



## LA RÉFORME DE L'ASILE, VUE PAR

PIERRE-ANTOINE MOLINA  
Directeur général  
des étrangers en France

La réforme de l'asile opérée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 est novatrice à plus d'un titre. Par sa méthode : de façon inédite en droit des étrangers, elle a été préparée par une concertation nationale menée en 2013 par deux parlementaires et rassemblant les acteurs politiques, associatifs et sociaux de l'asile. Par son contexte : elle intervient alors que les politiques d'ouverture de l'UE et la pression migratoire durable qui s'exerce à nos frontières sollicitent fortement les systèmes de l'asile européens, créent une concurrence entre eux et favorisent le recours abusif à cette procédure.

Ce contexte a conduit à l'adoption en juin 2013 de deux directives visant à une harmonisation accrue des procédures et conditions d'accueil, que la loi vise à transposer. Cette loi est enfin novatrice quant à son objet, qui est de moderniser les procédures d'asile dans un sens à la fois plus protecteur et moins propice aux abus, et de combler les lacunes de notre droit.

S'agissant des procédures, la loi donne à l'OFPPA des instruments juridiques nouveaux lui permettant de différencier le traitement des dossiers selon leurs caractéristiques : irrecevabilités, extension des procédures accélérées, clôture du dossier en l'absence de coopération du demandeur, autant d'instruments de diversification qui, couplés à une réforme des processus internes à l'OFPPA, devraient favoriser la diminution des délais d'instruction et dissuader les demandes abusives. Le contentieux de l'asile connaîtra aussi une réforme majeure avec l'introduction du juge unique, statuant sur les dossiers réglés en procédure accélérée par l'OFPPA. La loi apporte aussi des garanties nouvelles pour les demandeurs (en particulier la présence d'un avocat ou d'une association lors de l'entretien à l'OFPPA) et comble des lacunes du droit français sur des points importants : il en est ainsi des conditions d'accueil des demandeurs, exigées par le droit de l'UE (hébergement, allocation, droit au travail), de la mise en œuvre des règles de Dublin, de la question délicate du retrait de la protection, jusqu'alors seulement réglée par la jurisprudence, et du statut de l'apatridie, que le Parlement a voulu introduire dans le CESEDA.

C'est donc une réforme d'ampleur, qui vise à renforcer les droits des demandeurs et des personnes protégées tout en rendant notre système d'asile moins susceptible d'abus. Paris difficiles qu'il faudra tenir dans les mois qui viennent, alors que, dans le contexte international actuel, le dispositif national d'asile est soumis à une forte pression. ■

## ACTUALITÉ

### LA CNDA, UNE JURIDICTION ADMINISTRATIVE UNIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION



Le droit d'asile permet aux personnes qui craignent d'être persécutées pour un motif prévu par la Convention de Genève de 1951 de solliciter la reconnaissance de la qualité de réfugié ou à défaut, à celles qui sont néanmoins exposées à une menace grave pour leur vie ou leur intégrité en cas de retour dans leur pays, d'obtenir le bénéfice de la protection subsidiaire.

Première juridiction administrative française par le nombre d'affaires traitées (39 162 décisions rendues en 2014), la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est une juridiction spécialisée rattachée, pour sa gestion, au Conseil d'État. Elle juge en plein contentieux, en premier et dernier ressort, les recours contre les décisions en matière d'asile prises par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Les décisions de la Cour sont soumises au contrôle de cassation du Conseil d'État.

La CNDA est une juridiction unique, riche de la diversité de ses juges et de l'expertise de ses rapporteurs ; elle est présidée par Mme Michèle de Segonzac, conseillère d'État. Les formations de jugement collégiales sont composées de trois juges de l'asile, vacataires pour la plupart d'entre eux, présidées par un magistrat administratif, financier ou judiciaire, assisté de deux assesseurs, dont l'un est nommé par le Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies.

Des rapporteurs, agents de catégorie A, sont chargés de l'instruction écrite des recours en tenant compte des données géopolitiques et des critères juridiques définis par les textes et la jurisprudence. Bénéficiant de l'expertise du Centre de recherche et de documentation de la Cour (CEREDOC), ils éclairent le débat en présentant un rapport à l'audience, sans prendre parti sur le sens de la décision.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, adoptée dans le cadre du régime européen d'asile commun, constitue une étape importante dans l'adaptation de la Cour à une demande croissante.

