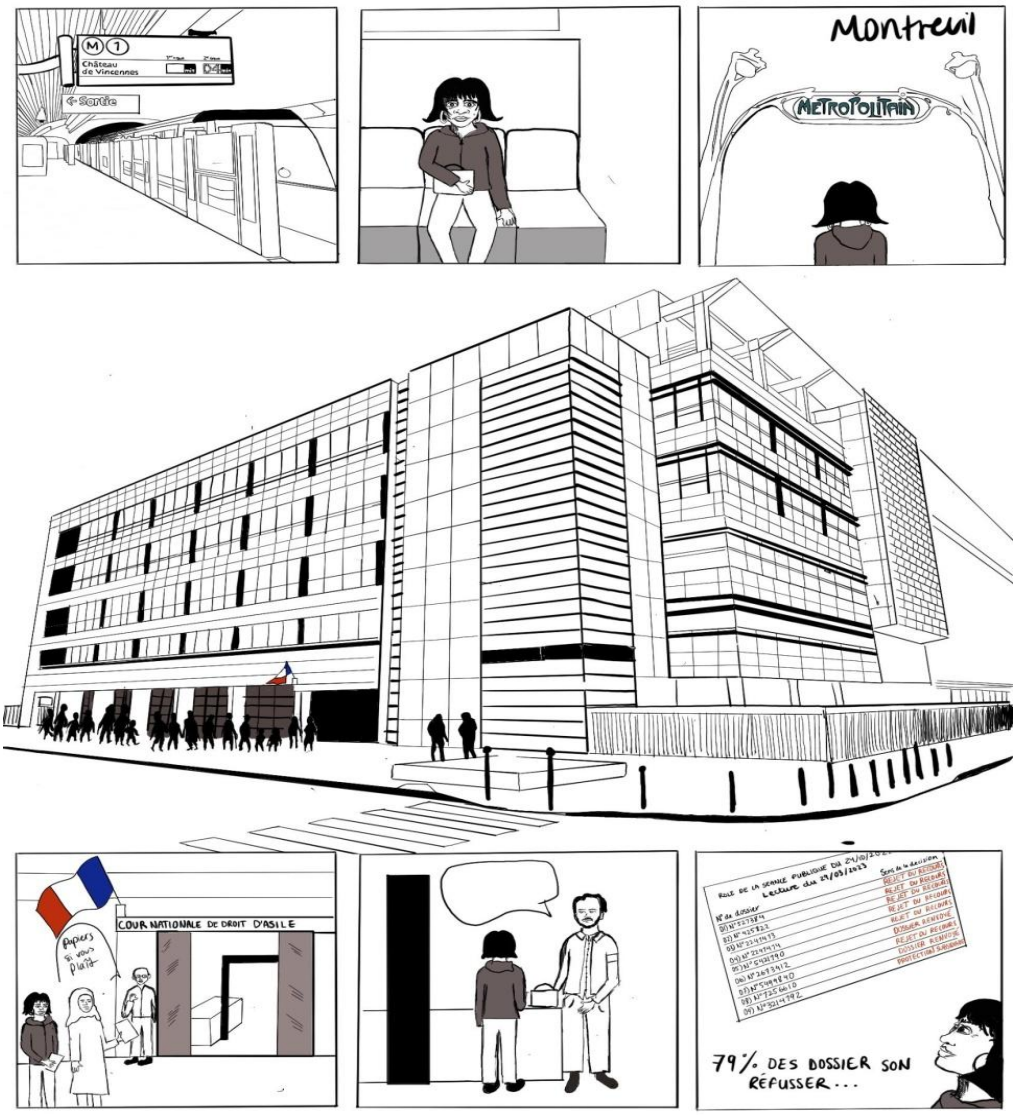
JUSTICE D'ASILE :
ENTRE CRISE ET ROUTINE DE CRISE

Une Ethnographie de la Cour Nationale du Droit d'Asile

Mars 2026



Dessin : Lena Fox, étudiante à Sciences Po Paris

Directrices de Recherche :
Sara Dezalay et Sharon Weill

Membres de l'équipe :
Bastien Charaudeau, Maxime Chauvet, Vanessa Codaccioni, Diane Gattet et Sandrine Lefranc

Avec les contributions d'Éloïse Chenal, Jess Hambly et Naoual Mahroug

Recherche réalisée avec le soutien de l'Institut Robert Badinter

Auteurs et contributeurs
(Ordre alphabétique)

Directrices de la recherche :

- Sara Dezalay, Professeure de science politique et droit international de l'Université Catholique de Lille
- Sharon Weill, Enseignante-Chercheuse, HDR (« Associate professor ») en droit international, Université américaine de Paris

Membre de l'équipe de recherche :

- Bastien Charaudeau, Docteur en droit, Sciences Po, Paris
- Maxime Chauvet, Docteur en droit, Université Paris-Saclay
- Vanessa Codaccioni, Professeure de science politique, Université Paris 8
- Diane Gattet, Doctorante en sociologie du droit, Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), Université Paris-Saclay
- Sandrine Lefranc, Directrice de recherche CNRS/ Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE), Sciences Po Paris

Avec les contributions de :

- Éloïse Chenal, Master en droits de l'homme et libertés fondamentales, Cergy Paris Université
- Jess Hambly, Senior lecturer, École de droit, Australian National University
- Eleftheria Koutsioumpa, Doctorante en sociologie, Centre Marc Bloch
- Naoual Mahroug, Docteure en anthropologie, Université Paris-Cité, Chercheure associée au Centre de la recherche sur les liens sociaux (CERLIS)
- Les étudiants des Sharon Weill du cours « Capstone », PSIA, Sciences-Po, 2024-2025: Maria Matilde Carreira, Gabriel da Silva Terra, Clothilde Festuot, Kenza Glendinning, Siofra Mahon, Lily Michel, Alice Robert, Samantha Rodriguez Santillan, Mathilde Roemer, Chloé Sibillle, et Coline Thévenet
- Les étudiants de Sharon Weill du Justice Lab, Université américaine de Paris, 2023-2025
- Wan Nor Imran Danish Wan Ahmad, stagiaire de Sara Dezalay à ESPOL, Université catholique de Lille en 2023

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Institut Robert Badinter (convention n°21-41). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Table des matières

REMERCIEMENTS 5

GLOSSAIRE DES ACRONYMES 6

INTRODUCTION 8

ENCADRE 1- BREVE HISTOIRE INSTITUTIONNELLE DES RECOURS EN MATIERE D'ASILE EN FRANCE 11
ENCADRE 2- DONNEES DE TERRAIN ET DISPOSITIFS D'ENQUETE A LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE 21

STRUCTURE DU RAPPORT 29

CHAPITRE 1. PRESENTATION DE LA CNDA : ENTRE TRAJECTOIRE BUREAUCRATIQUE ET HUMAINE 31

ENCADRE 3- ORGANISATION DE LA CNDA 31
LE VOYAGE D'UN DOSSIER A LA CNDA 32
UNE ETHNOGRAPHIE EN MARCHANT : SUIVRE LES PAS DES REQUERANTS 49
CONCLUSION 67

CHAPITRE 2. UNE ETHNOGRAPHIE DE LA SALLE D'AUDIENCE : UNE COUR EN CRISE ? 68

LES RAPPORTEURS 70
LES INTERPRETES 93
LES PRESIDENTS 113
LES ASSESSEURS CONSEIL D'ÉTAT 130
LES ASSESSEURS HCR 152
LES AVOCATS 170
ENCADRE 5- DONNEES QUANTITATIVES SUR LES AVOCATS ET L'AIDE JURIDICTIONNELLE DE 2006 A 2023 176
LE PUBLIC 189

CHAPITRE 3. MISE EN CRISE ET RATIONALISATION BUREAUCRATIQUE A LA CNDA 203

À LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, UNE ROUTINE DE CRISE 203
LA ROUTINE DE CRISE DE LA CNDA, CATALYSEUR DU PROCESSUS DE RATIONALISATION DES INSTITUTIONS JUDICIAIRES 212
CONCLUSION 223

CHAPITRE 4. LES CRISES ET LES CONFLITS DANS LA JURISPRUDENCE DE LA CNDA 225

ENCADRE 6- LE CADRE JURIDIQUE RELATIF A L'ASILE 226
ENCADRE 7- LES REGLEMENTS DUBLIN 230
LE DROIT D'ASILE ET LES CONFLITS ARMES 231
LES OPINIONS POLITIQUES ET LES CONFLITS ARMES 232
LES CONFLITS ARMES ET LA PERSONNALISATION DES CRAINTES 233

La Convention de 1951 et les crises 235
La protection subsidiaire et les conflits armes 238
L'evaluation de la notion de haute intensite de violence dans la jurisprudence de la CNDA 242
Conclusion 244

CHAPITRE 5. MISE EN CRISE DE L'ORDRE PUBLIC DANS LE FONCTIONNEMENT ET LA JURISPRUDENCE DE LA CNDA 246

L'emergence de l'ordre public dans le droit d'asile 247
Le rapport a la crise : rupture ou continuite ? 251
L'affirmation de l'ordre public dans la justice de l'asile 252
Les manifestations concretes de l'ordre public dans la jurisprudence 254
Conclusion 256

CHAPITRE 6. MISE EN CRISE AUX FRONTIERES DE L'EUROPE : LE SYSTEME D'ASILE EN GRECE 259

Un systeme d'asile sous pression 260
La normalisation actuelle de la crise 264
Conclusion 275

CONCLUSIONS 279

La crise : un vecteur determinant des pratiques organisationnelles, bureaucratiques et jurisprudentielles de la CNDA 279
Les acteurs de la CNDA : entre vocation de crise et crise des vocations 281
La Grece : laboratoire de la tension entre les promesses du droit d'asile et la routinisation du traitement « exceptionnel » des demandeurs d'asile 285
Une « juridiction du chaos du monde » productrice de souffrances humaines 285

RECOMMANDATIONS : REMETTRE L'HUMAIN AU CŒUR DE LA PROCEDURE 287

BIBLIOGRAPHIE 288

Ouvrages 288
Articles 293

ANNEXES 302

Organigramme de la CNDA 303
Index non exhaustif de decisions pertinentes 304

LA JUSTICE D'ASILE : ENTRE CRISE ET ROUTINE DE CRISE. UNE ETHNOGRAPHIE DE LA CNDA. RESUME 315

REMERCIEMENTS

Ce rapport est le fruit de près de trois ans d'enquêtes réalisées entre fin 2022 et début 2025 dans le cadre d'un appel à projets de l'Institut Robert Badinter (ancien Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice) sur la justice en temps de crise. Nous tenons à remercier l'Institut pour son appui dans la réalisation de ce travail.

Cette recherche a été coordonnée par **Sara Dezalay**, Professeure à ESPOL, Université Catholique de Lille, et **Sharon Weill**, Associate Professor, à l'Université Américaine de Paris. Elle s'est nourrie du travail empirique réalisé par une équipe de chercheuses passionnées : **Vanessa Codaccioni**, Professeure au CRESPPA-CSU, Université Paris 8, **Diane Gattet**, Doctorante au CESDIP, Université Paris-Saclay, **Sandrine Lefranc**, Directrice de recherche au CNRS, CEE, Sciences Po, Paris. **Bastien Charaudeau**, Docteur de l'École de droit de Sciences-Po, chercheur post-doctorant à l'Université Yale et **Maxime Chauvet**, Docteur de l'Université Paris-Saclay ont réalisé les enquêtes doctrinales sur le travail de la CNDA.

Nous avons également bénéficié de deux contributions précieuses sur les requérants et la justice, respectivement en France et en Grèce : celle de **Naoual Mahroug**, Docteure de l'Université Paris-Cité et Chercheure associée au CERLIS, ainsi que celle de **Jess Hambly**, Senior Lecturer à l'École de droit de l'Australian National University. **Éloïse Chenal** a coordonné et compilé les conclusions des observations effectuées à la CNDA par les étudiants de Sharon Weill au Justice Lab de l'Université américaine de Paris et du cours "Capstone", PSIA, Sciences-Po. Nous remercions les étudiants également pour leurs observations et le travail qu'ils ont mené pour analyser les entretiens réalisés auprès d'interprètes et de Présidents opérant à la CNDA. Nous remercions par ailleurs **Eleftheria Koutsioumpa**, doctorante au Centre Marc Bloch, pour son précieux soutien durant l'enquête de terrain réalisée par Sara Dezalay et Sharon Weill en Grèce en octobre-novembre 2024.

Ce travail a nécessité une immersion dans la CNDA, afin d'observer des audiences et de mener des entretiens individuels et collectifs avec des agents de la Cour. Ce travail n'aurait pu aboutir sans le soutien précieux de la Présidence de la Cour et du Secrétariat général, que nous remercions. Cette enquête s'est appuyée sur le temps que nous ont accordé plusieurs dizaines d'individus intervenant auprès de la Cour – en tant qu'agents, vacataires, ou avocats – et ceux et celles pour qui ils déploient des efforts immenses pour mener un travail de justice équitable en matière d'asile : les requérants. Nous leur exprimons notre gratitude.

Nous tenons à remercier tout particulièrement Bessie Leconte, pour son immense travail de transcription et de relecture du rapport, ainsi que Zoe Conti, qui a compilé la bibliographie de ce rapport. Sara Dezalay a traduit le chapitre, rédigé en anglais, par Jess Hambly sur la Grèce.

