

Réforme de l'asile : pour un moratoire sur la CNDA¹

Note #

Novembre 2023



Raphaël MAUREL

Secrétaire Général
de l'OEP
Ancien juge
assesseur nommé
par le Conseil d'État
à la CNDA

EN BREF

La réforme dite « Darmanin », en cours de discussion au Parlement, aboutira prochainement à une loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ». Organisée autour de l'objectif d'accélération des procédures à la Cour nationale du droit d'asile, cette réforme prévoit principalement l'abandon de la collégialité en tant que principe – celle-ci devrait devenir l'exception – et la délocalisation de certaines audiences hors du siège de Montreuil. Pourtant, de nombreux éléments montrent qu'une telle réforme n'est pas utile. *A priori* coûteuse malgré le flou entretenu sur le montant exact de la « territorialisation » de la Cour, cette réforme serait même contreproductive. Dans ces conditions, un moratoire sur cette partie impensée et trop peu connue de la réforme Darmanin s'impose. Il permettrait à la fois d'interroger la nécessité d'une nouvelle réforme, de mesurer l'importance de la collégialité dans le contentieux de l'asile de manière à décider en connaissance de cause, de procéder à une évaluation des coûts et de l'opportunité de la territorialisation et, enfin, de penser une réforme axée sur les véritables besoins de la Cour. Parmi ces derniers figurent au moins la nécessité d'une meilleure formation des juges de l'asile et celle d'un cadre déontologique clair.

¹ La présente note a été rédigée par Raphaël MAUREL et a bénéficié de l'appui de Koffi MESSAN, étudiant en M2 Éthique publique des affaires à l'UPHF. Elle n'engage que son auteur, qui déclare avoir exercé en tant que juge assesseur nommé par le Conseil d'État à la Cour nationale du droit d'asile entre 2019 et 2022 et n'entretenir aucun lien actuel avec les services de la Cour.

Après plusieurs reports ces derniers mois, le projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » (« projet Darmanin ») est actuellement étudié au Parlement. Très discuté, le texte comprend notamment une nouvelle réforme de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), juridiction administrative chargée d'étudier les recours formés contre les décisions de l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra). Oubliée des débats d'actualité qui se focalisent généralement sur l'immigration irrégulière, cette énième loi soulève tant de questions d'un report, voire un abandon, serait souhaitable.

L'objectif du projet Darmanin est officiellement double : « **accélérer le traitement des recours contre les refus de protection et rapprocher le juge de l'asile de ses justiciables** » (avis du Conseil d'État du 26 janvier 2023, n°406543). Sur ces deux volets, elle soulève des questions majeures concernant la bonne administration de la justice de l'asile, au point que l'intérêt même d'une réforme est douteux. Cette dernière passe, surtout, à côté **des trois véritables enjeux** que sont **l'allègement des journées, la formation des juges** et la **création d'un cadre déontologique** clair. Nous proposons dès lors un **moratoire** sur la justice de l'asile, urgent afin de préserver l'acquis et de garantir les conditions d'un débat public apaisé sur la réforme de ce système. Celui-ci doit permettre de mener un débat sur divers aspects essentiels du texte, avant d'engager une réforme véritablement systémique de la Cour.

Quatre arguments pour un moratoire sur la CNDA

Le texte voté par le Sénat en novembre 2023 reprend les grandes lignes du projet de loi déposé le 1^{er} février 2023. Il s'agit pour l'essentiel **d'accélérer encore le traitement des recours** contre les décisions de l'Ofpra – sans poser la question de la nécessité d'une telle

