a, en application de l'article L. 531-25 du CESEDA, demandé au conseil d'administration de l'OFPRA de réviser la liste des pays d'origine considérés comme sûrs.

Par une délibération du 5 juillet 2023, ce dernier a décidé de maintenir l'ensemble des pays sur la liste, soit l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Géorgie, l'Inde, le Kosovo, la Macédoine du Nord, l'île Maurice, la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro et la Serbie.

La Cimade vous demande, d'une part, à titre principal, d'annuler cette délibération, d'autre part, à titre subsidiaire et en application de votre jurisprudence de Section *Elena*, de l'abroger en tant qu'elle a maintenu sur la liste l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, l'Inde, le Kosovo, la Moldavie et la Serbie.

1. Nous commencerons donc, comme il se doit, par l'examen des moyens soulevés au soutien des conclusions d'annulation.

1.1. Un premier moyen est tiré de ce que la liste issue de la délibération attaquée n'a pas fait l'objet d'une publication au JO.

Mais le moyen est inopérant, les conditions de publication d'un acte étant sans incidence sur sa légalité¹⁹.

En tout état de cause, nous pensons qu'en prévoyant une publication au JO des « *délibérations en matière d'inscription, de radiation ou de suspension de l'inscription d'un Etat sur la liste* » des pays d'origine sûrs, l'article R. 531-25 du CESEDA n'exige une telle publication que pour les nouvelles inscriptions et autres modifications de cette liste.

Or en l'espèce, nous l'avons dit, l'OFPRA a maintenu la liste en l'état, sans lui apporter de modification.

Précisons à toutes fins utiles que la liste mise à jour, qui tire les conséquences de votre décision *Elena* du 2 juillet 2021 (n°s 437141 et s., B) en ne mentionnant plus le Bénin, le Sénégal et le Ghana et actualise le nom de La Macédoine du Nord, est disponible sur le site Internet de l'OFPRA.

1.2. Il est ensuite soutenu que la délibération a été prise au terme d'une procédure irrégulière dès lors que la réunion du conseil d'administration s'est tenue partiellement en visioconférence, faisant obstacle à ce que soit vérifié le respect des règles de quorum.

Mais l'article 7-1 du décret (n° 2014-1627) du 26 décembre 2014 relatif aux modalités d'organisation des délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial prévoit que « *pour le calcul du quorum et de la majorité, les membres du collège qui participent à la délibération au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle sont réputés présents* ».

Il résulte donc de ces dispositions que le conseil d'administration de l'Office peut régulièrement délibérer dans un format associant des membres qui sont présents à la réunion et d'autres qui y participent au moyen d'une conférence audiovisuelle.

¹⁷ CE 10 octobre 2014, *Association Elena*, n° 375474, B

¹⁸ CE, 2 juillet 2021, *Association des avocats ELENA France et autres*, n°s 437141 et a., B

¹⁹ V. qui écarte un moyen similaire, CE, 2 juillet 2021, *Association des avocats ELENA France et autres*, Ibid.

Pour le reste, il ressort des pièces du dossier que le quorum, fixé à neuf membres par l'article R. 121-34 du CESEDA, était atteint lors de la délibération attaquée.

1.3. Il est encore soutenu que l'OFPPRA a méconnu son obligation légale de révision régulière de la liste.

Mais aucune fréquence particulière de révision n'est imposée, ni par la directive « procédure », ni par les textes qui la transposent en droit interne²⁰.

En contrepartie, l'article R. 531-24 du CESEDA permet à certaines personnalités et associations, notamment celles de défense des droits des étrangers, de saisir l'OFPPRA d'une demande tendant à réviser la liste, ce qui précisément fut fait en l'espèce par La Cimade.

1.4. Au titre de la légalité interne, l'association requérante soulève par voie d'exception la non-conformité de l'article L. 531-24 du CESEDA à la directive « Procédure ».

En substance, La Cimade reproche à ces dispositions de prévoir que le placement en procédure accélérée d'un ressortissant d'un pays d'origine sûr est le principe et son remplacement en procédure normale l'exception, alors que le droit de l'Union imposerait la démarche inverse.

