Extrait de l'ouvrage :
Droit d'asile - Etat des lieux et perspectives
Ss la dir. de Julian Fernandez et Caroline Laly-Chevalier
EAN : 978-2-233-00756-8
éditions A.Pedone 2015

LE CONSEIL D'ETAT COMME JUGE SUPRÊME DU CONTENTIEUX DE L'ASILE

Sans entrer dans une présentation détaillée de l'ensemble des décisions rendues par la haute juridiction en matière d'asile, la présente contribution a pour simple finalité de donner un aperçu du rôle que le Conseil d'Etat joue en ce domaine en qualité de « juge suprême » de l'ordre juridictionnel administratif. Des éléments d'analyse statistique, pour éclairer la part prise par le contentieux de l'asile au regard des autres contentieux traités par le Conseil d'Etat, en particulier celui relatif au droit des étrangers, seront présentés avec quelques illustrations jurisprudentielles destinées à faire ressortir les lignes de force du contrôle exercé au Palais-Royal.

La notion même de « juge suprême », appliquée au contentieux de l'asile, appelle quelques précisions liminaires sur sa consistance et sur sa portée. Cette notion, qui renvoie au positionnement du Conseil d'Etat au sommet de l'ordre juridictionnel administratif, tel que l'article 61-1 de la Constitution le fait désormais clairement apparaître en matière de question prioritaire de constitutionnalité (QPC), emporte par elle-même plusieurs conséquences. Il est d'autant plus utile de les souligner qu'elles présentent, dans le domaine de l'asile, quelques particularités.

Etre un « juge suprême », c'est d'abord faire œuvre unificatrice et régulatrice entre les différentes juridictions pour harmoniser leurs décisions et faire en sorte que les juges du fond appliquent le même droit.

A cet égard, le contentieux de l'asile présente d'emblée une forte singularité puisque le contrôle exercé par le Conseil d'Etat se résume, en réalité, à un tête-à-tête avec la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La mission régulatrice du Conseil d'Etat se traduit donc par le contrôle qu'il exerce, dans un « colloque singulier », avec cette juridiction administrative spécialisée, première juridiction administrative par le nombre des requêtes traitées.

Il est difficile, en revanche, de parler en ce domaine du rôle unificateur du Conseil d'Etat, puisque s'il existe huit cours administratives d'appel (CAA) et 42 tribunaux administratifs (TA), il n'existe qu'une seule CNDA. Ce particularisme n'est pas propre à l'asile : en matière d'aide sociale, le Conseil d'Etat ne connaît ainsi que des décisions rendues par la Commission centrale

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Droit d'asile - Etat des lieux et perspectives
Ss la dir. de Julian Fernandez et Caroline Laly-Chevalier
EAN : 978-2-233-00756-8
éditions A.Pedone 2015

d'aide sociale (CCAS). Mais une partie du contentieux de l'aide sociale relève également du juge administratif de droit commun, alors que le contentieux de l'asile relève de la seule CNDA. Cette affirmation doit être légèrement nuancée car le contentieux dit de « l'asile à la frontière » ne relève pas de la CNDA mais, en application de l'article L. 213-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), des TA et en premier lieu du TA de Paris, ce qui tient au fait que le ressort géographique de ce tribunal comprend les deux grands aéroports parisiens de Roissy-Charles-de-Gaulle et d'Orly.

L'attribution de ce contentieux au juge administratif de droit commun s'explique par la circonstance que la décision attaquée ne porte pas directement sur la reconnaissance d'une protection mais concerne l'entrée sur le territoire français en vue de déposer une demande d'asile. Il n'en reste pas moins que c'est au regard du besoin de protection évalué par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) que cette entrée est accordée ou refusée par l'autorité ministérielle (l'entrée est accordée, sur le fondement de l'article L. 221-1 du CESEDA, lorsque la demande d'asile n'est *« pas manifestement infondée »*). Il peut donc y avoir une certaine cohérence à unifier le contentieux de l'asile au sens large, en transférant à la CNDA celui des décisions de refus d'entrée sur le territoire français à ce titre. Tel est précisément l'objet de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 6 mai 2009, au rapport de François-Noël Buffet, et qui reste toujours dans l'attente de son examen par l'Assemblée nationale (à laquelle la proposition a été envoyée en 2009 puis renvoyée en 2012).