accélération – et de « **territorialiser** » la Cour en proposant des audiences délocalisées en province, plutôt qu'une concentration à Montreuil. Si le second objectif pose des **problèmes logistiques susceptibles d'affecter la bonne administration de la justice**, le premier entraînera un **affaiblissement inédit de la qualité de la justice de l'asile**. Or le débat public, guidé par la légitime émotion que suscite l'attentat d'octobre 2023, n'offre pas les conditions d'apaisement nécessaire à la réflexion sur la justice de l'asile. Il est donc proposé à titre principal de revenir sur ce projet de loi en optant pour un **moratoire**, puis de **renoncer à l'accélération des procédures** à la CNDA, d'y **maintenir le principe de collégialité**, et **d'encadrer la « territorialisation » des audiences** par des garanties. Enfin, des impensés de la réforme, comme **la formation des juges** et le **cadre déontologique** de leurs activités, devraient faire l'objet d'une réflexion de fond qu'un moratoire rendrait possible.

Un moratoire face à l'absence de nécessité de réformer

Les différentes réformes, qui s'enchaînent à une **vitesse alarmante** ces vingt dernières années, ont déjà **accélééré de manière spectaculaire les délais** de traitement des affaires. En fixant à cinq mois le délai moyen d'examen d'une demande d'asile et en le réduisant à cinq semaines en cas de « juge unique », pour des affaires automatiquement (et discutablement²) considérées comme « simples », la loi du 29 juillet 2015³ a déjà créé un flux tendu à la Cour, que n'a pas réduit la réforme du 10 septembre 2018⁴.

² Voir sur ce point, et notamment la fixation de la « liste des pays d'origine sûr » qui permet actuellement le passage automatique en procédure « juge unique » de tout requérant en provenant, R. Maurel, « La neutralisation du droit au maintien sur le territoire d'un demandeur d'asile provenant d'un « pays sûr » à l'épreuve du juge administratif », note sous CAA Lyon, 3 novembre 2020, n° 19LY04138, *Rev. Jurisp. ALYODA*, 2021, n° 2.

³ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

⁴ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

L'efficacité des réformes précédentes

Les deux réformes de 2015 et de 2018 visaient à **adapter le droit français au droit européen**, notamment du fait de l'introduction de la « protection subsidiaire », un dispositif européen permettant de protéger temporairement des personnes ne pouvant se prévaloir du statut de réfugié car non persécutées par leur gouvernement, mais fuyant un conflit de haute intensité et d'une violence aveugle – comme en Afghanistan ou en Ukraine récemment. Elles visaient aussi à **accélérer les délais de traitement** des affaires soumises à la Cour.

Concrètement, ces réformes conduisent à la coexistence de trois modes de jugement à la Cour. Le nombre d'affaires « simples » et donc traitées par **ordonnances**, c'est-à-dire sans audience, va d'abord grandissant, de manière préoccupante puisque ce procédé implique l'impossibilité d'interroger de vive voix le requérant. L'introduction du **juge unique** a ensuite permis de faciliter la tenue d'audiences – puisque leur organisation n'implique plus, pour la Cour, que la mobilisation d'un juge, d'un secrétaire et d'un rapporteur. Enfin, les **audiences collégiales**, c'est-à-dire avec une formation de trois juges dont l'un est nommé par le Conseil d'État et l'autre par le Haut-Commissariat aux réfugiés, une émanation de l'ONU, demeurent la règle de principe.

C'est cette organisation récente, couplée à « l'enrôlement » (c'est-à-dire l'inscription à l'ordre du jour d'une formation de jugement) de **treize dossiers** par jour – ce qui est déraisonnable –, qui a permis une accélération importante des délais de jugements ces dernières années.

La conséquence : un « taux de couverture » excédentaire

Forte de cette organisation, la Cour fait tout à raisonnablement face à l'afflux de recours qui lui sont soumis chaque année. **Plus encore, son « taux de couverture », c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'affaires jugées et le nombre d'affaires introduites chaque année, est excédentaire.**

