

# Le gouvernement du juge de l'asile par les chiffres

Par Raphaël Maurel

*Maître de conférences en droit public, Université de Bourgogne – CREDIMI  
Membre associé du Centre Michel de l'Hospital (Université Clermont Auvergne)  
Juge assesseur nommé par le Conseil d'État à la Cour nationale du droit d'asile*

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui a succédé en 2009 à la Commission des recours des réfugiés, est une juridiction relativement jeune. Juge de plein contentieux<sup>1</sup> des décisions prises par le directeur général de l'Ofpra (Office de protection des réfugiés et des apatrides), la Cour est compétente en matière d'octroi de l'asile. Pour schématiser<sup>2</sup>, les requérants, déboutés de leur demande d'asile auprès de l'Ofpra, peuvent contester cette décision et solliciter auprès de la Cour l'octroi de trois types de protection, communément synthétisés par le terme « asile ». L'asile *conventionnel*, d'abord, réside dans le statut de « réfugié »<sup>3</sup> au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et ouvre droit à une protection de dix ans par l'État français. Il est le type de protection le plus accordé en France (environ 55 % des protections). L'asile *constitutionnel*, bénéficiant « à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté », ouvre également droit à la qualité de réfugié au sens de l'article L. 711-1 du CESEDA, mais n'est quasiment jamais demandé ni accordé<sup>4</sup>. La *protection subsidiaire*, enfin, est codifiée par l'article L. 712-1 du CESEDA transposant plusieurs directives européennes. Cette protection propre à l'Union européenne, qui représente 45 % des protections, s'adresse aux requérants ne remplissant pas les conditions nécessaires à l'octroi de l'asile et a une durée de quatre ans en

---

<sup>1</sup> CE, 8 janvier 1982, n° 24948, *Aldana Barrena*.

<sup>2</sup> Pour plus de précisions, voir l'article L. 731-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui encadre la compétence de la Cour. On relèvera qu'elle ne correspond pas pleinement à l'étendue des compétences de l'Ofpra : le contentieux de l'apatridie, par exemple, relève du Tribunal administratif de Melun et non de la Cour.

<sup>3</sup> En 2019, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a introduit une subtile, et contestable, distinction entre le « statut » et la « qualité » de réfugié. À ce propos, voir J. Fernandez, Th. Fleury Graff, A. Marie, « Asile et risque sécuritaire : une déconnexion discutable entre la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi d'un statut (CJUE, *M.C. Ministerstuo unita (C)-391-16*), et *X (C-77/17)*, *X (C-78/17) c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, arrêt du 14 mai 2019), *AJDA*, 2019, p. 1788 et s.

<sup>4</sup> Seules deux personnes l'ont demandé et obtenu en 2019 (OFPPA, *Rapport d'activité 2019. À l'écoute du monde*, 2020, p. 172).

France. La Cour participe donc, principalement, à l'octroi de l'asile, 308 583 personnes au total étant protégées en France<sup>5</sup>.

Le qualificatif qui siérait le mieux au quotidien de la Cour est probablement l'adjectif « tendu » : la CNDA a connu « une augmentation quasi constante du nombre de recours en dix ans, passant de 22 000 environ en 2008 à plus de 53 500 en 2017 »<sup>6</sup>. Il devrait atteindre les 60000 en 2020 ; en douze ans, le nombre de recours a quasiment triplé. Le risque d'engorgement de la juridiction est présent dans tous les esprits à l'évocation de ces chiffres. Pourtant, en 2019, la Cour rendait 66 464 décisions, soit 40 % de plus qu'en 2018, tout en pouvant se targuer d'un très faible taux de cassation. Malgré l'évolution spectaculaire du nombre de requêtes, la justice semble rendue de manière tout à fait satisfaisante par la Cour, qui affiche par ailleurs une évolution favorable du délai moyen d'examen des recours.

