

Aménagement

Principe de précaution

Association Coordination interrégionale stop THT

Saisi de la légalité de l'arrêté déclarant d'utilité publique les travaux d'établissement et de raccordement de la ligne électrique aérienne à très haute tension dite « Cotentin-Maine », nécessaire à la mise en service de l'EPR de Flamanville, le Conseil d'État a précisé les modalités de contrôle par le juge du respect du principe de précaution et l'articulation de ce contrôle avec le « bilan » de l'utilité publique du projet.

CE, Ass., Association Coordination interrégionale stop THT, 12 avril 2013 [n° 342409]

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État devait se prononcer sur la légalité de l'arrêté déclarant d'utilité publique les travaux de mise en service de la ligne électrique à très haute tension dite « Cotentin-Maine », nécessaire à l'alimentation du nouveau réacteur nucléaire de Flamanville. Les requérants – des associations de protection de l'environnement, des communes et établissements publics de coopération intercommunale ainsi que des particuliers concernés par le projet – soutenaient notamment que le respect du principe de précaution faisait obstacle à la réalisation de cette ligne, en raison des risques que l'opération ferait peser sur la santé des riverains.

Le Conseil d'État a d'abord précisé les contours du champ matériel d'application du principe de précaution. L'article 5 de la Charte de l'environnement mentionnant le risque de réalisation d'un dommage pouvant « *affecter de manière grave et irréversible l'environnement* », se posait la question de la possibilité pour un requérant d'invoquer un risque de nature sanitaire. L'Assemblée a jugé que le principe s'applique en cas de risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement mais aussi en cas de risque « d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé », confirmant la ligne retenue par une décision antérieure (CE, 8 octobre 2012, *Commune de Lunel*, n° 342423, T. pp. 862-1028) Le critère est donc que l'effet sur la santé transite par un canal environnemental. Tel était le cas en l'espèce des risques sanitaires invoqués, imputés aux effets des ondes électromagnétiques de très basse fréquence induites par la ligne électrique.

L'Assemblée du contentieux a ensuite défini les modalités de contrôle du respect du principe de précaution, par l'acte déclaratif d'utilité publique. Alors que, pour l'application de l'article L. 200-1 du code rural, certaines décisions antérieures (CE, 28 juillet 1999, *Association intercommunale «Morbihan sous très haute tension» et autres*, n° 184268, T. pp. 808-833-836) avaient intégré ce contrôle au « bilan »



de l'utilité publique formalisé dans la décision dite *Ville nouvelle Est* (CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est »*, n° 78825, p. 410), l'Assemblée a ici retenu un contrôle autonome, distinct du contrôle du bilan et opéré en amont de celui-ci, compte tenu des implications propres du principe de précaution désormais consacré au niveau constitutionnel.

L'Assemblée indique alors la grille d'analyse qui doit guider l'administration, et le juge, dans ce contrôle. Le raisonnement se déroule en trois temps : il s'agit d'abord de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement, afin de justifier la mise en œuvre du principe de précaution, puis, dans une deuxième étape, de déterminer si des procédures d'évaluation du risque identifié ont été mises en œuvre, et enfin de vérifier, d'une part, eu égard à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt de l'opération, que les mesures de précaution retenues ne sont ni insuffisantes ni excessives. Une fois que l'administration s'est assurée, par ce raisonnement, du respect du principe de précaution par l'opération envisagée, il lui appartient ensuite de vérifier l'utilité publique du projet, en tenant compte, au titre des inconvénients d'ordre social, des risques de dommage et des inconvénients supplémentaires pouvant résulter des mesures de précaution prises, et au titre du coût financier, du coût de ces mesures. Le Conseil d'État précise également le degré du contrôle du juge sur chacune des étapes du contrôle du respect du principe de précaution : contrôle normal sur l'applicabilité du principe de précaution et sur la réalité des procédures d'évaluation définies, mais contrôle restreint sur le choix des mesures de précaution.

Enfin, l'Assemblée se prononce sur l'articulation entre ce contrôle autonome du principe de précaution et le contrôle du bilan : dans l'hypothèse où un projet comporterait un risque potentiel justifiant qu'il soit fait application du principe de précaution (c'est-à-dire dans l'hypothèse où le juge franchit la première des trois étapes décrites ci-dessus), l'appréciation par le juge de l'utilité publique de l'opération projetée est portée en tenant compte, au titre des inconvénients d'ordre social du projet, de ce risque de dommage tel qu'il est prévenu par les mesures de précaution arrêtées et des inconvénients supplémentaires pouvant résulter de ces mesures et, au titre de son coût financier, du coût de ces dernières.