En 2022, la Cour a en effet enregistré 61552 recours – 10% de moins qu'en 2021 – contre les décisions de l'Ofrpa, et a rendu 67142 décisions, accordant 14450 protections au total : 10513 statuts de réfugié et 3937 « protections subsidiaires ». Autrement dit, et aussi incroyable que cela puisse paraître au regard du nombre de dossiers enregistrés, la Cour rend plus de décisions qu'elle n'est saisie d'affaires, et ce depuis 2019 – mise de côté l'année « Covid » 2020. Le rapport annuel de la Cour est formel : **en 2022, la CNDA a jugé 109% des affaires qui lui étaient soumises.**

Chaque année, le « stock » d'affaires anciennes non encore jugées décroît donc fortement, pour s'établir à un peu moins de 28000 affaires fin 2022. À ce rythme, et dans la mesure où rien ne permet de penser qu'il va diminuer, **la Cour aura soldé l'intégralité du « stock » d'affaires entre 2027 et 2028**, malgré la pandémie qui l'a mise à l'arrêt plusieurs mois.

La CNDA est donc, en termes administratifs, **parfaitement efficiente** en l'état actuel des choses. À partir de 2027, elle pourrait même se trouver surdimensionnée, à moins que les flux migratoires augmentent massivement – ce qui n'est pas certain.

Aussi, **une nouvelle réforme visant à accélérer les procédures à la CNDA paraît d'emblée contestable.** L'intérêt d'un éloignement rapide des requérants déboutés du droit d'asile,

dont on redoute à la fois le poids financier qu'ils représentent pour l'État et la menace qu'ils pourraient constituer pour l'ordre public – sans que ces craintes ne soient étayées par des chiffres, ni dans l'étude d'impact ni dans l'exposé des motifs de la réforme –, doit donc être mis en balance avec d'autres impératifs que celui de la « lenteur » (inexistante) de la Cour.

Un moratoire pour protéger la collégialité

Malgré l'efficacité objective de la Cour, il est question d'accélérer encore les audiences en faisant, avec la réforme Darmanin, **du juge unique la règle et la collégialité l'exception**. Il est en effet postulé par la loi qu'un juge unique est plus rapide et donc préférable à la collégialité, ce qui est hautement discutable.

Les modalités de la réforme Darmanin

À l'heure actuelle, les formations de jugement de la CNDA sont composées d'un **président**, permanent ou la plupart du temps vacataire, qui peut être un magistrat issu des juridictions judiciaires ou un juge administratif comme financier, ainsi que de **deux juges vacataires**. L'un est nommé par le Conseil d'État ; l'autre, souvent universitaire ou riche d'une expérience de terrain internationale, est désigné par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR).

Cette composition originale ne va pas sans soulever des difficultés, puisque rares sont les juges à siéger de manière permanente. La logistique de la Cour comme l'harmonisation globale des décisions sont des défis quotidiens, qui sont relevés par des équipes efficaces. La collégialité est, pourtant, le gage de la bonne administration de la justice de l'asile. Pressées par les chiffres, les formations sont en effet censées examiner pas moins de treize

affaires par jour. En pratique, cela implique d'entendre un rapporteur sur chaque cas, de traduire au requérant les grandes lignes du rapport dans une langue qu'il maîtrise, puis de vérifier, par un indispensable échange oral entre juges et requérant, la solidité et la crédibilité de son récit avant, enfin, d'entendre son avocat et de décider s'il est éligible à l'asile. Le pari est rarement tenable, et seule la collégialité garantit bien souvent que le requérant sera suffisamment écouté et interrogé – quitte à renvoyer à une audience ultérieure une partie des affaires de la journée.

En mars 2020, le Gouvernement, alléguant le contexte sanitaire, avait déjà tenté de supprimer – au moins temporairement – la collégialité au profit du juge unique⁵. Si le Conseil d'État avait jugé la manœuvre illégale⁶, il ne faisait guère de doute qu'une future réforme viendrait ébrécher, au nom de l'objectif d'accélération des jugements, ce principe cardinal d'une justice équitable.

C'est chose faite avec le projet d'article L. 131-7 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), tel que voté par le Sénat en première lecture en novembre 2023 : *« À 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 ne 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 ».*

⁵ Ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, article 1-2°.