Pour comprendre la manière dont la CNDA s'accommode de l'évolution constante de son rôle sans procéder à une justice expéditive et se transformer – pleinement – en organisme de gestion obsédé par les chiffres<sup>7</sup>, il faut mesurer l'importance des chiffres, ou plus précisément des *objectifs chiffrés*, dans son quotidien (I). Ce tableau, guidé par l'impératif de célérité de la justice, fait apparaître les enjeux majeurs, notamment en termes de bonne administration de la justice, auxquels la Cour fait face (II).

## **I. La prégnance des chiffres dans la vie de la Cour**

Il n'est pas exagéré de considérer que la logique du chiffre s'immisce partout dans le quotidien de la Cour. Seule une limite, de taille, vient en fixer les frontières : les juges étant parfaitement indépendants, il n'existe absolument aucun objectif quant au nombre de protections qu'il convient d'accorder ou de refuser. Ceci clarifié, il n'en demeure pas moins que la Cour est soumise à de nombreux chiffres qui lui sont extérieurs, et sur lesquels elle n'a pas d'emprise (A). Pour se conformer à ces derniers chiffres, ce sont de nouveaux chiffres, cette fois-ci internes, qui sont mobilisés (B).

---

<sup>5</sup> OFPRA, *Rapport d'activité 2019. À l'écoute du monde*, op. cit., p. 64. Ce chiffre recouvre les réfugiés (244 501 personnes), les bénéficiaires de la protection subsidiaire (62 561 personnes) et les apatrides (1521) actuellement protégés par l'État.

<sup>6</sup> Th. Fleury Graff, A. Marie, *Droit de l'asile*, Paris, PUF, 2019, p. 16.

<sup>7</sup> Ces propos sont le fruit d'une analyse menée sur la base de l'expérience de l'auteur en tant que juge assesseur à la Cour, et n'engagent en aucune manière cette dernière.

### A) L'imposition de chiffres extérieurs à la Cour

Le premier chiffre imposé à la Cour est le nombre de demandeurs d'asile, et plus précisément le nombre de recours formés contre les décisions de l'Ofpra. Selon l'Ofpra<sup>8</sup>, 132 826 demandes d'asile ont été introduites en 2019, soit une hausse limitée de 7,4 % par rapport à 2018. Entre 2014 et 2019, le nombre de demandes d'asile est néanmoins passé d'environ 66 000 à près de 133 000 : il a donc exactement doublé, l'année 2015 étant « le point de départ d'arrivées massives de demandeurs d'asile en Europe »<sup>9</sup>. Le taux de protection à l'Ofpra est d'environ 24 % des demandeurs en 2019, en légère baisse par rapport à 2018 du fait du nombre accru de demandeurs provenant de pays considérés comme « sûrs » par le Conseil d'administration de l'Ofpra, et donc soumis à une procédure accélérée<sup>10</sup>. Il n'en demeure pas moins que le nombre de protections accordées par l'Ofpra est significatif : 61,7 % des demandeurs (hors mineurs accompagnants) admis à un titre d'asile en 2019 ont été protégés par l'Ofpra. Par voie de conséquence, 38,3 % des protections accordées en 2019 au titre de l'asile – sans compter les mineurs accompagnant les demandeurs – l'ont été par la CNDA.

Le nombre de recours contre les décisions négatives – ou, plus rarement, positives<sup>11</sup> – de l'Ofpra ne dépend pas de la Cour. Tout au plus cette dernière peut-elle inviter indirectement l'Office, par la motivation de ses décisions, à réduire les risques d'annulation en tenant compte de tel ou tel critère ; mais ce risque n'est nullement déterminant pour les requérants, qui ont tout intérêt à contester les refus de protections. Ceci explique que le taux de recours contre les décisions de l'Ofpra s'élève à près de 85 % en 2019<sup>12</sup>. En pratique, l'Ofpra est pourtant une administration qui fonctionne bien. Les conditions de travail de l'Ofpra sont certes de nature à soulever des interrogations quant à l'efficacité d'une telle « machine ». Chaque demandeur, assisté d'un traducteur le cas échéant, est en effet entendu par un agent

---

<sup>8</sup> Toutes les données indiquées sont issues des rapports d'activité annuels de l'Ofpra, disponibles sur le site internet de l'Office : <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/1-ofpra/nos-publications/rapports-d-activite>.

