

N° 497.816

**CONSEIL D'ÉTAT**

**SECTION DU CONTENTIEUX**

**MÉMOIRE COMPLÉMENTAIRE**

- POUR :**
- 1° L'association des avocats Elena France,
  - 2° L'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (Ardhis),
  - 3° L'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH),
  - 4° L'association Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti),
  - 5° L'association Dom'Asile,
  - 6° L'association Amnesty International France (AIF),
  - 7° L'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE),
  - 8° La Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI),
  - 9° L'association « la Cimade, service œcuménique d'entraide,
  - 10° Le syndicat des avocats de France (SAF),
  - 11° L'association Droits ici et là-bas (DIEL),
  - 12° L'association Coalition internationale des sans-papiers et migrant-e-s (CISPM),
  - 13° L'association Migrations, minorités sexuelles et de genre (2MSG),
  - 14° L'union syndicale Solidaires (USS),

Demandeurs

*SCP Rocheteau, Uzan-Sarano & Goulet*

- CONTRE :** 1°) Le Premier ministre,  
2°) Le ministère de l'intérieur,  
3°) Le ministère de la justice,

Défendeurs

- EN PRÉSENCE DE :** 1°) Le Conseil national des barreaux,

Intervenant en requête

*SCP Lyon-Caen, Thiriez*

- 2°) Le secrétariat général du Conseil d'État,

Observateur

**À l'appui de la requête n° 497.816**

## FAITS

**I.** – Les organisations Elena France et autres, exposantes, ont de manière commune un objet social portant sur la défense des droits de l’homme en général et de ceux des demandeurs d’asile en particulier.

**II.** – Alors qu’il s’agit d’un droit consacré par les plus hauts instruments de l’ordre juridique, l’asile connaît depuis plusieurs décennies, en France, des restrictions qui tendent désormais à affecter « la substance » même de ce droit au point de le dégrader.

En ce sens, le législateur a adopté la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 *pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration*, qui engage « une réforme structurelle du système de l’asile ».

Son article 70, notamment, modifie l’organisation et le fonctionnement de la Cour nationale du droit d’asile (CNDA).

Procédant à un véritable changement de paradigme, il instaure un article L. 131-7 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA) en vertu duquel, désormais, les décisions de la cour sont en principe rendues à juge unique, l’intervention d’une formation collégiale devenant l’exception.

L’article L. 131-9 du même code, nouvellement créé, prévoit que les modalités d’application des nouvelles dispositions législatives sont fixées par décret en Conseil d’État.

Le 14 juillet 2024, le ministère de l’intérieur et des outre-mer a publié un décret n° 2024-800 du 8 juillet 2024 *pris pour l’application de l’article 70 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration et relatif à l’organisation et à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d’asile*.

Or, ce décret, non seulement fait application des dispositions faisant du juge unique le juge de droit commun en matière d’asile, mais en outre réduit les délais de convocation à l’audience en ce domaine et restreint l’obligation faite au juge de l’asile de mentionner dans sa décision les notes en délibéré produites par les parties.

C'est la décision attaquée.

## DISCUSSION

### III. **PREMIER MOYEN D'ANNULATION : non-établissement du respect des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret – irrégularité**

C'est en premier lieu au prix d'une irrégularité qu'il n'est pas établi que le décret attaqué respecte les règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret, puisque il n'est pas établi que le texte retenu par le Gouvernement n'est pas différent à la fois du projet qu'il avait soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier.

**III.1.** – En droit, et **d'une part**, l'article L. 112-1 du code de justice administrative décrit une partie des attributions administratives du Conseil d'Etat.

Notamment :

*« Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de décrets et sur tout autre projet de texte pour lesquels son intervention est prévue par les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires ou qui lui sont soumis par le Gouvernement.*

*Saisi d'un projet de texte, le Conseil d'Etat donne son avis et propose les modifications qu'il juge nécessaires. »*

Il s'en infère tout d'abord que le Conseil d'Etat doit impérativement être saisi lorsque sa consultation sur un texte est obligatoire.

Le défaut de saisine du Conseil d'Etat, alors que sa consultation était obligatoire, constitue un vice de procédure (CE, 28 décembre 2009, *Synd. de la magistrature*, n° 312314, T. pp. p. 603-604-606-608-819).

L'illégalité d'un acte dépourvu de saisine préalable du Conseil d'Etat alors qu'elle était obligatoire constitue un moyen d'ordre public CE, 17 juillet 2013, *Synd. nat. des professionnels de santé au travail*, n° 358109, Rec. p. 219).

Il s'en déduit ensuite que le pouvoir réglementaire ne peut être l'auteur de dispositions qui n'ont pas été soumises pour avis au Conseil d'Etat, si sa consultation était obligatoire.

En effet, lorsqu'un décret doit être pris en Conseil d'Etat, le texte retenu par le Gouvernement ne peut être différent à la fois du projet qu'il avait soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier (CE, 3 juin 2009, *Cimade*, n° 321841, Rec. p. 211 ; CE, 6 décembre 2017, *UNAFTC*, n° 403944, Rec. p. 351).

C'est pourquoi doit être annulé un décret qui, aux termes de la loi, devait être pris en Conseil d'Etat, mais dont plusieurs articles, indissociables de l'ensemble du texte, différent à la fois de la rédaction figurant dans le projet qui avait été soumis au Conseil d'Etat et de celle du texte adopté par ce dernier (CE, 8 février 1989, Comité national des internes et anciens internes en psychiatrie, n° 58712, au Rec.).

C'est ce qu'a en particulier jugé le Conseil d'Etat par une décision *UNICEF France* du 5 février 2020 (n° 428478, aux T.), rendue **en matière de droit des étrangers et d'asile** :

« 4. *En vertu du IV de l'article 71 de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, l'article 51 de cette loi, qui a créé l'article L. 611-6-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour l'application duquel ont été prises certaines des dispositions du décret attaqué, entre " en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat, et au plus tard le 1er mars 2019 ".*

5. *Le texte publié au Journal officiel de la République française du décret attaqué ne précise pas la date à laquelle il entre en vigueur et, à son article 6, fixe au lendemain de sa publication la date d'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi du 10 septembre 2018. Or il ressort de l'examen des pièces versées au dossier par le ministre de l'intérieur que tant le projet initial du Gouvernement que le texte adopté par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat fixaient au 1er janvier 2019 la date d'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi du 10 septembre 2018 et du décret lui-même. Par suite, l'article 6 du décret attaqué a été adopté en méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret. En revanche, le décret ne comporte pas d'autre disposition qui différencierait tant du projet initial du Gouvernement que du texte adopté par la section de l'intérieur. Il y a lieu d'annuler, par suite, l'article 6 du décret attaqué, ce dont il résulte que ce décret n'a été légalement applicable qu'à compter du 1er mars 2019, date de l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi du 10 septembre 2018 en l'absence d'autre date fixée par décret en Conseil d'Etat.* »

**D'autre part**, précisément, l'article 70 de la loi du 26 janvier 2024, modifiant l'organisation et le fonctionnement de la CNDA, a créé un article L. 131-9 du CESEDA aux termes duquel « *Les modalités d'application de la présente section sont fixées par décret en Conseil d'Etat* ».

**Par conséquent, le décret d'application des dispositions législatives modifiant l'organisation et le fonctionnement de la CNDA, prévu par l'article 70 de la loi du 26 janvier 2024, ne peut être différent à la fois du projet que le Gouvernement avait soumis au Conseil d'État et du texte adopté par ce dernier.**

**III.2.** – Au cas présent, le décret querellé a, d'après son intitulé, été « *pris pour l'application de l'article 70 de la loi no 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* ».

Le décret ne peut donc être différent à la fois du projet que le Gouvernement avait soumis au Conseil d'État et du texte adopté par ce dernier.

Il n'est pourtant pas établi que tel soit le cas.

**III.3.** – Dès lors, c'est au prix d'une irrégularité procédurale que le décret du 8 juillet 2024 a été adopté.

**L'annulation du décret est d'ores-et-déjà acquise.**

**IV. DEUXIÈME MOYEN D'ANNULATION : instauration du juge unique comme juge de principe de l'asile – violation des articles 47 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 46 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013**

C'est en deuxième lieu au prix d'une violation des articles 47 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 46 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 que l'article 4 du décret dispose que « *le président de formation de jugement statue] seul, sauf si l'affaire est inscrite ou renvoyée devant une formation collégiale* », alors même que l'article 70 de la loi du 26 janvier 2024 – dont les modalités d'application sont ici fixées –, en ce qu'il fait du juge unique le juge de droit commun de l'asile, porte une atteinte injustifiée au droit des demandeurs d'asile à un recours effectif.

**IV.1.** – En droit, et **en premier lieu**, l'article 47 de la Charte DFUE protège le droit à un recours effectif de toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés.

L'article 52 de la Charte dispose que toute restriction d'un droit reconnu par elle doit être nécessaire, adaptée et proportionnée.

Le même article ajoute que les droits que la Charte garantit doivent avoir au moins la même portée que ceux protégés par la convention EDH. À cet égard, selon la Cour de Luxembourg, l'article 47 de la Charte DFUE correspond, en son premier alinéa, à l'article 13 de la convention EDH (CJUE, 30 juin 2016, *Vasile Toma*, C-205/15, § 40).

**L'article 47 de la Charte DFUE protège donc, avec la même portée que l'article 13 de la convention EDH, le droit à un recours effectif en cas de violation des droits et libertés garantis par le droit de l'Union ; les restrictions à ce droit devant impérativement être nécessaires, adaptées et proportionnées.**

**En second lieu**, l'article 46 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale consacre le droit à un recours effectif des demandeurs d'asile contre le rejet de leur demande, devant consister en « *un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique* ».

Le considérant 60 de la même directive ajoute que celle-ci « respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte », « vise en particulier à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles [...] 47 de la charte » et « doit être mise en œuvre en conséquence ».

D'après la CJUE (CJUE, gde ch., 4 octobre 2024, CV, C-406/22), « les caractéristiques du recours prévu à l'article 46 de la directive 2013/32 doivent être déterminées en conformité avec l'article 47 de la Charte, qui constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective » ; « or l'article 47 de la Charte se suffit à lui-même et ne doit pas être précisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national pour conférer aux particuliers un droit invocable en tant que tel » ; « il ne saurait, dès lors, en aller différemment de l'article 46, paragraphe 3, de cette directive, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte » (§ 86).