⁶ CE, Juge des référés, ordonnance du 8 juin 2020, *Association Elena France et autres, GISTI et autre, CNB*, n°s 440717, 440812 et 440867.

Comme il l'a été indiqué durant les débats parlementaires, **il ne s'agit pas d'une suppression de la collégialité, mais d'une inversion de principe**. Alors qu'environ 80% des affaires sont jugées en formation collégiale et 20% en juge unique – lorsqu'une audience est organisée, puisque plus d'un tiers des affaires soumises à la Cour est jugé par ordonnance – il s'agirait de **faire du juge unique le principe et la collégialité l'exception, sur renvoi discrétionnaire du président** de formation de jugement. En pratique, les juges uniques renvoient actuellement peu en collégiale, limitant cette pratique aux décisions les plus complexes. Il existe d'ailleurs une **disparité certaine des pratiques sur ce point**, certains juges attachés à la pluralité des points de vue renvoyant volontiers en formation collégiale tandis que d'autres, certains de leurs jugements et hostiles à une collégialité selon eux chronophage, s'en dispensent autant que possible.

Pourtant, la collégialité est un – et parfois le seul – rempart contre l'arbitraire en matière d'asile.

La collégialité, condition de la bonne administration de la justice

Le principe doit être affirmé : contrairement à ce qui est suggéré jusque dans les débats parlementaires, **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 collégialement, 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.

La **collégialité est une garantie** : en pratique⁷, un assesseur du Conseil d'État ou du HCR « lit » souvent un dossier différemment de ses collègues, ce qui enrichit la réflexion et permet de poser d'autres questions. **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. Cela est bien plus complexe en formation unique, la certitude – au demeurant humaine – d'avoir « cerné » le dossier avant même l'audience pouvant difficilement être remise en cause par quelques questions d'usage. Autrement dit, le juge unique doit s'autoriser lui-même à changer d'avis, ce que sa formation professionnelle ne lui permet pas toujours.

Il faut enfin mentionner le fait que **les connaissances des juges amenés à siéger en formation unique sont variables**, notamment en matière d'enjeux géopolitiques. 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,

⁷ L'auteur de la présente note a exercé en tant que juge assesseur nommé par le Conseil d'État entre 2019 et 2022.

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.

En conclusion, il est donc exact que **le juge unique**, du fait même de la « procédure accélérée » qui prévoit son existence depuis la loi de 2015, **va plus vite que la formation collégiale**. Il entre en conséquence **moins dans les détails** et peut passer « à côté » de certains éléments d'un dossier complexe, qu'il n'aurait pas jugé pertinent de renvoyer en formation collégiale. Or, la collégialité permet souvent, après l'examen des principaux éléments et à la faveur d'une question d'un juge assesseur se concentrant sur un détail passé sous silence jusqu'alors, d'identifier une nouvelle crainte...voire un motif d'exclusion du statut de réfugié requis. Autrement dit, **la collégialité permet d'éviter les erreurs de jugement, dans un sens comme dans l'autre**. Toutes proportions gardées, elle est à l'évidence **une des garanties de l'évitement de ce que l'opinion publique redoute le plus : la protection internationale d'un terroriste ou d'une personne dangereuse**.

La collégialité, bien que coûteuse et administrativement lourde puisqu'elle implique la mobilisation de trois juges au lieu d'un, reste ainsi une garantie en tous points essentielle. Il est dès lors inenvisageable d'inverser le principe de collégialité au profit du juge unique sans poser le débat en ces termes, ce qui n'est pas le cas – en témoignent les débats menés

au Sénat le 10 novembre 2023, au cours desquels certains sénateurs ont avoué en toute bonne foi leur méconnaissance de la Cour⁸. **Le risque de légiférer sans maîtrise de l'ensemble des données est en l'état trop grand : il convient de décider d'un moratoire permettant un débat clarifié et apaisé sur la collégialité à la CNDA, en vue de son maintien à titre de principe.**