Appliquant cette méthode au cas d'espèce, le Conseil d'État reconnaît que l'existence d'un risque accru de leucémie chez l'enfant en cas d'exposition résidentielle à des champs électromagnétiques de très basse fréquence justifie, en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution. Pour autant, le Conseil d'État constate que des procédures d'évaluation du risque adéquates ont été mises en œuvre et que les mesures de précaution prévues ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation. Enfin, au titre du contrôle du bilan, il relève que l'opération a pour objet de limiter, tant à l'échelle locale que sur un plus vaste périmètre, aussi bien les risques immédiats de rupture de synchronisme, d'écroulement de tension et de surcharge sur le réseau de transport d'électricité, que l'accroissement de ces risques qui résultera de la mise en service



de l'EPR. Il estime que, eu égard aux mesures prévues pour atténuer ou compenser l'impact de cette ligne sur l'environnement et ses risques potentiels d'impact sur la santé, ni les autres inconvénients d'ordre social du projet ni son coût ne sont de nature à lui retirer son utilité publique.

Asile

Conditions d'octroi de la protection

Office français de protection des réfugiés et apatrides et Mme F.

Par ces trois décisions, l'Assemblée du contentieux a précisé la notion de « groupe social » au sens de la convention de Genève relative au statut des réfugiés et en a fait application au cas des jeunes filles menacées d'excision dans leur pays d'origine.

CE, Ass., Office français de protection des réfugiés et apatrides et Mme F., 21 décembre 2012 [n^{os} 332607, 332491 et 332492] – (3 espèces)

La convention de Genève prévoit que le statut de réfugié doit être accordé à toute personne qui craint avec raison d'être persécutée du fait, non seulement « *de sa race, de sa religion, de sa nationalité* » ou de « *ses opinions politiques* », mais aussi « *de son appartenance à un certain groupe social* ».

L'Assemblée du contentieux a d'abord consacré solennellement la définition du groupe social adoptée par le Conseil d'État quelques mois plus tôt (CE, 27 juillet 2012, *M.*, n° 349824, p. 315). S'inspirant notamment des précisions apportées par la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004, elle a ainsi jugé qu'un groupe social est constitué de personnes partageant 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, ou une identité propre perçue comme étant différente par la société environnante ou par les institutions. Elle a précisé que l'appartenance à un tel groupe est un fait social objectif qui ne dépend pas de la manifestation par ses membres, ou, s'ils ne sont pas en mesure de le faire, par leurs proches, de leur appartenance à ce groupe.

Faisant application de cette définition, le Conseil d'État a jugé pour la première fois que, dans une population dans laquelle les mutilations sexuelles féminines sont couramment pratiquées au point de constituer une norme sociale, les enfants et les adolescentes non mutilées constituent un groupe social et doivent, à ce titre, se voir reconnaître le statut de réfugié. Il ne saurait néanmoins y avoir de présomption



ou d'automaticité : il leur incombe, pour obtenir le statut de réfugié, de fournir l'ensemble des éléments circonstanciés, notamment familiaux, géographiques ou sociologiques, relatifs aux risques qu'elles encourent personnellement.

En ce qui concerne les parents de ces jeunes filles, l'Assemblée du contentieux a jugé que leur opposition aux mutilations sexuelles auxquelles serait exposée leur fille en cas de retour dans le pays d'origine peut également caractériser l'appartenance à un groupe social et ouvrir le droit au statut de réfugié, mais uniquement à condition qu'il soit établi que cette opposition est, par elle-même, susceptible de les exposer personnellement à des persécutions. Sur ce point également, il ne saurait y avoir d'automaticité.

Le Conseil d'État a également rappelé que l'admission au statut de réfugié peut être refusée à un demandeur d'asile lorsqu'il existe pour cette personne une possibilité « d'asile interne », c'est-à-dire lorsqu'elle peut avoir accès, en toute sûreté, à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine, afin de s'y établir et d'y mener une vie familiale normale.

Enfin, l'Assemblée a précisé que la circonstance qu'une personne sollicitant l'asile soit née en dehors du pays dont elle a la nationalité est sans incidence sur son éventuelle qualité de réfugié. En effet, au regard de la convention de Genève, seul importe, d'une part, que cette personne encoure une persécution pour les motifs énoncés dans la convention, d'autre part, qu'elle soit dans l'impossibilité de se réclamer du pays dont elle a la nationalité. Ainsi, une jeune fille non française, mais née en France et qui y réside depuis sa naissance, peut se voir reconnaître la qualité de réfugiée dans l'hypothèse où elle serait exposée à un risque d'excision en cas de retour dans son pays d'origine.