Avec la réforme, la Cour doit statuer, dans le cadre d'un recours devenu largement suspensif, soit en formation collégiale ou par ordonnance, comme auparavant, soit en juge unique avec audience, dans le cadre d'une nouvelle procédure accélérée. Des délais de jugement sont fixés par la loi, à 5 mois (audience collégiale) et à 5 semaines (juge unique). Enfin, la CNDA s'organise en chambres regroupées en sections, présidées par des magistrats permanents, désormais affectés à la Cour sans limitation de durée.

La Cour assure plus de 3 000 audiences par an. Malgré l'augmentation du contentieux, le délai prévisible moyen a été réduit de 58 % depuis 2010 (6 mois et 4 jours en 2014).

La CNDA, qui a accordé une protection à plus de 15 % des requérants en 2014, poursuit ainsi sa mutation pour assumer pleinement sa mission juridictionnelle dans des délais correspondant aux attentes des demandeurs d'asile en France. ■

## « Center Parcs » de Roybon



Par un premier jugement, le tribunal administratif a annulé l'arrêté préfectoral du 3 octobre 2014 autorisant le porteur du projet de « Center Parcs » de Roybon à détruire des zones humides. Le tribunal

a relevé l'obligation faite à la société de créer de nouvelles zones humides mais a considéré que ces mesures de compensation ne pouvaient être regardées comme compatibles avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, eu égard à la dispersion et au morcellement des nouvelles zones humides envisagées. Par un second jugement, le même tribunal a rejeté des recours tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral du 16 octobre 2014, qui autorise la destruction d'espèces protégées et de leurs habitats. Il a notamment jugé que, compte tenu de la très faible superficie du projet, les espèces protégées n'étaient pas en danger. Par ailleurs, il a estimé que le parc présente un intérêt public impératif et majeur permettant de déroger au principe d'interdiction de destruction des espèces protégées et de leurs habitats.

TA Grenoble, 16 juillet 2015, Union Régionale Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (UR FRAPNA) et autres, n° 1406678, 1406933, 1501820 et n° 1406681, 1407094, 1407327

## PPP pour la cité municipale de Bordeaux

Le code général des collectivités territoriales encadre le recours aux contrats de partenariat (qui constituent des partenariats public-privé ou PPP). Ceux-ci peuvent notamment être conclus si, compte tenu de la complexité du projet en cause, la personne publique n'est pas en mesure de définir, seule et à l'avance, les moyens techniques répondant à ses besoins. La ville de Bordeaux a lancé en 2010 un projet de construction d'une cité municipale, grand bâtiment devant être apte à accueillir à la fois le public et plus de 800 agents municipaux, mais devant néanmoins présenter un bilan énergétique positif, autrement dit, devant être capable de produire, sur le long terme, plus d'énergie qu'il n'en consommerait. La CAA juge que la commune était, lorsqu'elle a décidé de recourir au contrat de partenariat, dans l'impossibilité, eu égard à ses moyens propres, de définir avec précision le contenu des prestations permettant d'atteindre ses objectifs. Dans ces conditions, le recours au contrat de partenariat était légalement justifié.

CAA Bordeaux, 15 septembre 2015, n° 15BX01208

## Responsabilité de l'État dans l'affaire du Mediator

La cour administrative d'appel a rejeté l'appel formé par la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes contre le jugement par lequel le tribunal administratif a condamné l'État à indemniser des victimes du Mediator. Elle retient la responsabilité de l'État du fait d'une carence dans sa mission de police sanitaire. La cour a également rejeté l'appel de trois victimes du Mediator, qui demandaient à ce que la responsabilité de l'État soit engagée à partir d'une date antérieure à celle retenue par le tribunal. Les requérants soutenaient que la mise sur le marché du Mediator aurait dû être suspendue dès 1995. La cour a néanmoins jugé que la responsabilité de l'État n'était en cause qu'à compter de 1999, du fait des limites des moyens de contrôle de l'administration et de l'incertitude des études disponibles avant cette date.

CAA Paris, 31 juillet 2015, Indemnisation des victimes du Mediator, 3 arrêts : Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes c/ Mme F. n° 14PA04082 ; Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes c/ M. C. n° 14PA04083 ; Mme G. n° 14PA04146

## Modalités de passage en diffusion gratuite de chaînes payantes de la TNT

CE, LCI, 17 JUIN 2015, N° 384826 ET CE, PARIS PREMIÈRE, 17 JUIN 2015, N° 385474

Le Conseil d'État était saisi de requêtes tendant à l'annulation des décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) refusant d'accorder à LCI et Paris Première les agréments qu'elles sollicitaient en vue de passer de la TNT payante à la TNT gratuite. Le Conseil d'État a d'abord estimé que la procédure d'agrément spécifique permettant à un opérateur de TNT payante de passer en diffusion gratuite sans recourir à une procédure ouverte n'était pas contraire au droit de l'Union européenne, lorsque celle-ci est nécessaire pour atteindre un objectif d'intérêt général. C'est au CSA d'apprécier si l'impératif de pluralisme et l'intérêt du public justifient de recourir à cette procédure spécifique.