Dans cette optique, « les termes « veillent à ce qu'un recours effectif prévoie un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique » doivent être interprétés en ce sens que les États membres sont tenus, en vertu de cette disposition, d'aménager leur droit national de manière à ce que le traitement des recours visés comporte un examen, par le juge, de l'ensemble des éléments de fait et de droit qui lui permettent de procéder à une appréciation actualisée du cas d'espèce » (ibid., § 87).

**L'article 46 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte DFUE, implique donc que les États membres aménagent leur droit national de telle manière que le traitement des recours contre les refus d'asile satisfasse aux exigences d'effectivité du droit au recours.**

**IV.2.** – Au cas présent, tel n'est cependant pas le cas de l'article 4 du décret du 8 juillet 2024, ensemble l'article 70 de la loi du 26 janvier 2024.

L'article 4 du décret du 8 juillet 2024 réécrit l'article R. 532-5 du CESEDA afin qu'il dispose désormais que :

« Les attributions dévolues par les dispositions du présent chapitre à la formation de jugement ou à son président sont exercées par le président de formation de jugement **statuant seul, sauf** si l'affaire est inscrite ou renvoyée devant une formation collégiale en application de l'article L. 131-7. »

Celui-ci a été pris pour l'application de l'article 70 de la loi du 26 janvier 2024, qui a modifié l'article L. 131-7 du CESEDA, lequel prévoit dorénavant que :

*« A moins que, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de formation de jugement désigné à cette fin décide, à tout moment de la procédure, d'inscrire l'affaire devant une formation collégiale ou de la lui renvoyer s'il estime qu'elle pose une question qui le justifie, les décisions de la Cour nationale du droit d'asile sont rendues par le président de la formation de jugement **statuant seul.** »*

Le pouvoir réglementaire a ainsi fait application des dispositions législatives instaurant le juge unique comme formation de jugement de principe de la CNDA.

Il s'agit là d'une véritable révolution copernicienne (ou plutôt « contre-révolution », puisqu'allant clairement dans le sens d'une régression majeure pour le droit effectif au recours des justiciables, tant le principe de la collégialité en constitue une garantie ancienne et essentielle, *a fortiori* pour des justiciables vulnérables que sont les demandeurs d'asile, comme vu *infra*).

Or, ces dispositions législatives sont contraires au droit à un recours effectif garanti par les articles 47 de la Charte DFUE et 46 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013.

**IV.2.1. – Premièrement**, il faut ici souligner que la question de l'incidence de l'instauration du principe du juge unique de l'asile sur l'effectivité du recours des demandeurs d'asile n'a été examinée ni par le Conseil constitutionnel, ni par le Conseil d'État.

En effet, d'une part, par sa décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, si le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 131-7 du CESEDA conforme à la Constitution, il n'a appréhendé la portée de ces dispositions que sous l'angle du droit à un procès équitable, des droits de la défense, et du principe d'égalité devant la justice (§§ 243-244).

Or, le droit à un recours juridictionnel effectif est une notion constitutionnelle distincte de celle des droits de la défense (Cons. const., décision 2006-540 DC du 27 juillet 2006, § 11).

D'autre part, dans son avis n° 406543 du 26 janvier 2023 sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, l'Assemblée générale du Conseil d'État a seulement lu le projet de texte à l'aune des exigences de la convention de Genève, de la « directive procédures » et des principes généraux du droit à un procès équitable.

Or sur ce dernier point, il est tout aussi constant que le droit à un procès équitable n'épuise pas le sujet du droit à un recours effectif (CE, 6 juin 2007, *Baghdali*, n° 292076, T. pp. 735-850-883).

La question de la conformité du principe du juge unique en matière d'asile avec le droit à un recours effectif reste donc, à ce jour, entièrement posée.

**IV.2.2. – Deuxièmement**, l'appréciation du respect du droit à un recours effectif par le principe du juge unique de l'asile suppose au préalable de prendre en considération l'importance particulière que revêt la collégialité à la CNDA.

**IV.2.2.1.** – La réforme de la composition de la formation de jugement du juge de l'asile a été présentée, tour à tour, comme un « *changement de paradigme* » (CNCDH, Avis A-2024-7, § 113), un élément « *inquiétant* » (Défenseur des droits, Avis n° 23-02 du 23 février 2023, p. 11), une « *rupture radicale* » (L. Megahed, « La généralisation du juge unique - Une réforme risquée de la Cour nationale du droit d'asile ? », RFDA 2024. 277), voire une « *rupture avec une tradition républicaine constante* » (Universitaires et organisations, Contribution extérieure auprès du Conseil constitutionnel sur la saisine n° 2023-863 DC, p. 1).

**IV.2.2.2.** – En effet, de manière générale, les juridictions françaises, et singulièrement les juridictions administratives, statuent historiquement en **formation collégiale**.

Comme exposé par Pierre-Louis Roederer devant le Corps législatif en vue de l'adoption de la loi du 28 pluviôse an VIII, « *administrer doit être le fait d'un seul homme, et **juger, le fait de plusieurs*** ».

La Président Labetoulle a souligné que la tradition française « *est que les jugements sont rendus non par un juge unique, mais par un collège de juges statuant à la majorité* », et que la collégialité « **doit demeurer le principe** » car, loin d'être une simple modalité d'organisation, « *elle est aussi, pour les magistrats, un esprit, une façon d'être, une discipline* » (D. Labetoulle, commentaire sous l'art. L. 3 du CJA).

Le Professeur Chapus a de son côté mis en exergue que la collégialité des juridictions administratives constitue « *une garantie de bonne justice* », puisqu'elle est, pour les juges chargés de régler le contentieux administratif, « *une condition de leur indépendance dans leurs rapports avec le plus puissant et le plus constant de leurs justiciables, c'est-à-dire avec l'administration* ». À quoi s'ajoute que la collégialité « *permet aux juges d'être mieux éclairés (par le débat qu'elle impose de fait), [...] accroît les chances d'impartialité des membres du tribunal (qui sont en situation de se contrôler les uns les autres) et [...] est de nature à renforcer l'autorité morale du jugement, nécessairement par (au moins) une majorité* » (R. Chapus, « Droit du contentieux administratif », Montchrestien, 13<sup>e</sup> éd., § 53).

C'est pourquoi le Président Odent estimait que « *la solution du juge unique qui peut paraître expédiente est, en effet, en contentieux administratif, une solution détestable. Une délibération sérieuse, aboutissant à un jugement offrant des garanties d'indépendance et d'impartialité aux justiciables, implique nécessairement que plusieurs personnes soient consultées, discutent de leurs points de vue respectifs et dégagent une majorité* » (R. Odent, « Contentieux administratif », t. 1, Dalloz, p. 727).

L'éminent Président de la Section du contentieux a eu, dans ce constat sans ambages, un illustre prédécesseur puisque pour Montesquieu, le juge unique « *ne peut avoir lieu que dans le gouvernement despotique* », puisqu'il « *peut abuser de son pouvoir* » (« De l'esprit de lois », Livre VI, Chapitre VII, *Du magistrat unique*).

**La collégialité des formations de jugement revêt donc une importance capitale dans le contentieux administratif.**

**IV.2.2.3.** – Cette exigence de collégialité revêt, en outre, une singularité irréductible et une portée déterminante dans le contentieux spécifique de l'asile.

D'une part, c'est ce que retient la jurisprudence du Conseil d'Etat lui-même.

Par une ordonnance Assoc. ELENA France du 8 juin 2020 (n° 440717), le juge des référés du Conseil d'État a ainsi suspendu l'exécution de dispositions par lesquelles le pouvoir réglementaire avait généralisé le juge unique à la CNDA dans le contexte de la crise sanitaire, cela eu égard notamment à « *la particulière importance que revêt, pour les demandeurs d'asile, la **garantie** d'un examen de leur recours par une formation collégiale* ».

La collégialité de l'examen du recours du demandeur d'asile a donc clairement été reconnue et soulignée ici comme **une garantie**.

Cela tient à plusieurs facteurs bien connus faisant la spécificité du contentieux de l'asile :

- les requérants sont, en général, en situation de vulnérabilité et le régime de la preuve est nécessairement adaptée à cette vulnérabilité, car il est évidemment difficile pour un demandeur d'asile ayant dû fuir son pays en raison de risques de persécutions de s'en préconstituer la preuve (voir not. en ce sens, CEDH, 10 octobre 2013, *K.K. contre France*, n° 18913/11 ; CEDH, 20 juillet 2010, *N. contre Suède*, n° 23505/09, §53) ;
- pour autant, la CNDA est juge de premier et dernier ressort de la demande d'asile ; autrement dit, un seul juge de **pleine juridiction** examinera le recours du demandeur débouté par l'Ofpra, ce qui rend d'autant plus nécessaire que ce recours soit entouré de garanties quant à son effectivité ;
- l'une de ces garanties, assurée à travers la collégialité, tient à la présence dans la formation de jugement collégiale d'un membre du Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR)<sup>1</sup> ;
- les juges siégeant à la CNDA ont des parcours et viennent d'horizons très divers, ce qui constitue évidemment une richesse ; mais ils ont aussi une expérience et une formation très variables, beaucoup n'étant pas à l'origine des spécialistes de ce contentieux aux très fortes spécificités et aux enjeux cruciaux pour les requérants ; le croisement des regards, des points de vue, des connaissances, notamment sur l'appréhension des situations géopolitiques mais aussi personnelles des requérants, que permet la collégialité constitue donc une garantie particulièrement essentielle pour les requérants, surtout s'agissant (cela a été souligné) de la part d'un juge de pleine juridiction statuant en premier et dernier ressort ;

---

<sup>1</sup> L'article 29 de la directive 2013/32 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 est spécifiquement dédié au rôle du HCR et son c) prévoit que le HCR est autorisé « à donner son avis, dans l'accomplissement de la mission de surveillance que lui confère l'article 35 de la convention de Genève de 1951, à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande de protection internationale et à tout stade de la procédure », ce qui dans la procédure d'asile en France se traduisait par la présence d'un membre du HCR dans la formation de jugement – ce qui constitue incontestablement une garantie essentielle quant à la maîtrise des problématiques géopolitiques spécifiquement posées par le contentieux de l'asile.