Un moratoire pour évaluer les coûts de la réforme

Le second objectif du projet de réforme consiste, selon l'exposé des motifs, à « rapprocher » la Cour des demandeurs d'asile en « territorialisant » la Cour. En d'autres termes, la réforme doit permettre la tenue d'audiences partout en France, et non uniquement dans les locaux de la Cour à Montreuil. Or, **des travaux récents et coûteux viennent d'être opérés dans ces locaux**, ce qui interroge la pertinence de cette réforme. Par ailleurs, **l'organisation matérielle des audiences va se trouver complexifiée**, en contradiction manifeste avec le premier objectif de la réforme.

Poser la question de la pertinence d'une délocalisation

Le projet de nouvel article L. 131-3 du CESEDA, tel que voté par le Sénat, est sobre : « *La Cour peut comprendre, en dehors de son siège, des chambres territoriales. Le siège et le ressort des chambres sont fixés par décret en Conseil d'État* ». Autrement dit, il s'agira d'**organiser des audiences de la Cour en province**, au plus près de certains CADA qui accueillent des demandeurs d'asile.

⁸ Voir le compte-rendu de la séance : <https://www.senat.fr/seances/s202311/s20231110/s20231110010.html>.

Il est vrai que la provenance des demandeurs est un problème à la Cour. Les requérants logés dans un CADA à Perpignan ou à Clermont-Ferrand ne subissent pas les mêmes coûts, en termes de déplacements et de logement à Paris pour se rendre à l'audience, que les requérants logés en région parisienne. En pratique, les coûts sont supportés par les requérants eux-mêmes et les associations d'aide aux demandeurs d'asile, ce qui soulève des questions d'égalité entre requérants. La situation est particulièrement gênante lorsque, du fait du nombre déraisonnable d'affaires inscrites à l'ordre du jour d'une audience, la formation de jugement est contrainte de « renvoyer » à une date ultérieure les dernières affaires de la journée et que celles-ci concernent des requérants ayant parcouru la moitié du pays pour honorer leur convocation. En pratique, les présidents de formation, assistés du secrétariat, s'organisent pour juger les dossiers des requérants logeant le plus loin le plus tôt dans la journée. **Ce système « D » n'est pas satisfaisant.**

Une territorialisation apporte pourtant une mauvaise réponse à ce véritable problème – **la meilleure solution restant d'alléger les journées d'audience.** En effet, les coûts de la territorialisation de la CNDA sont des impensés de la réforme, comme le relève d'ailleurs Philippe Bonnacarrère, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles au Sénat :

« Nous n'avons pas émis d'avis défavorable sur ce point, car cette proximité accrue peut avoir un intérêt. Cependant, nous attirons votre attention sur le coût éventuel de cette réforme. Vous proposez la création de cinq à six chambres territoriales, en précisant que les salles d'audience seront celles des cours administratives d'appel. Nous avons quelques doutes quant au niveau des investissements qui seront nécessaires...

Sans vouloir polémiquer, je vous rappelle, même si vous avez déjà bien en tête cet élément, que, avant de lancer votre réforme, l'État avait décidé de doter la CNDA de nouveaux locaux, qui seront inaugurés dans un peu plus de deux ans. Nous ne voudrions pas que, à la date de l'inauguration, de nombreux mètres carrés se révèlent finalement

*inutiles en raison de la création des chambres territoriales survenue dans l'intervalle.
Nous espérons que vous saurez vous en assurer ».*

Rien ne permet de chiffrer précisément cette réforme sur ce point, ce qui devrait inviter à la retenue. Là encore, et face à l'absence d'éléments concrets dans l'étude d'impact, **un moratoire devrait s'imposer.**