Mais ces dispositions, relatives aux conséquences qui s'attachent à l'inscription d'un pays sur la liste des pays d'origine sûrs et non aux modalités d'établissement et au contenu de la liste, ne constituent pas la base légale de la délibération litigieuse, laquelle n'a pas davantage été prise pour leur application. L'exception d'inconventionnalité est donc inopérante²¹ et il n'y a dès lors pas lieu de renvoyer à la CJUE les questions préjudicielles présentées à son soutien.

1.5. Il est ensuite soutenu que le conseil d'administration a commis une erreur de droit en ne prenant pas spécifiquement en compte la situation des femmes en Albanie, en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en Inde, au Kosovo, en Macédoine du Nord, en Moldavie et en Mongolie.

La Cimade fait valoir que l'article L. 531-25, qui définit la notion de pays d'origine sûr, réserve un sort spécifique aux violences faites aux femmes, ce dont il faudrait déduire une impossibilité d'inscrire sur la liste un pays dans lequel existent de telles violences.

L'argumentation peine à convaincre.

1.5.1. Rappelons que selon l'article L. 531-25 du CESEDA, dont les dispositions sont pour l'essentiel issues de la loi du 29 juillet 2015, un pays est considéré comme 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, quelle que soit leur orientation sexuelle, 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* ».

²⁰ Dans le cadre de la discussion parlementaire en 2018 sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, plusieurs amendements tendant à ce que soit fixée une obligation de réévaluer la liste tous les six mois ont été discutés et rejetés.

²¹ 13 juin 2016, *M. C... et M. M...*, n° 372721, B

Cette définition, qui reprend en substance celle de la directive « procédure » (annexe I), est formellement plus exigeante que celle issue de la loi du 10 décembre 2003, qui qualifiait de pays d'origine sûrs ceux qui « *veille[nt] 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 fondamentale* ».

Pour autant, en dépit de la formulation absolue de cette nouvelle définition, qui exige de démontrer « *d'une manière générale et uniformément* » qu'il n'est « *jamais* » recouru à la persécution, vous jugez encore que la seule existence de persécutions ne suffit pas à faire obstacle à ce qu'un pays soit inscrit sur la liste ; encore faut-il que les persécutions en cause revêtent un caractère systémique et que les personnes qui commettent de tels actes ne soient pas sanctionnées par les autorités.

Certes, vous avez par votre décision *Elena* conféré une portée spécifique à l'ajout par la loi de 2018 des mots « *quelle que soit leur orientation sexuelle* », en jugeant que le législateur avait ainsi entendu « *qu'une attention particulière soit accordée, pour l'établissement et la révision de la liste des pays d'origine sûrs, aux risques de persécutions ou de traitements inhumains et dégradants en raison de l'orientation sexuelle des ressortissants de ce pays* »²². Vous en avez déduit que la seule existence dans un pays de dispositions pénalisant les relations homosexuelles, accompagnée de la persistance de comportements homophobes encouragés, favorisés ou simplement tolérés par les autorités, faisait obstacle à son inscription sur la liste.

Cette décision s'attache donc encore, pour exclure un pays de la catégorie des pays d'origine sûrs, à l'existence de persécutions systémiques fondées sur l'orientation sexuelle. Simplement, alors qu'auparavant vous exigiez, pour qu'une telle systématicité soit établie, que les dispositions pénalisant les relations homosexuelles soient effectivement appliquées, vous vous contentez désormais de la seule existence d'une telle législation pénale, accompagnée de pratiques homophobes au sein de la société encouragées ou tolérées par les autorités publiques.

1.5.2. C'est un raisonnement similaire que nous vous proposons de retenir s'agissant des persécutions faites aux femmes.

En mentionnant explicitement celles-ci, ce que ne fait pas la directive « procédure », le législateur de 2015 a nous semble-t-il entendu qu'une attention particulière leur soit accordée pour l'établissement et la révision de la liste des pays d'origine sûrs.

Mais l'exclusion d'un pays de cette liste requiert encore que ces persécutions revêtent un caractère systémique et soient à tout le moins tolérées par les pouvoirs publics.