- si la procédure devant la CNDA est, certes, une procédure écrite, la place de l'oralité et du recueil des explications du requérant lors de l'audience est, là encore, spécifique et déterminante, de sorte que l'on peut, de fait, considérer que l'instruction se poursuit à l'audience ; ce qui renforce là encore l'importance d'une audience se déroulant devant une juridiction collégiale. Le Rapport du groupe de travail qu'avait présidé en 2011 le Président Vigouroux et qui avait conduit à améliorer les garanties des demandeurs dans la procédure devant la CNDA relevait en ce sens que : « *l'audition du demandeur d'asile pendant l'audience et les réponses qu'il apporte aux questions qui lui sont posées par les membres de la formation de jugement constituent, de fait, une incontestable prolongation de l'instruction du dossier. Et cette phase s'avère, du reste, dans la quasi-totalité des cas, tout à fait décisive sur l'issue qui est donnée au recours. Une part essentielle de la recherche de la vérité propre au contentieux de l'asile repose, en effet, sur le recueil de la parole du demandeur d'asile et celle-ci apparaît le plus souvent déterminante pour asseoir ou, au contraire, mettre en doute la crédibilité de son récit.* ».

Or, à l'évidence, cette phase déterminante ne revêt absolument pas la même nature de garantie selon qu'elle se déroule devant une formation collégiale, comprenant un membre du HCR, susceptible de croiser les regards et les questions sur le récit du demandeur ainsi que sur l'appréciation de ses éléments, ou devant un juge unique condamné à soliloquer sur les questions souvent très délicates et aux enjeux considérables posés par un dossier d'asile.

C'est l'ensemble de ces éléments qui a convaincu le juge des référés du Conseil d'Etat de consacrer l'importance particulière de la collégialité devant la CNDA et d'y voir une garantie pour les demandeurs d'asile.

Concomitamment, par une décision *Ibrahimi* du 3 juin 2020 (n° 421888, T. pp. 614-616-954), le Conseil d'Etat a consacré le contrôle, par le juge de cassation, du refus du juge unique de l'asile de ne pas renvoyer une affaire à une formation collégiale. Comme éclairé par les conclusions de la rapporteure publique, ce contrôle vise à inciter le juge unique de l'asile à s'interroger de manière systématique sur l'opportunité d'un renvoi de l'affaire en formation collégiale, le délibéré en formation collégiale constituant là encore une « *garantie* » pour le requérant.

D'autre part, c'est ce que relève la doctrine unanime, qui met en lumière l'importance essentielle de la collégialité échevine du juge de l'asile.

**Sur la collégialité en tant que telle**, il est considéré qu'elle matérialise « la pierre angulaire de la **conception française** du contentieux du droit d'asile » (L. Megahed, « La généralisation du juge unique - Une réforme risquée de la Cour nationale du droit d'asile ? », RFDA 2024. 277).

En effet, « une formation de jugement auprès de la CNDA est moins en charge de l'examen des pièces justificatives présentées au soutien de la demande que de l'établissement d'un dialogue avec le demandeur d'asile. Les questions posées par les membres de la formation de jugement et les réponses qui leur sont apportées par le demandeur, sont indispensables à l'appréciation de son récit. Partant, ces questions jouent un rôle déterminant pour se prononcer sur le droit du demandeur à la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire. Dès lors, la suppression de la collégialité risque d'altérer significativement la richesse des échanges avec le demandeur durant l'audience. Cet échange lors de l'audience aborde régulièrement des situations douloureuses, voire très intimes, lorsque la demande d'asile est, par exemple, liée à des situations telles que des sévices subis, le refus d'un mariage forcé ou la pénalisation de l'homosexualité. Un regard collégial est absolument nécessaire pour apprécier ces situations dans toute leur complexité. Le recours au juge unique vide de sa substance le délibéré qui constitue un gage d'impartialité de la justice. Le principe doit demeurer la collégialité, et le juge unique l'exception. Inverser cette logique est un risque majeur » (Défenseur des droits, Avis n° 23-02 du 23 février 2023, p. 12).

On retrouve là exprimées, quelque 12 ans plus tard, exactement les mêmes préoccupations que celles identifiées par le Rapport Vigouroux<sup>2</sup>.

Devant le juge de l'asile, « il ne s'agit en effet que très rarement d'un débat juridique car, le plus souvent, la seule question posée est celle de la crédibilité du récit du requérant. Les formations collégiales actuelles permettent de confronter les points de vue de trois personnes aux parcours, positionnements idéologiques ou philosophiques et sensibilités différents. C'est essentiel pour assurer la qualité et la crédibilité des décisions rendues car « protéger » ou « ne pas protéger » n'est pas une décision neutre et suscite souvent de vrais débats au sein de la formation de jugement. Le risque du juge unique est que sa seule opinion, fondée sur son seul vécu et sa seule perception, ne le conduise à « trop » ou « pas assez » protéger » (X. Vandendriessche, « Non le juge unique n'est pas la solution pour améliorer l'efficacité du contentieux de l'asile », AJDA 2023. 521).

---

<sup>2</sup> Mais entretemps, les logiques utilitaristes de gestion de flux et de stock ont nettement progressé, en même temps que refluit la nécessité de préserver les garanties essentielles à la spécificité du contentieux de l'asile.

Contrairement aux apparences, « la Cour n'a pas besoin de trancher plus vite. Elle a au contraire besoin du temps et des moyens nécessaires à un « bon » jugement pour éviter les erreurs. Ses juges ont besoin d'interroger, parfois longuement, le requérant pour comprendre sa situation et évaluer son droit à être protégé. Ils ont besoin de délibérer collégalement, l'expérience et le regard de chacun des trois juges pouvant éclairer un élément nouveau du dossier, et ainsi susciter comme lever le doute, qui préside souvent à l'analyse des récits complexes et douloureux qui leur sont soumis au quotidien. Les presser de juger plus vite ne fera que multiplier les erreurs de jugement, aujourd'hui rares grâce à leur capacité à résister, au quotidien, à la pression du nombre de dossiers à passer dans la journée. Le juge unique n'est pas mieux armé que la formation collégiale pour faire face à cette incitation permanente à aller plus vite et à juger un maximum des treize dossiers dont l'on attend chaque jour – contre toute bon sens – la conclusion. De nombreux éléments conduisent également à penser que le juge unique ne pose pas autant de questions et ne va pas aussi loin dans l'échange avec le demandeur d'asile qu'une formation de trois juges » (R. Maurel, « Réforme de l'asile : pour un moratoire sur la CNDA », Observatoire de l'éthique publique, novembre 2023, pp. 8-9).

Ainsi, « en **inversant le principe**, le demandeur d'asile ne fera plus face qu'à deux interlocuteurs dans le cadre de sa demande d'asile : il sera entendu par un seul officier de protection de [l'OFPPRA], puis par un seul juge devant la CNDA » (CNCNDH, Avis A-2024-7, § 115). La mise en garde précitée de Pierre-Louis Roederer est ainsi ignorée : la collégialité du juge contrôlant l'administration ne sera plus là pour contrebalancer la solitude de l'administrateur.

C'est pourquoi nombreux sont ceux à considérer que « la collégialité participe [...] à la **réalisation du droit constitutionnel de l'asile** » (Universitaires et organisations, Contribution extérieure auprès du Conseil constitutionnel sur la saisine n° 2023-863 DC, p. 4).

**Quant à l'échevinage du juge de l'asile**, à travers la présence déjà évoquée d'un membre du HCR dans la formation collégiale, ce choix « *comme principe de fonctionnement de la CNDA lui a permis de forger une identité particulière* » (L. Megahed, « La généralisation du juge unique - Une réforme risquée de la Cour nationale du droit d'asile ? », RFDA 2024. 277).

En effet, « la collégialité échevinée constitue une tradition française en matière d'asile depuis la ratification de la Convention de Genève. Effectivement, en 1952, la France devait choisir entre deux modèles. Le premier confère « une protection internationale au travers de l'activité déployée par la Société des Nations, puis par les Nations unies ». Le second est « celui d'une protection assurée au niveau national ». Le Parlement a cherché à trouver un compromis à travers l'adoption d'un modèle hybride. Ce dernier consiste à attribuer compétence à un établissement national (l'OFPRA) pour statuer sur les demandes d'asile et en instituant une commission de recours, composée d'un membre du Conseil d'État en qualité de président, un représentant du conseil de l'OFPRA et un représentant du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). À l'issue de la réforme réalisée par la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 et jusqu'à présent, le représentant de l'OFPRA a été remplacé par une personnalité qualifiée, nommée par le vice-président du Conseil d'État sur proposition de l'un des ministres représentés au conseil d'administration de l'OFPRA. De même, le représentant du HCR a été remplacé par une personnalité qualifiée, de nationalité française, nommée par le HCR sur avis conforme du vice-président du Conseil d'État. [...] L'échevinage des formations de jugement à la CNDA permet de rendre les délibérations particulièrement riches et constructives. Les membres assesseurs sont sélectionnés en fonction de leur spécialisation et compétences dans les domaines juridiques ou géopolitiques. Par ailleurs, la présence d'un assesseur désigné par le HCR est une spécificité propre à la Cour. Il s'agit de la seule juridiction qui associe un représentant d'une instance internationale à « l'exercice d'une mission de souveraineté nationale ». C'est cette originalité assez remarquable de la formation de jugement qui fait de la CNDA « la plus importante juridiction administrative de France ». L'adoption du juge unique comme la formation compétente de principe constitue ainsi une mesure incohérente avec l'histoire et les spécificités de la CNDA » (ibid.).

