



## LE JUGE DE L'ASILE A 60 ANS, VU PAR...

MARTINE DENIS-LINTON,  
présidente de la Cour nationale du droit d'asile

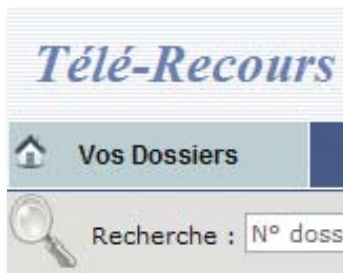
Le soixantième anniversaire de la Commission des recours des réfugiés - devenue en 2008 la Cour nationale du droit d'asile - était l'occasion privilégiée de débattre avec des juridictions de l'asile étrangères, le HCR, des universitaires et des membres du Conseil d'État. Le colloque organisé au Sénat a permis d'aborder des questions concernant toutes les juridictions de l'asile : au-delà d'une diversité apparente, de les comparer pour rechercher l'existence de traits communs justifiés par ce contentieux spécifique ; de revenir ensuite sur « l'appartenance à un groupe social », l'un des motifs de persécution de la Convention de Genève qui fait l'objet d'une interprétation large, mais pouvant paraître mouvante et éclatée ; d'évoquer enfin l'influence déterminante des jurisprudences de la Cour de Luxembourg et de la Cour de Strasbourg dans le domaine du droit d'asile.

Cette célébration a aussi permis un retour sur l'histoire d'une institution mal connue. D'où l'idée d'une exposition retraçant les temps forts de la juridiction depuis 1952 et pour laquelle la direction de la bibliothèque et des archives au Conseil d'État a su tirer le meilleur parti des rares documents retrouvés aux Archives nationales. La convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés est signée par la France le 11 septembre 1952. L'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR), créée en 1946 pour prendre provisoirement en charge les nombreux réfugiés de la guerre ayant cessé ses activités, la France doit mettre en place des instances assurant la protection des demandeurs d'asile. Le projet de loi relatif à l'OFPPRA est muet sur le recours contre les refus opposés aux demandeurs d'asile. La Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale introduit par la voix de Daniel Mayer un amendement créant une Commission des recours. Michel Debré, rapporteur de la loi au Sénat, se montre également favorable à une juridiction spécialisée à caractère administratif, relevant en cassation du Conseil d'État. Ainsi naissait, de manière presque fortuite, une juridiction administrative dotée d'une compétence exclusive pour statuer sur le contentieux des réfugiés. Il ne manquait à cette fresque historique que des archives vivantes. J'ai souhaité recueillir le témoignage d'anciens présidents qui ont marqué de leur empreinte cette juridiction. Tous ont accepté de livrer leurs souvenirs dans un beau film réalisé par la direction de la communication du Conseil d'État. ■

➤ voir rubrique « Histoire de la CNDA » sur [www.cnda.fr](http://www.cnda.fr) 

## ACTUALITÉ

## 2013, année de Télérecours




Depuis plusieurs années, la juridiction administrative prépare la communication dématérialisée, par voie électronique, des requêtes, des mémoires et des actes de procédures entre ses juridictions, les avocats et les administrations. Elle s'inscrit ainsi dans la démarche générale de promotion des échanges électroniques, e-administration et e-justice. Après plusieurs années d'expérimentation, 2013 devrait marquer la généralisation progressive de son application *Télérecours* à tous les types de contentieux et à toutes les juridictions.

Expérimenté pour le seul contentieux fiscal d'assiette depuis 2005 au Conseil d'État, depuis 2007 à la Cour administrative d'appel et au Tribunal administratif de Paris, et depuis 2008, à l'ensemble des juridictions administratives d'Ile-de-France, *Télérecours* sera progressivement généralisé en 2013 à l'ensemble des contentieux et à l'ensemble des juridictions administratives. Cette longue période de test a permis de valider la solidité du dispositif d'ensemble : un dispositif jugé ergonomique et sécurisé permettant une dématérialisation complète ; une application jugée fiable et ergonomique ; des avantages attendus confirmés par les juridictions, les avocats et les administrations qui l'ont expérimentés (coûts de reproduction et d'affranchissement, contraintes matérielles, manipulation, archivage...)

