

« Un report, voire un abandon, de la énième réforme de la Cour nationale du droit d’asile serait hautement souhaitable »

Tribune

Raphaël Maurel

Juriste

La Cour nationale du droit d’asile n’a pas besoin de trancher plus vite, comme le prévoit le projet de loi de Gérald Darmanin. Elle a au contraire besoin, pour éviter les erreurs face à des récits complexes et douloureux, du temps et des moyens nécessaires à un « bon » jugement, souligne, dans une tribune au « Monde », le juriste Raphaël Maurel.

Publié le 28 novembre 2023 à 14h30 Temps de Lecture 4 min.

Après plusieurs reports ces derniers mois, le [projet de loi pour contrôler l’immigration et améliorer l’intégration](#), porté par Gérald Darmanin, est en ce moment 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 français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra). Oubliée des débats d’actualité qui se focalisent généralement sur l’immigration irrégulière, [cette énième réforme](#) soulève tant de questions qu’un report, voire un abandon, serait hautement souhaitable.

L’intérêt même d’une réforme est douteux. 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.* » L’objectif d’accélération, classique, est celui qui soulève le plus de difficultés. Il reste pour l’essentiel peu réfléchi. Les différentes réformes, qui s’enchaînent à une vitesse alarmante ces vingt dernières années, ont déjà accéléré 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 de façon discutable) considérées comme « *simples* », la loi du 29 juillet 2015 a déjà créé un flux tendu à la CNDA, que n’a pas réduit la réforme ultérieure de 2018.

En outre, les chiffres montrent que cette instance traite plus d’affaires qu’elle n’en reçoit chaque année. Le rapport annuel de la CNDA est formel : en 2022, celle-ci a jugé 109 %

des affaires qui lui étaient soumises, ce taux excédentaire perdurant depuis 2019 – en mettant de côté l’année de pandémie de Covid-19 en 2020. La Cour est donc parfaitement efficiente en l’état et, à ce rythme, elle aura soldé l’intégralité de son stock d’affaires et n’aura d’autre choix que de ralentir son rythme à partir de 2026 ou 2027.

Faire de la collégialité l’exception

Il est pourtant question d’accélérer encore en faisant, avec la réforme Darmanin, du juge unique la règle et de la collégialité l’exception. Il est en effet postulé par le projet de loi qu’un juge unique est plus rapide et donc préférable à la collégialité, c’est-à-dire à une formation de trois juges (dont l’un est nommé par le Conseil d’Etat et l’autre par le Haut-Commissariat pour les réfugiés, une émanation de l’ONU).

Or la CNDA 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, car celui-ci 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 sera-t-il mieux armé que la formation collégiale pour faire face à cette incitation permanente à aller plus vite et à traiter un maximum des treize dossiers dont – contre tout bon sens – l’on attend chaque jour la conclusion ? Le juge unique posera-t-il autant de questions, ira-t-il aussi loin dans l’échange avec le demandeur d’asile qu’une formation de trois juges ? Tout porte à croire le contraire.

Le second objectif du projet Darmanin consiste à « rapprocher » la CNDA des demandeurs d’asile en la « territorialisant ». 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 (Seine-Saint-Denis). Les défis techniques et logistiques sont majeurs : au-delà du ou des juges, l’audience implique un rapporteur, un secrétaire, les avocats des treize requérants qui sont souvent appelés sur plusieurs affaires dans la même journée à Montreuil, les requérants et des interprètes dans des langues et dialectes parfois peu usités.

Les véritables problèmes

L’organisation matérielle de ces audiences délocalisées sera un défi qui aurait pu être épargné à la Cour. Le temps et l’énergie consacrés pour le relever auraient gagné à être consacrés 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.

Comme l’exprime l’avis du Conseil d’Etat rendu sur ce texte, le gouvernement n’a démontré ni l’intérêt d’une réforme, ni en quoi le droit actuel est inadapté. Cette énième « réforme structurelle » n’aborde aucun des véritables problèmes que sont, pour la

CNDA, l'excès de dossiers qu'un même juge doit traiter dans la même journée, l'insuffisance des programmes de formation des juges et l'absence de cadre déontologique clair.

Elle passera donc à côté des enjeux et aggravera même les 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 Darmanin ne fera qu'appeler une autre d'ici à quelques années, à moins que le Parlement se saisisse sérieusement de ces enjeux dans les semaines qui viennent.

Pour ce faire, deux solutions sont possibles.

Le législateur peut d'abord, par voie d'amendements, réécrire substantiellement l'article 20 du projet de loi Darmanin, consacré à la CNDA, pour l'orienter vers une meilleure réforme. Une telle tentative risquerait néanmoins de pêcher par précipitation.

Il serait donc préférable que le Parlement vote la suppression, là encore par amendement, de cet unique article du projet de loi dans l'attente d'un débat de fond sur le sujet. Cette voie, qui consiste à décider d'un moratoire sur la justice de l'asile, reste aujourd'hui la plus souhaitable.

***Raphaël Maurel** est maître de conférences en droit public à l'université de Bourgogne, secrétaire général de l'Observatoire de l'éthique publique.*