<sup>9</sup> OFPRA, *Rapport d'activité 2019*, op. cit., Avant-propos de Jean-François Monteils, Président du Conseil d'administration de l'Ofpra, p. 4.

<sup>10</sup> Voir la décision du 9 octobre 2015 fixant la liste des pays d'origine sûrs, qui liste 16 États considérés comme tels s'agissant du risque de persécutions de la part des autorités. Bien que le Conseil d'administration de l'Ofpra « examine régulièrement la situation dans les pays considérés comme des pays d'origine sûrs » (art. L. 722-1 du CESEDA), celle-ci n'évolue que rarement, au grand dam des associations qui dénoncent, en particulier, le recours à la torture en Arménie, en Albanie, en Géorgie, en Serbie ou encore au Kosovo.

<sup>11</sup> Il arrive en effet que des demandeurs d'asile protégés au titre de la protection subsidiaire à l'Ofpra contestent cette décision devant la Cour, réclamant le statut plus protecteur de réfugié.

<sup>12</sup> CNDA, *Rapport annuel 2019*, op. cit., p. 14.

qui a lu son récit initial et lui pose des questions à première vue relativement standardisées sur son parcours, avant de statuer sur son droit à l'asile. Il n'existe pas de greffier ni de secrétaire, de sorte que l'agent dactylographie lui-même le compte-rendu de l'entretien en même temps qu'il pose des questions, entend les réponses et la traduction. Un enregistrement audio permet éventuellement de revenir ultérieurement sur l'entretien. L'exigence de polyvalence de l'agent Ofpra, censé accueillir convenablement un demandeur souvent désabusé et au parcours souvent dramatique, lui exposer des procédures complexes, l'interroger sur la base de son récit tout en rédigeant le procès-verbal de l'entretien avant de rédiger sa décision, peut autant inquiéter qu'inspirer le respect. Pourtant, si le nombre de recours auprès de la CNDA a augmenté proportionnellement au nombre de demandes d'asile, le taux de protection par la Cour, et donc de cassation des décisions de l'Ofpra, demeure assez stable : 18,6 % en 2018 et 21 % en 2019<sup>13</sup>. L'on peut en déduire que l'Ofpra exécute correctement sa mission en droit.

Le législateur impose un second chiffre déterminant quant à l'activité de la Cour. Depuis la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile complétée par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, le délai de rendu des décisions est partagé en deux catégories. D'une part a été instauré le « juge unique », c'est-à-dire le principe selon lequel la collégialité n'est pas de mise lorsque le dossier paraît simple<sup>14</sup>. Tel est le cas des recours formulés contre les décisions prises par l'Ofpra en procédure accélérée (par exemple lorsqu'il a présenté de faux documents ou lorsqu'il est issu d'un « pays d'origine sûr »), des décisions d'irrecevabilité sur le fondement de l'article L. 723-11 du CESEDA, et de certaines décisions relatives à la cessation de la protection. Dans ces cas, les recours doivent faire l'objet d'un jugement sous cinq semaines – ce qui n'empêche pas leur renvoi en formation collégiale en cas de difficulté, sur décision discrétionnaire du juge unique. D'autre part, la formation collégiale, composée d'un président, d'un juge assesseur nommé par le Conseil d'État et d'un juge assesseur désigné par le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR), traite en cinq mois des autres recours<sup>15</sup> – principalement contre les décisions de rejet de l'asile et d'exclusion du statut de réfugié. Ces exigences imposent à la Cour de s'adapter en interne.