A partir du mois d'avril 2013, le Conseil d'État, les cours administratives d'appel de Nantes et de Nancy et les tribunaux administratifs de leur ressort vont pouvoir utiliser *Télérecours* pour tous les contentieux qu'ils auront à traiter. Les avocats plaquant devant ces juridictions, comme les administrations concernées, pourront donc s'inscrire à partir de cette date dans l'application *Télérecours*<sup>1)</sup> et, ensuite, l'utiliser pour l'ensemble de leurs affaires. En fin d'année, cette possibilité sera élargie à toutes les juridictions administratives de France métropolitaine (les Dom-Tom rejoindront le mouvement en 2015).

Cette généralisation attendue, notamment par les avocats, devrait être facilitée par une appropriation simple de *Télérecours* pour chaque catégorie d'utilisateurs (avocats / administrations / juridictions). Application basée sur les technologies web, elle propose en effet un niveau de service (accessibilité Internet, acceptation de tous les formats de documents, consultation en temps réel de l'état d'avancement et des pièces du dossier par les parties...), de sécurité (authentification, inaltérabilité du dossier...) et de fonctionnalités (échanges de mémoires et de pièces, échanges de messages sur la procédure, accès aux historiques et portefeuilles de dossier...) qui devraient rapidement la rendre incontournable à tous les acteurs de la chaîne contentieuse. ■

1) Pour le Conseil d'État, sur [www.tele-recours.conseil-etat.fr](http://www.tele-recours.conseil-etat.fr)  
Pour les Tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, sur [www.tele-recours.juradm.fr](http://www.tele-recours.juradm.fr) 

## BIENS DE RETOUR

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a précisé et aménagé le régime juridique des biens de retour. Les biens de retour sont les biens meubles ou immeubles qui, dans le cadre d'une délégation de service public, sont nécessaires au service public. Ces biens sont considérés comme appartenant à la personne publique dès leur réalisation ou leur acquisition. A la fin de la concession, ces biens retournent gratuitement dans le patrimoine de la personne publique, sous réserve de l'indemnisation des biens qui n'ont pas été totalement amortis. Le Conseil d'État a notamment reconnu que les parties au contrat pouvaient déterminer les conditions dans lesquelles un droit de propriété ou des droits réels pouvaient être conférés au concessionnaire sur ces biens pendant la durée du contrat. Il a également précisé les modalités d'indemnisation du concessionnaire lors du retour de biens qui n'étaient pas totalement amortis.

CE, Ass., 21 décembre 2012, Commune de Douai, n°342788 (+)

## UTILISATION PRIVATIVE DU DOMAINE PUBLIC MOBILIER

Le Conseil d'État a jugé que la prise de vues des œuvres d'un musée, à des fins de commercialisation des photographies, constitue une utilisation privative du domaine public mobilier pour laquelle une autorisation est nécessaire. L'autorité administrative peut la refuser, notamment si cette activité est incompatible avec l'affectation des œuvres au service public culturel ou avec leur conservation. Un tel refus est insusceptible de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, dans la mesure où il est justifié par un motif d'intérêt général et proportionné au but poursuivi.

CE, 29 octobre 2012, Commune de Tours, n°341173 (+)

## DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : INDEMNISATION

La Cour administrative d'appel de Paris a engagé la responsabilité de l'État pour manquement à ses obligations de résultat en matière de droit au logement opposable. Lorsqu'un demandeur a été reconnu prioritaire pour l'attribution d'un logement, le préfet doit saisir les bailleurs sociaux en vue d'une offre de logement dans un délai de six mois ou procéder à l'attribution d'un logement sur ses droits de réservation. Ces procédures, prévues par la loi, ont pour objet de rendre effectif le droit au logement. Si ces procédures ne sont pas respectées, la personne reconnue comme étant prioritaire est fondée à demander l'indemnisation des troubles de toute nature résultant des carences fautives de l'administration. Elle peut notamment obtenir une indemnisation du fait de son maintien dans un logement impropre à l'habitation ou en situation de sur-occupation avec des enfants mineurs.

CAA Paris, 20 septembre 2012, M. B., n°11PA04843. (+)

## Appartenance à un « groupe social »

CE, ASS., 21 DECEMBRE 2012, MME F., N°332491 ET N°332492. (+)

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a précisé les conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié au bénéfice de personnes menacées de subir une excision ou menacées en raison de leur refus de pratiquer l'excision.