Des défis logistiques impensés

Les défis logistiques de la territorialisation sont par ailleurs majeurs. Au-delà du ou des juges, la tenue de l'audience implique en effet un rapporteur, un secrétaire, les avocats des treize requérants – qui sont souvent appelés à défendre plusieurs affaires dans la même journée à Montreuil –, les requérants et **des interprètes dans des langues et dialectes parfois peu usités.**

Le coût d'un déplacement régulier des rapporteurs, traducteurs et secrétaires depuis la région parisienne – les juges étant déjà indemnisés pour leurs déplacements lorsqu'ils ne sont pas parisiens – paraît **démesuré.** En pratique, **il conviendra donc de recruter et de former du personnel en régions, ce qui n'est ni chiffré, ni véritablement prévu.**

Surtout, **rien ne permet de penser qu'il sera possible de recruter des interprètes en nombre suffisant.** Il est donc à craindre que la solution d'un interprétariat par visioconférence soit un jour imposée, ce qui aurait **l'effet exactement inverse de la réforme** projetée – à savoir « rapprocher », et non « éloigner », la justice de l'asile des requérants. Les effets psychosociaux d'une telle solution, pouvant conduire un requérant à se trouver physiquement seul devant une Cour qui ne le comprend pas et face à d'inévitables aléas

techniques pour joindre un interprète, devraient être pris au sérieux avant d'envisager toute réforme.

Le danger est d'autant plus grand que le Sénat a adopté, concernant le même texte, un amendement permettant, dans le contentieux des étrangers – et non de l'asile –, « à l'interprète d'intervenir à distance, par téléphone ou par visioconférence, sans être nécessairement présent dans l'une des salles d'audiences »⁹. Une telle solution, éthiquement discutable dans le contentieux des étrangers, ne devrait en aucun cas être transposée à la Cour nationale du droit d'asile. Il ne faut en effet pas perdre de vue **la mission avant tout humaniste de la Cour**, qui attribue la protection de l'État à des demandeurs persécutés dans leurs pays d'origine (statut de réfugié) ou fuyant temporairement les horreurs de la guerre aveugle (protection subsidiaire). La justice de l'asile n'est pas une justice de l'éloignement ni de l'ordre public : **elle est et doit rester une justice de l'humanisme, ce qui implique de ne pas la déshumaniser à outrance**. Or, l'absence de l'interprète aux côtés du requérant est une forme de déshumanisation qui ne devrait pas être acceptée à la Cour.

L'organisation matérielle de ces audiences délocalisées serait en tout état de cause un défi qui aurait pu être **épargné** à la Cour. Le temps et l'énergie consacrés pour le relever auraient gagné à être dédiés à l'organisation de formations, cruellement manquantes, au profit des juges sur le fond du droit, les situations géopolitiques mondiales et les règles déontologiques minimales applicables à la fonction de juge de l'asile.

⁹ Amendement N° COM-197 à l'article 21 de M. Daubresse, adopté.

Un moratoire pour préparer une meilleure réforme

Un moratoire n'a d'intérêt, à notre sens, que dans la mesure où il permet d'envisager, de manière constructive, les conditions d'une meilleure réforme de la Cour. Or, en plus d'être souhaitable, une meilleure réforme est possible. Deux pistes de réflexion au moins, qui ne sont qu'esquissées dans cette note, devraient retenir l'attention du législateur.

Mieux former les juges

Contrairement à ce qui a pu être affirmé lors des débats sénatoriaux, **la formation des juges de l'asile est elliptique et variable**. Le rapporteur de la Commission des lois au Sénat indique, lors de la séance du 10 novembre 2023, que « *chaque nouveau membre de la CNDA suit deux modules de formation chaque année – un par semestre – d'une durée de trente heures chacun* » en matière de sensibilisation sur les situations des femmes et sur toutes les formes de discrimination, notamment envers les personnes LGBT, puis que « *dans le cadre de la formation continue, la CNDA organise trois formations par an sur les mêmes thématiques, pour une durée de trente-cinq heures chacune* ».