## B) L'adaptation interne par de nouveaux chiffres

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>14</sup> V. les articles L. 723-2, L. 723-11 et L. 731-2 du CESEDA. En 2019, 25 161 affaires ont été jugées par un juge unique, contre 33 930 en formation collégiale (CNDA, *Rapport d'activité 2019*, *op. cit.*, p. 10).

<sup>15</sup> Ar. L. 731-2 du CESEDA.

La loi du 29 juillet 2015 précitée a eu pour objectif d'accélérer significativement les procédures. Si le délai moyen constaté de traitement d'un dossier était de 11 mois et 27 jours en collégiale en 2011<sup>16</sup> ; la mise en œuvre de la réforme a permis de faire passer ce délai à 7 mois et 19 jours en 2016, malgré une légère augmentation du nombre de recours<sup>17</sup>. L'accroissement massif du nombre de recours entre 2017 et 2018 a fait chuter le délai moyen constaté du traitement des dossiers « audiencés » en formation collégiale, qui s'élève en 2019 à 9 mois et 20 jours<sup>18</sup>. Néanmoins, le nombre très significatif de décisions rendues en 2019 fait considérablement baisser le délai *prévisible* moyen de jugement, qui s'établit à 5 mois et 9 jours fin 2019. Cette accélération, du fait de la loi, est concrètement due à la succession de chiffres qui dicte le quotidien de la Cour.

Avant même le traitement d'un dossier, la logique du chiffre affecte la structure de la Cour. Les Présidents sont très majoritairement vacataires, et non permanents ; tous les juges assesseurs sont recrutés en tant que vacataires, et sont censés assurer en moyenne trois audiences par mois. La vacation est une solution jugée viable au regard du flux des recours. Bien que ce système n'ait qu'un intérêt réduit lorsque les chiffres sont en constante augmentation, ce qui est actuellement le cas, il permet de moduler le « vivier » de juges et de l'ajuster aux chiffres de l'asile. Environ trente juges et assesseurs par chambre jugent ainsi plus de 350 affaires par jour, ce nombre étant appelé à augmenter avec la création de nouvelles chambres. En 2019, les six sections de la Cour comprenaient ainsi 22 chambres, contre 17 en 2018 : cette augmentation a exigé un « agrandissement » de la Cour, puisque les bâtiments de Montreuil ne suffisaient plus. Six nouvelles salles d'audience ont donc été ouvertes au Palais de justice pour accroître le nombre d'audiences simultanées en 2018, pour être remplacées début 2021 par dix nouvelles salles à Montreuil. Fin 2019, vingt-huit audiences pouvaient être tenues en parallèle, de sorte que près de 5300 audiences ont eu lieu sur l'année<sup>19</sup>.

Par ailleurs, une « norme » dicte le quotidien des rapporteurs à la Cour. Chaque rapporteur doit ainsi traiter 325 dossiers et assurer 25 audiences par an, soit l'équivalent d'environ deux audiences et demie par mois sur dix mois. La « norme » est topique de cette logique du

---

<sup>16</sup> CNDA, *Rapport annuel 2015*, p. 7.

<sup>17</sup> CNDA, *Rapport annuel 2016*, p. 8. Entre 2015 et 2016, le nombre de recours est passé de 38 674 à 39 986.

<sup>18</sup> CNDA, *Rapport annuel 2019*, p. 14.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 34.