Précisons que la décision *XS* de la CJUE du 16 janvier dernier²³, dont l'association requérante fait grand cas, n'est pas de nature à remettre en cause une telle appréciation.

Par cette décision, la Cour a jugé que femmes peuvent être regardées comme appartenant à « *un certain groupe social* » lorsqu'il est établi que, dans leur pays d'origine, elles sont, en raison de leur sexe, exposées à des violences physiques ou mentales, y compris des violences sexuelles et domestiques.

²² CE, 2 juillet 2021, *Association des avocats ELENA France et autres*, préc.

²³ CJUE (gde. ch.), 16 janvier 2024, C-621/21

Ce faisant, elle est revenue sur sa jurisprudence classique, selon laquelle le droit de l'Union n'exige pas de considérer la violence à l'égard des femmes comme étant une forme de persécution permettant d'obtenir le statut de réfugié, les intéressées ne pouvant dès lors prétendre qu'à la protection subsidiaire.

Mais comme l'indique la Cour, cette réorientation jurisprudentielle n'exonère pas les femmes concernées de l'obligation de satisfaire aux autres critères d'identification d'un groupe social et aux conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié. Ainsi, il appartiendra aux intéressées d'établir l'existence de persécutions systémiques à l'égard des femmes ainsi que le caractère ineffectif de la protection que leur accordent, le cas échéant, les autorités étatiques²⁴.

Autrement dit, on ne saurait déduire de cette décision que la seule existence dans un pays de violences faites aux femmes permet aux ressortissantes de ce pays de prétendre à la qualité de réfugié, encore moins que cette circonstance fait, à elle seule, obstacle à ce que ce pays soit qualifié de pays d'origine sûr (auquel cas une telle qualification ne saurait être retenue à l'égard d'aucun pays). Il faut encore, d'une part, que ces violences se caractérisent par une fréquence et une diffusion qui leur confèrent un caractère systémique, d'autre part, que les autorités étatiques ne protègent pas les victimes.

1.5.3. Ces précisions étant faites, l'argumentation de La Cimade ne peut qu'être écartée.

L'association se borne en effet à relever l'existence dans les différents pays qu'elle mentionne de violences sexuelles et domestiques subies par les femmes, sans faire valoir ni que ces actes présenteraient un caractère systémique et généralisé, ni que les autorités publiques les encourageraient ou les toléreraient.

Et il ressort des notes de la Division de l'information, de la documentation et des recherches (DIDR) de l'OFPRA, dont la longueur des développements consacrés à cette question témoigne de l'attention qu'y a portée l'Office, que si les violences domestiques demeurent répandues dans les pays visés par La Cimade, ces derniers ont tous mis en place une législation visant à les sanctionner, rien n'indiquant que les autorités publiques feraient preuve d'une tolérance particulière à leur égard.

1.6. Il est ensuite soutenu que le Conseil d'administration de l'OFPRA a fait une inexacte application de l'article L. 531-25 en inscrivant sur la liste l'Arménie, la Géorgie, la Moldavie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Kosovo et l'Inde, alors que ces pays connaissent des conflits armés engendrant une violence aveugle à l'égard des civils.

Mais là encore, l'argumentation ne convainc pas.

Il est certes acquis que l'existence d'une violence aveugle d'intensité exceptionnelle résultant d'un conflit armé (laquelle justifie que les ressortissants du pays concerné se voient accordés le bénéfice de la protection subsidiaire sans considération de leur situation personnelle, fait obstacle à l'inscription de ce pays sur la liste des pays d'origine sûrs (3^o de l'article L. 521-1 du CESEDA).

²⁴ V. en ce sens CE, 8 février 2017, K..., n°379378, B

C'est ce qui résulte de l'article L. 531-25, qui conditionne une telle inscription à l'absence 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 (...)* ».