GLOSSAIRE DES ACRONYMES

AAU : Unité Autonome d'Asile
AIDA : Asylum Information Database
AJ : Aide Juridictionnelle
ANTS : Agence Nationale des Titres Sécurisés
ARDHIS : Association pour la Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et trans à l'Immigration et au Séjour
BAJ : Bureau d'Aide Juridictionnelle
CADA : Centre d'Accueil pour Demandeur d'Asile
CAI : Comité d'Appel Indépendant
CCAC : Closed Controlled Access Centre
CCS : Structure Contrôlée Fermée
CDD : Contrat à Durée Déterminée
CDI : Contrat à Durée Indéterminée
CE : Conseil d'État
CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme
CEE : Centre d'études européennes et de politique comparée
CERE : Conseil Européen pour les Réfugiés et les Exilés
CEREDOC : Centre de Recherche et de Documentation
CERLIS : Centre de la Recherche sur les Liens Sociaux
CESDIP : Centre d'Études et de Recherches sur le Droit et les Institutions Pénales
CESEDA : Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
CICR : Comité International de la Croix Rouge
CIR (RIC) : Centre de Réception et d'Identification
CJUE : Cour de Justice de l'Union européenne
CJUE : Cour de Justice de l'Union européenne
CNDA : Cour Nationale du Droit d'Asile
CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique
CRESPPA : Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris
CRI : Comité de Recours Indépendant
CRR : Commission de Recours des Réfugiés
CV : Curriculum Vitæ
DNA : Dispositif National d'Accueil
DU : Diplôme Universitaire
ENA : École Nationale d'Administration
ENM : École Nationale de la Magistrature
EUAA : European Union Agency for Asylum (anciennement EASO)
FIR : Frais Irrépétibles
GIP : Groupement d'Intérêt Public
GISTI : Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés
HCR : Haut-Commissariat aux Réfugiés
HT : Hors Taxe
INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
JORF : Journal Officiel de la Langue Française
JOUE : Journal Officiel de l'Union européenne
LGBTQI : Lesbien, Gay, Bisexuel, Transgenre, Queer
LTTE : Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul

MAE : Ministère des Affaires étrangères
MJE : Mouvement Justice Égalité
MSF : Médecins Sans Frontière
OAE : Outil d'Aide à l'Enrôlement
OAS : Organisation de l'Armée Secrète
OFII : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OFPRA : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
OIM : Organisation Internationale pour les Migrations
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
OQTF : Obligation de Quitter le Territoire Français
PSIA : Paris School of International Affairs
RAEC : Régime d'asile européen commun
RAO : Bureau Régional d'Asile
RIC : Centre d'Accueil et d'Identification
RN : Rassemblement National
RSA : Refugee Support Aegean
SAG : Service d'Asile Grec
SAPA : Service d'Accueil des Parties et des Avocats
SCE : Service Central d'Enrôlement
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer
SPADA : Structure de Premier Accueil des Demandeurs d'Asile
UE : Union Européenne
UV : Unité de Valeur

Note sur les références bibliographiques

Chaque chapitre de ce rapport étant destiné à être lu de manière autonome, le cas échéant, nous avons à chaque fois inclus des références bibliographiques complètes en notes de bas de page. Le lecteur pourra également retrouver ces références dans la bibliographie générale en fin de rapport.

INTRODUCTION

Les situations de crise constituent aujourd'hui un horizon structurant de l'action publique et, à ce titre, un révélateur particulièrement puissant des transformations contemporaines de la justice. Terrorisme, pandémie de Covid-19, crise migratoire : ces configurations hétérogènes soulèvent un ensemble de questionnements communs quant au rôle, au fonctionnement et aux finalités des institutions judiciaires. Comment la justice se saisit-elle de la crise, et selon quelles temporalités propres, souvent décalées par rapport à l'urgence politique et médiatique ? Comment l'accélération normative et l'instabilité juridique induites par la crise se traduisent-elles dans les pratiques juridictionnelles concrètes ? Quels effets ces reconfigurations produisent-elles sur les garanties procédurales, sur les acteurs de la justice et sur les justiciables eux-mêmes ? Enfin, dans quelle mesure les dispositifs mis en place au nom de la crise tendent-ils à s'inscrire durablement dans le fonctionnement ordinaire des juridictions, contribuant à redéfinir la justice « d'après-crise» ?

Ces questionnements invitent à dépasser une conception de la crise comme simple parenthèse exceptionnelle pour l'appréhender comme une épreuve structurelle des institutions judiciaires. Ils conduisent à interroger conjointement le **temps du droit**, marqué par l'urgence et la prolifération normative ; le **temps de la justice**, fait d'ajustements organisationnels et procéduraux ; le **temps des garanties**, souvent différé et reconfiguré ; et le **temps social**, celui de l'expérience vécue de la justice par ses professionnels et ses usagers. C'est dans l'articulation de ces temporalités que se jouent les recompositions les plus significatives de la justice en situation de crise.

La justice de l'asile, et plus particulièrement la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), constitue à cet égard un terrain d'observation privilégié. Juridiction spécialisée, située à la frontière entre contentieux administratif, protection des droits fondamentaux et politiques migratoires, la CNDA est structurellement exposée aux discours et aux dispositifs de crise. L'asile est en effet un domaine dans lequel la crise ne se présente pas comme un événement ponctuel, mais comme une catégorie durable d'action publique, mobilisée de manière récurrente pour qualifier les mobilités humaines, justifier des réformes procédurales et orienter les modalités de traitement juridictionnel des demandes de protection.

La CNDA concentre ainsi plusieurs caractéristiques qui en font une institution paradigmatique pour analyser les effets de la crise sur la justice. Elle traite un contentieux de masse, soumis à une forte pression quantitative et à des injonctions de célérité ; elle juge des situations humaines marquées par l'urgence, la vulnérabilité et l'incertitude ; elle se situe au cœur d'un espace fortement politisé, traversé par des attentes contradictoires en matière de contrôle des flux migratoires et de respect des engagements internationaux. À cela s'ajoute une exposition particulière aux transformations organisationnelles et procédurales (réformes successives, diversification des formations de jugement, recours accru aux outils numériques), souvent justifiées au nom de la gestion de la crise.

Ces dynamiques s'inscrivent dans un contexte plus large, largement documenté par la littérature académique comme par les médias, qui décrit la crise migratoire comme un état quasi permanent depuis le milieu des années 2010. Loin d'être appréhendée comme un phénomène conjoncturel, cette crise est construite comme durable, structurelle et appelant des réponses institutionnelles continues. Elle s'accompagne d'une rhétorique de la saturation, de l'urgence et de la menace, qui pèse directement sur les institutions chargées de l'asile et sur leur mode de fonctionnement. La justice de l'asile se trouve ainsi inscrite dans un régime de tension permanente entre exigences de protection, impératifs de gestion et attentes politiques.

La crise sanitaire liée à la Covid-19 est venue redoubler et reconfigurer cette situation. En affectant brutalement les conditions matérielles de fonctionnement des juridictions, elle a intensifié des transformations déjà à l'œuvre : reconfiguration des audiences, recours massif à la dématérialisation, redéfinition des priorités et des temporalités de jugement. Dans le cas de la CNDA, cette crise s'est superposée à la crise migratoire, renforçant la centralité de l'argument de l'urgence et contribuant à requalifier les modalités de traitement juridictionnel de l'asile.

C'est à l'articulation de ces deux crises – migratoire et sanitaire – que se situent les questionnements au cœur de ce rapport. En observant la CNDA, il s'agit moins d'étudier une juridiction « en crise » que d'analyser comment la crise, sous ses formes multiples, devient un cadre ordinaire de pensée, d'organisation et d'action pour la justice de l'asile, et comment elle redéfinit durablement les équilibres entre efficacité, garanties et sens de juger.

Pour saisir ces recompositions de la justice de l'asile en contexte de crise, le rapport adopte une approche qui refuse d'opposer mécaniquement crise et routine, exception et normalité. Il part au contraire du postulat que l'enjeu analytique réside dans l'articulation de ces registres. Comment des dispositifs, des discours et des pratiques initialement justifiés par l'urgence s'inscrivent-ils dans la durée ? Comment la crise devient-elle un cadre ordinaire de pensée et d'action pour une juridiction spécialisée comme la CNDA ? Et comment cette routinisation de la crise transforme-t-elle en profondeur les manières de juger, d'organiser le travail juridictionnel et de concevoir les garanties ?

En combinant trois dimensions – réflexive, interdisciplinaire et comparative – l'approche retenue dans ce rapport vise ainsi à interroger la justice de l'asile non comme un simple lieu d'application du droit en temps de crise, mais comme un espace où la crise se fabrique, se négocie et se normalise, au croisement des pratiques juridictionnelles, des contraintes institutionnelles et des dynamiques politiques.

L'introduction vise à situer la CNDA comme un terrain privilégié pour éprouver ces questionnements, tout en explicitant les conditions institutionnelles, historiques et théoriques dans lesquelles s'inscrit l'enquête. Elle s'ouvre par une présentation synthétique de la CNDA, de sa place singulière dans l'architecture juridictionnelle française et des missions qui lui sont confiées, afin de comprendre ce qui fait de cette Cour une juridiction à part dans le paysage judiciaire français. L'introduction revient ensuite sur les rapports étroits et ambivalents entre la CNDA et la notion de « crise », notion omniprésente dans les discours publics, politiques et médiatiques relatifs à l'asile. Il s'agit de montrer comment la Cour est fréquemment appréhendée comme une « justice de crise », appelée à répondre dans l'urgence à des situations qualifiées d'exceptionnelles, qu'il s'agisse de la crise migratoire ou, plus récemment, de la crise sanitaire liée à la Covid-19, et comment cette association structure durablement les attentes, les réformes et les modes de fonctionnement de la juridiction. Dans un troisième temps, l'introduction met en lumière les apories de la littérature académique consacrée à la justice de l'asile. Si de nombreux travaux analysent certains acteurs ou certaines dimensions du contentieux, ils appréhendent rarement la CNDA comme une institution dans sa globalité, saisie dans ses dynamiques organisationnelles, ses contraintes structurelles et ses rapports au contexte politique. Ce constat justifie le déplacement du regard opéré dans ce rapport et l'adoption d'une analyse institutionnelle et transversale de la justice de l'asile. L'introduction explicite ensuite le cadre théorique et la stratégie d'enquête mobilisés, en soulignant le caractère à la fois nécessaire et inédit de la

combinatoire disciplinaire adoptée dans ce rapport. Articulée aux travaux de Michel Dobry[1] sur les crises et ouverte à une comparaison avec le cas grec, cette démarche permet ainsi d'interroger la justice de l'asile non seulement comme un objet de recherche, mais comme un espace de production de savoirs partagés, au croisement des exigences scientifiques, institutionnelles et professionnelles. L'introduction se conclut par une présentation de la structure du rapport, conçue pour refléter la démarche analytique adoptée. Le rapport adopte un mouvement allant de la salle d'audience, comme lieu central de mise en œuvre du droit de l'asile, vers les acteurs qui y interviennent, puis vers l'institution dans ses dimensions organisationnelles et managériales. Il se déploie ensuite dans l'analyse de la jurisprudence produite par la Cour, avant de s'ouvrir, dans une perspective comparative, à l'examen de la justice de l'asile en Grèce. Cette progression vise à articuler étroitement les pratiques de jugement, les dynamiques institutionnelles et les contextes politiques et géopolitiques dans lesquels la justice de l'asile prend forme.

La Cour nationale du droit d'asile : une juridiction spécialisée au cœur des politiques d'asile

Dotée d'une compétence nationale et de plein contentieux, sous le contrôle de cassation du Conseil d'État, la CNDA statue sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA). Toute personne dont la demande d'asile a été rejetée par l'OFPRA peut saisir la CNDA, qui est chargée de vérifier la conformité de cette décision aux normes nationales, européennes et internationales applicables en matière de protection internationale, ainsi que l'existence de risques avérés en cas de retour du requérant dans son pays d'origine.

Par les décisions qu'elle rend, la Cour peut soit confirmer la décision administrative, soit l'annuler en accordant au requérant le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire. Le statut de réfugié est reconnu lorsque la personne établit un risque de persécutions en raison notamment de ses opinions politiques, de sa religion, de son appartenance ethnique ou de son appartenance à un certain groupe social. La protection subsidiaire est, quant à elle, accordée lorsque le requérant ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître le statut de réfugié, mais encourt un risque réel de subir la peine de mort, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou, s'il s'agit d'un civil, une menace grave contre sa vie en raison d'un conflit armé[2].

La CNDA occupe une place centrale dans le système français de l'asile. En 2023, elle a rendu 61593 décisions[3], ce qui en fait la juridiction administrative française la plus importante en volume de décisions. Elle traite ainsi un flux continu et élevé de recours, qui confère à son activité une dimension à la fois juridictionnelle et organisationnelle singulière.

Juridiction administrative spécialisée, la CNDA se distingue à plusieurs égards des autres juridictions administratives. Si la procédure devant la Cour est contradictoire et inquisitoire, à l'instar de la procédure administrative de droit commun, elle est en principe orale. Contrairement aux autres procédures orales, les échanges intervenant à l'audience ne sont toutefois pas consignés. Le secrétaire d'audience, présent durant les débats mais non lors du délibéré, joue un rôle d'intermédiation entre les magistrats, les avocats, les interprètes et les requérants.

---

[1] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986.

[2] Le statut de réfugié permet l'obtention d'une carte de résident de 10 ans ; la protection subsidiaire permet l'obtention d'une carte de séjour d'une durée maximale de 4 ans.

[3] Voir Rapport d'activités de la CNDA de 2024, pp. 4 et 6.

L'organisation interne de la CNDA présente également des spécificités marquées. La fixation des audiences ne relève pas des chambres elles-mêmes, mais d'un service central d'enrôlement, tandis que les affaires jugées par ordonnance – c'est-à-dire par un juge unique, sans convocation du requérant – sont traitées par un service distinct, le Service des ordonnances. La Cour s'appuie en outre sur un dispositif d'interprétariat particulièrement étendu, mobilisant près de 600 interprètes dans environ 160 langues, ainsi que sur un service d'accueil des parties et des avocats (SAPA), chargé de l'interface entre les requérants, leurs conseils et l'OFPRA.

De manière inédite dans le paysage juridictionnel français, la CNDA comporte une dimension partiellement internationale. Les formations de jugement collégiales sont présidées par des juges administratifs – permanents ou vacataires – et comprennent deux assesseurs non professionnels, désignés respectivement par le Conseil d'État et par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)[4]. La Cour dispose par ailleurs de son propre service de recherche, le Centre de recherche et de documentation (CEREDOC), chargé de collecter, analyser et diffuser des informations géopolitiques et juridiques, ainsi que de contribuer aux échanges et coopérations au niveau européen et international, notamment avec l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUAA).