chiffre. Son degré d'obligatorité est peu connu des rapporteurs eux-mêmes. Sa méconnaissance n'entraîne en pratique pas de sanction autre que l'absence de prime – ou l'absence possible de renouvellement pour les rapporteurs contractuels qui se multiplient –, et elle ne tient pas compte de la difficulté des dossiers<sup>20</sup>. Initialement fixée à 372 dossiers par an, une grève des rapporteurs l'a ramenée début 2015 à 325, mais une réforme visant à augmenter le « rendement » de la Cour est à l'étude. Les débats s'orienteraient vers un passage de 325 dossiers à 275 par décision effectivement rendue. Tout en résolvant l'apparente contradiction selon laquelle un rapporteur a globalement « intérêt » à ce que ses dossiers soient renvoyés<sup>21</sup>, cette nouvelle norme ferait, en pratique, peser une responsabilité importante sur les rapporteurs. En ne comptabilisant que les décisions rendues sur les dossiers et non le traitement du dossier, la nouvelle norme vise manifestement à les inviter à lutter contre les renvois excessifs, qui ralentissent les délais de jugement. Cependant, les rapporteurs n'ont qu'une influence minimale sur le renvoi d'un dossier en audience (voir *infra* sur ce point).

Depuis 2015, chaque audience comprend normalement treize affaires, qui sont rarement toutes traitées : en pratique, le taux de renvoi est très conséquent. Le problème est ancien : en 2008, le taux de renvoi frisait 30 %, les principaux motifs étant l'indisponibilité des avocats (29 % des renvois), l'absence justifiée du requérant (28 %), la nécessaire réouverture de l'instruction (16 %) et le fameux « renvoi pour heure tardive » (14,5 %)<sup>22</sup>. En 2018, les motifs principaux des renvois étaient l'absence du requérant (23,7 %), l'absence de l'avocat contre laquelle une lutte intensive est menée (18,3 %) et l'heure tardive (11,4 %). En dehors des grèves qui entraînent de nombreux renvois à la demande des avocats grévistes, le taux de renvoi stagne entre 22 et 25 % depuis 2013. Il est anormalement élevé par rapport aux autres juridictions, conséquence de la volonté d'aller au plus vite. Les rôles, d'abord, sont trop conséquents. Nombreux sont les juges à considérer qu'il n'est pas possible de traiter sérieusement treize affaires en 10 h, lectures des rapports, traductions, échanges traduits avec

---

<sup>20</sup> Un dossier comprenant plusieurs motifs de protection possibles et, par exemple, une clause d'exclusion, est nécessairement plus complexe et long à traiter que celui d'un(e) requérant n'invoquant qu'un seul motif de craintes.

<sup>21</sup> Comme l'indique le rapport de la Mission d'Inspection des Juridictions Administratives rendu fin 2019, « [l]a norme est basée sur le nombre d'affaires enrôlées et non pas effectivement jugées. Elle est ainsi calculée selon le système du double compte. Un dossier renvoyé d'une audience et ré-enrôlé compte deux fois et un dossier renvoyé plus de deux fois compte plus de deux fois. Le taux de renvoi aboutit à une norme de fait pour les rapporteurs à l'audience qui correspond à 260 – 270 dossiers jugés » (MIJA, *Mission CNDA*, septembre 2018-avril 2019, p. 12).

<sup>22</sup> CNDA, *Rapport annuel 2008*, p. 11.

les requérants, plaidoiries, délibérés et (très) rapide pause déjeuner compris, même en admettant que la journée finisse à 20 h. Non seulement il est difficile de consacrer suffisamment de temps aux échanges avec le requérant, mais en outre les capacités intellectuelles des juges restent limitées par le fait qu'ils sont humains : passées 9 h d'audience, les formations de jugement sont moins alertes. Les renvois pour heure tardive sont donc pour beaucoup attribuables au fait qu'il est impossible de juger correctement autant d'affaires par jour, même si l'enrôlement « compte » sur un ou deux renvois pour d'autres motifs. D'ailleurs, un pourcentage non négligeable de renvois est dû à un enrôlement trop rapide des dossiers, alors que leur consultation attentive aurait pu l'éviter. Tel est le cas des renvois pour convocation irrégulière, récurrents jusqu'à début 2020. L'éventuelle présence du défendeur (l'Ofpra) à l'audience, qui s'avère très rare, augmente par ailleurs le temps passé sur un dossier, et est susceptible d'entraîner des renvois.