Mais il est tout aussi certain que l'existence de tensions ou de séparatismes ne suffit pas à caractériser un tel niveau de violence, lequel n'est atteint, ce sont vos termes, que lorsqu'il existe « *des motifs sérieux et avérés de croire qu'un civil renvoyé dans le pays ou la région concernés courrait, du seul fait de sa présence sur le territoire, un risque réel de subir des menaces* » graves, directes et individuelles contre sa vie ou sa personne²⁵.

Or, les éléments mis en avant par l'association requérante, au demeurant peu étayés, ne permettent nullement d'établir un tel degré de violence dans les pays concernés.

Pour l'Arménie, La Cimade se borne à faire état du conflit qui l'oppose à l'Azerbaïdjan pour le contrôle du Haut-Karabakh. Mais cette région n'est pas, du point de vue du droit international, un territoire arménien, de sorte que la situation de violence qui y prévaut ne saurait être regardée comme s'étendant à l'Arménie.

S'agissant de la Moldavie et de la Géorgie, l'association se prévaut uniquement, en une phrase, de l'occupation par les troupes russes de la Transnistrie, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Mais faute d'éléments plus précis, une telle circonstance ne suffit pas à caractériser une situation de violence aveugle.

Pour la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo, La Cimade fait valoir que l'arrivée au pouvoir en Serbie du parti nationaliste SNS a entraîné des tensions avec la Serbie, notamment dans la république serbe de Bosnie. Mais là encore, ces circonstances ne suffisent pas à caractériser une situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle dans ces trois pays.

Enfin, s'agissant de l'Inde, la requérante se prévaut du conflit au Cachemire, du régime d'Etat d'urgence en vigueur, depuis 1958, dans les Etats du Nord-Est ainsi que de l'existence dans plusieurs Etats d'une rébellion maoïste. Mais la requête ne prend pas la peine de mentionner un quelconque incident sécuritaire ayant récemment eu lieu dans ces territoires, de sorte que rien dans son argumentation ne permet de penser que ces derniers seraient exposés à une situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle.

1.7. La requête fait enfin un sort à part à la République de l'Inde, soutenant que son inscription sur la liste est entachée d'une erreur d'appréciation compte tenu de la dégradation de la vie démocratique que connaît ce pays depuis quelques années.

Nous allons vous proposer d'accueillir cette argumentation car la dérive autoritaire amorcée sous le premier mandat de Narendra Modi, nommé Premier ministre en 2014, a pris une ampleur telle qu'il est à nos yeux difficile d'estimer que l'Inde remplit toujours les conditions pour figurer sur la liste des pays d'origine sûrs.

Certes, comme le fait valoir l'OFPRA en défense, vous avez validé l'inscription de l'Inde sur la liste dans votre décision *Elena* du 2 juillet 2021.

²⁵ CE, 9 juillet 2021, *M. X...*, n° 448707, A

Mais vous ne vous étiez alors prononcés sur ce pays qu'en réponse aux conclusions aux fins d'annulation d'une délibération en date du 5 novembre 2019, donc adoptée moins de six mois après la réélection de Modi pour un deuxième mandat.

Or depuis cette date, comme le met en évidence la fiche de la DIDR, le régime politique indien a basculé dans une forme d'autoritarisme qui, malgré la tenue d'élections, porte atteinte à la fois i) aux droits élémentaires des minorités, ii) aux possibilités d'opposition politique et iii) aux institutions démocratiques.

a) S'agissant en premier lieu des minorités, rappelons que Modi se fait le chantre de l'*Hindutva*, idéologie suprémaciste qui assimile la nation indienne à la majorité hindoue et prône la subordination politique notamment des populations musulmanes et chrétiennes. Ce projet d'installer en Inde une forme de « *démocratie ethnique* »²⁶ s'accompagne d'un déchaînement de violences contre les minorités orchestrées par des groupes vigilanistes associés au Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS), organisation paramilitaire comptant aujourd'hui environ 6 millions de membres, dont est issu le parti politique de Modi, le Bharatiya Janata Party (BJP), et dans laquelle Modi lui-même a fait ses classes. Les musulmans en particulier, qui représentent environ 15 % de la population indienne, sont victimes de violences quotidiennes, mais aussi de lynchages et pogroms, perpétrés en toute impunité dans un silence approuvateur du pouvoir et des forces de l'ordre.