En vertu de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, la qualité de réfugié est reconnue à toute personne qui craint d'être persécutée, notamment en raison de son appartenance à un « groupe social ». Le Conseil d'État a jugé qu'un groupe social est constitué dans deux hypothèses. D'une part, les personnes concernées peuvent partager un caractère inné, une histoire commune ou une caractéristique essentielle à leur identité et à leur conscience, auxquels il ne peut leur être demandé de renoncer. D'autre

part, ces personnes peuvent avoir une identité propre, perçue comme étant différente par la société environnante ou par les institutions. L'appartenance à un groupe est un fait social objectif. Cette appartenance n'est pas conditionnée par une manifestation de volonté ou d'intention.

Le Conseil d'État a jugé que les jeunes filles originaires d'une communauté dans laquelle l'excision est couramment pratiquée au point de constituer une norme sociale, forment, pour cette raison, un groupe social lorsqu'elles sont menacées de subir pareille mutilation. Leurs parents forment également un groupe social au sens de la Convention de Genève lorsqu'ils risquent des persécutions en raison de leur refus de cette pratique. ■

## Autorité de la concurrence

CE, ASS., 21 DÉCEMBRE 2012, SOCIÉTÉS GROUPE CANAL PLUS ET VIVENDI UNIVERSAL, N° 353856 ; CE, ASS., 21 DÉCEMBRE 2012, SOCIÉTÉS GROUPE CANAL PLUS ET VIVENDI UNIVERSAL, SOCIÉTÉ PARABOLE RÉUNION, SOCIÉTÉ NUMÉRICABLE, N°S 362347, N° 363542, N° 363703. (+)



L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a examiné les recours dirigés contre les décisions prises par l'Autorité de la concurrence s'agissant de l'autorisation donnée au Groupe Canal Plus de prendre le contrôle de TPS et CanalSat.

En 2006, la société Groupe Canal Plus avait été autorisée à prendre le contrôle de TPS et CanalSat, sous réserve de 59 engagements destinés à prévenir les effets anticoncurrentiels de l'opération. Le 20 septembre 2011, l'Autorité de la concurrence avait sanctionné le non respect par Canal Plus de certains de ces engagements en retirant l'autorisation donnée et en prononçant une amende de 30 millions d'euros. Le Conseil d'État a considéré, après avoir examiné engagement par engagement les critiques formulées, que l'analyse retenue par l'Autorité de la concurrence sur l'existence de manquements à ces engagements

n'était pas erronée, à l'exception de deux d'entre eux. Le Conseil d'État a donc validé, pour l'essentiel, la décision de sanction prise par l'Autorité de la concurrence, tout en ramenant la sanction financière prise de 30 à 27 millions d'euros, au motif que deux des dix manquements retenus n'étaient pas fondés.

A la suite de la procédure de sanction, la société Groupe Canal Plus avait sollicité une nouvelle autorisation. L'Autorité de la concurrence avait donné son autorisation le 23 juillet 2012, sous réserve du respect de 33 injonctions. Le Conseil d'État a entièrement validé la nouvelle décision d'autorisation. Il a notamment confirmé l'analyse concurrentielle réalisée par l'Autorité de la concurrence et il a jugé que les injonctions prononcées étaient proportionnées, c'est-à-dire ni excessives, ni insuffisantes. ■

# « Les agences : une nouvelle gestion publique ? »

*L'étude annuelle 2012 marque la volonté du Conseil d'État de poursuivre la réflexion entamée en 2011 sur l'administration publique et ses modes de fonctionnement, après deux rapports consacrés en 2009 et 2010 à des politiques sectorielles. Pour l'année 2012, l'étude est centrée sur une question institutionnelle et fonctionnelle. L'étude annuelle du Conseil d'État a été publiée en septembre dernier à La Documentation française.*

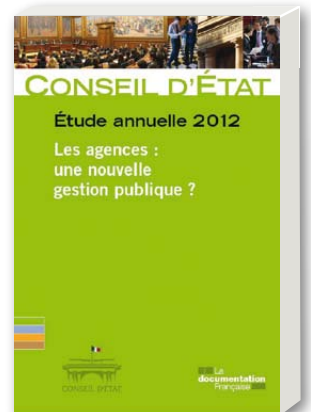
Agence nationale de sécurité du médicament, agence des participations de l'État, Pôle emploi... Il existe aujourd'hui en France plus d'une centaine d'agences qui se sont imposées comme des instruments de mise en œuvre des politiques publiques. Leur multiplication, la diversité de leurs fonctions et de leur régime juridique n'avaient cependant jamais fait l'objet d'une étude générale approfondie sur le fondement d'une définition rigoureuse de ce qu'est une agence.