En outre, « seuls les juges assesseurs HCR bénéficient, en interne, de formations fréquentes et mises à jour concrètes des situations géopolitiques. Ils sont parfois les seuls, à l'audience, à maîtriser concrètement les faits et menaces géopolitiques allégués par les requérants. Les présidents – uniques ou non – et juges nommés par le Conseil d'État (« assesseurs CE ») ne peuvent, en pratique, que très rarement assister aux « cafés d'actualité » organisés par la Cour et ne maîtrisent parfois pas l'actualité des situations par pays. Tel est particulièrement le cas des présidents vacataires et des juges assesseurs CE, qui sont tous vacataires et viennent seulement de temps à autre à la Cour en marge de leurs autres activités. La généralisation du juge unique, qui devrait majoritairement demeurer vacataire, n'améliorera pas cette situation, puisqu'un président vacataire en poste depuis six mois peut devenir juge unique. En supprimant ou en réduisant la présence des juges HCR à portion congrue, la réforme risque ainsi de donner quartier libre à des juges non formés à certains enjeux, parfois rétifs à la procédure orale lorsqu'ils ont mené toute leur carrière en juridiction financière, et occasionnellement sensibles à la culture de l'accélération des audiences qui règne à la Cour » (R. Maurel, « Réforme de l'asile : pour un moratoire sur la CNDA », Observatoire de l'éthique publique, novembre 2023, p. 9).

Le véritable problème « réside dans la généralisation et non dans la formation unique en elle-même. **C'est bien le passage du principe de collégialité et de l'exception du juge unique à un principe de juge unique et d'une exception de collégialité qui pose problème, compte tenu notamment de la spécificité du droit d'asile.** Rappelons en ce sens que la mise en place d'une juridiction spécialisée dans le contentieux de l'asile a pour but de veiller au respect de la Convention de Genève de 1951, qui préconise une protection internationale consistant à attribuer le statut de réfugié à tout ressortissant étranger persécuté dans son pays en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social, ou de ses opinions politiques. L'Union européenne a également élargi les catégories de personnes concernées pouvant bénéficier d'une protection dite subsidiaire. Celle-ci est attribuée aux ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas les conditions d'obtention du statut de réfugié, mais justifient d'être exposés dans leurs pays d'origine à la peine de mort, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, à une menace grave et individuelle contre leur vie ou leur personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultante d'une situation de conflit armé interne ou international. Ce contexte relève déjà la première spécificité du droit d'asile, celle de la vulnérabilité des personnes concernées. Le but étant la protection d'un public vulnérable, au-delà des éléments matériels des dossiers, la décision d'accorder ou non la protection est essentiellement fondée sur l'évaluation de la véracité du récit avancé par les demandeurs d'asile. L'appréciation de la crédibilité du récit comme preuve de la vulnérabilité des demandeurs constitue ainsi la seconde spécificité du droit d'asile. À cet égard, dans son avis à propos du projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », la Défenseure des droits souligne qu'une « formation de jugement auprès de la CNDA est moins en charge de l'examen des pièces justificatives présentées au soutien de la demande que de l'établissement d'un dialogue avec le demandeur d'asile ». En effet, le contentieux d'asile devant la CNDA est en principe agencé de manière à favoriser des échanges utiles avec le demandeur d'asile permettant par la suite un débat constructif entre les membres de la formation collégiale échevinée. Les audiences se déroulent d'abord avec une présentation de chaque dossier par un rapporteur, suivi par la traduction des axes principaux au demandeur dans une langue qu'il maîtrise, ensuite l'établissement d'un échange oral entre ce dernier et les juges, permettant d'évaluer la véracité de son récit, et enfin l'intervention de son avocat, puis la décision de son éligibilité. Si l'échange entre le demandeur d'asile et les membres de la formation de jugement s'avère indispensable pour l'évaluation de son récit, son déroulement devant une formation collégiale et échevinée est plus important encore. D'une part, la collégialité assure que le demandeur soit suffisamment « écouté et interrogé » puisqu'elle nécessite un échange entre chacun des trois juges et le requérant. D'autre part, l'échevinage de la formation permet une délibération efficace puisque l'expérience et le regard différent de chacun des trois juges contribuent à « éclairer un élément nouveau du dossier, et ainsi susciter comme lever le doute, qui préside souvent à l'analyse des récits complexes et douloureux qui leur sont soumis au quotidien ». Par ailleurs, il arrive « souvent à un juge de changer d'opinion au cours d'une discussion, à la faveur des questions posées par un autre juge et des réponses apportées par le requérant ». Certes, la généralisation

*de la formation à juge unique n'empêche pas le dialogue entre le juge et le requérant, mais elle « risque d'altérer significativement la richesse des échanges avec le demandeur durant l'audience ». Si les lois de 2015 et 2018 ont justifié la compétence du juge unique à la CNDA par son intervention pour des affaires considérées comme étant simples, il est difficile de concevoir cette exception comme règle générale puisque cela constituera une négation de la complexité de principe inhérente au domaine du contentieux de l'asile. La compétence du juge unique n'est pas à remettre en cause, mais sa généralisation renforcera les probabilités de passer outre à des éléments que la réflexion collective garantie par la collégialité peut relever » (L. Megahed, « La généralisation du juge unique - Une réforme risquée de la Cour nationale du droit d'asile ? », RFDA 2024. 277).*

Et cela alors que, il faut en être conscient, « [des] décisions hâtives ou une connaissance obsolète de la situation dans un pays [peuvent] emporter des conséquences d'une gravité irréversible pour le justiciable » (Conférence des bâtonniers, Contribution extérieure auprès du Conseil constitutionnel sur la saisine n° 2023-863 DC, p. 11).

La « corde de rappel » de la collégialité a, c'est une certitude, une importance particulièrement éminente et sans doute spécifique dans le contentieux de l'asile.

**Au total, la collégialité échevine du juge de l'asile, gage de qualité de la justice rendue en la matière, participe donc sans conteste de l'effectivité du droit au recours garanti aux demandeurs d'asile.**

Sachant, il faut le redire, que la CNDA constitue le juge de premier et dernier ressort de l'asile, et est ainsi la seule juridiction à procéder à un « *examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique* » au sens de l'article 46 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013.

Toute atteinte à l'effectivité de ce recours doit ainsi être strictement nécessaire, adaptée et proportionnée.

**IV.2.3.** – Or, **troisièmement**, tel n'est nullement le cas de la réforme présentement contestée.

Celle-ci est fondée sur quatre motifs : l'augmentation du nombre de recours en matière d'asile depuis plusieurs années, la longue durée des délais de jugement, les difficultés liées à la répartition des compétences entre les formations de jugement, et la complexité inférée par la territorialisation de la CNDA.

Ces motifs, pris séparément ou ensemble, ne justifient cependant nullement l'instauration du principe du juge unique de l'asile.

Sur l'augmentation du nombre de recours en matière d'asile, l'étude d'impact du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration indique que le nombre de recours devant la CNDA est passé de 36.362 en 2012 à 68.243 en 2021 (p. 281).

Néanmoins, les chiffres de la même étude d'impact montrent également que la CNDA n'est pas dépassée par cet afflux, et arrive à l'absorber en l'état. Ainsi, la Cour a rendu 37.350 décisions en 2012 et 68.403 en 2021. L'étude d'impact souligne elle-même que « *La CNDA a ainsi réussi à parvenir à un équilibre entre les recours et les décisions rendues* » (pp. 281-282).

Les chiffres du Sénat (rapport sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, p. 160) montrent même que la CNDA va au-delà de la simple absorption du flux, avec en 2022 un *ratio* recours/décisions de 109 % (67.142 décisions rendues pour 61.552 recours enregistrés). Le « stock » d'affaires en instance a même diminué de 25 % en quatre ans (36.868 en 2018 contre 27.763 en 2022).

Ces ordres de grandeurs sont corroborés par les données figurant dans le Rapport annuel du Conseil d'Etat pour 2023 (pp. 68 et s.), qui pointe en particulier « *une réduction de près de moitié du nombre de recours en attente de jugement depuis plus d'un an au sein de la juridiction ramené à 8,6 % fin 2023 contre 16,7 % fin 2022* ».

Le Rapport relève encore que « *le taux de couverture s'élève à 103 %, ce qui a permis de réduire à nouveau le nombre d'affaires en attente d'être jugées. Avec 26 132 affaires en instance fin 2023, **la Cour dispose désormais de l'équivalent de moins de 5 mois d'activité.*** ».

Et le Rapport annuel pointe encore que « *Les délais de jugement ont continué à évoluer favorablement en 2023. Le délai prévisible moyen (DPM) s'établit à 4 mois et 22 jours, soit une baisse de 7 jours par rapport à 2022. Le délai moyen constaté (DMC), seul indicateur pertinent pour évaluer l'atteinte des objectifs tels que fixés par le législateur, s'établit à 6 mois et 3 jours contre 6 mois et 16 jours fin 2022. Le DMC par type de procédure s'élève à 6 mois et 26 jours pour les affaires à juger selon la procédure normale, contre 7 mois et 5 jours fin 2022 et à 4 mois et 29 jours pour les affaires à juger selon la procédure accélérée, contre 5 mois et 8 jours fin 2022* ».

« *Le délai prévisible moyen de jugement (DPM) diminue : fin 2023, il a atteint 4 mois et 22 jours contre 4 mois et 29 jours fin 2022. Le délai moyen constaté (DMC) s'est à nouveau amélioré en 2023. Il baisse de 13 jours par rapport à 2022 et passe à 6 mois et 3 jours.* »

Ainsi, **à ce rythme et à droit constant, la CNDA aurait soldé l'intégralité de son « stock » d'affaires en instance en 2027-2028** (R. Maurel, « Réforme de l'asile : pour un moratoire sur la CNDA », Observatoire de l'éthique publique, novembre 2023, p. 5).

On avoue ne pas voir ce qui rendrait donc nécessaire d'inverser le principe de la collégialité, dont le Rapport met en lumière qu'elle représente aujourd'hui 53 % des affaires (considérées comme sérieuses, donc) pour 32 % d'ordonnances et 15 % de décisions après une audience à juge unique.

Le nombre ou le flux de dossiers ne paraît, au contraire, nullement justifier l'instauration du principe du juge unique pour les affaires relevant jusqu'à présent de la collégialité, soit environ la moitié, qui ont donc jusqu'ici nécessairement été regardées comme exigeant cette garantie eu égard à la difficulté et aux enjeux des dossiers puisque, dans le dispositif antérieur au décret attaqué, la Cour disposait déjà d'instruments plus que suffisants lui permettant de traiter à juge unique un grand nombre de dossiers (47 %).