L'ensemble de ces caractéristiques fait de la CNDA une juridiction à la fois profondément ancrée dans l'ordre juridique administratif français et étroitement connectée aux dynamiques internationales de l'asile. Cette position singulière, au croisement du droit, de l'administration et du politique, constitue un point d'appui essentiel pour comprendre les transformations contemporaines de la justice de l'asile. Ainsi, si la CNDA apparaît aujourd'hui comme une juridiction centrale dans le traitement des demandes d'asile, ses caractéristiques institutionnelles, son organisation et ses modes de fonctionnement sont le produit d'une histoire marquée par des transformations progressives, étroitement liées à l'évolution des politiques de l'asile et aux requalifications successives de la « crise » migratoire.

Encadré 1- Brève histoire institutionnelle des recours en matière d'asile en France

La création d'un recours juridictionnel spécialisé en matière d'asile en France ne va pas de soi à l'origine. Le projet de loi de 1950 portant création de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ne prévoyait pas l'instauration d'une juridiction dédiée. Ce n'est qu'à la suite de l'introduction d'un amendement, en 1952, qu'est créée la Commission de recours des réfugiés (CRR), par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952. À l'origine, la CRR est composée de trois membres : un président, conseiller d'État, un représentant du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et un représentant du conseil d'administration de l'OFPRA. Ses décisions sont soumises au contrôle de cassation du Conseil d'État. Elle présente alors une originalité majeure dans le paysage juridictionnel français : elle est la seule juridiction au sein de laquelle siège, avec voix délibérative, un représentant d'une organisation internationale. La Commission est également dotée d'une compétence consultative concernant le maintien ou l'annulation de décisions d'expulsion ou d'assignation à résidence prises par le ministère de l'Intérieur pour des raisons d'ordre public. Aucun de ses membres ne s'y consacre à plein temps, une organisation rendue possible par la stabilité du nombre de recours jusqu'à la fin des années 1970.

La CRR tient sa première séance le 30 juillet 1953. Elle rend cette année-là cinq décisions, dont une annulation, et sept avis. À l'exception de l'année 1956, son activité demeure modeste

[4] Depuis la loi immigration et asile du 26 janvier 2024, le HCR continue d'assurer la sélection des candidats juges assesseurs qui sont dorénavant nommés par le vice-président du Conseil d'État.

pendant près d'un quart de siècle : le nombre de recours déposés comme celui des décisions rendues n'excède pas en moyenne 300 par an. En 1954, la France ratifie la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, puis, en 1957, le Conseil d'État confirme le caractère juridictionnel de la CRR dans sa décision *Paya Monzo* du 29 mars. En 1961, la Commission publie pour la première fois un recueil de jurisprudence, avec le soutien du HCR. La ratification, en 1971, du protocole de New York, supprimant les limites temporelles et géographiques de la Convention de Genève, marque une première inflexion dans le champ de l'asile. À partir du milieu des années 1970, l'augmentation du nombre de recours, liée notamment à l'émergence de demandes émanant de ressortissants de pays non européens (Guinée, Algérie, Pakistan), transforme progressivement le fonctionnement de la Commission. En 1980, des sections sont créées au sein de la CRR. Toujours composées de représentants du Conseil d'État, du HCR et du conseil d'administration de l'OFPRA, elles ne sont plus systématiquement présidées par le président de la Commission. Le renforcement des moyens se poursuit en 1985 avec la nomination de six rapporteurs à plein temps, ce qui permet de normaliser la rédaction des décisions.

Les années 1990 constituent une étape décisive de la juridictionnalisation de la CRR. En 1990, la présidence des sections est ouverte aux magistrats de la Cour des comptes et aux magistrats administratifs, tandis que les effectifs permanents sont multipliés par cinq et que le nombre d'audiences hebdomadaires passe de 16 à 60. Un service de documentation, puis un centre d'information contentieuse, sont créés. En 1991, un bureau d'aide juridictionnelle voit le jour, suivi, en 1992, de la création des sections réunies, chargées de trancher des questions de principe et d'harmoniser la jurisprudence. La Commission devient la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007. En 2009, la Cour est rattachée au Conseil d'État et se dote de juges professionnels à plein temps, recrutés dans les corps des magistrats administratifs et judiciaires, renforçant ainsi sa juridictionnalisation. Les réformes récentes s'inscrivent dans un contexte de gestion accrue des flux et d'accélération des procédures. La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile introduit les formations à juge unique pour les recours relevant de la procédure accélérée ou des décisions d'irrecevabilité, et réorganise la Cour sur un modèle proche de celui du tribunal administratif de Paris, avec des chambres regroupées en sections. La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration consacre la compétence de principe du juge unique, sauf renvoi justifié en formation collégiale, et prévoit la création de chambres territoriales. Depuis le 1er septembre 2024, sur les 23 chambres que compte la CNDA, 18 sont situées au siège de la juridiction à Montreuil, et 5 dans les villes de Bordeaux, Lyon, Nancy et Toulouse.

Cette trajectoire institutionnelle éclaire les conditions dans lesquelles la CNDA s'est progressivement constituée comme une juridiction durablement travaillée par l'urgence et l'adaptation.

La CNDA comme « justice de crise » : construction discursive et contexte historique

Du fait de l'augmentation continue du nombre de demandes d'asile depuis la fin des années 1980, la CNDA est communément présentée comme une juridiction confrontée à un « **contentieux de masse »**[5], ce qui contribue à l'inscrire d'emblée dans le registre de la crise. L'histoire de la Cour semble ainsi ne pouvoir être racontée qu'à travers le vocabulaire de l'urgence, de la saturation et de l'adaptation contrainte. Cette lecture est explicitement reprise dans le discours institutionnel de la juridiction, qui décrit son évolution comme une succession de « crises » ayant provoqué une

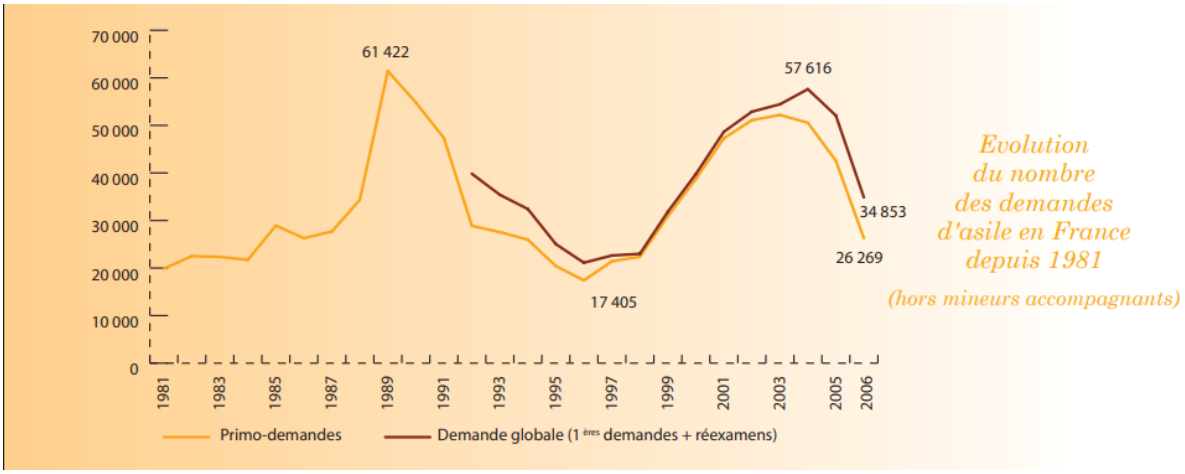
[5] Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, *La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents*. Rapport n°9 (2010-2011). Commission des finances, Sénat, 2010.

« embolie du système »[6] et nécessité des réponses organisationnelles et procédurales exceptionnelles.

Sur le site institutionnel de la Cour[7], l'histoire de la CNDA est ainsi présentée comme marquée par une alternance entre périodes de fonctionnement « stabilisé » et épisodes de crise liés à des événements géopolitiques majeurs. La juridiction y apparaît comme une institution contrainte de faire face à des afflux imprévus de demandes, en mobilisant des dispositifs extraordinaires afin de revenir à un niveau d'activité jugé acceptable. Cette mise en récit contribue à construire l'image d'une juridiction structurellement exposée à des chocs exogènes, dont le fonctionnement serait par nature tributaire de phénomènes qu'elle ne maîtrise pas.

Ainsi, le graphique ci-après, issu des rapports annuels de la CNDA, met en évidence une dynamique cyclique des demandes d'asile en France. Les hausses régulièrement qualifiées de « crises » s'inscrivent dans une temporalité longue marquée par des fluctuations récurrentes, plutôt que par des ruptures exceptionnelles.

Évolution des demandes d'asile en France depuis 1981 : fluctuations de long terme et récurrence des « pics » (1981 et 2006)



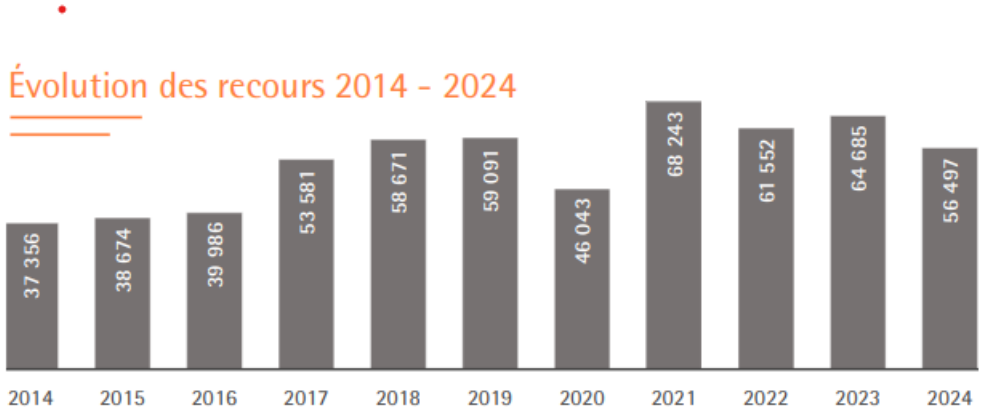
Source : Rapport d'activité de la Commission des Recours des Réfugiés, 2006, p. 8

Si l'évolution des demandes d'asile s'inscrit dans une dynamique de long terme, la judiciarisation croissante de l'asile se traduit, pour la CNDA, par une pression accrue et continue sur son activité, comme l'illustre l'évolution récente du nombre de recours.

Le graphique suivant met en évidence l'augmentation soutenue du nombre de recours formés devant la CNDA au cours de la dernière décennie, ponctuée de variations liées à des conjonctures exceptionnelles, notamment la crise sanitaire liée à la Covid-19. Il illustre les tensions structurelles pesant sur la juridiction, contrainte d'absorber des fluctuations importantes de son activité dans un contexte de réformes procédurales et organisationnelles continues.

Évolution du nombre de recours devant la CNDA (2014–2024)

[6] Cour nationale du droit d'asile, *Histoire de la cour*. En ligne [https://www.cnda.fr/qui-sommes-nous/histoire-de-la-cour] (consulté le 12 novembre 2024).
[7] Voir le site de la CNDA [https://www.cnda.fr/qui-sommes-nous/histoire-de-la-cour] (consulté le 18 décembre 2025).



Source : Rapport d'activité de la CNDA de 2024, p. 3

Cette rhétorique institutionnelle s'inscrit dans un contexte plus large de construction politique et médiatique du phénomène migratoire comme crise permanente**.** Depuis le tournant des années 1990[8], le terme de « crise migratoire » s'est imposé comme une catégorie générique pour qualifier l'arrivée – ou l'« afflux » – de personnes extra-européennes en Europe. Cette qualification, largement reprise dans l'espace public, tend à homogénéiser des situations pourtant hétérogènes et à inscrire les mobilités humaines dans un registre de l'exception, de la menace ou de la saturation. La CNDA, en tant que juridiction exclusivement compétente pour le contentieux de l'asile, se trouve ainsi durablement associée à cette représentation de la crise, au point d'apparaître, par essence, comme une « justice de crise ».

Cette association est renforcée par la succession de conjonctures critiques mises en avant dans les discours publics récents : la « crise migratoire » de 2015, la crise sanitaire liée à la Covid-19 à partir de 2020, puis, plus récemment, les conséquences des conflits en Ukraine et dans la bande de Gaza. Ces événements sont fréquemment présentés comme des ruptures inédites, appelant des réponses urgentes et exceptionnelles, tant au niveau national qu'aux frontières de l'Union européenne. En mars 2024, l'ancien président de la CNDA, Mathieu Hérondart, qualifiait ainsi la Cour de « juridiction du chaos du monde »[9], formule qui condense et symbolise cette représentation d'une institution en prise directe avec les désordres géopolitiques contemporains.

Pourtant, les données produites par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés invitent à relativiser l'idée d'un choc migratoire spécifiquement européen. En 2023, sur les 117,3 millions de personnes déplacées de force dans le monde en raison de conflits armés, de persécutions ou de violations des droits humains, près de 75% ont trouvé refuge dans des pays en développement, le plus souvent des pays limitrophes des zones de conflit[10]. Les États-Unis demeuraient, jusque très récemment, le premier pays de destination des demandes individuelles d'asile, avec 1,2 million de demandes en 2023, contre 124 056 en France la même année. Ces éléments statistiques contrastent avec la centralité du discours de la crise dans les politiques et les débats publics européens.

[8] Myron Weiner, *The Global Migration Crisis. Challenges to States and Human Rights*, New York, Harper Collins College Publishers, 1995, 253 p.

[9] Sophie Tardy-Joubert, « Activité record à la CNDA, 'juridiction du chaos du monde' », 22 mars 2024, Actu-Juridique.fr.

[10] UNHCR, UN Refugee Agency, Global Trends. Forced displacement in 2023. En ligne [https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023] (consulté le 20 mars 2025).

L'équation entre « crise » et « asile » contribue néanmoins à nourrir l'image d'une panique morale[11] durable, face à laquelle la justice de l'asile apparaîtrait elle-même en crise et en besoin constant de réforme. Depuis les années 1980, la question migratoire s'est cristallisée en France autour d'oppositions fortement politisées et idéologisées : entre « vrais » réfugiés et « migrants économiques », entre protection internationale et impératifs sécuritaires, entre défense des principes de l'asile et dénonciation de leur supposé détournement. Dans ce contexte, la CNDA se trouve régulièrement investie de fonctions contradictoires, sommée à la fois de garantir les engagements internationaux de la France et de participer à la régulation des flux migratoires.