Le Conseil d'État présente 25 mesures visant à préconiser un recours plus pertinent aux agences. Il considère que loin de représenter un démembrement de l'État, les agences peuvent au contraire le renforcer dès lors que certaines conditions, qu'il identifie précisément, sont réunies. L'ambition du rapport est celle d'une remise en ordre d'abord conceptuelle, et ensuite opérationnelle.

L'agence y est définie par deux critères cumulatifs : l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Cette structuration confère à l'agence un caractère unique dans son domaine (à l'exception des ARS et des agences de l'eau qui reposent sur une logique territoriale). Elle porte, suivant les missions des agences, sur une fonction opérationnelle de production et de prestation à

grande échelle, sur la police administrative du domaine, sur l'expertise, sur le financement, sur la mutualisation, ou encore sur l'animation de réseaux.

Telles qu'ainsi définies, 103 agences existent aujourd'hui, lesquelles représentent un budget total de 330 milliards d'euros, et des effectifs de



145 000 emplois, soit près de 8 % des effectifs de la fonction publique de l'État. Le Conseil d'État, sensible aux exigences de l'administration et aux aspirations de la société civile, ne peut qu'être attentif à la promotion d'une organisation en réseau qui articule et ouvre plutôt qu'elle ne sépare et se replie sur elle-même. ■

## COLLOQUE

### Les agences en débat

Le Conseil d'État a organisé le 19 octobre 2012 un colloque sur le thème de l'étude annuelle 2012 consacrée aux agences auquel près de 200 personnes ont participé. Le colloque a eu pour ambition de mettre en débat les orientations et propositions que l'étude avait arrêtées. La première table ronde, présidée par Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, a analysé l'action des 103 agences qui existent aujourd'hui en France.

La table ronde de l'après-midi a cherché à vérifier qu'un recours approprié aux agences était possible afin de trouver la juste place de ces organismes au sein de l'État.

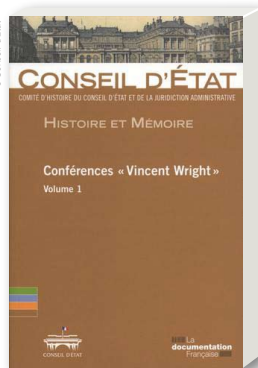


Pour conclure cette journée, le ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, Marylise Lebranchu, a adressé un message vidéo aux participants du colloque. Les actes de ce colloque seront disponibles dans la collection Droits et Débats, et vous pouvez d'ores et déjà retrouver la vidéo de cet événement, ainsi que celle des derniers colloques, sur le site Internet du Conseil d'État. ■

➤ [Dossier complet et vidéos du colloque sur www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)



## HISTOIRE ET MÉMOIRE



### Conférences « Vincent Wright »

Le comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative publie le premier volume de la collection « Histoire et Mémoire ». Il rassemble les

conférences prononcées dans le cadre du cycle « Vincent Wright », entre 2005 et 2009. Leurs auteurs, historiens, juristes et acteurs de la vie administrative contemporaine, invitent à découvrir le fonctionnement du Conseil

d'État, puis de l'ensemble de la juridiction administrative, de la Renaissance à nos jours. Dressant le portrait de quelques figures marquantes du Conseil d'État, ils révèlent de grands commis, parfois poètes ou bretteurs à leurs heures, toujours soucieux de mettre leur talent au service de l'intérêt général et de la justice. À l'extérieur du Palais-Royal, certains deviennent ministres, ambassadeurs ou membres du Conseil constitutionnel, d'autres s'investissent dans le domaine économique et social. Depuis sa création, le Conseil d'État a connu de nombreux changements de régime et traversé des crises majeures qui ont bouleversé, voire fortement remis en cause l'institu-

tion et ses membres. Plusieurs exemples en sont donnés : le coup d'État de 1851, le régime de Vichy ou les débuts de la V<sup>e</sup> République. L'analyse est riche d'enseignements sur l'évolution du rôle consultatif du Conseil d'État et sur le développement de la procédure contentieuse. Les récentes réformes, notamment la création des cours administratives d'appel, témoignent de l'adaptation des structures à la demande croissante des justiciables. ■

Conférences « Vincent Wright », volume 1 - Histoire et Mémoire - La Documentation française.