Malgré ces difficultés, la bonne administration de la justice demeure au centre des préoccupations des juges.

## **II. La persistance de l'objectif de bonne administration de la justice**

La logique du chiffre vise à garantir la célérité des procédures d'asile, mais connaît des frontières – parfois atteintes – que l'on peut attribuer à l'exigence de bonne administration de la justice (A). Au-delà de cet impératif, l'indépendance du juge demeure à plusieurs égards le rempart ultime contre la « dictature » du chiffre (B).

### **A) La conciliation des impératifs de célérité et de bonne administration de la justice**

Les limites de la gestion chiffrée du contentieux de l'asile sont intrinsèques à sa motivation principale. Si la bonne administration de la justice implique une certaine célérité des procédures, ces dernières ne doivent pas pour autant s'avérer expéditives ni soulever de quelque manière que ce soit des interrogations de nature à mettre en cause la qualité de la justice rendue. Tout l'enjeu d'une bonne administration de la justice réside dès lors dans la recherche du délicat équilibre entre l'imposition de chiffres à même de garantir la rapidité de la procédure et la bonne application du droit de l'asile. Sans entrer dans les détails de cette notion, la bonne administration de la justice recouvre plusieurs composantes ; on peut en aborder quelques-unes du point de vue de l'équilibre recherché à la Cour.

La collégialité, qui « participe assurément à la qualité de la justice administrative »<sup>23</sup>, peut être vue comme une telle composante ; Montesquieu affirmait d'ailleurs que « [l]e magistrat unique [...] ne peut avoir lieu que dans un Gouvernement despotique »<sup>24</sup>. Pour éviter l'engorgement des juridictions et les procès qui s'éternisent, la pratique du juge unique s'est pourtant généralisée pour les affaires les plus simples, en droit interne comme européen<sup>25</sup>. À la Cour, l'augmentation préoccupante des ordonnances privant le requérant d'audience<sup>26</sup> et l'institution du juge unique dans le contentieux de l'asile résultent clairement de cet impératif de traiter plus vite les affaires (pré)jugées – peut-être trop vite – simples, la possibilité de les renvoyer en formation collégiale en cas de difficulté demeurant. La part des nouveaux recours enregistrés destinée à un juge unique a d'ailleurs considérablement augmenté entre 2015 (28,5 %) et 2019 (42,6 %) <sup>27</sup>. Ce chiffre ne devrait pas baisser, le recours au juge unique constituant un moyen évident et idéal de réduire à la fois l'engorgement de la Cour, sa gestion humaine et le temps consacré à une affaire sans pour autant traiter les affaires par ordonnances. En ne convoquant pas les assesseurs « CE » et « HCR » et en limitant l'entretien avec le requérant à un dialogue avec le Président, l'organisation d'une audience se trouve considérablement allégée. Il est dès lors peu douteux que les débats législatifs se tourneront volontiers vers l'extension de cette solution. Toutefois, l'échec de la récente tentative de se dispenser de tous les assesseurs pour maintenir l'activité de la Cour pendant la pandémie de Covid-19 pourrait ralentir l'inéluctable extension de l'office du juge unique. Le 13 mai 2020, le Gouvernement confiait en effet l'ensemble des affaires enregistrées devant la Cour aux juges uniques, ce pour toute la durée de l'état d'urgence sanitaire<sup>28</sup>. Critiquée<sup>29</sup>, l'ordonnance a rapidement été contestée par des associations. Relevant le « caractère général et systématique de la dérogation adoptée, qui n'est pas limitée à des hypothèses pouvant être justifiées par les caractéristiques des affaires, et à la particulière importance que revêt, pour

<sup>23</sup> D. Labouysse, « Collégialité et qualité de la justice administrative », *RFDP*, n° 159, 2016, p. 751.

<sup>24</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, Livre VI, chapitre VII.