Cette construction discursive de la crise a des effets directs sur la justice de l'asile. Elle contribue à légitimer une succession quasi continue de réformes législatives et organisationnelles visant à accélérer le traitement des recours, à rationaliser l'activité juridictionnelle et à ajuster les procédures aux exigences de gestion de l'urgence. La CNDA se trouve ainsi prise dans un mouvement permanent d'adaptation, présenté comme une réponse nécessaire à des crises exogènes, mais dont la récurrence interroge la pertinence même de la catégorie de crise pour penser le fonctionnement de la juridiction.

C'est à partir de ce constat – celui d'une juridiction durablement appréhendée, décrite et gouvernée comme une justice de crise – que se posent les questions centrales de ce rapport : comment comprendre la persistance de cette rhétorique de l'urgence ? Quels effets produit-elle sur l'organisation, les pratiques et les catégories juridiques de la justice de l'asile ? Et dans quelle mesure la crise constitue-t-elle moins une rupture exceptionnelle qu'un cadre ordinaire de gouvernement de l'asile et de la justice qui en est chargée ?

Apories de la littérature et déplacement analytique : problématiser la justice de l'asile

Si la CNDA occupe une place centrale dans les débats publics relatifs à l'asile, elle demeure paradoxalement peu appréhendée comme institution dans la littérature académique. Les travaux existants apportent des éclairages précieux mais fragmentés, qui peinent à saisir les ressorts des rapports entre crise et routine dans le fonctionnement de la justice de l'asile. Cette fragmentation constitue un obstacle majeur à la compréhension des dynamiques institutionnelles à l'œuvre au sein de la CNDA, en particulier dans un contexte marqué par la répétition et la routinisation des discours de crise.

Les travaux de science politique, de sociologie du droit et d'ethnographie juridique consacrés à la justice de l'asile se concentrent majoritairement sur certains acteurs ou certaines dimensions spécifiques du contentieux. Une partie de la littérature analyse ainsi les critères juridiques et pratiques de reconnaissance de la qualité de réfugié, en se focalisant notamment sur les juges, les interprètes ou les avocats[12]. Ces recherches ont contribué à une critique nécessaire des limites institutionnelles de l'offre d'asile et des effets de pouvoir à l'œuvre dans la procédure. Elles n'en demeurent pas moins partielles, dans la mesure où elles appréhendent rarement la CNDA comme une institution prise dans son ensemble, avec ses logiques organisationnelles, ses contraintes structurelles et ses dynamiques internes.

---

11 Stanley Cohen, *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*, Londres, Routledge, 2011.

12 Voir par exemple, Didier Fassin et Carolina Kobelinsky, « Comment on juge l'asile : l'institution comme agent moral », *Revue française de sociologie*, 53, 4, 2012, pp. 657-688 ; Smaïn Laacher, *Croire à l'incroyable : un sociologue à la Cour nationale du droit d'asile*, Paris, Éditions Gallimard, 2018 ; Khadija Noura, *La requête d'asile et la construction de sa crédibilité. Entre rationalisation et subjectivation des discours de l'exil,* Thèse de doctorat, Université de Lorraine, 2013 ; Jérôme Valluy, *Rejet des exilés : le grand retournement du droit d'asile*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, 2009 ; Johanna Probst, *Instruire la demande d'asile : étude comparative du processus décisionnel au sein de l'administration allemande et française*, Thèse de sociologie, Université de Strasbourg, 2012.

À ces travaux s'ajoute une littérature principalement juridique et normative, qui décrit l'évolution du droit de l'asile à travers l'empilement et la complexification croissante des normes nationales, européennes et internationales[13]. Si cette approche est indispensable pour comprendre le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'activité de la CNDA, elle tend à laisser dans l'ombre les conditions concrètes de production des décisions et les effets organisationnels et sociaux de ces normes sur le fonctionnement de la juridiction. En retour, l'abondante littérature grise produite par les organisations non gouvernementales permet d'accéder à des données empiriques essentielles sur l'asile et les pratiques de contentieux stratégique[14], mais elle reflète également la position ambivalente de ses auteurs, à la fois acteurs critiques des politiques migratoires et partenaires institutionnels de leur mise en œuvre[15].

Cette dispersion des approches contribue à reconduire une lecture de la justice de l'asile largement indexée à la crise, sans en interroger pleinement les effets propres. L'absence quasi totale de travaux portant sur la Commission des recours des réfugiés (CRR), ancêtre de la CNDA, avant le tournant des années 2000 est à cet égard révélatrice. Elle participe à l'installation d'une temporalité dominante, qui fait débuter la « crise de l'asile » dans les années 1980 et postule l'existence d'un âge d'or antérieur, auquel la période contemporaine ne ferait que succéder sous le signe du déclin[16]. Cette périodisation, largement reprise dans les analyses existantes, tend à naturaliser la crise comme horizon indépassable de la justice de l'asile.

Par ailleurs, si des travaux comparatifs précieux existent sur le traitement des demandes d'asile dans différents pays européens, ils restent le plus souvent limités à certaines configurations nationales ou à certains acteurs, sans offrir une vision holistique et interconnectée des rapports entre justice, crise et institution[17]. Ils permettent difficilement de saisir comment les dispositifs juridictionnels s'adaptent au-delà des espaces nationaux, et comment ils se transforment ou produisent des effets propres face à des conjonctures présentées comme exceptionnelles.

Ces lacunes invitent à un déplacement du regard. Il ne s'agit plus seulement d'interroger ce que les crises – migratoire, sanitaire ou géopolitique – font à la justice de l'asile, mais aussi d'analyser ce que la justice de l'asile fait à la crise. Comment expliquer, par exemple, la stabilité relative du taux de protection accordé par la CNDA depuis les années 1990, malgré l'explosion du nombre de recours et la succession de réformes ? Comment comprendre la routinisation des pratiques juridictionnelles dans une institution pourtant décrite comme structurellement instable et soumise à des chocs permanents ? Suffit-il d'invoquer des variables exogènes – l'augmentation des flux migratoires, les réformes législatives, les crises géopolitiques – pour expliquer les transformations de la justice de l'asile, ou faut-il également prendre au sérieux les dynamiques propres à l'institution elle-même ?

Ces interrogations conduisent à envisager la CNDA comme une institution juridique dotée d'une relative autonomie, à la fois traversée par des contraintes politiques, sociales et géopolitiques qui

---

[13] Voir par exemple, Thibaut Fleury Graff et Alexis Marie, *Droit de l'asile*, Paris, PUF, 2019 ; Vincent Chetail, « Looking beyond the rhetoric of the refugee crisis: The failed reform of the Common European Asylum System », *European Journal of Human Rights*, 5, 2016, pp. 584-601.

[14] Voir GISTI, Groupe d'information et de soutien des immigré·es, *L'activité contentieuse du Gisti en 2019. Un inventaire critique*, Paris, GISTI, 2019.

[15] Lucy Mayblin, *Impoverishment and Asylum: Social Policy as Slow Violence*, Abingdon, Routledge, 2019.

[16] Voir pour une critique, Karen Akoka, *L'asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, Paris, la Découverte, 2020.

[17] Voir par exemple Nick Gill et Anthony Good (dir.), *Asylum determination in Europe. Ethnographic perspectives*, Bristol, Palgrave, Socio-Legal Studies, 2019.

lui sont extérieures, et productrice d'effets spécifiques sur les catégories, les normes et les routines de l'asile. En ce sens, la justice de l'asile apparaît comme un espace privilégié pour analyser la manière dont la crise est à la fois invoquée comme injonction à l'adaptation et intégrée comme composante ordinaire du fonctionnement institutionnel. C'est à partir de ce déplacement analytique que le rapport propose d'aborder la CNDA, en mobilisant un cadre théorique permettant de penser conjointement crise et routine, et d'ouvrir ainsi la « boîte noire » de l'institution.

Cadre théorique et méthodologique : penser la justice de l'asile entre crise et routine

Pour analyser les rapports entre crise et justice de l'asile, ce rapport s'appuie sur un cadre théorique inspiré des travaux de Michel Dobry, qui invite à appréhender les crises non comme des ruptures exceptionnelles, mais comme des configurations particulières des systèmes politiques et institutionnels concernés[18]. Cette perspective conduit à remettre en question l'hypothèse même de la discontinuité et de l'exceptionnalité, en montrant que les situations qualifiées de crises s'inscrivent dans la continuité de logiques d'action routinières, tout en les révélant et en les reconfigurant.

Dans cette approche, la crise n'est pas envisagée comme un événement extérieur venant perturber un fonctionnement institutionnel stable, mais comme le produit d'un travail de qualification qui transforme certaines conjonctures en « problèmes » appelant des formes spécifiques d'intervention. La crise apparaît ainsi comme le résultat d'une entreprise de catégorisation, à travers laquelle des situations initialement considérées comme gouvernables sont redéfinies comme exigeant des réponses extraordinaires. Il s'agit dès lors d'analyser conjointement la fabrique de la crise[19] – c'est-à-dire les discours, diagnostics et qualifications qui la rendent intelligible comme telle – et son gouvernement**,** entendu comme l'ensemble des instruments, pratiques et dispositifs mis en œuvre en réponse à cette qualification.

Suivant une approche processuelle, ces deux dimensions ne sont pas pensées de manière séquentielle, mais comme étroitement imbriquées. Les dispositifs techniques, organisationnels ou juridiques adoptés au nom de la crise ne se contentent pas d'y répondre : ils contribuent également à la produire et à la stabiliser comme catégorie pertinente de l'action publique. Cette perspective permet de replacer les crises dans la continuité des logiques institutionnelles existantes, en mettant l'accent non sur leurs causes ou leurs résultats supposés, mais sur ce qui se joue dans les processus de crise eux-mêmes**.**

Appliquée à la justice de l'asile, cette grille de lecture conduit à appréhender la CNDA non comme une institution simplement affectée par des chocs exogènes – augmentation des flux migratoires, réformes législatives, crises géopolitiques ou sanitaires – mais comme un espace où ces conjonctures sont traduites, requalifiées et intégrées dans des pratiques juridictionnelles routinisées. La crise est alors saisie à la fois comme une injonction à l'adaptation, constamment réactivée dans les discours institutionnels et politiques, et comme une composante ordinaire du fonctionnement de la juridiction, inscrite dans ses modes d'organisation, ses procédures et ses catégories juridiques.

---

[18] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986, p. 16.

[19] Lola Avril, Samuel BH Faure et Vincent Lebrou, *C'est la crise. Contribution à une sociologie politique de l'action publique européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2023, 286 p.

Cette hypothèse de continuité permet de déplacer la focale analytique vers les effets propres de l'institution. La CNDA est ainsi appréhendée comme une institution juridique semi-autonome : elle reflète et réfracte des variables politiques, sociales et géopolitiques qui lui sont extérieures, tout en produisant des effets spécifiques sur la définition des catégories de l'asile, telles que celles de « réfugié », de « protection subsidiaire », d'« ordre public » ou encore de « risque ». En ce sens, la Cour apparaît comme un laboratoire particulièrement fécond pour analyser la manière dont des frontières juridiques, administratives et symboliques sont construites et transformées au fil des pratiques juridictionnelles.

Ce cadre théorique est indissociable d'une démarche méthodologique articulant réflexivité, interdisciplinarité et comparaison**.** L'enquête repose d'abord sur une posture réflexive, rendue possible par l'immersion prolongée des deux directrices de la recherche, Sara Dezalay et Sharon Weill, au sein de la CNDA en tant que juges assesseures. Cette expérience de la pratique juridictionnelle nous permet de questionner les évidences, les routines et les contraintes du jugement en situation de crise, et soulève une série de questions épistémologiques centrales : comment passer de l'expérience de la pratique juridictionnelle à une posture analytique distanciée ? Comment transformer une connaissance incorporée des routines, des contraintes et des dilemmes du jugement en un outil de compréhension critique des logiques institutionnelles ? Et comment penser la crise non seulement comme un cadre imposé, mais comme une catégorie vécue, appropriée et parfois intériorisée par les acteurs eux-mêmes ?

Cette réflexivité s'articule étroitement à une approche interdisciplinaire, indispensable pour appréhender une juridiction dont les caractéristiques excèdent largement le seul registre juridique. **L'approche interdisciplinaire** adoptée - mobilisant le droit, la sociologie, et l'anthropologie - répond à la nécessité de saisir la justice de l'asile au-delà des seules normes juridiques. Elle permet de croiser l'analyse des textes et de la jurisprudence avec l'étude des pratiques, des interactions et des logiques organisationnelles qui structurent l'activité quotidienne de la Cour. La CNDA occupe une place à part dans le paysage judiciaire français : juridiction spécialisée, traitant un contentieux de masse, fortement contrainte par des impératifs de gestion et étroitement connectée aux évolutions du contexte politique et migratoire. L'analyse de la justice de l'asile ne peut dès lors se limiter à l'étude des normes et de la jurisprudence. Comment le droit de l'asile est-il effectivement mobilisé, interprété et parfois infléchi dans les pratiques quotidiennes de jugement ? Comment les contraintes organisationnelles, managériales et politiques pèsent-elles sur la production juridictionnelle ? Et comment saisir, au-delà des textes, les logiques sociales, professionnelles et institutionnelles qui structurent l'action de la Cour en contexte de crise ?

Cette démarche est nourrie par un dialogue approfondi avec les acteurs de la CNDA, à travers des entretiens individuels et collectifs menés auprès de l'ensemble des groupes professionnels, ainsi que par des immersions sur le terrain, comprenant des observations d'audience et une immersion au sein d'une Chambre. Ces dispositifs visent à instaurer une circulation continue entre pratique et analyse, permettant à la fois un retour réflexif sur l'expérience juridictionnelle et une mise en discussion des résultats de la recherche avec les acteurs concernés.