Sous ce rapport, les éléments statistiques ressortant des différentes sources citées et notamment du Rapport annuel du Conseil d'Etat tendent bien à démontrer **l'absence de justification, voire même le caractère contre-productif** au regard des objectifs censément poursuivis, du renversement du principe de la collégialité.

En effet, soit il s'agit de faire relever du juge unique des dossiers qui, au regard de leur complexité et de leur sérieux, nécessitent sans conteste la garantie de la collégialité, et cela emporte donc clairement une dégradation des garanties des demandeurs d'asile au regard de leur droit à un recours effectif contraire aux textes précédemment rappelés et sans que les considérations de stock ou de délai ne le commandent en rien ; soit, il s'agit de soumettre systématiquement à un premier examen à juge unique un nombre important de dossiers (environ 50 %) qui appellent la collégialité, avec un risque majeur de déperdition (car il est certain que le juge unique ne renverra pas dans tous ces cas à la formation collégiale qui aurait été directement saisie dans l'état antérieur du droit positif) et/ ou d'allongement inutile des délais, la saisine de la juridiction collégiale étant alors précédée d'une phase d'examen à juge unique en réalité superfétatoire.

Cela revient, en quelque sorte, à présumer a priori que les recours des demandeurs d'asile ne sont pas assez sérieux pour appeler un examen par une formation collégiale<sup>3</sup>, ce qui apparaît aussi condamnable sur le principe que concrètement erroné et au final source d'alourdissement de la procédure par rapport au droit antérieur (puisque cela signifie que le juge unique, saisi par principe, devrait logiquement renvoyer le dossier vers une formation collégiale dans un nombre de cas beaucoup plus important que c'était le cas auparavant).

Ceci étant posé, si l'on en revient aux délais de jugement, qui s'améliorent donc incontestablement comme vu *supra*, ils s'expliquent en outre principalement, d'après l'étude d'impact du projet de loi, par un taux de renvoi important à la CNDA (p. 282).

Mais, tout d'abord, la majorité des renvois sont liés à une absence de l'avocat et surtout du requérant (p. 282 de l'étude d'impact). Or, cette problématique est indépendante de la composition de la formation de jugement.

Ensuite, l'autre cause importante de renvoi est la commission d'erreurs de procédure (p. 282 de l'étude d'impact). Néanmoins, ce motif ne justifie en rien de mettre fin à la collégialité comme principe, cette problématique pouvant être résolue par une meilleure répartition des compétences entre juge unique et formation collégiale, ou par une clarification du critère de cette répartition.

---

<sup>3</sup> A rebours de l'exhortation de Mme A. Bretonneau dans ses conclusions sur CE 10 février 2016, n° 373529, dans lesquelles elle relevait que « les demandeurs bénéficiant d'une présomption de sérieux de leur demande d'asile tant que celle-ci n'a pas été définitivement rejetée ».

Enfin, les autres causes de renvoi sont l'absence d'un des membres de la formation de jugement, ou l'heure tardive d'audiencement (p. 282 de l'étude d'impact).

Toutefois, d'une part, l'absence d'un membre de la formation de jugement ne représente la cause que de 5 % des renvois (p. 282 de l'étude d'impact), ce qui est à l'évidence trop peu pour justifier la suppression du principe de collégialité.

D'autre part, le renvoi pour heure tardive ne représente la cause que de 4 % des renvois (p. 282 de l'étude d'impact).

Surtout, cette problématique est précisément symptomatique d'une audience excessivement lourde, où les rôles se retrouvent chargés de treize affaires par jour en moyenne (R. Maurel, « Réforme de l'asile : pour un moratoire sur la CNDA », Observatoire de l'éthique publique, novembre 2023, p. 9), ce qui s'avère souvent excessif car la complexité des affaires inscrites au rôle exige un examen attentif du recours par la formation de jugement.

Les délais de traitement des recours « relativement longs » devant la CNDA se justifient par la complexité et la sensibilité des dossiers : les juges ont besoin de suffisamment de temps, non seulement pour les étudier, mais aussi pour interroger les demandeurs d'asile. Les questions posées sont régulièrement de l'ordre de l'intime. Pour y répondre, les requérants sont obligés d'aborder des événements douloureux et des traumatismes : la violence, la torture, des sévices subis, le refus d'un mariage forcé ou la répression de l'homosexualité.

Afin d'éviter le renvoi, la solution serait donc de réduire le nombre d'affaires inscrites à l'ordre du jour et non pas la généralisation de la formation à juge unique.

L'inversion du principe de collégialité fait au contraire peser tout le poids d'accélération sur un seul juge. Cela pourrait dès lors accroître les probabilités d'erreurs de jugement sans bénéficier du « cliquet de sécurité » que constitue la collégialité (le seul recours étant alors la formation d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat).

Par conséquent, la généralisation du juge unique risque de peser sur la qualité de la justice rendue. Ce qui traduit l'« *approche comptable* » de la réforme présentement en litige (Défenseur des droits, Avis n° 23-02 du 23 février 2023, p. 12).

Surtout, les délais de jugement ne s'expliquent aucunement par le fait que la formation de jugement est en principe collégiale. En effet, il ressort des chiffres du Sénat (rapport sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, p. 160) que, nonobstant le cas des ordonnances, **le juge unique met plus longtemps à juger que la formation collégiale**. En effet, en 2022, le délai de jugement du juge unique était de 8 mois et 11 jours, contre 7 mois et 27 jours pour la formation collégiale.

Quant aux difficultés liées à la répartition des compétences entre les formations de jugement, l'étude d'impact (p. 285) critique le fait que le critère de cette répartition repose uniquement sur le type de procédure suivi devant l'OFPPRA, sans prise en compte de la difficulté du dossier (un dossier complexe pouvant être jugé à juge unique ou collégial, selon que le recours a été présenté sous 90 jours ou non).

Pour autant, si le vice à parer est celui d'une décorrélation entre la difficulté de l'affaire et la composition de la formation de jugement, il convient alors d'améliorer ce critère, sans qu'il soit justifié de renverser le principe de collégialité en nivelant par le bas l'effectivité du droit au recours de tous les demandeurs d'asile.

Aussi, si le Sénat (rapport sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, p. 163) s'est en outre prévalu de ce que la CNDA connaît un nombre important de dossiers présentant des demandes stéréotypées émanant de pays sans réelles difficultés géopolitiques ne justifiant pas mobilisation d'une formation collégiale, ces recours sont justement traités dans le cadre des ordonnances... donc déjà à juge unique. L'argument est donc tautologique et inapte à rendre nécessaire et proportionné le renversement du principe de la collégialité.

S'agissant enfin de la complexité inférée par la territorialisation de la CNDA, selon laquelle il serait difficile de réunir suffisamment d'assesseurs en province pour organiser des audiences collégiales, cette circonstance, à la supposer même établie pour les besoins de la discussion, ne saurait certainement pas justifier un amoindrissement notable du droit fondamental des demandeurs d'asile d'être jugé par une formation collégiale échevinée, seule à même de garantir l'effectivité de leur recours.

Au demeurant, l'instabilité et les évolutions géopolitiques, fréquentes dans les pays d'origine des demandeurs d'asile, aboutissent régulièrement à ce que des situations regardées comme relativement stables ou ne posant pas de difficultés particulières d'appréciation connaissent soudainement des changements ou des bouleversements appelant une acuité particulière et une actualisation rapide de la grille d'analyse. Sous ce rapport, aussi, la collégialité constitue un facteur déterminant de sécurité juridique.

Il ne fait aucun doute, sous ce rapport, que le gain supposé de la territorialisation pour les requérants (qui reste sans doute à démontrer) ne contrebalance absolument pas la dégradation de l'effectivité de leur droit au recours résultant de la remise en cause du principe de la collégialité.

Le recours présentement formé par de nombreuses associations dont la vocation est d'accompagner et d'assister les demandeurs d'asile en est, au demeurant, l'expression éclairante. Il ne fait aucun doute que pour les demandeurs d'asile, la garantie première et essentielle tient à la collégialité de la formation de jugement comprenant un membre du HCR.

Et en tout état de cause, cette allégation concernant l'incompatibilité supposée de la territorialisation avec le maintien du principe de collégialité n'est qu'une projection purement hypothétique, qui devrait à tout le moins s'essayer à l'épreuve des faits avant qu'il puisse être tenu pour acquis que l'organisation d'audiences en formation collégiale serait matériellement impossible ou même très difficile en dehors de Montreuil.

Quoi qu'il en soit, il s'agit là d'un argument expédient et organisationnel qui ne saurait, en l'absence d'une quelconque nécessité impérieuse, servir de justification au renversement du principe de la collégialité.

**Au bilan, la suppression du principe du juge de l'asile statuant en formation collégiale caractérise donc une atteinte substantielle à l'effectivité du recours des demandeurs d'asile, qui n'est ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée.**

Et il n'est besoin d'insister longuement sur le fait que la possibilité ouverte au juge unique de renvoyer une affaire à la formation collégiale si l'affaire « pose une question qui le justifie » est, d'une part, prévue en des termes trop vagues, en sorte que nombre d'affaires qui auraient nécessité un jugement en formation collégiale seront malgré tout traitées à juge unique sans que le contrôle de « l'usage abusif » par le juge de cassation ne soit suffisant.

D'autre part, l'expérience montre empiriquement les très grandes limites de cette faculté, puisque dans le dispositif antérieur dans lequel le juge unique, sans constituer le principe, était concrètement mis en œuvre dans un nombre important d'affaires, les cas de renvoi vers une formation collégiale restaient rares.

Ce n'est malheureusement pas une statistique mentionnée dans le Rapport annuel du Conseil d'Etat, mais c'est ce qui ressort de la pratique des avocats et des associations accompagnant les demandeurs d'asile.

Enfin, le pourvoi en cassation ne paraît malheureusement pas une voie de recours permettant d'assurer globalement la garantie du droit des demandeurs d'asile à un recours effectif. Comme cela ressort là encore du Rapport annuel du Conseil d'Etat pour 2023 (p. 74), le taux de pourvoi contre les décisions de la CNDA n'est que de l'ordre de 1%, et seulement 40 décisions de la CNDA (sur plus de 65000) ont été censurées en 2023 (la plupart sur des pourvois de l'OFPPRA).