Ces violences, qui existaient de manière sporadique sous le premier mandat de Modi, se sont multipliées depuis sa réélection. Surtout, elles se sont vues légitimées par l'introduction depuis 2019 d'une série de lois punissant la conversion à l'islam et au christianisme, les mariages interreligieux ou les pratiques considérées comme des offenses religieuses par les nationalistes hindous, tel l'abattage des bovins²⁷.

b) En deuxième lieu, Modi a mis en place un système de répression brutal à l'encontre de l'ensemble des structures d'opposition du pays qui, depuis 2019, ne s'appuie plus seulement sur des acteurs non-étatiques, mais aussi sur l'instrumentalisation de la loi pour faire taire les critiques.

En matière de liberté de la presse, d'abord, l'arrivée au pouvoir de Modi en 2014 s'est accompagnée d'une multiplication des campagnes de haine contre les journalistes critiques du pouvoir, ainsi que des représailles violentes orchestrées par des militants. S'y sont ajoutées depuis 2019 des poursuites en justice systématiques des journalistes, qui sont nombreux à avoir été placés en détention dite « provisoire », parfois durant plusieurs années²⁸. En parallèle, la mainmise du pouvoir sur les médias s'est fortement renforcée, avec le rachat par des oligarques proches du pouvoir des principaux médias du pays²⁹. Si bien qu'en 2023, l'Inde a dégringolé à la 161^e place (sur 180) dans le classement de Reporters Sans Frontières sur la liberté de la presse³⁰.

²⁶ C. Jaffrelot, *L'Inde de Modi. National-populisme et démocratie ethnique*, Fayard, 2019

²⁷ C. Jaffrelot, *Modi's India: Hindu Nationalism and the Rise of Ethnic Democracy*, Princeton University Press, 2021, pp. 406 et s. V. également, qui souligne ces différents aspects, la recommandation du Parlement européen du 17 janvier 2024 au Conseil, à la Commission et au vice-président de la Commission / haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant les relations UE-Inde (2023/2128(INI))

²⁸ Reporters Sans Frontières (RSF), « Inde », <https://rsf.org/fr/pays/inde>

²⁹ New Delhi Television Ltd (NDTV), qui était la dernière grande chaîne indépendante du pays, a ainsi été rachetée en décembre 2022 par Gautam Adani, milliardaire proche de Narendra Modi.

³⁰ L'Inde figurait à la 150^e place en 2022 et à la 140^e en 2019.

L'état s'est également resserré autour des ONG, traditionnellement très présentes en Inde. Depuis la réélection de Modi, des milliers d'associations ont perdu le droit de recevoir des fonds de l'étranger, ont vu leurs comptes bancaires gelés sur la base d'allégations de blanchiment peu crédibles ou se sont vu refuser le renouvellement de leur licence. Cela a conduit la plupart d'entre elles, y compris de grandes ONG internationales comme Amnesty International, Human Rights Watch ou Oxfam à se séparer de leur personnel, voire à plier définitivement bagage³¹.

Le monde universitaire a quant à lui fait l'objet d'une purge d'ampleur sous le second mandat de Modi. Même l'université Jawaharlal Nehru (JNU), la plus prestigieuse du pays, a été mise au pas, avec l'arrestation des membres de syndicats d'étudiants et d'enseignants-chercheurs critiques du pouvoir et des recrutements de complaisance de proches au BJP.

Le second mandat de Modi s'est enfin caractérisé par une multiplication de procédures judiciaires controuvées à l'encontre d'opposants politiques, y compris de personnalités importantes que Modi évitait de cibler lors de son premier mandat. Rahul Gandhi, ex-président du Parti du Congrès et principale figure de l'opposition, a ainsi été condamné en mars 2023 par un tribunal du Gujarat à deux ans de prison pour diffamation envers Modi, avant que la Cour suprême n'invalide il y a quelques mois sa condamnation³². Arvind Kejriwal, chef du gouvernement régional de Delhi et autre opposant majeur de Modi, a été arrêté le mois dernier pour corruption, afin de l'empêcher de faire campagne pour les élections nationales à venir³³. Les récents assassinats ou tentatives d'assassinats d'opposants indiens au Canada et aux Etats-Unis, dénoncés par les autorités de ces pays comme étant l'œuvre du gouvernement indien, montrent que la répression dépasse même à présent les frontières³⁴.