## France-Ukraine

Le Conseil d'État et la Cour administrative supérieure d'Ukraine ont conclu une convention de jumelage sur dix-huit mois qui doit prendre fin en octobre 2013. L'objectif de ce jumelage est de renforcer l'efficacité et la gouvernance de la juridiction administrative ukrainienne instituée en 2005. Financé par l'Union européenne, ce projet est mené en association avec les juridictions administratives suprêmes de Lituanie et de Suède. Le projet est coordonné par Yves Doutriaux, conseiller d'État. Sa mise en œuvre est assurée sur place par Christophe Wurtz, membre du corps des TA-CAA. De nombreux experts français ont été mobilisés pour la réussite de ce projet, qu'il s'agisse de conseillers d'État, de magistrats administratifs ou d'agents des services du Conseil d'État. Au total, dix-neuf missions d'experts français, lituaniens et suédois ont déjà été effectuées, en réponse aux besoins exprimés par notre partenaire ukrainien en matière d'indépendance juridictionnelle, de traitement des requêtes, d'amélioration procédurales et de formation des magistrats. Dans un audit réalisé à mi-parcours, la Commission européenne a estimé positivement que les actions de soutien déjà menées avaient répondu aux attentes ukrainiennes. Ce bilan intermédiaire est encourageant. Il atteste de la volonté de notre partenaire ukrainien de se doter des moyens d'une justice administrative efficace, en s'inspirant de pratiques européennes déjà éprouvées, et démontre la capacité du Conseil d'État à mener des actions de coopération de grande envergure. ■

## PARUTIONS

### La démocratie environnementale



*Les actes du cycle de conférences du Conseil d'État du 17 novembre 2010 au 23 novembre 2011 viennent de paraître dans la collection Droits et Débats à La Documentation française (tome 4).*

Le cycle de conférences consacré à la démocratie environnementale s'est construit sur le thème général de la démocratie participative qui trouve en matière environnementale un terrain d'élection. Le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques, qui résulte d'une double exigence, internationale (convention d'Aarhus du 23 juin 1998) et européenne (directive « évaluation » du 27 juin 1985), repose désormais sur une obligation constitutionnelle issue de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004. Le

Conseil d'État fait le point sur les sources de la démocratie participative et met au débat les questions juridiques soulevées par l'émergence d'une citoyenneté administrative et les procédures de participation du public. ■

A paraître prochainement

- *Consulter autrement, participer effectivement, actes du colloque du 20 janvier 2012* (tome 5),
- *Le patrimoine immatériel des personnes publiques, actes du colloque du 16 mars 2012* (tome 6)
- *Santé et justice : quelles responsabilités ?, actes du colloque des 20 et 21 octobre 2012* (tome 7).

➤ *dossiers et vidéos des conférences sur [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)*

## FOCUS

### Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures 1933-1948



*Colloque organisé par l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et le Conseil d'État les 21, 22 et 23 février 2013, en Sorbonne et à l'EHESS.*

Pendant et autour de la Seconde Guerre mondiale, la quasi-totalité des pays de l'Europe continentale situés à l'ouest du bloc soviétique ont connu des éclipses du système démocratique et libéral dans lesquels ils semblaient durablement installés. Au-delà du cas de la France des années noires, ce colloque a pour ambition d'examiner l'articulation entre décision collective et choix individuel dans la sphère publique en situation de crise extrême.

A travers des cas concrets présentés par des spécialistes (juristes, universitaires, historiens), il s'agit de se demander comment penser ensemble la personne (le fonctionnaire, l'agent public) et l'institution (celle



© 2000 by Cartography Associated

qui pose la norme, celle qui l'exécute, celle qui la juge). La séance inaugurale se déroulera sous la présidence effective de M. François Hollande, président de la République. ■

Inscription et programme sur [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

## NOMINATIONS

### Au Conseil d'État

ARNAUD FREYDER,  
directeur des ressources  
humaines  
depuis le 15 octobre 2012

MME DOMINIQUE  
KIMMERLIN,  
secrétaire générale des  
tribunaux administratifs  
et des cours  
administratives d'appel  
depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013

### Dans les tribunaux administratifs :

ALAIN LEVASSEUR,  
président du tribunal  
administratif de Nouvelle  
Calédonie  
depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013

ANTOINE MENDRAS,  
président du tribunal  
administratif de Caen  
depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013