Il est donc illusoire de penser que le pourvoi en cassation puisse constituer un instrument permettant effectivement d'apporter un remède dans les nombreux cas dans lesquels la collégialité n'aura pas été mise en œuvre alors que cela aurait dû être le cas au regard des questions posées par le recours.

**IV.3.** – Pour toutes ces raisons, c'est donc au prix d'une violation des articles 47 et 52 de la Charte DFUE et 46 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 que l'article 4 du décret du 8 juillet 2024, ensemble l'article 70 de la loi du 26 janvier 2024, ont généralisé le juge unique comme juge de principe des recours en matière d'asile.

**Le décret sera en conséquence annulé.**

**V. TROISIÈME MOYEN D'ANNULATION : réduction à quinze jours du délai de convocation des parties à l'audience à juge unique – erreur de droit – erreur d'appréciation – méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 – violation des articles 47 et 52 de la Charte DFUE et 46 de la directive 2013/32/UE**

C'est en troisième lieu au prix d'une erreur de droit, d'une erreur d'appréciation, d'une méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et d'une violation des articles 47 et 52 de la Charte DFUE et 46 de la directive 2013/32/UE que l'article 11 du décret dispose que « *L'avis d'audience est adressé aux parties quinze jours au moins avant le jour où l'affaire est appelée à l'audience ou trente jours au moins avant le jour où l'affaire est appelée à l'audience si l'affaire est inscrite ou renvoyée devant une formation collégiale* », alors même que, ce faisant, le pouvoir réglementaire a porté une atteinte non-nécessaire et disproportionnée au droit des demandeurs d'asile à un procès équitable et à un recours effectif.

**V.1.** – En droit, et **en premier lieu**, de manière générale, il est rappelé que les dispositions de l'article 47 de la Charte DFUE correspondent aux stipulations des articles 6-1 et 13 de la convention EDH (CJUE, 30 juin 2016, *Vasile Toma*, C-205/15, § 40) ; et que les droits garantis par la Charte DFUE doivent avoir au moins la même portée que ceux protégés par la convention EDH (article 52 de la Charte).

Ainsi, l'article 47 de la Charte DFUE « *consacre en substance les garanties du procès équitable en droit de l'Union en s'affranchissant des limites relatives à son champ d'application posées par le droit de la convention* » (R. Tinière, « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », Fasc. 160, JCl. Europe Traité, 24 novembre 2020, § 103). La portée de l'article 47 de la Charte est ainsi « *plus étendue* » que celle de l'article 6-1 de la convention EDH, puisqu'elle n'est pas restreinte à des droits et obligations de caractère civil ou à des accusations en matière pénale (*ibid.*).

**Lorsque le droit de l'UE est applicable, la substance des garanties des articles 6-1 et 13 de la convention EDH trouve donc à s'appliquer par le truchement de l'article 47 de la Charte DFUE.**

Il est en outre rappelé que selon le considérant 60 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 *relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale*, celle-ci « respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte », « vise en particulier à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles [...] 47 de la charte » et « doit être mise en œuvre en conséquence ».

**Les demandeurs d'asile bénéficient donc du droit à un procès équitable, garanti par l'article 47 de la Charte DFUE, dans une portée au moins égale à celle contenue dans l'article 6-1 de la convention EDH.**

Or, la CEDH considère que les délais de convocation devant les juridictions ont une incidence sur le droit de chacun à un procès équitable et à un recours effectif.

En effet, selon elle, dès lors que les parties ont le droit de comparaître à une audience pour présenter oralement leurs arguments, l'exercice effectif de ce droit suppose que les parties soient avisées de la date et du lieu de l'audience avec un préavis suffisant pour leur permettre de prendre leurs dispositions (CEDH, *Gankin et autres c. Russie*, 2016, § 38).

**L'octroi d'un délai de convocation suffisant à une audience devant le juge de l'asile participe donc du respect du droit à un procès équitable ainsi que du droit à un recours effectif, garantis par les stipulations de l'article 47 de la Charte DFUE.**

En tout état de cause, l'article 16 de la Déclaration de 1789 garantit le droit à un recours juridictionnel effectif (Cons. const., décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, § 3), lequel est opérant à l'encontre de dispositions réglementaires (CE, 10 octobre 2014, *Synd. nat. des fabricants d'isolants en laines minérales manufacturées*, n° 367807, T. p. 501).

**En second lieu**, et concernant spécifiquement le contentieux de l'asile, les dispositions fixant les délais dans lesquels l'avis d'audience est adressé par la CNDA aux parties ont pour objet, non seulement d'informer l'intéressé de la date de l'audience afin de lui permettre d'y être présent ou représenté, mais aussi de lui laisser un délai suffisant pour préparer utilement ses observations (CE, 27 mars 2020, *M<sup>me</sup> Conte*, n° 431290, T. p. 615).

Le délai de prévenance qu'incarne l'avis d'audience est ainsi une garantie primordiale du respect des droits procéduraux du demandeur d'asile, sa méconnaissance entraînant irrémédiablement l'irrégularité de la décision rendue, nonobstant la présence de l'avocat du requérant lors de l'audience (*ibid.*).

La 10<sup>ème</sup> chambre du contentieux du Conseil d'État avait elle-même souligné, dans le cas d'un avis d'audience parvenu à une autre adresse que celle portée à la connaissance de la CNDA, « *l'importance que revêtent l'audience et les procédures orales* » en matière d'asile (CE, 7 juin 2018, n° 414389).

Le respect du délai d'adressage de l'avis d'audience est ainsi strictement contrôlé par le juge de cassation, qui censure toute décision rendue en méconnaissance de ce délai (v. pour l'annulation d'une décision dont l'audience s'est tenue la veille de la date d'expiration du délai de convocation, CE, 13 novembre 2024, n° 490464).

Comme relevé par M. Alexandre Lallet dans ses conclusions sur l'affaire *Mme Conte* précitée, le régime de convocation devant la CNDA est plus favorable que le régime de droit commun, « ce qui témoigne de l'importance qui s'attache à l'audience devant cette juridiction et à sa préparation »<sup>4</sup>.

M. le rapporteur public a en effet exposé l'importance attachée à l'audience dans le contentieux de l'asile, justifiant que le demandeur bénéficie d'un temps de préparation suffisant en amont :

*« Il suffit d'assister à une audience publique de la Cour pour mesurer non seulement à quel point la présence en personne du requérant, le cas échéant assisté d'un interprète, est cruciale, mais aussi à quel point **sa vulnérabilité**, l'enjeu pour lui et la solennité du moment justifient qu'il dispose du temps nécessaire pour s'y préparer matériellement, juridiquement et psychologiquement, et à quel point, aussi, le rôle de l'avocat dans la défense est différent, et singulièrement plus modeste, que dans la généralité des procédures contentieuses administratives. [...] il suffit de lire une décision de la CNDA, comme celle en cause devant vous, pour comprendre que l'audience peut faire basculer le sens de la décision, tant il est fréquent que le rejet soit fondé sur le manque d'éléments circonstanciés ou les contradictions apparentes du récit non levées par le demandeur à l'oral ».*

---

<sup>4</sup> On retrouve ainsi avec constance ce constat, exprès ou sous-jacent, dans la jurisprudence du Conseil d'État sur la procédure devant la CNDA.

On ne peut que souscrire à ce constat sur le rôle primordial de l'audience pour le demandeur d'asile ; on s'autorisera en revanche ici, humblement, à tempérer ou préciser, en tous les cas, l'observation suivant laquelle le rôle de l'avocat est « singulièrement plus modeste » que dans la généralité des procédures contentieuses administratives.

Différent, assurément ; mais tout aussi primordial si ce n'est plus.

Certes, et même si dans bien des cas la plaidoirie ou les observations de l'avocat seront amples et déterminantes, il est vrai que devant la CNDA, l'équilibre quantitatif entre la prise de parole du demandeur lui-même et celle de son avocat est très différent que devant une juridiction de droit commun (devant laquelle, sauf en référé, le requérant lui-même ne prend en principe pas la parole).

Mais précisément, c'est ce qui fait la singularité du rôle de l'avocat en matière d'audience devant la CNDA : l'une de ses fonctions est de préparer au mieux son client en amont de l'audience, à la fois sur le plan juridique et psychologique. Le préparer à l'épreuve à la fois souvent très délicate psychologiquement et évidemment lourde de conséquences que constitue l'audience au cours de laquelle le demandeur devra retracer son parcours, présenter à nouveau son récit et, ce faisant, le revivre avec les traumatismes qui s'y attachent ; mais aussi répondre de la manière la plus précise possible à la formation de jugement.

Cette préparation de l'audience entre le demandeur d'asile et son conseil est assurément une singularité du contentieux de l'asile, qui justifie un délai de convocation adapté – ce d'autant qu'elle implique dans la plupart des cas l'assistance d'un interprète, ce qui n'est pas aisé, surtout que les frais afférents ne sont pas pris en charge au titre de l'aide juridictionnelle, laquelle ne couvre que les frais d'interprétariat lors de l'audience.

**Il est par conséquent primordial que le pouvoir réglementaire fixe un délai de convocation des requérants devant la CNDA leur laissant un temps suffisant, avec leur conseil, pour préparer utilement leurs observations lors de l'audience.**

**À cette aune, le raccourcissement du délai de convocation à 15 jours constitue une mesure susceptible de compromettre ou de rendre excessivement difficile une phase absolument cruciale d'un dossier d'asile et subordonnant l'effectivité des droits de la défense dans ce contentieux : la préparation du requérant pour l'audience avec l'assistance de son avocat.**

Les parties exposantes n'ignorent certes pas que, par une décision *GISTI* du 12 octobre 2005 (n° 273198, T. p. 919), le Conseil d'État a validé en son temps un délai de convocation devant la CNDA de seulement sept jours.

Néanmoins, les circonstances de fait et de droit depuis cette décision ne sont plus les mêmes.

D'une part, dans leur rédaction jugée par le Conseil d'État en 2005, les dispositions réglementaires prévoyaient une « notification » de l'avis d'audience avant sept jours, et non pas, comme aujourd'hui, un « adressage ». Or, un délai d'adressage doit nécessairement être plus étendu qu'un délai de notification, puisqu'il prend comme point de départ la date d'expédition de l'avis par l'administration, et non pas sa réception par le requérant (v. sur cette distinction les conclusions Lallet sur la décision *M<sup>me</sup> Conte* du 27 mars 2020).