On pourrait objecter que l'Inde demeure un pays marqué par l'alternance politique, dans lequel les élections sont concurrentielles et où le candidat sortant prend le risque de perdre.

Mais une telle circonstance est de peu d'incidence pour la question qui nous occupe, la qualification de pays d'origine sûr reposant davantage sur l'absence de persécutions, c'est-à-dire le respect des droits fondamentaux, que sur le caractère libre des élections, dont s'accommodent les autoritarismes électoraux.

D'autant que le caractère équitable des élections générales en Inde mérite aujourd'hui d'être relativisé. D'une part, l'accaparement de tous les médias de masse par des proches de Modi lui permet de saturer l'espace médiatique. D'autre part, grâce aux soutiens de puissants oligarques et à la mise en place, en 2018, d'un dispositif de financement électoral reposant sur l'anonymat total des contributeurs³⁵, Modi dispose de sommes d'argent qui sont sans

³¹ S. Landrin, « En Inde, Narendra Modi traque ses « ennemis de l'intérieur » au sein de la société civile », *Le Monde*, 13 mars 2024

³² S. Landrin, « En Inde, la condamnation pour diffamation de l'opposant Rahul Gandhi a été suspendue par la Cour suprême », *Le Monde*, 4 août 2023

³³ S. Landrin, « En Inde, le gouvernement fait de nouveau arrêter une figure de l'opposition », *Le Monde*, 22 mars 2024

³⁴ H. Jouan, « Le Canada accuse l'Inde d'être responsable du meurtre d'un de ses ressortissants sikhs », *Le Monde*, 19 septembre 2023

³⁵ Après six ans de procédure, le système a finalement été invalidé par la Cour suprême en février 2024, qui n'a toutefois pas ordonné le remboursement des sommes perçues pour la campagne électorale de 2024.

commune mesure avec les moyens des autres candidats. Ainsi, en 2019, le BJP a dépensé le double de tous les partis d'opposition réunis, soit environ 3 milliards d'euros.

c) En dernier lieu, la dérive autoritaire du pays sous Modi se traduit par la soumission des institutions susceptibles de constituer des contre-pouvoirs.

La Lok Sabha, la chambre basse du Parlement indien au sein de laquelle le BJP détient la majorité absolue, s'est d'abord progressivement muée en chambre d'enregistrement des décisions du gouvernement.

Surtout, la Cour Suprême, réputée pour son indépendance, tend à faire l'objet d'une subordination croissante au pouvoir politique. Dès son arrivée au pouvoir, Modi a tenté de mettre fin au système du Collegium, selon lequel les juges de la Cour suprême sont désignés par leurs pairs. La Cour suprême a invalidé la réforme, mais Modi est parvenu à faire plier l'institution en pratiquant une politique de la chaise vide consistant à ne pas nommer les candidats cooptés et à faire pression sur les juges en place, conduisant finalement le Collegium à ne choisir que des candidats ayant les faveurs du pouvoir. Plusieurs décisions récentes de la Cour témoignent d'une tendance de cette dernière à épouser les thèses ethno-nationalistes du BJP, pourtant peu en phase avec les valeurs sécularistes portées par la Constitution indienne³⁶.

Enfin, les Etats fédérés, qui disposent d'importantes prérogatives en Inde, voient leur rôle de contre-pouvoir amoindri. D'une part, le BJP est au pouvoir dans près de la moitié des Etats, dans lesquels les gouverneurs sont en pratique directement désignés par Modi et seuls deux ou trois Etats (sur 28), regroupant à peine à peine 10% de la population, sont en opposition frontale au BJP. D'autre part, depuis 2019, on assiste à un empiètement régulier de l'Etat fédéral sur les prérogatives des Etats fédérés, et même à l'arrestation de plusieurs chefs de leur exécutif (Arvind Kejriwal à Delhi et Hemant Suren au Jharkhand).