Être un « juge suprême », c'est également avoir la charge, en ayant le privilège du « dernier mot », de contrôler les juridictions du fond pour s'assurer à la fois de la régularité et du bien-fondé de leurs décisions.

A cet égard, l'office du Conseil d'Etat en sa qualité de juge de cassation des décisions de la CNDA ne se distingue pas de celui qu'il exerce sur les autres juridictions administratives. Mais l'office du Conseil d'Etat ne se limite pas, en matière d'asile, à un contrôle de cassation, bien que ce contrôle, très largement majoritaire, soit l'objet des principaux développements de la présente contribution. Le Conseil d'Etat connaît également des questions relatives à l'asile à d'autres titres. Il est juge de premier et dernier ressort lorsqu'il statue, en vertu des dispositions de l'article R. 311-1 du code de justice administrative (CJA), sur des textes

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Droit d'asile - Etat des lieux et perspectives
Ss la dir. de Julian Fernandez et Caroline Laly-Chevalier
EAN : 978-2-233-00756-8
éditions A.Pedone 2015

relatifs à l'organisation des procédures d'asile et aux droits des demandeurs[1]. Il peut aussi statuer en qualité de juge d'appel, en matière de référé liberté, lorsqu'est par exemple contesté le refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile[2]. Les fonctions exercées par le Conseil d'Etat en qualité de juge de l'asile sont donc diverses.

Être un « juge suprême », lorsqu'on est une juridiction nationale, c'est également se trouver soumis au contrôle et à l'influence d'autres juridictions.

Le droit d'asile est d'abord, comme le rappelle le Conseil d'Etat dans nombre de ses décisions, un droit constitutionnel *« qui a le caractère d'une liberté fondamentale, [et] a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié »*. Le juge administratif se trouve donc tenu par la jurisprudence dégagée par le Conseil constitutionnel, à l'occasion notamment de l'examen des lois successives portant sur cette matière particulièrement mouvante[3].

Le droit d'asile est également une matière fortement communautarisée et le Conseil d'Etat prend donc en compte la jurisprudence, de plus en abondante, de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[4]. Il peut être amené dans ce cadre, même si la théorie de « l'acte clair » fait l'objet d'une utilisation régulière, à adresser à la Cour de Luxembourg des questions préjudicielles[5]. Il est également amené à tenir compte de la jurisprudence développée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sur le fondement des stipulations de l'article 3 de la convention relatives à l'interdiction de la torture[6].

1. L'ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE

La part prise par le contentieux de l'asile au Conseil d'Etat fait l'objet d'appréciations diverses (*un « poids croissant » ; un contentieux « largement stérile »*) et appellent une présentation objective des données disponibles (qui ne peuvent pas remonter au-delà de l'année 2000 en raison de l'évolution des outils statistiques du Conseil).

[1] Voy. CE, 30 juillet 2014, *La Cimade*, A, n° 375430, au sujet d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une note du ministre de l'intérieur relative aux demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement.
[2] Voy. CE Ord. réf., 25 mars 2003, *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieur et des libertés locales c./ M. et Mme Sulaimanov*, A, n° 255237, 255238.
[3] Voy. en particulier la décision n° 93-325 DC du 13 août 1993.
[4] Voy., dans le présent ouvrage, la contribution du Pr. Anne-Marie Tournepiche.
[5] Sur l'allocation temporaire d'attente versée aux demandeurs d'asile, voy. la saisine de la CJUE par la décision du 7 avril 2011, *Cimade et Gisti*, B, n° 335924.
[6] Voy., dans le présent ouvrage, la contribution du Pr. Hélène Tigroudja.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info