Enfin, le rapport s'ouvre à une **focale comparative**, centrée sur le cas grec, afin d'éclairer les effets des contextes politiques et migratoires différenciés sur la justice de l'asile. Cette perspective vise à interroger ce que la pression migratoire aux frontières de l'Union européenne fait aux dispositifs juridictionnels de l'asile, et à analyser comment certains mécanismes d'exception mis en œuvre dans des contextes présentés comme extrêmes peuvent se refléter, se diffuser ou se routiniser dans d'autres systèmes nationaux, dont la France. Cette perspective soulève plusieurs questions transversales. Que fait une pression migratoire particulièrement intense, conjuguée à un contexte politique de gestion des frontières, aux dispositifs juridictionnels de l'asile ? Comment

les mécanismes d'exception mis en place en Grèce – souvent présentés comme spécifiques à une situation extrême – éclairent-ils, par contraste ou par résonance, les évolutions observées en France ? Et dans quelle mesure certains dispositifs initialement conçus comme exceptionnels à la périphérie de l'Union européenne tendent-ils à se diffuser, se refléter ou se routiniser au cœur même des systèmes judiciaires nationaux ?

En combinant ces dimensions, le cadre théorique et méthodologique retenu dans ce rapport permet d'appréhender la justice de l'asile non comme un simple lieu d'application du droit en temps de crise, mais comme un espace où la crise se fabrique, se gouverne et se normalise, au croisement des pratiques juridictionnelles, des contraintes institutionnelles et des dynamiques politiques. La crise est ainsi analysée à la fois comme catégorie d'action publique, cadre d'organisation institutionnelle et ressource pratique pour les acteurs.

De la problématique à l'enquête : une stratégie de recherche située

Pour étudier la justice de l'asile en contexte de crise, sans reconduire une lecture qui en ferait un simple état d'exception ou une perturbation conjoncturelle, ce rapport a fait le choix d'une stratégie de recherche située, conçue comme le prolongement empirique du cadre théorique adopté.

L'enquête n'a pas été pensée comme un simple dispositif méthodologique, mais comme une condition d'accès à la CNDA en tant qu'institution juridictionnelle dont le fonctionnement est durablement structuré par des situations qualifiées de « crises » – migratoires, politiques, géopolitiques ou sanitaires – et par les réponses institutionnelles qui leur sont apportées.

Entrer dans l'institution par la salle d'audience : saisir la crise en situation

Le point d'entrée retenu pour l'enquête est la salle d'audience de la CNDA. Ce choix répond à une double exigence analytique et réflexive. La salle d'audience constitue un lieu privilégié pour observer la manière dont la crise, entendue à la fois comme catégorie institutionnelle et comme objet de savoir, se donne à voir dans la pratique ordinaire de la justice de l'asile. C'est dans cet espace que s'articulent, de façon concrète et située, les normes juridiques, les contraintes organisationnelles, les trajectoires des acteurs et les effets des contextes géopolitiques qualifiés comme crises.

En partant de la salle d'audience, l'enquête permet de saisir le droit en action tel qu'il se déploie dans des situations marquées par l'urgence, l'accélération des procédures et la routinisation de dispositifs initialement présentés comme exceptionnels. Ce choix est également cohérent avec la démarche réflexive adoptée dans le cadre de cette recherche, en autorisant un va-et-vient constant entre l'expérience pratique de la justice en temps de crise**,** l'analyse distanciée de ses ressorts, et un retour de l'analyse vers l'action.

Une enquête structurée autour de quatre axes pour appréhender la crise dans toutes ses dimensions

Afin de saisir la pluralité des sens et des usages de la notion de crise au sein de la CNDA, l'enquête a été structurée autour de quatre axes transversaux**,** conçus comme autant de points d'entrée complémentaires dans l'analyse des rapports entre crise et justice de l'asile :

1. le droit en action et la production de doctrines juridiques en contexte de crise ;

2. les acteurs de la justice de l'asile et leurs pratiques professionnelles confrontées à des situations qualifiées d'exceptionnelles ;
3. la dimension bureaucratique et organisationnelle de la juridiction, marquée par la gestion routinisée de la crise ;
4. l'environnement politique et géopolitique dans lequel s'inscrit durablement l'activité de la Cour.

Ces axes ont permis de fédérer une équipe interdisciplinaire autour de questionnements communs, tout en laissant place à une pluralité d'outils d'analyse. Ils ont également constitué un levier central de réflexivité, en offrant aux directrices de la recherche la possibilité de déplacer leur regard – de la pratique du jugement en situation de crise vers une analyse des conditions institutionnelles et géopolitiques de production de cette crise.

Donner voix aux acteurs et aux disciplines : une entrée par groupes professionnels

Un choix méthodologique central de l'enquête a consisté à privilégier une entrée par groupes professionnels**,** plutôt qu'une approche thématique. Ce choix visait à restituer la diversité des manières dont la crise est perçue, vécue, mobilisée ou contournée par les différents acteurs de la justice de l'asile, selon leurs positions institutionnelles, leurs trajectoires professionnelles et leurs marges de manœuvre.

Cette entrée par acteurs s'est doublée d'un choix épistémologique consistant à donner voix aux disciplines mobilisées au sein de l'équipe. Chaque membre a ainsi été encouragé à mobiliser les outils théoriques et méthodologiques propres à sa discipline – droit, sociologie politique, anthropologie – pour saisir les acteurs, les pratiques et les enjeux juridiques, bureaucratiques ou géopolitiques à l'œuvre. Ce pluralisme disciplinaire assumé permet de rendre compte de la crise non comme un objet univoque, mais comme une catégorie aux usages différenciés selon les cadres professionnels et scientifiques.

Ces éléments permettent de mieux cerner les enjeux théoriques et institutionnels qui traversent la justice de l'asile en situation de crise. Reste alors à préciser comment cette problématique a été saisie empiriquement et avec quels outils d'enquête.

Dispositif d'enquête et dialogue avec les acteurs face à la crise

L'enquête repose sur une combinaison de méthodes qualitatives et d'analyses juridiques, mises au service d'un dialogue approfondi avec les acteurs de la CNDA. Elle s'est appuyée sur des observations d'audience, des immersions au sein de la juridiction, ainsi que sur des entretiens individuels et collectifs menés auprès de la quasi-totalité des groupes professionnels intervenant à la Cour.

Des groupes de discussion ont également été organisés dans une logique assumée de recherche-action, afin de permettre aux acteurs de réfléchir collectivement aux transformations de la justice de l'asile en situation de crise, et aux effets des dispositifs adoptés au nom de l'urgence. L'ensemble de ces dispositifs méthodologiques vise à instaurer une circulation continue entre la pratique judiciaire, l'analyse scientifique de la crise et un retour réflexif vers l'action institutionnelle.

L'enquête s'est aussi appuyée sur la participation active d'étudiants, associés au dispositif de recherche dans une perspective pleinement intégrée à l'analyse. Encadrés par les membres de l'équipe, ces étudiants ont pris part aux observations d'audience et ont contribué à l'analyse du

« public » de la Cour. Leur présence et leurs observations ont permis de multiplier les points de vue sur les audiences, en donnant accès à des regards situés, moins socialisés aux routines juridictionnelles, et attentifs aux dimensions symboliques, interactionnelles et émotionnelles du jugement.

Cette implication a constitué un levier méthodologique important pour appréhender la salle d'audience comme un espace public de justice, et pour nourrir une réflexion collective sur la réception sociale de la justice de l'asile. Elle s'inscrit pleinement dans la démarche réflexive du projet, en contribuant à dénaturaliser les pratiques observées et à enrichir l'analyse par une pluralité de regards.

Ce dispositif permet ainsi de saisir la crise non seulement comme un contexte, mais comme une catégorie activement produite et négociée dans les interactions professionnelles.

L'encadré ci-dessous précise le dispositif d'enquête mis en œuvre à la CNDA, les modalités concrètes d'accès au terrain, ainsi que les choix méthodologiques opérés pour saisir, en dialogue avec les acteurs, la manière dont la crise est interprétée, négociée et routinisée au sein de la justice de l'asile.

Encadré 2- Données de terrain et dispositifs d'enquête à la Cour nationale du droit d'asile

Le travail d'enquête mené dans le cadre de ce rapport s'est déroulé entre janvier 2023 et l'automne 2024. Il repose sur une combinaison de méthodes qualitatives (entretiens individuels et collectifs, observations d'audience, immersions) et sur une répartition du travail empirique par groupes professionnels, afin de saisir la pluralité des pratiques, des positions et des contraintes qui structurent l'activité de la CNDA, dans un contexte durablement qualifié et gouverné comme « crise ».

Entretiens individuels : volumes, méthode et principes d'analyse

Au total, plus de 80 entretiens individuels semi-directifs ont été réalisés auprès des principaux groupes professionnels intervenant à la CNDA.

L'ensemble de ces entretiens a été conduit à partir d'un canevas commun, élaboré collectivement par l'équipe de recherche puis adapté à chaque groupe professionnel.

Ce canevas portait sur trois dimensions transversales :

- le travail quotidien à la Cour et les pratiques professionnelles ;
- les perceptions, usages et interprétations de la « crise » (migratoire, institutionnelle, sanitaire ou sécuritaire) ;
- les attentes, critiques et besoins de réforme exprimés par les acteurs.

Ce cadre partagé visait à garantir la comparabilité des données tout en laissant place à l'expression des expériences situées, permettant d'analyser la crise non comme un simple contexte exogène, mais comme une catégorie mobilisée, interprétée et performée par les acteurs dans leurs pratiques quotidiennes, conformément au cadre théorique retenu. Le nombre de personnes interrogées n'a jamais visé une représentativité statistique. Chaque enquêteur a au contraire constitué un échantillon raisonné, ajusté à ses objectifs propres de recherche : appréhension de la crise comme crise culturelle et comme traduction culturelle largement niée pour les interprètes ; analyse du double rôle de juge et manager d'équipe pour les présidents de chambres/sections ; mise au jour des lignes de fracture professionnelles et des ambivalences face à la crise pour les assesseurs; analyse des générations professionnelles, de la « vocation de crise » et des formes de crise de la vocation chez les avocats ; analyse de la crise au travail et de

ses effets organisationnels pour les rapporteurs.

-Rapporteurs

L'enquête menée par Diane Gattet repose sur douze entretiens individuels, complétés par une rencontre collective qui a réuni 10 rapporteurs, d'une durée de 3 heures. Elle a également mobilisé 6 entretiens réalisés avant la présente enquête, dans le cadre de son mémoire de master, auprès de rapporteurs, secrétaires d'audience, présidents de chambre et avocats. Elle a aussi réalisé une immersion de deux semaines dans une chambre**,** permettant de suivre le parcours d'un recours au sein de l'institution, du dépôt à l'audience, et d'analyser concrètement les effets organisationnels de la routine de crise sur le travail juridictionnel. À l'occasion de cette immersion, elle a mené de nombreux échanges (dont 5 entretiens formels) avec des rapporteurs, secrétaires, chefs de chambre, et membres du CEREDOC et des services support.

-Interprètes

Sharon Weill a conduit une dizaine d'entretiens individuels auprès d'interprètes intervenant à la CNDA, complétés par une journée collective de 3 heures réunissant 15 participants. Cette enquête s'est appuyée sur des observations participantes (rencontres à la sortie des salles d'audience, dans la salle des interprètes). Elle s'est déployée à deux niveaux d'analyse : d'une part, la circulation, la traduction et la transformation du capital culturel au sein de la Cour ; d'autre part, la structure largement précaire du marché de l'interprétariat, et ses effets sur les pratiques de médiation linguistique et culturelle dans la justice de l'asile.

-Présidents de formation et présidents de chambres/sections

Sara Dezalay et Sharon Weill ont mené 8 entretiens auprès du président de la CNDA en exercice au moment de l'enquête, dont six permanents et deux vacataires**,** présidents de chambres ou de sections, dont un membre du Centre de recherche et de documentation (CEREDOC). Il a été décidé de ne pas organiser d'entretien collectif pour ce groupe professionnel, en raison de réticences pressenties et de la sensibilité des relations interprofessionnelles au sein de la Cour.

-Assesseurs désignés par le Conseil d'État (assesseurs CE)

L'enquête conduite par Sandrine Lefranc repose sur 24 entretiens individuels (d'une durée moyenne de 2 heures), ainsi que sur un entretien collectif de 2h30, permettant une analyse approfondie de la diversité des trajectoires, des rapports à la fonction juridictionnelle et des manières d'appréhender la crise au sein de ce groupe.

-Assesseurs désignés par le HCR (assesseurs HCR)

Vanessa Codaccioni a mené 9 entretiens individuels (1h30 en moyenne) et un entretien collectif de 3 heures réunissant 11 assesseurs HCR. À la demande expresse des enquêtés, une anonymisation renforcée a été mise en œuvre, expliquant l'absence de restitution détaillée des trajectoires professionnelles et des modalités d'entrée à la CNDA pour ce groupe, particulièrement exposé aux tensions entre protection internationale et considérations sécuritaires.

-Avocats

Sara Dezalay a conduit 20 entretiens individuels auprès d'avocats intervenant devant la CNDA. Les enquêtés ont été sélectionnés à partir d'une journée collective de 3 heures réunissant 6 avocats, puis par la méthode de la boule de neige**,** en veillant à identifier plusieurs générations professionnelles successives d'avocats**.** Cette approche visait à saisir les transformations du champ professionnel, des pratiques de défense et des rapports à l'institution dans un contexte de judiciarisation accrue et de gestion routinisée de la crise de l'asile.

Entretiens complémentaires à visée juridique

Bastien Charaudeau a complété son analyse de la jurisprudence relative à l'ordre public par trois entretiens (avec une présidente de formation, une responsable du HCR, et une rapporteure). Les travaux de Maxime Chauvet sur les crises conflictuelles et les violences de masse reposent principalement sur l'analyse des cadres juridiques (français et européens) et de la jurisprudence publique.

Entretiens collectifs : volumes
Au total, cinq demi-journées d'entretiens collectifs (d'une durée d'environ 3 heures chacune) ont été organisées : Avocats : 6 participants ; interprètes : 15 participants ; assesseurs HCR : 11 participants ; assesseurs CE : 10 participants ; rapporteurs : 10 participants.