<sup>25</sup> V. par exemple, à ce propos, C. Parisi, « L'extension du système de juge unique en Europe », *RIDC*, n° 59-3, 2007, p. 647-671.

<sup>26</sup> L'on pense notamment aux « ordonnances nouvelles » issues de l'article R. 733-4 du CESEDA. En 2019, 22 293 affaires ont fait l'objet d'une décision par ordonnance, soit un tiers des décisions rendues environ (CNDA, *Rapport annuel 2019*, p. 13).

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>28</sup> 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 (*JO* 14 mai 2020, texte n° 5), article 1-2°.

<sup>29</sup> Par exemple dans la presse : J. Fernandez, Th. Fleury Graff, A. Marie, « La crise sanitaire, prétexte à une fragilisation du droit d'asile », *Antilla*, en ligne : <https://antilla-martinique.com/la-crise-sanitaire-pretexte-a-une-fragilisation-du-droit-dasile-par-julian-fernandez-thibaut-fleury-graff-et-alexis-marie/>.



les demandeurs d'asile, la garantie d'un examen de leur recours par une formation collégiale telle qu'instituée en principe par le législateur», le juge des référés du Conseil d'État suspendit la disposition<sup>30</sup>, contribuant ainsi à la future réflexion quant aux limites qu'il convient de poser à l'obsolescence programmée de la collégialité à la Cour.

Au demeurant, les droits de la défense sont bien respectés à la Cour. Le demandeur bénéficie d'un traducteur assermenté mis à disposition par la Cour, qui lui résume en début d'audience les points principaux du rapport lu par le rapporteur. Le requérant est par la suite interrogé par le ou les juges et il a l'occasion de revenir en détail sur son récit, avant que son avocat plaide. L'absence de l'avocat reste un motif récurrent de renvoi. S'il arrive à la Cour d'accorder des protections à des requérants dont les avocats sont absents – voire, plus rarement, à des requérants absents –, les formations de jugement invitent souvent les requérants à accepter, dans leur intérêt, le renvoi de leur dossier. En la matière, seules l'absence de transmission du rapport du rapporteur à l'avocat et sa présence – silencieuse – au délibéré sont occasionnellement contestées par les avocats, sans que ces éléments soient de nature à remettre en cause les droits de la défense ; par ailleurs, ils ne sont pas liés à la logique du chiffre.

La motivation des décisions est, enfin, un élément essentiel de la bonne administration de la justice. Elle permet de déterminer si le juge de l'asile a correctement interprété les faits et appliqué le droit. À cet égard, la Cour attache une importance particulière à la motivation de ses décisions, susceptibles d'être contestées devant le Conseil d'État. Malgré la pression qui pèse sur les juges en termes de « rentabilité », la justice est bien rendue : seul 1,4 % des décisions de la Cour (moins de 1000) ont été contestées devant le Conseil d'État en 2019, par l'Ofpra (22 recours) ou les requérants (883 recours)<sup>31</sup>. De manière plus significative<sup>32</sup>, seuls 3 % de ces recours aboutissent à une cassation, de sorte que moins de 0,1 % des décisions de la Cour sont finalement annulées. Autrement dit, la Cour exerce son office de manière satisfaisante, veillant à motiver ses décisions et à les fonder de manière adéquate.

## B) L'indépendance du juge, rempart à la dictature du chiffre

---

<sup>30</sup> CE, ord., 8 juin 2020, n° 440717, 440812 et 440867, *Association Elena France et autres, GISTI et autre, CNB*, spéc. §14.

<sup>31</sup> CNDA, *Rapport annuel 2019*, p. 13.

<sup>32</sup> Le peu de recours devant le Conseil d'État peut également s'expliquer par des motifs financiers, les requérants ayant généralement très peu de moyens.