Cimade et autre

L'Assemblée du contentieux a jugé qu'en principe, une personne qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié dans un État partie à la convention de Genève du 28 juillet 1951 ne peut plus solliciter ce même statut auprès d'un autre État.

CE, Ass., Cimade et autre, 13 novembre 2013 [n^{os} 349735 et 349736]

Dans sa décision *Cimade et autre* du 13 novembre 2013, l'Assemblée du contentieux a été confrontée à la question de savoir si, lorsqu'une personne s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié par un autre État partie à la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, cette personne peut, à nouveau, solliciter ce statut en France.

Si le Conseil d'État avait déjà eu à connaître de situations dans lesquelles une personne sollicite en France la reconnaissance de la qualité de réfugié, au titre de la convention de Genève, sans arriver directement du pays dans lequel elle craint d'être persécutée, et avait alors jugé que ni le séjour prolongé dans un premier



pays d'accueil, même sûr (CE, Ass., 16 janvier 1981, *Conté*, n° 20527, p. 20) ni le simple transit par un pays tiers (CE, Ass., 18 décembre 1996, *Ministre de l'intérieur c/ Rogers*, n° 160856, p. 509) ne font obstacle à ce qu'il soit fait droit à une telle demande, la configuration en cause dans ce litige était inédite dans la jurisprudence du Conseil d'État.

L'Assemblée du contentieux a jugé que les stipulations de la convention de Genève du 28 juillet 1951 ainsi que du protocole signé à New York le 31 janvier 1967 font obstacle à ce qu'une personne qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié dans un État partie à cette convention sur le fondement de persécutions subies dans l'État dont elle a la nationalité puisse revendiquer auprès d'un autre État, sans avoir été préalablement admise au séjour, le bénéfice des droits qu'elle tient de la convention de Genève à raison de ces persécutions, aussi longtemps que le statut de réfugié lui est maintenu et effectivement garanti dans l'État qui lui a reconnu ce statut. La décision du 13 novembre 2013 précise que cette personne peut demander à entrer, séjourner ou s'établir en France dans le cadre des procédures de droit commun applicables aux étrangers et, le cas échéant, dans le cadre des procédures spécifiques prévues par le droit de l'Union européenne, et qu'elle ne peut, aussi longtemps que la qualité de réfugié lui demeure reconnue par l'autre État partie que la France, être reconduite depuis la France dans le pays dont elle a la nationalité. Mais une telle personne ne saurait, en principe et sans avoir été préalablement admise au séjour, solliciter des autorités françaises que lui soit accordé le bénéfice du statut de réfugié en France.

La décision a toutefois posé une limite au principe ainsi posé : il ne vaut qu'aussi longtemps que le statut de réfugié est maintenu et effectivement garanti dans l'État qui l'a accordé. Ainsi, si le demandeur craint avec raison de ne plus être protégé dans son premier pays d'asile, il doit être regardé comme sollicitant des autorités françaises, pour la première fois, le statut de réfugié. En pareil cas, c'est par rapport aux persécutions dont la personne serait, à la date de sa demande, menacée dans le pays dont elle a la nationalité que les autorités françaises doivent examiner la demande, et non par rapport aux craintes de persécutions dans le premier pays d'asile. Ce temps du raisonnement n'est pas sans analogie avec la jurisprudence qui prévoit qu'il n'est pas possible, sur le fondement du règlement « Dublin II », de réadmettre des demandeurs d'asile dans un État qui ne serait pas en mesure de garantir les droits qu'ils tiennent de la convention de Genève, de la convention EDH ou du droit de l'Union européenne (CE, juge des référés, 20 mai 2010, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ M. et Mme Othman*, n° 339478, T. p. 639 ; Cour EDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09).

Enfin, l'Assemblée du contentieux a abordé le cas particulier dans lequel le premier pays d'asile est un État membre de l'Union européenne. En pareil cas, il existe une présomption que le premier pays d'asile protège les libertés et les droits fondamentaux (CJUE, 21 décembre 2011, *N. S. c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-411/10) et, par suite, que les craintes exprimées par le demandeur à l'encontre de ce premier pays d'asile sont infondées.