En pratique, pourtant, il en est tout autrement. La formation des nouveaux juges, qui n'est pas ouverte aux assesseurs HCR (ceux-ci bénéficient d'une formation en interne), est **facultative**, de sorte qu'il est loisible à un juge – président ou assesseur Conseil d'État – qui serait trop occupé de ne pas s'y rendre. La formation proposée est par ailleurs **minimale**, ne contenant par exemple aucun module relatif à l'identification et à la gestion des troubles liés à un stress post-traumatique. Même la formation au contentieux de l'asile est rapide, la Cour comptant sur l'expérience des présidents de formation et la capacité des assesseurs nommés par le Conseil d'État à acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs

fonctions. **La formation géopolitique, quant à elle, est absente à l'arrivée des juges**, malgré la réception de nombreux courriels faisant, chaque semaine, état des évolutions des différentes situations géopolitiques pertinentes.

La formation des juges est pourtant un enjeu majeur de la justice de l'asile, qui repose précisément sur la connaissance géopolitique de la Cour. **L'absence de formation des juges a même, parfois, pour effet de ralentir les audiences** ; ainsi le cas du juge qui ne maîtrise pas suffisamment une situation pourtant notoire et qui pose, pendant plusieurs minutes, des questions ne permettant pas d'évaluer le droit à une protection du requérant. À l'inverse, une formation de jugement dont chaque membre maîtrise tant la technique du contentieux que les situations géopolitiques pertinentes va « droit au but » lors de l'entretien avec le requérant et permet une optimisation du temps d'audience.

Une réforme de la Cour pourrait utilement sacraliser l'existence d'une telle formation, laissant le cas échéant à un décret le soin d'en fixer le contenu tout en en déterminant ses grands principes. À ce titre, il paraît notamment pertinent de former substantiellement les juges au **contentieux de l'asile**, à la **gestion humaine des requérants** (impliquant l'identification des troubles liés au stress post-traumatique), aux **situations géopolitiques des principaux pays d'origine des requérants** à la Cour ou encore à la **déontologie** de leur fonction.

Établi un cadre déontologique strict et commun

La question de la déontologie du juge de l'asile est un autre impensé de la réforme. Or, l'actualité est trop souvent marquée par les manquements évidents à la déontologie de certains juges de l'asile, par exemple lorsque ceux-ci tiennent des propos racistes sur les

réseaux sociaux¹⁰. Ces situations trop fréquentes ne peuvent que susciter le doute quant à leur impartialité, lorsqu'ils sont, à la Cour, placés face à des requérants par nature étrangers.

Face à ces difficultés récurrentes, la Cour a amélioré ses pratiques. En mars 2022, un « **Guide de déontologie de la CNDA** » a, enfin, été publié et est disponible sur l'intranet des juges. Cependant, il « *n'a pas vocation à s'appliquer aux membres du Conseil d'État et aux magistrats (qui sont déjà régis par une charte de déontologie), aux présidents vacataires, aux assesseurs (qui peuvent relever de règles spécifiques) et qui sont des collaborateurs occasionnels de la CNDA, accessoirement à leurs fonctions principales ou anciennement principales* ». Autrement dit, ce guide, pour ce qui concerne les juges, ne s'applique qu'aux présidents permanents, au nombre de 26. Les 199 présidents vacataires, 158 assesseurs CE et 164 assesseurs HCR ne sont ainsi concernés que dans la mesure où leur profession principale implique des règles déontologiques applicables. En bref, **il n'existe toujours aucune règle déontologique applicable aux juges assesseurs** ni à tous les juges de manière générale.

Une réforme bienvenue pourrait, là encore, fixer un cadre déontologique clair, notamment en ce qui concerne **les activités publiques des juges et les déports en cas de conflits d'intérêts ou d'apparence de conflits d'intérêts**. On pense, ici, au juge ancien bénévole associatif amené à connaître du dossier d'un demandeur provenant d'un CADA où il a officié, ou encore du juge ancien diplomate dans un pays de provenance d'un requérant avec les dirigeants desquels il apparaît publiquement en photographie.