Une journée collective réunissant l'ensemble des groupes professionnels avait initialement été envisagée. Toutefois, si tous les groupes ont exprimé le besoin d'un dialogue accru au sein de la Cour, ils ont également fait part de réticences fortes à l'idée d'une rencontre interprofessionnelle, perçue comme une potentielle source de confrontation. Afin de préserver un climat de confiance et d'éviter que les échanges ne se cristallisent en prises de position défensives, militantes ou oppositionnelles, il a été fait le choix d'organiser que des rencontres par groupes professionnels**.**

Méthode juridique
Les travaux menés par Bastien Charaudeau et Maxime Chauvet reposent sur une analyse juridique qualitative combinant l'étude des cadres normatifs (droit international, droit européen et droit interne) et une analyse systématique de la jurisprudence de la CNDA, identifiée à partir de la base jurisprudentielle publique du Conseil d'État. Cette méthode vise à saisir la manière dont les catégories juridiques de l'asile – en particulier celles relatives à l'ordre public, aux conflits armés et aux violences de masse – se construisent, se stabilisent ou se transforment dans un contexte durablement qualifié comme crise. L'analyse juridique a été menée en dialogue étroit avec les matériaux empiriques issus des enquêtes auprès des acteurs (juges, rapporteurs, avocats), afin d'articuler le droit tel qu'il est formulé (*law in the books*) et le droit tel qu'il est appliqué et interprété (*law in action*). Elle s'attache en particulier aux techniques d'interprétation mobilisées par la Cour, à la distinction entre questions de droit et questions de fait, ainsi qu'aux effets du temps des crises sur la production jurisprudentielle, dans une perspective attentive à la routinisation de l'exception.

Conditions d'accès au terrain et autorisations institutionnelles
L'accès aux groupes professionnels employés par la Cour (juges, présidents de formation, rapporteurs) a été rendu possible par le rôle déterminant joué par la direction de la juridiction au moment de l'enquête. Le président de la CNDA de l'époque, Mathieu Hérondart, a reçu les directrices du projet et autorisé le principe d'entretiens avec les agents de la Cour. Le secrétaire général de la CNDA, Olivier Massin, a ensuite permis la mise en œuvre opérationnelle, notamment en autorisant l'envoi de courriels collectifs ciblant les différents groupes professionnels concernés. Ces modalités d'accès ont permis de mener l'enquête dans des conditions respectueuses des contraintes institutionnelles et professionnelles propres à la Cour, tout en garantissant l'indépendance scientifique de l'analyse et le respect de l'anonymat des enquêtés.

Observations d'audience et participation étudiante
Des membres de l'équipe ont associé leurs étudiants (Université américaine de Paris, Université Paris 1 et Sciences-Po Paris) à l'enquête, dans le cadre d'un dispositif encadré reposant sur une fiche d'observation commune. Au total, plus d'une cinquantaine de journées d'audience ont été observées. Ces matériaux ont nourri l'analyse du « public » de la Cour, ainsi que la section consacrée aux présidents, rédigée par les directrices du projet en collaboration avec un groupe d'étudiants.

Choix méthodologiques : groupes non enquêtés directement
Quatre groupes professionnels et sociaux centraux dans le fonctionnement de la CNDA n'ont

pas fait l'objet d'entretiens directs dans le cadre de cette enquête, pour des raisons méthodologiques explicites. Le premier concerne les secrétaires d'audience, dont le rôle est pourtant central dans le fonctionnement quotidien de la Cour. Véritables chefs d'orchestre de l'audience, ils assurent la coordination matérielle et humaine des débats et conditionnent, en pratique, la tenue même des audiences. Toutefois, à la différence des greffiers dans les juridictions de droit commun, les secrétaires d'audience de la CNDA ne consignent pas les échanges et ne participent pas directement à la production écrite de la décision. Dans la mesure où notre enquête était centrée sur la transformation des récits et des catégories juridiques en décisions juridictionnelles, il a été fait le choix de ne pas inclure ce groupe à ce stade. Ce choix n'exclut nullement qu'une enquête ultérieure puisse leur être spécifiquement consacrée, tant leur rôle apparaît structurant dans l'économie concrète de la justice d'asile.

Le second groupe concerne les requérants. Là encore, il s'agit d'un choix méthodologique assumé. Le parti pris de l'enquête étant de partir de la salle d'audience comme point d'entrée, la conduite d'entretiens avec des personnes se trouvant dans une situation de vulnérabilité accrue – soit dans l'attente de leur audience, soit dans l'attente de son issue – aurait soulevé des enjeux éthiques majeurs. Afin de ne pas ajouter une charge supplémentaire à cette situation d'incertitude, il a été décidé de ne pas mener d'entretiens directs avec les requérants dans ce cadre. Cette absence est toutefois compensée par l'intégration au projet de Naoual Mahroug, anthropologue, dont les travaux de thèse portent précisément sur les rapports entre demandeurs d'asile et justice. Son approche repose sur une méthode particulièrement fine et sensible de suivi des requérants – au plus près de leurs trajectoires, jusque dans la salle d'audience et après – et sur une écriture ethnographique délibérément assumée. Cette posture réflexive, maintenue telle quelle dans le rapport, fait de la place de l'observatrice un objet d'analyse à part entière et permet d'intégrer la voix et l'expérience des requérants sans les exposer directement dans le cadre de cette enquête collective.

Le troisième groupe concerne les agents du Centre de recherche et de documentation (CEREDOC). En raison du choix délibéré, à la fois méthodologique et théorique, de partir de la salle d'audience, nous n'avons pas étudié ce groupe professionnel en tant que tel. Cependant, dans la mesure où les productions du CEREDOC participent de la production même des catégories d'analyse mobilisées et produites par la Cour, le travail du Centre est analysé en filigrane tout particulièrement dans le chapitre consacré à l'organisation de la CNDA en tant qu'institution juridictionnelle confrontée à un contentieux de masse.

Enfin, pour des raisons similaires, la société civile, initialement prévue en tant que focale empirique spécifique du projet, n'a pas été intégrée en tant que telle dans le rapport. Toutefois, les acteurs de la société civile sont présents en filigrane dans les analyses, en particulier en ce qui concerne l'accompagnement des requérants dans le recours ; la structuration d'un barreau de l'asile ; et dans le cas grec.

Grille d'entretien type auprès des acteurs de la salle d'audience à la CNDA

1. Biographie : parcours académique et professionnel (avant et après le travail à la CNDA)

- Quel est votre parcours académique et professionnel ?
- Depuis combien de temps travaillez-vous à la CNDA ?
- Comment avez-vous entendu parler de ce poste ?
- Comment s'est déroulé le processus de candidature ?
- Quelles sont les compétences que vous mettez le plus au service de votre travail ?
- Quelles sont les compétences linguistiques et culturelles essentielles pour votre travail ?

2. Rôle / Conditions du travail

- Pouvez-vous décrire vos différentes tâches ?

- Comment organisez-vous votre temps de travail ?
- Comment évaluez-vous la qualité de votre travail ?
- Quels sont les outils que vous utilisez pour accomplir ces tâches ?
- Comment gérez-vous vos responsabilités ?
- Que pensez-vous de votre charge de travail ? Est-ce que cela vous convient ?

3. Rapports/relations entre groupes professionnels

- Avec qui êtes-vous en relation au quotidien dans votre travail ?
- Comment êtes-vous évalué(e) dans votre travail ?
- Échangez-vous avec les autres acteurs de la CNDA ?

4. Rapport à la « vérité », justice, et impartialité

- Quelles sont les lacunes du système actuel de recours en matière d'asile en France ?
- Comment les juges/rapporteurs/interprètes/avocats peuvent-ils s'assurer de maintenir leur neutralité et leur impartialité ?
- Quelles sont, selon vous, les conditions d'une justice d'asile équitable ? Pensez-vous, par exemple, que les audiences devraient être retranscrites ?

5. Expertise culturelle et spécialisation professionnelle

- Pensez-vous que l'expertise culturelle est nécessaire dans le cadre de votre travail ?
- Avez-vous été sensibilisé aux enjeux géopolitiques auxquels vous avez pu être confronté ?
- Avez-vous bénéficié/avez-vous besoin d'une formation spécifique ?

6. Défis

- Quelles sont, selon vous, les crises auxquelles est confrontée la CNDA ?
- Quels sont les défis les plus courants auxquels vous êtes confronté en tant que juge/rapporteur/interprète/avocat à la CNDA ? Comment y faites-vous face ?
- Comment gérez-vous les émotions fortes et les sujets délicats dans le cadre de votre travail à la CNDA ?
- Comment vous protégez-vous des histoires traumatisantes ? Auriez-vous besoin d'aide à cet égard ?
- Auriez-vous besoin d'une formation plus poussée ?

Ce dispositif d'enquête centré sur la CNDA permet de saisir, au plus près des pratiques et des acteurs, la manière dont la crise est produite, interprétée et routinisée au sein d'une juridiction nationale. Il appelle toutefois un déplacement du regard vers d'autres espaces où la crise est à la fois plus visible et plus radicalement institutionnalisée, au premier rang desquels figurent les frontières de l'Union européenne.

Une comparaison redéployée pour saisir la crise aux frontières de l'Union européenne

La dimension comparative de l'enquête s'inscrit dans le prolongement direct de l'analyse menée à partir de la CNDA. Elle vise à resituer la crise telle qu'elle est produite, interprétée et gouvernée par une juridiction nationale dans un cadre plus large, européen et transnational, où les tensions entre protection, gestion et contrôle des migrations apparaissent de manière plus aiguë. C'est dans cette perspective que la focale est déplacée vers la Grèce, espace frontalier de l'Union européenne où la crise de l'asile se donne à voir dans des formes à la fois plus visibles et plus institutionnalisées. Le redéploiement de la focale comparative vers la Grèce a permis d'observer des dispositifs d'exception mis en œuvre dans un contexte présenté comme celui d'une crise permanente aux frontières de l'Union européenne, et d'analyser la manière dont ces dispositifs se reflètent, se transforment ou se routinisent dans le contexte français.

La justice de l'asile en contexte de crise frontalière : le cas grec

Le chapitre consacré à la Grèce s'appuie sur un ensemble de recherches antérieures et de données de terrain originales, mobilisées dans une perspective résolument comparative afin d'éclairer, par contraste, les dynamiques observées au sein de la justice de l'asile en France. Ce chapitre s'inscrit d'abord dans le prolongement des travaux publiés par Jess Hambly sur les recours en matière d'asile, ainsi que de son expérience personnelle en tant que bénévole auprès d'organisations d'aide juridique en Grèce entre 2017 et 2019. Dans le cadre de ses recherches doctorales, l'autrice a mené une analyse comparative des processus décisionnels de tribunaux chargés des questions d'immigration et d'asile au Royaume-Uni, en accordant une attention particulière au rôle des conseils juridiques. Ces travaux ont été prolongés par une recherche postdoctorale au sein du projet multidisciplinaire ASYFAIR**,** dirigé par le professeur Nick Gill (Université d'Exeter). Le projet ASYFAIR a conduit une ethnographie comparative d'ampleur des recours en matière d'asile**,** comprenant plus de 850 observations d'audiences dans cinq pays européens (France, Allemagne, Belgique, Autriche et Royaume-Uni, alors membre de l'Union européenne), ainsi que des entretiens avec des avocats et des requérants en Italie, en Grèce et au Royaume-Uni. Jess Hambly était responsable des recherches menées en France et en Grèce. Les résultats de ce projet ont donné lieu à la publication d'un ouvrage collectif et de plusieurs articles évalués par les pairs,[20] mobilisés tout au long du chapitre consacré au terrain grec.

Ce socle de recherches est complété par des données originales recueillies par les directrices du projet, Sharon Weill et Sara Dezalay, lors d'une mission de terrain menée en Grèce en octobre–novembre 2024 (dix jours), à Lesbos et Athènes**.** Cette mission a été réalisée avec l'appui d'une doctorante grecque en sociologie**,** Eleftheria Koutsioumpa (Centre Marc Bloch), qui a assuré un rôle de traduction lorsque nécessaire et la transcription des notes d'entretien. Au total, dix

[20] Nick Gill, Nicole Hoellerer, Jessica Hambly et Daniel Fisher, *Inside Asylum Appeals: Access, Participation and Procedure in Europe*, London, Routledge, « Law and Migration », 2025; Jessica Hambly, « International refugee law in crisis: Islands, incarceration and neo-refoulement during Covid-19 », *Australian Year Book of International Law*, 2021, vol. 39, p. 49-64; Veronica Fynn Bruey, Jessica Hambly, Eve Lester *et al.*, « Rewriting Refugee Law: Centring Refugee Knowledges and Lived Experience », *Refugee Survey Quarterly*, 2024, 43, 2.

entretiens individuels et collectifs ont été conduits auprès d'acteurs institutionnels et d'avocats intervenant à différents niveaux de la procédure d'asile en Grèce. Les acteurs institutionnels rencontrés couvrent l'ensemble de la chaîne de la demande d'asile : le Centre d'accueil et d'identification (RIC) et le « Closed Controlled Access Centre – CCAC » de Lesbos, le services de l'asile à Lesbos et à Athènes, et la juridiction administrative d'Athènes. Des entretiens ont également été menés avec des représentants du HCR à Lesbos**,** ainsi qu'avec plusieurs organisations non gouvernementales et acteurs fournissant un soutien juridique : Greek Council for Refugees (Athènes), Refugee Support Aegean (Athènes), Legal Center Lesvos (Lesbos), ainsi que trois avocats basés à Athènes.

L'accès au terrain a été facilité par la présentation explicite de la recherche comme s'inscrivant dans une démarche comparative. Il convient de souligner que les acteurs institutionnels se sont montrés particulièrement ouverts à la recherche et demandeurs d'échanges sur les pratiques, confirmant ainsi la pertinence scientifique et opérationnelle de cette approche. Enfin, la focale sur la Grèce ne s'est pas faite au détriment de la comparaison initialement envisagée avec le Royaume-Uni. Si le projet prévoyait à l'origine de travailler sur ces deux terrains, des échanges exploratoires avec des chercheurs spécialisés ont conduit à constater que le coût d'entrée sur le terrain britannique**,** profondément transformé par le Brexit et par des réformes politiques et législatives majeures, était trop élevé au regard des objectifs et des moyens du projet. Ce redéploiement comparatif s'est avéré d'autant plus pertinent que l'accès aux acteurs de la CNDA s'est révélé beaucoup plus riche et approfondi qu'anticipé, renforçant la fécondité analytique du dialogue entre le cas français et le cas grec.