D'autre part, et en tout état de cause, en ayant ultérieurement retenu un délai de convocation « ordinaire » de **trente jours**, le pouvoir réglementaire a pris en compte le besoin de laisser aux demandeurs d'asile requérants le temps nécessaire à la préparation de l'audience, en considérant que cela nécessitait en principe *a minima* une trentaine de jours.

Au regard des enjeux et des contraintes précédemment exposées, rien ne justifie de réduire par principe et de manière généralisée de moitié ce délai.

*A fortiori* alors que cela s'accompagne d'une territorialisation de la CNDA, qui pourra certes rapprocher certains requérants (dans une mesure limitée à ce stade) de la juridiction, mais obligera en revanche dans bien des cas leur avocat à organiser un déplacement, ce qui sera évidemment plus compliqué avec un délai de prévenance aussi bref.

**V.2.** – Au cas présent, l'article 11 du décret du 8 juillet 2024 prévoit de remplacer le premier alinéa de l'article R. 532-32 du CESEDA par les dispositions qui suivent :

*« L'avis d'audience est adressé aux parties quinze jours au moins avant le jour où l'affaire est appelée à l'audience ou trente jours au moins avant le jour où l'affaire est appelée à l'audience si l'affaire est inscrite ou renvoyée devant une formation collégiale. ».*

Le décret litigieux réduit ainsi à de trente à quinze jours le délai de principe de convocation devant la CNDA, puisqu'il généralise le délai de 15 jours en même temps qu'il généralise le juge unique (le délai restant de 30 jours pour les affaires inscrites ou renvoyées à une formation collégiale).

Une telle mesure est intrinsèquement injustifiée, mais aussi exempte de tout fondement logique et rationnel en lien avec l'objet de la loi venant généraliser le juge unique.

**Premièrement**, un délai de quinze jours est manifestement insuffisant pour permettre au requérant, non seulement d'être présent ou représenté à l'audience, mais aussi de préparer utilement ses observations.

On a déjà largement rappelé en quoi l'audience revêt une importance capitale dans le contentieux de l'asile, ce qui exige que le demandeur bénéficie d'un temps de préparation suffisant en amont, qui, pour une audience de fond « ordinaire », ne saurait être inférieur à trente jours.

C'était le cas dans l'état antérieur du droit positif et l'on ne voit pas quel changement objectif justifierait d'amputer de moitié ce délai.

En outre, eu égard à la territorialisation de la CNDA à laquelle procèdent la loi du 26 janvier 2024 et le décret du 8 juillet 2024, la fixation à quinze jours du délai de convocation des parties fait peser une sujétion organisationnelle qui risque dans bien des cas d'être excessive tant sur les demandeurs d'asile que sur leurs conseils.

Pour les demandeurs d'asile, il serait illusoire de penser que le « rapprochement » de la CNDA du domicile des requérants installés en province justifierait une telle réduction généralisée du délai de convocation, dès lors qu'un grand nombre de recours relève de la compétence des chambres spécialisées, demeurant à Montreuil.

En ce sens, par sa décision du 2 septembre 2024 (prise en application de l'article R. 131-5-2 du CESEDA), le président de la CNDA a fait relever de la compétence des chambres montreuilloises pas moins de 12 pays d'origine (dont par exemple l'Irak, le Rwanda et l'Ukraine), et 110 langues utilisées (comme l'azéri, l'ouzbek ou le wolof). Nombre de requérants devant la CNDA continueront donc de se rendre à Montreuil, tout en étant domiciliés en province. Ce qui justifie donc qu'ils continuent de bénéficier d'un délai d'au moins trente jours pour se préparer à l'audience.

Et même pour les requérants résidant en province et dont le dossier relèvera d'une des chambres territoriales, si le déplacement à l'audience sera plus facile, le besoin et le temps de préparation de l'audience reste évidemment le même. Bref, la territorialisation n'est en rien un argument de réduction de moitié du délai de convocation de droit commun.

Cela tend donc globalement à fragiliser le droit d'accès à un tribunal et le caractère effectif du droit au recours des demandeurs d'asile.

Surtout que, **secondement**, le pouvoir réglementaire a ici pris comme critère de fixation des délais de convocation la composition de la formation de jugement, ce qui n'est ni logique ni rationnel.

En effet, dans sa version antérieure au décret du 8 juillet 2024, l'article R. 532-32 prévoyait que l'avis d'audience devait être adressé aux parties sous trente jours, ou quinze jours lorsque la CNDA devait statuer à juge unique (car l'OFPRA avait rendu sa décision en procédure accélérée ou avait pris une décision d'irrecevabilité).

Pour mémoire, l'OFPRA statue en procédure accélérée si le demandeur provient d'un pays d'origine sûr, s'il a présenté une demande de réexamen, ou s'il est assigné à résidence ou placé ou maintenu en détention (article L. 531-24 du CESEDA).

Et l'OFPRA prend une décision d'irrecevabilité si le demandeur bénéficie d'une protection effective au titre de l'asile dans un autre État, ou s'il a présenté une demande de réexamen apparaissant non-fondée (article L. 531-32 du CESEDA).

Dans cet état du droit positif, la réduction du délai de convocation était corrélée à l'examen de l'affaire devant un juge unique *parce que* cette formation à juge unique impliquait que le dossier ne posait pas, *a priori*, de question sérieuse (dans un certain nombre de cas précisément identifiés par la loi), en dehors desquels il relevait de la collégialité.

Ce qui justifiait la réduction du délai de convocation ne tenait donc pas tant au juge unique qu'à l'indication de cette formation de jugement sur la nature même de la procédure et du dossier concerné.

Elle était assise, en substance, sur l'absence de bien-fondé *a priori* de l'affaire ou son urgence (ce qui par ailleurs avait une incidence sur la composition de la formation de jugement).

Mais ce lien entre juge unique et réduction du délai de convocation n'a évidemment plus lieu d'être, en toute logique, dans le cadre de la généralisation du juge unique.

Sauf à considérer que cette généralisation repose sur l'idée que tous les dossiers d'asile sont présumés non-fondés, il n'y a évidemment aucune raison rationnelle de lier juge unique et délai réduit de convocation, lequel ne concerne pas la formation de jugement mais au premier juge le requérant et son conseil.

L'article 11 du décret du 8 juillet 2024 procède donc à une corrélation dépourvue de tout fondement entre délai de convocation et formation de jugement.

Le pouvoir réglementaire ne pouvait en effet ramener à quinze jours toutes les convocations devant le juge unique, indépendamment désormais du caractère urgent ou *a priori* non-fondé du recours, puisque le juge unique est devenu (à tort, comme vu *supra*) la formation de jugement de droit commun, même des affaires « ordinaires ».

Le pouvoir réglementaire a par-là même commis une **erreur de droit** et une **erreur d'appréciation** en corrélant ainsi la réduction généralisée du délai de convocation à la généralisation du juge unique.

Et cette corrélation porte une **atteinte non-nécessaire et disproportionnée** au droit des demandeurs d'asile à un procès équitable et à un recours effectif, ces derniers perdant quinze jours de préparation de leur audience au seul motif qu'ils seront jugés par un juge unique, indépendamment du « type » de décision prise par l'OFPRA (décision prise en procédure accélérée ou d'irrecevabilité, ou décision « ordinaire »).

Alors que l'article 52 de la Charte DFUE dispose que toute restriction d'un droit reconnu par la Charte doit être nécessaire et adaptée.

**V.3.** – Dès lors, c'est au prix d'une erreur de droit, d'une erreur d'appréciation, d'une méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et d'une violation des articles 47 et 52 de la Charte DFUE et 46 de la directive 2013/32/UE que le délai de convocation devant la CNDA a été fixé à quinze jours en principe.

**Le décret sera de plus fort annulé.**

**VI. QUATRIÈME MOYEN D'ANNULATION : restriction de l'obligation faite au juge de l'asile de mentionner dans sa décision les notes en délibéré produites par les parties – méconnaissance des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 – violation des articles 47 et 52 de la Charte DFUE – méconnaissance du principe d'égalité**

C'est en quatrième lieu au prix d'une méconnaissance des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789, d'une violation de l'article 47 et 52 de la Charte DFUE et d'une méconnaissance du principe d'égalité que l'article 14 du décret dispose que « *La décision ne mentionne que les notes en délibéré produites dans les deux jours francs suivant l'audience sauf lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article R. 532-51* », alors même que, ce faisant, le pouvoir réglementaire a porté une atteinte qui n'est ni nécessaire, ni adaptée au principe du contradictoire et des droits de la défense, et a traité différemment les demandeurs d'asile des autres justiciables, sans que cette différence ne soit justifiée ni proportionnée au regard du but légitime censément poursuivi.

**VI.1.** – En droit, la note en délibéré consiste en la production d'un document, par l'une des parties, au cours du délibéré, à l'attention de la formation de jugement.

Sa pratique est de « *très ancienne tradition* » devant la juridiction administrative, car elle permet au juge de « *bien juger* » (concl. Piveteau sur la décision *Leniau* du 12 juillet 2002, *cf. infra*).

Son importance est telle que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la pratique de la note en délibéré constitue un élément « essentiel » de contribution « au respect du principe du contradictoire » (CEDH, 7 juin 2001, *Kress c. France*, n° 39594/98, § 76).

Au point, toujours selon la Cour, qu'il appartient aux juridictions nationales, au titre de leurs obligations conventionnelles tirées de l'article 6-1, d'« *expressément viser l'existence d'une note en délibéré* » (CEDH, 21 mars 2002, *APBP c. France*, n° 38436/97, pt. 27 et *Immeubles Groupe Kosser c. France*, n° 38748/97, pt. 26).

C'est pourquoi le Conseil d'État fait désormais obligation au juge administratif, « *dans tous les cas* », de prendre connaissance de toute note en délibéré dont il a été saisi (CE, 12 juillet 2002, *Leniau*, n° 236125, Rec. p. 278), et de la viser dans sa décision (CE, Sect., 27 février 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales c/ Abounkhila*, n° 252988, Rec. p. 94).