Malgré les pressions chiffrées exercées sur les rapporteurs, le service de l'enrôlement et les formations de jugement, la justice reste donc « bien rendue ». Le principal rempart contre la dérive du « gouvernement du juge de l'asile par les chiffres », et facteur explicatif de l'incontestable bonne administration de la justice par la Cour, réside dans l'office du juge, qui veille à demeurer parfaitement indépendant. Malgré les invitations à limiter au maximum les renvois, ce sont *in fine* les juges qui décident de renvoyer certaines affaires pour heure tardive, car ils estiment souverainement qu'il convient de passer du temps sur tel ou tel dossier. De la même manière, ce sont les juges qui persuadent le requérant dont l'avocat serait absent de renoncer et d'accepter un renvoi. Enfin, ce sont les mêmes juges qui décident parfois de renvoyer une affaire pour rouvrir l'instruction, plutôt que d'opter pour une note en délibéré. L'on relève d'ailleurs une disparité des pratiques sur ce point : certains présidents, issus du corps des magistrats de l'ordre judiciaire, ont tendance à renvoyer facilement les affaires, alors que certains juges administratifs, plus familiers avec la procédure écrite, éviteront plus volontiers le renvoi, en invitant la requête à produire une note en délibéré pour tenir compte de nouvelles pièces invoquées à l'audience. Nonobstant l'harmonisation réalisée par les présidents de chambres et de sections et les consignes quant à la politique d'évitement des renvois, laquelle s'avère indispensable pour éviter la méconnaissance de l'exigence de célérité de la justice, les juges demeurent libres de faire primer ce qu'ils considèrent relever de l'intérêt des parties et de la justice sur toute autre considération chiffrée. La pratique enseigne que ceux-ci exploitent très largement cette liberté, au plein bénéfice des parties<sup>33</sup>.

L'indépendance des juges à l'égard de tout élément autre que juridique dans l'examen d'un dossier apparaît donc comme une protection ultime. À cet égard, il n'est pas anodin de souligner que ceux-ci ne sont, justement, pas majoritairement des juges de métier. Une formation collégiale n'est composée que d'un juge judiciaire, administratif ou issu de la Cour des comptes, les deux juges assesseurs étant souvent universitaires, praticiens, hauts fonctionnaires ou retraités de la haute fonction publique. Aussi diversifiés que soient ces profils, tous partagent un but commun : assurer de la meilleure manière qui soit leur office de

---

<sup>33</sup> Une nuance s'impose : un renvoi pour heure tardive peut paraître ne pas bénéficier au requérant qui a déjà vu son dossier renvoyé deux fois pour divers motifs et souhaite sortir d'une situation d'incertitude anxiogène qui perdure. Ce cas est d'autant plus gênant lorsque le requérant a de « bonnes » chances d'être protégé car la décision de l'Ofpra est manifestement mal fondée, et/ou qu'il a payé son trajet jusqu'à la Cour pour finalement devoir partir avec la seule garantie d'une nouvelle convocation. Cependant, les formations de jugement font leur possible, face à un probable renvoi, pour anticiper et traiter prioritairement les dossiers des requérants résidant loin de la région parisienne. Par ailleurs, il reste dans l'intérêt du requérant que son entretien ne soit pas réalisé à la hâte par des juges lorgnant sur l'horloge, de peur de manquer leur train ou que les locaux soient évacués.

juges de l'asile, et par conséquent épouser les règles qui s'imposent à leur fonction. La déontologie et l'indépendance en sont les principales.

Au terme de cet exposé, il apparaît finalement que l'accumulation permanente d'objectifs chiffrés à la Cour, que l'avenir ne devrait pas démentir, vise en réalité à éviter un seul chiffre : le « quota » de protections, qui reviendrait à fixer un nombre maximal de personnes à protéger selon leur région d'origine et qui est réclamé par une partie de la classe politique, mais à l'évidence contraire aux traditions nationales et au droit international. Un chiffre pour les réunir tous contre lui : telle est sans doute une autre clé de lecture du contentieux de l'asile.