Le Conseil d'État a ensuite relevé que les dispositions législatives organisant la procédure imposent au CSA de réaliser, préalablement à sa décision, une étude d'impact qui est rendue publique. Le législateur ayant ainsi voulu assurer la transparence de la procédure, l'étude d'impact doit être publiée avant que le CSA prenne sa décision, afin de permettre à toutes les personnes intéressées de faire valoir leurs observations. Or en l'espèce, les études d'impact avaient été publiées en même temps que les décisions du CSA. Le Conseil d'État a donc, en raison de ce vice de procédure, annulé les deux décisions attaquées. ■



## Procédure d'approbation des plans de sauvegarde de l'emploi

CE, ASSEMBLEE, 22 JUILLET 2015, SOCIÉTÉ PAGES JAUNES, MINISTRE DU TRAVAIL DE L'EMPLOI, ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL, N° 385668, 386496 ; COMITÉ CENTRAL D'ENTREPRISE DE LA SOCIÉTÉ HJ HEINZ FRANCE, MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL, N° 385816 ; SYNDICAT CGT DE L'UNION LOCALE DE CALAIS ET ENVIRONS, N° 383481

Saisi de pourvois relatifs aux plans prévus par trois entreprises, le Conseil d'État a précisé les modalités de la procédure d'approbation administrative des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), instituée par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Si le juge judiciaire est seul compétent pour se prononcer sur le motif économique justifiant le licenciement d'un salarié, l'administration doit s'assurer que les conditions de procédure et de fond du PSE ont été respectées, en vérifiant notamment que le comité d'entreprise a été correctement informé du plan et de la situation économique de l'entreprise. Lorsque l'employeur restreint sa présentation de la situation économique de l'entreprise au niveau d'un secteur d'activité

qu'il définit, il doit justifier ce choix. L'administration doit également s'assurer que le contenu du PSE, notamment le plan de reclassement qu'il contient, est conforme aux objectifs légaux de maintien dans l'emploi et de reclassement des salariés, compte tenu des efforts de formation et d'adaptation déjà réalisés par l'employeur et des moyens dont dispose l'entreprise. Elle doit enfin contrôler, lorsque le plan a fait l'objet d'un accord d'entreprise, si le PSE a été approuvé par des syndicats représentatifs et si les signataires avaient bien qualité pour engager leurs syndicats. Appliquant ces principes, le Conseil d'État confirme l'annulation de deux des trois décisions d'approbation de PSE. ■

# L'action économique des personnes publiques



Le Conseil d'État a rendu public le 21 septembre son étude annuelle 2015 consacrée à *l'action économique des personnes publiques*.

Alors que certains doutent de la persistance de réelles marges de manœuvre du fait des transferts monétaires et budgétaires opérés au niveau européen, des effets de la mondialisation ou encore de la dilution des questions économiques dans l'ensemble des politiques publiques, l'étude montre que l'action économique des personnes publiques conserve un véritable espace à la condition de se donner les moyens de l'occuper : simplifier la coordination des

politiques budgétaires, s'adapter aux critères des classements internationaux tout en promouvant le droit continental, se doter d'une stratégie économique nationale constituant des éléments importants à cet égard.

L'étude analyse aussi la place que le droit laisse aux personnes publiques pour agir en matière économique, pourvu que les exigences qui en découlent soient prises en compte suffisamment en amont. La sécurisation des initiatives publiques au regard du droit de l'Union est l'un des enjeux essentiels : elle passe par une meilleure appropriation de ce droit par les concepteurs des mesures autant que par un dialogue renforcé avec la Commission. L'étude appelle aussi à une meilleure articulation des textes législatifs et réglementaires ainsi qu'à une réflexion sur la manière de mieux traiter les litiges en matière d'action économique.