¹⁰ Voir encore en octobre 2023 : <https://www.agoravox.fr/actualites/citoyennete/article/scandale-au-sein-de-la-cour-251170>.

Comme l'indique l'avis du Conseil d'État rendu sur ce texte, le Gouvernement n'a démontré ni l'intérêt d'une réforme, ni en quoi le droit actuel serait inadapté. Cette nouvelle « *réforme structurelle* » n'aborde aucun des véritables problèmes à la Cour que sont l'excès de dossiers qu'un même juge doit traiter dans la même journée, la formation elliptique des juges et l'absence de cadre déontologique clair. **Elle passerait donc à côté des enjeux et aggraverait même certaines difficultés.** Faute d'une véritable réflexion sur l'état actuel et le rôle que devrait jouer la Cour nationale du droit d'asile, la loi projetée ne ferait qu'en appeler une autre d'ici quelques années : **un moratoire apparaît dès lors indispensable.**

PROPOSITIONS EN
VUE D'UNE
RÉFORME

Nous proposons à titre principal de décider d'un moratoire sur la réforme de la CNDA, qui doit, à notre sens, être davantage réfléchie et axée sur l'impératif de bonne administration de la justice. Ce n'est qu'à cette condition qu'une réforme en profondeur pourra, dans les mois qui viennent, être envisagée – sans pour autant marginaliser l'essentielle collégialité à la Cour.

1

Décider d'un moratoire sur la réforme de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

La réforme de la Cour nationale du droit d'asile est uniquement concentrée dans l'article 20 du projet de loi adopté par le Sénat en novembre 2023. Un moratoire consisterait, pour le Gouvernement et le législateur, à retirer cet article du texte ou à voter contre, dans l'attente d'un débat national apaisé sur ces questions essentielles.

2 Poser la question de l'intérêt d'une nouvelle accélération des délais de traitement

Face à l'efficacité actuelle de la Cour, qui met déjà difficilement en œuvre les réformes de 2015 et 2018, la pertinence d'une accélération des procédures doit être clairement démontrée. Le moratoire doit permettre cette analyse, absente de l'étude d'impact.

3 Maintenir le principe de la collégialité

Maintenir la collégialité des formations de jugement en tant que principe, et la formation en juge unique en tant qu'exception, est une garantie de la bonne administration de la justice de l'asile.

4 Évaluer précisément les coûts infrastructurels de la territorialisation de la CNDA

Alors que les locaux de Montreuil viennent d'être agrandis et rénovés, le coût des investissements nécessaires à l'adaptation des cours administratives d'appel en régions interroge.

5 Réaliser une étude d'impact précise concernant la délocalisation humaine des audiences,

notamment en ce qui concerne la présence des interprètes aux audiences délocalisées en province.

6

Garantir, par la loi, qu'il ne pourra être recouru à des audiences sans interprète physiquement présent auprès du requérant

Alors que le même projet de loi prévoit la possibilité de recourir à des interprètes à distance (notamment par téléphone) dans le cadre du contentieux des étrangers, une transposition au contentieux de l'asile le déshumaniserait de manière disproportionnée. Il convient de s'y refuser.

7

Engager une réflexion en vue d'une meilleure formation des juges de l'asile

Garantir par la loi un socle minimal de connaissances acquises par les nouveaux juges – qu'ils soient présidents ou assesseurs – est une condition d'une justice de l'asile correctement rendue, et permet parfois d'accélérer les audiences.

8

Créer un cadre déontologique clair et applicable à l'ensemble des membres de la Cour

Face à l'absence de cadre déontologique et aux scandales relayés par la presse, la création, par la loi, de règles déontologiques applicables, au-delà des présidents permanents, aux présidents vacataires et collaborateurs occasionnels que sont les assesseurs nommés par le Conseil d'État et la HCR, s'impose.