La Haute juridiction administrative a précisé que l'obligation de visa des notes en délibéré a pour objet de « permettre à l'auteur de la note en délibéré de s'assurer que la formation de jugement en a pris connaissance » (CE, 2 décembre 2015, *Vernet*, n° 382641, T. pp. 819-829), et vise également à établir que « c'est bien en connaissance de cause [que la formation de jugement] a décidé de ne pas rouvrir l'instruction » (concl. S. Von Coester sur la décision *Vernet*).

Le décret n° 2005-1586 du 19 décembre 2005 a par conséquent inséré à l'article R. 741-2 du code de justice administrative un alinéa faisant figurer « *la production d'une note en délibéré* » parmi les mentions obligatoires de toute décision juridictionnelle de droit commun.

Et le juge de cassation sanctionne toute méconnaissance de l'obligation de visa des notes en délibéré par une annulation « automatique » des décisions qui lui sont déférées (CE, 21 novembre 2008, n° 295619 ; CE, 9 juillet 2021, *C<sup>ne</sup> de Grabels*, n° 437634, Rec. p. 224).

Y compris lorsqu'elles émanent de la CNDA :

« *La Cour nationale du droit d'asile est tenue de faire application, comme toute juridiction administrative, des règles générales relatives à toutes les productions postérieures à la clôture de l'instruction. A ce titre il lui appartient, dans tous les cas, de prendre connaissance des notes en délibéré et de les viser.* » (CE, 5 juillet 2024, n° 472288 ; v. aussi CE, 3 juillet 2009, *OFPPRA c/ Baskarathas*, n° 320295, T. p. 788).

**La pratique de la note en délibéré constitue ainsi un élément essentiel du principe du contradictoire ; dont le pendant est l'obligation faite au juge de viser toute note en délibéré dont il a été destinataire.**

**Cela afin de permettre à l'auteur de la note en délibéré de s'assurer que la formation de jugement en a pris connaissance et d'établir que c'est bien en connaissance de cause que la formation de jugement a statué.**

Étant rappelé que le droit à un procès équitable tel que garanti par la jurisprudence de la CEDH au titre de l'article 6-1 de la convention EDH trouve à s'appliquer, en substance, aux demandeurs d'asile par le truchement de l'article 47 de la Charte DFUE ; et que l'article 16 de la Déclaration de 1789 garantit le principe du contradictoire (Cons. const., décision n° 2012-247 QPC du 16 mai 2012, § 3).

**VI.2.** – Toujours en droit, le principe d'égalité est à la fois un principe général du droit (CE, Sect., 9 mars 1951, *Sé des concerts du conservatoire*, n° 92004, Rec. 151) et un principe de valeur constitutionnelle (Cons. const., décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, § 2).

Le Conseil d'État tire traditionnellement du principe d'égalité qu'il « *ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier* » (CE, Sect. 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n°s 88032 et 88148, Rec. 274 ; CE, Sect., 18 janvier 2013, *SOS Racisme*, n° 328230, Rec. 1).

A contrario, le principe d'égalité s'oppose à ce que des personnes placées dans une situation similaire fassent l'objet d'un traitement différencié sans rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit.

C'est en ce sens qu'a été jugée illégale une différence tarifaire pratiquée entre usagers du service public de la culture reposant sur un critère de nationalité, alors que la norme en question a pour objet de favoriser l'accès à la culture des personnes qui ont vocation à résider durablement sur le territoire national, en sorte que devaient aussi bénéficier du tarif avantageux les résidents étrangers de longue durée en situation régulière (décision *SOS Racisme* précitée).

Aussi, les étrangers ne sont dans une situation différente des nationaux qu'en ce qui concerne le régime (de leur entrée et) de leur séjour en France (CE, 1<sup>er</sup> juillet 2011, n° 349273, à propos de règles particulières en matière de dépôt de demande d'aide juridictionnelle en matière de droit au séjour).

**Le pouvoir réglementaire ne saurait donc traiter les demandeurs d'asile différemment des autres justiciables lorsqu'est en cause une problématique qui n'est pas propre à l'asile ; et dont la cause est sans rapport direct avec l'objet de la norme établissant la différence de traitement.**

**VI.3.** – Au cas présent, le décret du 8 juillet 2024 a inséré à l'article R. 532-52 un septième alinéa aux termes duquel :

*« La décision ne mentionne que les notes en délibéré produites dans les deux jours francs suivant l'audience sauf lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article R. 532-51. »*

La CNDA n'a donc plus l'obligation de viser les notes en délibéré produites plus de deux jours francs après l'audience.

Or, **premièrement**, cela conduit à priver le requérant de la garantie que la formation de jugement a pris connaissance de sa note en délibéré, et d'établir que c'est bien en connaissance de cause que la formation de jugement a statué ; dès lors qu'il s'agit d'une note en délibéré produite plus de deux jours francs après l'audience.

Alors pourtant que la pratique de la note en délibéré constitue un élément essentiel du principe du contradictoire ; dont le pendant est normalement l'obligation faite au juge de viser toute note en délibéré dont il a été destinataire.

En supprimant l'obligation de visa des notes en délibéré produites au-delà de deux jours francs après l'audience, le pouvoir réglementaire a en réalité autorisé la CNDA à ne plus prendre en compte ces notes en délibéré puisqu'il sera concrètement impossible pour le requérant ainsi que pour le juge de cassation de vérifier si la note a été prise analysée ou non.

Le pouvoir réglementaire a ainsi drastiquement réduit le **principe du contradictoire** à l'égard du demandeur d'asile, **sans que cette atteinte ne soit nécessaire, adaptée ou proportionnée.**

On peine à voir, en effet, quel but légitime serait ici poursuivi, et la mesure apparaît en tout état de cause disproportionnée au regard des atteintes qu'elle induit ; ce d'autant que le délai fixé est très bref. Perdre la garantie d'un visa de la noté passé deux jours francs fait peser une contrainte excessive sur les demandeurs d'asile et leurs conseils, lesquels, dans le cadre de la territorialisation, pourront être amenés à se déplacer auprès de chambres territoriales en devant ensuite regagner leur cabinet avant de pouvoir déposer une note en délibéré.

Il s'agit, en réalité, d'un procédé expédient et éminemment contestable destiné à vider d'une part importante de sa substance la pratique de la note en délibéré devant la CNDA, devant laquelle elle revêt une utilité et une importance particulières, à l'unisson de l'importance particulière de l'audience elle-même.

Car c'est précisément parce que l'audience constitue, de fait, une prolongation de l'instruction devant la CNDA, donnant lieu à des questions au requérant de la part de la formation de jugement, qu'il peut s'avérer, plus encore que devant des juridictions de droit commun, utile et même nécessaire de déposer une note en délibéré, notamment pour fournir des pièces qu'appellent les échanges avec l'Ofpra et la cour lors de l'audience.

Limiter ainsi drastiquement, à travers la dispense de visa, l'effectivité et l'efficacité de la production de notes en délibéré devant la CNDA revient bien à porter une atteinte injustifiée et disproportionnée au contradictoire et aux droits de la défense en violation de l'article 52 de la Charte DFUE qui dispose que toute restriction d'un droit reconnu par la Charte doit être nécessaire, adaptée et proportionnée.

Et évidemment, la volonté d'éviter des cassations encourues par des décisions de la CNDA n'ayant à tort pas visé une note en délibéré déposée quelques jours après l'audience parce que la juridiction et son greffe n'ont pas correctement pris en compte cet élément, ne saurait en rien constituer un motif légitime pour une telle atteinte ; les justiciables n'ayant pas à pâtir dans leurs droits fondamentaux des éventuels dysfonctionnements du service public de la justice

**Secondement**, les demandeurs d'asile font l'objet sur ce point d'un traitement différencié injustifié par rapport aux autres justiciables.

En effet, si les recours présentés par les demandeurs d'asile doivent naturellement être encadrés par des règles spécifiques à la nature du contentieux de l'asile (juridiction spécialisée, délais de recours et de convocation adaptés, etc.), ils ne sont en revanche pas placés dans une situation différente des autres justiciables pour les sujets autres que ceux directement liés au contentieux de l'asile.

Or, il en est ainsi des règles encadrant la production d'une note en délibéré.

L'on ne comprend pas, en effet, pourquoi les demandeurs d'asile exerçant un recours devant la CNDA seraient privés de la possibilité de produire des notes en délibéré plus de deux jours francs après l'audience, contrairement aux autres justiciables devant la justice administrative.

Alors que l'usage de la note en délibéré s'avère au contraire particulièrement utile en tant que prolongation de l'audience, laquelle occupe une place spécifique dans ce contentieux.

Le décret méconnaît donc le **principe constitutionnel d'égalité devant la loi et devant la justice.**

**V.4.** – Dès lors, c'est au prix d'une méconnaissance des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789, d'une méconnaissance du principe général d'égalité devant la loi et d'une violation de l'article 47 de la Charte DFUE que l'article 14 du décret restreint à deux jours francs le délai de production d'une note en délibéré obligeant le juge de l'asile à viser une telle note.

**Le décret sera à tous égards annulé.**

#### **FRAIS DE PROCÉDURE**

Au regard des circonstances de l'espèce, il serait inéquitable de laisser à la charge des organisations exposantes les frais qu'elles ont dû engager pour assurer la défense de leurs intérêts.

Elles demandent en conséquence que le versement d'une somme de 4.000 euros soit mis à la charge de l'État, partie perdante, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**PAR CES MOTIFS**, sous réserve de tous autres à produire, déduire ou suppléer, et au besoin d'office, les associations Elena France, pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s, Dom'Asile, Amnesty International France, Avocats pour la défense des droits des étrangers, Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s, Comité inter-mouvements auprès des évacués, Droits ici et là-bas, Coalition internationale des sans-papiers et migrant-e-s, Migrations, minorités sexuelles et de genre, le syndicat des avocats de France et l'union syndicale Solidaires concluent qu'il plaise au Conseil d'État :

- **ANNULER** le décret n° 2024-800 du 8 juillet 2024 *pris pour l'application de l'article 70 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et relatif à l'organisation et à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile* ;

- **METTRE À LA CHARGE** de l'État le versement d'une somme de 4.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative,

Avec les conséquences de droit.

*SCP ROCHETEAU, UZAN-SARANO & GOULET*  
Avocat au Conseil d'État