L'étude analyse enfin les conditions de l'efficacité de cette action. Les acteurs pourraient être

mieux articulés au niveau national comme au niveau local ainsi qu'entre ces deux niveaux. Les procédures de décision pourraient être mieux instruites en développant l'évaluation et l'expérimentation et associer davantage les parties prenantes en les consultant de manière plus systématique tout en rendant plus transparentes les relations avec les « lobbies ». Enfin, les outils à la disposition des personnes publiques pourraient être utilisés de manière plus rationnelle en respectant des principes de bon sens : mobiliser un outil par objectif et choisir comparativement le meilleur outil à cet effet, ce qui suppose, pour les personnes publiques, de bien connaître les instruments à leur disposition. Le *guide des outils d'action économique* publié avec l'étude et librement accessible en ligne sur le site du Conseil d'État a précisément pour objet de leur présenter le champ des possibles. ■

> [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

## Collection « Droits et Débats » : deux nouvelles publications



Deux publications paraissent prochainement dans la collection « Droits et débats » du Conseil d'État qui retrace l'activité de colloques et de conférences.

Un premier ouvrage retrace le contenu des premières conférences du cycle intitulé « Où va l'État ? » que le Conseil d'État a organisé d'octobre 2013 à juillet 2015. A cette question, les conférenciers du cycle – élus, magistrats, administrateurs, universitaires mais aussi membres de la société civile et entrepreneurs – n'ont pas donné de réponses exclusivement « techniques », centrées sur la modernisation de l'appareil administratif. Ils ont, le plus souvent, renvoyé à un réexamen des relations entre l'État et la société et estimé, dans leur immense majorité, qu'il n'y a pas de recul de l'État mais plutôt une profonde modification de son rôle dans la régulation sociale. L'État change et doit

encore changer, mais il reste le « principe actif » du pacte républicain qui unit les éléments composites de la société française.

Un second ouvrage rassemble les actes du colloque « Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale » qui a eu lieu le 27 juin 2014. Cet ouvrage permet de comprendre comment s'est opérée l'évolution du mode de financement de la protection sociale en France et analyse les causes du recours croissant à l'impôt ainsi que son impact sur notre modèle de protection sociale. Relevant initialement d'une logique assurantielle, et alimenté par les seules cotisations sociales des revenus d'activité, ce financement s'est diversifié à mesure que la protection sociale se généralisait. Le système de protection est devenu progressivement plus général et universel ; le financement des prestations tendant à une plus large

couverture a fait appel à des recettes, notamment fiscales, détachées des revenus d'activité. L'ouvrage présente les enjeux juridiques et de société de cette évolution. ■



## Le cycle 2015-2016 : « Entretiens sur l'Europe »



A compter du 21 octobre 2015, un cycle de 13 conférences se déroulera les mercredis de 17h30 à 19h30. Transversal dans l'étude des sujets, traités notamment à partir de questions concrètes rencontrées par le Conseil d'État, ce cycle se veut pédagogique afin de faciliter la compréhension par le grand public des articulations complexes entre institutions et droit nationaux et européens (Union européenne, CEDH...).

Les conférences seront organisées en **trois thèmes** :

**L'architecture de l'Europe** : les institutions nécessaires à une Europe différenciée, mais aussi la gouvernance de la zone euro, les convergences envisageables entre États membres dans les domaines sociaux et fiscaux, ainsi que la question de la capacité de l'Union à gérer ses frontières.

**Les politiques de l'Union** : le poids et

le rayonnement de l'Union dans un monde globalisé, l'Europe commerciale, l'enseignement et la recherche, le rôle du droit dans la compétitivité économique de l'Union ou encore la place dévolue au service public.

**La question de l'identité de l'Europe** : les concepts de démocratie et citoyenneté européennes et la définition des valeurs communes à l'Union. ■

## Le Conseil d'État au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'ACA-Europe



Une délégation du Conseil d'État, conduite par M. Jean-Marc Sauvé, s'est rendue à Brno (République Tchèque) du 17 au 19 mai 2015 pour le conseil d'administration et l'assemblée générale de l'ACA-Europe.

En marge de l'assemblée générale, un séminaire a réuni les magistrats autour du thème du droit à la publicité, à la vie privée et à l'information. Un questionnaire avait été envoyé aux institutions membres de l'ACA. La réponse du Conseil d'État au questionnaire et les autres réponses sont accessibles sur le site Internet de l'ACA : [www.aca-europe.eu](http://www.aca-europe.eu)

Les débats du 18 mai ont été organisés autour de deux axes : le droit d'accès à l'information et la protection des données personnelles. Le premier thème a été l'occasion d'une intervention de Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études, sur la loi du 17 juillet 1978 et ses récents développements.