L'enquête menée en Grèce à l'automne 2024, qui a permis un accès exceptionnel à l'ensemble de la procédure d'asile, met en évidence la fécondité de la comparaison pour saisir les effets différenciés de la crise migratoire sur les institutions juridictionnelles et administratives, ainsi que les circulations de normes, de pratiques et de catégories juridiques à l'échelle européenne. En révélant à la fois des logiques de rupture et de continuité entre les dispositifs d'asile nationaux et frontaliers, cette focale comparative souligne la nécessité de croiser les regards disciplinaires pour appréhender la crise dans toute sa complexité. Ce détour comparatif éclaire, en creux, les spécificités et les tensions propres à la justice de l'asile en France.

C'est également, précisément, ce déplacement analytique – du droit vers ses usages sociaux, bureaucratiques et politiques – qui fonde l'approche interdisciplinaire développée dans la section suivante.

Interdisciplinarité et crise : une division du travail incarnée

L'approche interdisciplinaire retenue dans ce rapport ne relève pas d'une simple juxtaposition de compétences, mais constitue un choix méthodologique central pour appréhender la justice de l'asile en contexte de crise. La CNDA, par sa position singulière dans le paysage juridictionnel français et par son inscription directe dans des dynamiques politiques et géopolitiques contemporaines, ne peut en effet être saisie à partir d'un seul registre d'analyse.

C'est pourquoi l'enquête a été conçue comme un travail collectif, fondé sur une division du travail disciplinaire explicite**,** permettant de croiser les regards sur les acteurs, les pratiques, les normes et les contextes.

Dans ce cadre, le choix des objets juridiques analysés par les deux juristes de l'équipe répond à une problématisation spécifique des rapports entre crise, exception et routinisation du droit de l'asile. Les chapitres juridiques, consacrées, respectivement à la question de l'ordre public et à

celle des conflits armés et des violences de masse procède d'un constat commun : ces deux objets sont devenus centraux et sécants dans la jurisprudence de la CNDA, tout en occupant une place paradoxale dans les cadres normatifs de l'asile. L'ordre public, qui n'intervient dans la Convention de Genève qu'au stade du retrait du statut de réfugié, tend à acquérir, sous l'effet du droit européen, une fonction préemptive, venant conditionner l'accès même à la protection. À l'inverse, la Convention de Genève ne prévoit pas, à l'origine, l'hypothèse des conflits armés et des violences de masse, désormais appréhendées principalement à travers le régime de la protection subsidiaire. L'analyse de ces deux objets permet ainsi d'interroger la manière dont la justice de l'asile intègre des situations initialement pensées comme exceptionnelles. S'agit-il de réponses juridiques à des chocs exogènes imposant une adaptation ponctuelle de l'institution, ou observe-t-on au contraire une routinisation, voire une normalisation, de dispositifs d'exception au cœur même de la pratique juridictionnelle ? Ces deux entrées offrent ainsi un observatoire privilégié des transformations contemporaines de la justice de l'asile en contexte de crise durable.

L'enquête ethnographique a quant à elle porté sur les requérants et sur leur expérience de la justice de l'asile, en restituant les effets concrets des procédures et des dispositifs juridictionnels sur les trajectoires individuelles. Cette approche assume une écriture située, attentive aux interactions, aux récits et aux asymétries de pouvoir qui traversent la salle d'audience et les espaces périphériques de la Cour.

Les enquêtes de sociologie politique menées auprès des assesseurs désignés par le Conseil d'État et par le HCR ont permis d'analyser la manière dont ces acteurs, aux statuts hybrides et aux trajectoires professionnelles hétérogènes, se saisissent de la crise dans l'exercice même de la fonction juridictionnelle. En mettant au jour leurs lignes de fracture professionnelles, leurs ambivalences face aux injonctions contradictoires de protection, de gestion et de sécurité, ces enquêtes éclairent la façon dont la crise est incorporée, discutée et parfois normalisée au cœur de la décision.

Inscrites en sociologie, les enquêtes menées auprès des interprètes et des avocats ont permis d'analyser des positions souvent marginalisées dans les travaux sur la justice, mais centrales pour comprendre la fabrique quotidienne du jugement en matière d'asile. L'attention portée à la médiation linguistique et culturelle, comme aux stratégies professionnelles et militantes des avocats, éclaire les conditions dans lesquelles la crise est traduite, reformulée et juridiquement qualifiée au cours de la procédure.

La dimension comparative du projet, centrée sur la Grèce, a été nourrie par une double compétence juridique et ethnographique, combinant l'analyse des recours en matière d'asile avec une connaissance fine des dispositifs d'assistance juridique et des pratiques institutionnelles aux frontières de l'Union européenne. Cette approche a permis de replacer les pratiques françaises dans un espace transnational marqué par la routinisation de dispositifs présentés comme exceptionnels en contexte de crise migratoire.

Conçue et coordonnée par deux chercheuses en « droit et société », cette enquête collective incarne ainsi une interdisciplinarité pleinement assumée, dans laquelle chaque contribution disciplinaire constitue à la fois un point d'entrée spécifique dans l'analyse de la crise et un élément d'une compréhension globale de la justice de l'asile comme institution.

STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport est structuré de manière à saisir la justice de l'asile à partir de la CNDA comme institution, en articulant l'analyse des pratiques juridictionnelles, des dynamiques organisationnelles et des contextes politiques et géopolitiques dans lesquels elles s'inscrivent. Il procède par une progression allant du traitement concret des recours vers l'examen des transformations plus larges de la justice de l'asile en contexte de crise.

Le premier chapitre propose un regard croisé sur le parcours d'un recours et celui d'un requérant au sein de la Cour. En suivant les différentes étapes de la procédure d'appel, il met en lumière les temporalités, les contraintes et les requalifications successives auxquelles sont soumis les dossiers et les personnes, et offre une première entrée empirique dans le fonctionnement de la justice de l'asile.

Le deuxième chapitre opère une plongée au cœur de la salle d'audience**,** envisagée comme un espace central de mise en œuvre du droit de l'asile. S'appuyant sur les enquêtes menées entre fin 2022 et fin 2024, il porte spécifiquement sur les audiences collégiales et analyse, selon leur ordre habituel d'intervention dans les débats, les différents acteurs de l'audience - rapporteurs, interprètes, présidents de formation, assesseurs désignés par le Conseil d'État et par le HCR, avocats. Il inclut également une analyse du « public », fondée sur les observations participantes réalisées au sein de la Cour, afin de saisir la dimension sociale et symbolique de l'audience.

Le troisième chapitre élargit la focale à l'organisation de la CNDA en tant qu'institution juridictionnelle confrontée à un contentieux de masse. Il s'interroge sur la manière dont la mise en crise du traitement des demandes d'asile contribue à accentuer un processus de modernisation de la juridiction, inscrit dans un impératif plus large de rationalisation des institutions judiciaires. Il montre que la CNDA fonctionne selon une « routine de crise »**,** qui se traduit par une organisation du travail, une gestion des effectifs et une politique de l'emploi indexées sur les fluctuations de la demande d'asile, et qui s'inscrit dans un mouvement plus global de rationalisation juridique et gestionnaire de la justice.

Le quatrième chapitre examine la tension entre, d'une part, les crises politiques et les violences de masse que la Cour est amenée à apprécier et, d'autre part, l'exigence de personnalisation inhérente à l'évaluation des persécutions dans le cadre de l'asile. Il montre que les techniques juridiques mobilisées par la CNDA reflètent la polysémie de la notion de crise en droit : si l'application du statut de réfugié permet de saisir certaines crises conflictuelles, ethniques ou ciblant des groupes spécifiques, les mécanismes de la protection subsidiaire européenne apparaissent davantage structurés pour une application plus impersonnelle aux conflits les plus intenses.

Le cinquième chapitre est consacré à l'incorporation croissante de considérations relatives à l'ordre public dans la justice d'asile. Il analyse les tensions que cette évolution génère entre différents objets de protection : alors que l'ordre public est centré sur la protection de la société, la justice d'asile vise avant tout à protéger les personnes fuyant des persécutions. Ce chapitre interroge ainsi ce qui est effectivement protégé lorsque ces logiques entrent en concurrence au sein de la décision juridictionnelle.

Le sixième chapitre propose une ouverture comparative consacrée à la justice de l'asile en Grèce**.** À partir d'observations de terrain, il met en évidence le caractère délibéré et planifié du fossé entre le droit en action et les exigences de procédures humaines assurant un haut niveau de protection, telles que prévues par le droit international, européen et national. Ce chapitre replace

les demandes d'asile en Grèce dans le contexte sociopolitique d'une succession de crises aux frontières de l'Union européenne au cours de la dernière décennie, et montre que l'évolution vers des politiques plus restrictives constitue en elle-même une crise, en ce qu'elle reflète un basculement politique et un recul par rapport aux engagements humanitaires internationaux.

Enfin, la conclusion revient sur les principaux enseignements du rapport en montrant comment l'analyse de la CNDA comme institution travaillée par une « routine de crise » permet d'éclairer, au-delà du seul cas de la justice de l'asile, les transformations contemporaines de la justice en contexte de contraintes politiques, gestionnaires et géopolitiques accrues. Elle ouvre également des perspectives de retour vers l'action, en soulignant la nécessité de renforcer les espaces de dialogue - au sein de l'institution, entre les différents groupes professionnels, mais aussi avec son public. À cette condition, la CNDA peut être pensée non seulement comme un point de cristallisation des tensions et des souffrances liées aux politiques migratoires, mais aussi comme un lieu de médiation, de compréhension et de réflexivité collective sur ce que juger l'asile signifie aujourd'hui.

CHAPITRE 1. PRESENTATION DE LA CNDA : ENTRE TRAJECTOIRE BUREAUCRATIQUE ET HUMAINE

Ce chapitre retrace tour à tour le « voyage » d'un dossier à la CNDA, puis le parcours d'un requérant pas à pas. Suivre le voyage d'un dossier requiert une plongée dans la structure organisationnelle et bureaucratique de la CNDA. Placé au cœur du cadre juridique relatif à l'asile, le requérant doit quant à lui se frayer un parcours façonné tout à la fois par le trajet d'exil, les difficultés d'accès à la bureaucratie française d'ordre géographique et culturel et la compréhension plus ou moins affutée de la procédure. Nous proposons de suivre ce parcours du requérant par une « ethnographie en marchant » jusqu'au cœur de la procédure d'asile.

Encadré 3- Organisation de la CNDA

La CNDA comprend 6 sections et 23 chambres[21]. Chaque chambre est composée d'environ quinze rapporteurs, cinq à six secrétaires d'audience, un chef de chambre, un responsable du secrétariat et un juge président de chambre. Le président de chambre préside certaines audiences de la chambre et a pour mission de s'assurer de la cohérence de la jurisprudence[22]. Le chef de chambre s'occupe de l'organisation pratique de l'activité au sein de la chambre[23]. Tous deux relisent les projets de décisions rédigés par les rapporteurs. Un service des ordonnances complète cette partie juridictionnelle de la CNDA. Plusieurs autres services ont pour mission de soutenir cette activité juridictionnelle : le service du greffe, de l'enregistrement, de la numérisation et des archives qui intervient à plusieurs étapes de la procédure (enregistrement, contrôle et archivage des dossiers) ; le service central de l'enrôlement qui construit les rôles d'audience ; le service de l'interprétariat qui organise la présence des interprètes lors des audiences ; le service d'accueil des parties et des avocats ; le bureau d'aide juridictionnelle qui instruit les demandes d'aide juridictionnelle ; et le centre de recherche et de documentation (CEREDOC) qui « apporte son expertise juridique et géopolitique » aux agents de la Cour[24]. Plusieurs services administratifs complètent ce panorama.

Les présidents de formation de jugement, magistrats issus du corps des tribunaux administratifs, de la Cour des comptes ou de l'ordre judiciaire, qui peuvent être vacataires ou permanents, assurent la police de l'audience. Siègent avec eux deux assesseurs, nommés par le vice-président du Conseil d'État (assesseur « CE ») ou par le HCR (assesseur « HCR »). Ces trois juges de l'asile sont assistés en audience par un rapporteur qui a pour tâche d'analyser les recours en tenant compte des déclarations du requérant, du contexte géopolitique du pays en question et de l'état actuel de la jurisprudence. Les secrétaires d'audience s'occupent des aspects techniques de la procédure, et remplissent des fonctions de greffe pendant les audiences. Ils gèrent notamment la liaison avec les avocats, en majorité sollicités au titre de l'aide juridictionnelle, et avec les interprètes, présents dans plus de 95 % des audiences. L'OFPRA est rarement présent en audience pour représenter la position de l'administration.

[21] Depuis la Loi immigration et asile de 2024, 18 chambres sont situées à Montreuil et 5 chambres dites territoriales localisées à Bordeaux, Lyon, Nancy et Toulouse qui deviennent progressivement opérationnelles depuis le 1er septembre 2024.

[22] Richard, président, 2024. Tous les interlocuteurs dans ce chapitre sont désignés par des pseudonymes, à des fins d'anonymisation.

[23] *Ibid.*

[24] Cour nationale du droit d'asile, *Organisation juridictionnelle et services de soutien*. En ligne [https://www.cnda.fr/qui-sommes-nous/la-cnda/son-organisation] (consulté le 15 février 2025).