Pour toutes ces raisons, nous pensons que l'Inde ne satisfait plus aux critères pour être considérée comme un pays d'origine sûr au sens de l'article L. 531-25 du CESEDA, et nous vous proposons d'annuler la délibération litigieuse en tant qu'elle maintient ce pays sur la liste.

2. Au soutien de ses conclusions à fin d'abrogation, l'association requérante critique la présence sur la liste de l'Arménie, de la Serbie, de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo et de l'Inde.

a) Mais s'agissant de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie, du Kosovo, de la Moldavie et de l'Arménie, La Cimade se prévaut uniquement, en ce qui concerne la situation des femmes, de la décision de la CJUE du 16 janvier dernier qui, pour les raisons mentionnées tout à l'heure, ne constitue nullement un changement de circonstances de nature à rendre illégale leur inscription sur la liste.

³⁶ En novembre 2019, la Cour suprême accordait une forme de préséance historique à la communauté hindoue, en lui reconnaissant le droit d'ériger un temple sur le site sacré d'Ayodhya, où fut détruite en 1992 par des fanatiques hindoues la mosquée de Babri, l'une des plus grandes et anciennes du pays. En décembre dernier, elle validait l'abrogation de l'article 370 de la Constitution indienne dont découlait depuis 1950 l'autonomie de l'Etat du Jammu-et-Cachemire, à majorité musulmane. Enfin, la question de la constitutionnalité d'une loi sur la citoyenneté, adoptée en décembre 2019 par le Parlement et qui exclut les musulmans d'un dispositif visant à accélérer le traitement des demandes de naturalisation présentées par des personnes fuyant le Pakistan, l'Afghanistan et le Bangladesh, est toujours pendante devant la Cour suprême.

b) S'agissant de l'Arménie, la Cimade se prévaut également de la victoire militaire de l'Azərbaycan dans le Haut-Karabagh en septembre dernier et la dissolution qui s'en est suivie de la République autoproclamée d'Artsakh, sans faire état d'une dégradation de la situation politique et sécuritaire en Arménie qui en aurait résulté.

Or, une telle dégradation ne ressort pas des pièces du dossier, étant précisé que, comme le démontre l'OFPRA en défense, l'Arménie a déployé des moyens considérables pour assurer l'accueil et l'intégration des populations déplacées du Haut-Karabagh (environ 120 000 personnes).

c) S'agissant de la Serbie, la requérante se prévaut uniquement de la victoire du parti du président Aleksandar Vučić aux élections législatives de décembre dernier et des manifestations massives organisées par l'opposition pour dénoncer les fraudes qui auraient entaché le processus électoral.

Mais ces événements ne permettent pas d'établir que la situation de ce pays se serait dégradée depuis l'adoption de la délibération litigieuse au point d'entacher d'illégalité l'inscription de la Serbie sur la liste des pays d'origine sûrs.

d) S'agissant de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, la Cimade affirme en outre que la victoire du parti nationaliste en Serbie est susceptible de réveiller les conflits latents dans ces pays, ce qui n'est assurément pas à exclure, mais ne constitue certainement pas un changement de circonstances suffisamment substantiel pour entacher d'illégalité la délibération litigieuse.

e) Enfin, s'agissant de l'Inde, La Cimade se prévaut uniquement de la décision de la Cour suprême du 11 décembre dernier validant la fin du statut d'autonomie du Cachemire.

Mais si vous nous avez suivi pour prononcer l'annulation partielle de la délibération litigieuse en tant qu'elle maintient l'Inde sur la liste, vous n'aurez pas à vous prononcer sur ce point.

Et si vous ne nous avez pas suivi, nous doutons que cette seule circonstance suffise à emporter votre conviction.

PCMNC à l'annulation de la délibération attaquée en tant qu'elle maintient l'Inde sur la liste des pays d'origine sûr, à ce que l'OFPRA verse à l'association requérante une somme de 1 000 euros et au rejet du surplus des conclusions de la requête.