## Réunion annuelle de l'Organisation européenne de droit public (EPLO)

La présidente de la section du rapport et des études (SRE), Mme Maryvonne de Saint Pulgent, accompagnée de Mme Marie Gautier-Melleray, maître des requêtes, s'est rendue du 10 au 13 septembre à la réunion annuelle du comité directeur de l'EPLO (European Public Law Organization) à Athènes, qui s'est tenue dans les nouveaux locaux de l'organisation inaugurés par le président de la République Hellénique. Elles ont ensuite assisté au colloque annuel de l'EPLG (Groupe européen de droit public), conseil scientifique de l'EPLO, sur l'île de Spetses. Cette réunion avait pour thème « la Nouvelle gouvernance économique européenne ». La présidente de la SRE a présidé l'une des sessions consacrée à l'union bancaire.

## Premier prix de thèse en droit public du Conseil d'État



Le Conseil d'État a créé en 2015 un prix de thèse pour récompenser, tous les deux ans, l'excellence et l'originalité des travaux menés par un jeune docteur en droit public, dans l'un des champs disciplinaires intéressant la juridiction administrative, dans ses dimensions contentieuse et consultative. 44 docteurs – 20 femmes et 24 hommes – ont présenté leurs travaux. Deux tiers des thèses candidates avaient été soutenues en province, un tiers portant sur des thèmes parisiens, la moitié étant sur des thèmes plutôt généralistes (droit administratif général, contentieux et institutions administratives), l'autre portant sur des thèmes de droit administratif plutôt spécialisés (droit des biens, des contrats, des collectivités territoriales, des libertés, de l'environnement, du sport).

Le jury, présidé par le vice-président du Conseil d'État, s'est réuni à quatre reprises. Il s'est réjoui de constater que plusieurs thèses comportaient une forte dimension de droit comparé. Il a déterminé les critères d'évaluation – l'intérêt du sujet, la qualité de la problématique, de la démonstration et de l'appareil scientifique, l'apport notamment

conceptuel et la qualité rédactionnelle des différentes thèses –, puis a examiné les thèses présentées par deux rapporteurs dans le respect de strictes règles de déport.

Le jury a dans ces conditions attribué le prix à Mme Alice Minet, pour sa thèse sur la perte de chance en droit administratif (Université Panthéon-Assas), et décerné une mention spéciale à M. Louis Bahougne pour sa thèse sur le financement du service public (Université de Poitiers). Les deux thèses sont publiées dans la collection « Droit public » de la LGDJ. La cérémonie de remise du prix s'est tenue au Conseil d'État le 29 septembre dernier. ■



## Mise en place du « réseau de l'exécution » des décisions de la juridiction administrative

Annoncé lors de la réunion annuelle des chefs de juridiction le 31 mars 2015 par Mme Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'État et M. Pascal Trouilly, délégué à l'exécution des décisions de justice, le « réseau de l'exécution » a été mis en service mi-septembre au sein des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Il doit permettre des échanges sur les difficultés juridiques rencontrées et sur les bonnes pratiques à adopter en matière d'exécution des décisions juridictionnelles.

Par l'intermédiaire d'une adresse mail « dédiée », les membres du réseau, qui sont, outre les chefs de juridiction et les greffiers en chef, les personnes en charge de l'exécution au sein des tribunaux et des cours, ont désormais la possibilité de poser à la délégation de l'exécution de la SRE une question d'ordre juridique ou procédural

en vue de déclencher un échange. Chaque membre du réseau peut apporter en retour des éléments de réponse, tandis que la délégation diffuse à tous, en guise de synthèse, une proposition de réponse construite sur la base de ces échanges participatifs. Lors de son lancement a été adressée aux membres du réseau une « charte de réseau » formalisant son mode d'emploi.

Conçu comme un outil d'information interactif dans le domaine de l'exécution des décisions juridictionnelles, le réseau permettra également à la délégation de signaler régulièrement des jurisprudences récentes ou encore, de diffuser le calendrier des journées de formation, le bulletin trimestriel de l'exécution et la partie du rapport d'activité annuel consacrée à l'exécution. ■

## NOMINATIONS

### AU CONSEIL D'ÉTAT

**PATRICK GÉRARD**, rapporteur général et président adjoint de la section du rapport et des études depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015

**GUILAUME GOULARD**, président de la 9<sup>ème</sup> sous-section du contentieux depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015

**JEAN-LUDOVIC SILICANI**, président adjoint de la section des travaux publics depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015

### DANS LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

**OLIVIER COUVERT-CASTÉRA**, président du tribunal administratif de Nancy depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015

**PHILIPPE GAZAGNES**, président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015

**GILLES HERMITTE**, président du tribunal administratif d'Orléans depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015

**CHRISTOPHE LAURENT**, président du tribunal administratif de Toulouse depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015

**JEAN-PAUL WYSS**, président du tribunal administratif de Bastia depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015