Le voyage d'un dossier à la CNDA

Entrée et orientation des dossiers

Les dossiers des requérants entrent à la CNDA au sein du service du greffe, de l'enregistrement, de la numérisation et des archives, qui en reçoit les différents éléments par voie numérique de la part des avocats et de l'OFPRA[25]. L'existence de ce service du greffe, équivalent du greffe central des juridictions administratives de droit commun, est attestée dès 1989[26]. Il comptait à l'époque 6 agents, contre 30 en 2024[27], qui sont chargés d'enregistrer et de contrôler la complétude des recours entrants[28]. Ils les répertorient ainsi dans les logiciels qui seront par la suite utilisés par les agents de la Cour à toutes les étapes de la procédure pour récupérer des pièces et consulter l'historique des dossiers, notamment avec le logiciel Skipper, progressivement remplacé depuis 2020 par un outil nommé Portail Contentieux[29]. Parallèlement à cette entrée à la CNDA par le biais du service de greffe, notre dossier avait déjà fait un passage par le Bureau d'aide juridictionnelle : la demande d'aide juridictionnelle (faite dans environ 87 % des recours[30]) est en effet une étape précoce du processus de recours contre la décision de l'OFPRA, devant s'effectuer dans les 15 jours suivant la notification de cette décision[31]. Simultanément, notre dossier effectue aussi une étape au service des ordonnances, où les agents vérifient la recevabilité des dossiers arrivés au greffe, et au service d'accueil des parties et des avocats, pour qu'il soit communiqué à l'avocat choisi ou désigné[32].

C'est au sein du service du greffe qu'a lieu le premier carrefour menant à des voies de traitement différentes pour les recours. Lorsque les agents du greffe enregistrent les dossiers, ils indiquent ainsi si les dossiers correspondent, ou non, à des types de procédure ou à des nationalités de demandeurs qui mèneraient à leur traitement par le service des ordonnances. Deux agents du greffe chargés plus spécifiquement de la « mise en état » des dossiers ont ensuite pour tâche à la fois de vérifier leur complétude avant leur sortie du service et de les « orienter » – pour reprendre le terme institué à la Cour –, sur la base des indications de leurs collègues, vers le service des ordonnances, le service central d'enrôlement, ou le « tri Président »[33].

Nous nous situons ici à un embranchement majeur du voyage de notre dossier au sein de la CNDA : selon le résultat de ce tri, ainsi que des tris successifs réalisés par divers acteurs de la juridiction plus avant sur le chemin, ce dossier fera l'objet d'une audience – collégiale ou à juge unique – ou sera rejeté par ordonnance. Cette orientation est réalisée à partir du recours et de la décision de l'OFPRA[34]. Les recours « qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision d'irrecevabilité ou de rejet de l'Office français de protection des

[25] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023 ; Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2024*, p. 43.
[26] Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2023*, op. cit., p. 42.
[27] Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2024*, p. 42.
[28] Jean-Yves Leconte, Christophe-André Frassa, C.-A., *Droit d'asile : conjuguer efficacité et respect des droits*. Sénat, 2012. En ligne [https://www.senat.fr/rap/r12-130/r12-130.html] (consulté le 15 février 2025) ; Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[29] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[30] En 2023, la Cour a enregistré 64 685 recours et 56 028 demandes d'aide juridictionnelle. Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2023, op. cit.*, p. 4 et 29.
[31] Cour nationale du droit d'asile, *Demander une aide juridictionnelle*. En ligne [https://www.cnda.fr/vos-demarches/je-suis-un-demandeur/demander-une-aide-juridictionnelle] (consulté le 15 février 2025).
[32] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[33] *Ibid.* ; Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2023, op. cit.*, p. 42.
[34] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.

réfugiés et apatrides »[35] (OFPRA) peuvent en effet être rejetés par ordonnance – ce sont les « ordonnances nouvelles » instituées en 2004. En pratique, les dossiers orientés à ce stade vers le service des ordonnances sont les suivants : les recours de demandeurs provenant de pays dits « sûrs » d'après la définition du CESEDA et la liste publiée par le conseil d'administration de l'OFPRA[36] ; et les demandes de réexamen[37]. D'autres dossiers, ceux qui sont jugés les plus complexes, sont orientés directement vers l'audiencement. D'autres, enfin, sont dirigés vers un deuxième tri réalisé par des magistrats, le « tri Président ». Un agent de la Cour présente ce tri des dossiers au sein du service du greffe de la manière suivante : « Certaines procédures et nationalités vont au service des ordonnances, d'autres au service central d'enrôlement, par exemple les pays en guerre, et le reste au tri du président »[38]. Cet agent précise ensuite plus avant la manière dont cette orientation est effectuée, en sous-entendant qu'il avait au départ présenté une version plus politiquement correcte du processus : « Grosso modo, certaines procédures et nationalités au service des ordonnances, certaines procédures et nationalités au tri président, et le reste au service central d'enrôlement »[39].

Les échanges avec les acteurs intervenant dans le processus de traitement des recours, qu'ils soient agents de la juridiction, magistrats ou avocats, montrent en effet que les critères sur lesquels est basée cette orientation des dossiers pose question. Les critères sont discutés en interne par des agents de la Cour qui s'étonnent que certains dossiers en apparence semblables puissent être retrouvés en ordonnance et en audience :

> Rapporteur 1 : Maintenant en ordo franchement, comme tu dis maintenant il y a tous les Bangladais, mais pourquoi il y a des Bangladais qui passent en ordonnance et pas d'autres : c'est les mêmes faits ! Je ne parle pas des réexamens.
> Rapporteur 2 : Non mais ils sont mis d'office aux ordonnances -
> Rapporteur 3 (l'interrompt) : C'est bizarre…
> Rapporteur 2 : Et si tu proposes une remise dans le circuit, il peut se retrouver en audience[40].

La description de l'orientation faite par un agent de la Cour renforce ce sentiment de flou exprimé par ces rapporteurs : « L'orientation, c'est de la cuisine interne, hein, il y a aucun texte qui l'organise »[41]. Sur le terrain, une certaine gêne a été ressentie par les enquêtrices abordant le sujet de cette orientation. C'est le terme même de tri qui est rejeté par certains acteurs, qui paraissent ainsi vouloir se dédouaner d'une pratique qu'ils jugent gênante vis-à-vis de leur conception du droit, comme ce magistrat :

> Enquêtrice : On a bien compris le système de tri : ce qui sera une ordonnance ...
> Magistrat (interrompt) : Le mot tri... pour moi, c'est la séance d'orientation des dossiers, parce que le tri, je peux pas. C'est péjoratif et on a l'impression qu'on se débarrasse d'une partie des dossiers et justement, je lutte contre ça. Un dossier rejeté par ordonnance est certes un rejet, mais un dossier qui a été examiné, traité par un

[35] Art. L532-8 du CESEDA.
En ligne [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158/2025-02-15/] (consulté le 15 février 2025).
[36] Art. L531-25 du CESEDA.
[37] Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2024, op. cit.*, p. 5 ; Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[38] *Ibid.*
[39] *Ibid.*
[40] Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.
[41] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.

> rapporteur avec une instruction et qui a été contrôlé et vérifié par un magistrat qui signe.

Cette gêne vis-à-vis du tri des dossiers peut être plus largement liée aux critiques apportées par certains acteurs du processus de traitement des recours à la CNDA, agents de la juridiction, avocats et membres de la société civile, envers le jugement des dossiers par ordonnance nouvelle. Cette procédure est en effet décriée car apportant un examen moins profond des recours, et étant portée par la direction de la juridiction dans un seul but comptable de baisse des délais de jugement[42]. Suzanne, une ancienne rapporteure, indique par exemple que « maintenant il y a des dossiers qui passent en ordonnance, moi j'hallucine quand je vois ça. Aujourd'hui, les ordonnances c'est : on écoule du stock, avec des arguments qui selon moi sont des erreurs de droit »[43]. Il apparaît que cet objectif de baisse des délais de jugement entre bien en considération, à la Cour, dans la réflexion sur l'utilisation des ordonnances comme moyen de juger les recours, comme on le voit dans le discours de Martin, président[44] :

> Je pense qu'on va dépasser les 55 000 entrées cette année. […] il y en aura plus que l'an passé. Voilà. Et on en sortira moins. Ça veut dire que le stock va augmenter, et que les délais de jugement vont... Délais de jugement qui sont donc des indicateurs de performance, vont donc augmenter aussi. Voilà. Alors on essaie de rattraper un peu ça en passant beaucoup d'affaires en ordonnance... Mais ça ne renverse pas la vapeur, quand même, hein.

Ce président de chambre indique également que certains dossiers qui étaient auparavant audiencés en juge unique sont désormais passés en ordonnance, toujours dans cette optique de réduction des stocks. On voit dans son propos qu'il tente de concilier les exigences gestionnaires et juridiques qui cadrent son activité lorsqu'il rassure l'enquêtrice sur l'existence de garde-fous légaux à l'utilisation de ces ordonnances :

> Non, en ce moment il y en a très peu [des audiences en juge unique], je vais vous dire pourquoi, parce que... les juges uniques sont quand même principalement alimentés par les Albanais et les Kossoviens, et ceux-là on les passe en ordonnance, actuellement. Donc... C'est un parti pris qui a été pris, un peu aussi pour sortir plus de décisions, parce que... Quand un rôle... Un rôle de 13 affaires audiencées, ça équivaut à 35 affaires en ordonnance, donc... Une séance d'ordonnances, vous sortez quand même... Oui, c'est presque trois fois plus de... De numéros... Le tout, c'est de le faire avec discernement, c'est-à-dire... Si vraiment on sent que l'ordonnance n'est pas rédigeable, et qu'il faut entendre les gens, il ne faut pas se priver de dire "ça, je peux pas le faire en ordonnance".

Plus récemment, une agente de la Cour détaille qu' « en soi c'est le recours qui est analysé ; si le dossier OFPRA est plutôt bon mais que le recours fait 3 lignes, ça part en ordonnance. Ça, c'est ce que dit la loi ; mais en pratique, c'est plutôt pour éviter de mettre en audience des dossiers qui

---

[42] MGM Avocat (avatar), « *La politique du chiffre à la CNDA : pratiques discriminatoires du tri par ordonnances* », *Mediapart*, 2021. En ligne [https://blogs.mediapart.fr/mgmavocat/blog/121021/la-politique-du-chiffre-la-cnda-pratiques-discriminatoires-du-tri-par-ordonnances] (consulté le 15 février 2025) ; Diane Gattet, Journal de terrain, 2023 ; Leslie Carretero, « *CNDA : deux mois après le début de la grève, les avocats poursuivent le mouvement* », *InfoMigrants*, 2021. En ligne [https://www.infomigrants.net/fr/post/37085/cnda--deux-mois-apres-le-debut-de-la-greve-les-avocats-poursuivent-le-mouvement] (consulté le 15 février 2025).

[43] Suzanne, rapporteure, 2023.

[44] Martin, président, 2020.

n'en valent pas la peine »[45]. C'est donc bien toujours un impératif de traiter les dossiers avec célérité, et de ne pas utiliser plus de ressources que nécessaire pour ce traitement, qui semble guider cette orientation des dossiers à la Cour.

Continuons pour le moment notre chemin au sein de la CNDA aux côtés d'un dossier qui a été orienté vers le « tri Président ». Ce deuxième tri concerne, selon un magistrat, « les dossiers tangents », qui constituent « un gros volume intermédiaire » et « une majorité » des dossiers de recours – soit environ 240 dossiers par semaine[46]. Jusqu'en 2023, ce tri était réalisé par tous les présidents de chambre[47]. Avant la dématérialisation complète des dossiers, ceux-ci se déplaçaient au service central d'enrôlement pour trier les dossiers disposés par piles de nationalités ; selon une ancienne rapporteure, « ils vérifiaient dans les piles de certaines nationalités seulement – c'était acquis que certaines nationalités, ils ne les triaient pas. […] Et dans ces nationalités qui étaient souvent triées, c'était seulement certaines piles qui étaient triées. Et certaines piles qui étaient triées deux fois alors que d'autres non, parce qu'il y avait deux présidents par exemple qui triaient la même nationalité sans se concerter »[48]. Depuis que les dossiers sont dématérialisés, ce tri se fait de manière numérique. Les acteurs de la Cour l'effectuant ont également changé : ce « tri président » est maintenant à la charge des présidents de section, du président et vice-président de la juridiction, et d'une présidente affectée exclusivement au service des ordonnances[49]. Les présidents de chambre peuvent toujours être amenés à réaliser ce tri lors des périodes de permanences[50]. Selon un président permanent, cette évolution « permet d'avoir quand même, je pense, un peu plus d'uniformisation dans l'orientation. Parce que quand on est 26 à orienter... Après, il n'y a pas de consigne, sinon y aurait pas besoin d'être 7 pour faire ça. […] Mais je pense que les présidents de section ont quand même une vue plus générale puisqu'on a 3 ou 4 chambres, on voit beaucoup plus de choses passer. […] Donc on oriente mais orienter, ce n'est pas une décision définitive »[51]. Ce magistrat montre ici que cette modification dans la procédure d'orientation est la conséquence d'un effort de rationalisation juridique du traitement des dossiers ; il cherche également à rassurer sur le respect des règles juridiques (son indépendance en tant que magistrat, les garde-fous juridiques du processus d'orientation), s'inscrivant ainsi dans la gêne déjà décrite des acteurs de la CNDA sur le tri et le traitement par ordonnance des dossiers.

Selon un magistrat s'étant occupé de ce « tri Président », celui-ci se base sur les critères suivants :

> On a un recours, et une décision, et on met en rapport les deux. […] Le recours : est-ce qu'il est développé ou pas ? Est-ce que les moyens sont pertinents ou pas ? ; et la décision OFPRA. L'examen se fait au vu du dossier entier. Les pièces les plus importantes sont le formulaire de demande d'asile (par rapport à la famille du demandeur, et à si vous avez un moyen sur la langue d'entretien) ; et l'entretien OFPRA[52].

[45] *Ibid.*
[46] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[47] Richard, président, 2024 ; Maxence, rapporteur, 2023.
[48] Suzanne, rapporteure, 2023.
[49] Richard, président, 2024 ; Maxence, rapporteur, 2023.
[50] Richard, président, 2024.
[51] Charles, président, 2020.
[52] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.

Auprès de l'enquêtrice, ce magistrat semble accorder de l'importance à mettre en avant la sécurité juridique du processus : selon cette personne, « il s'agit d'un premier examen, d'une orientation, seulement »[53].

À l'issue de ce « tri Président », nos dossiers ont été aiguillés vers des chemins différents : certains vont être rejetés par ordonnance, d'autres seront audiencés. À partir de cet embranchement, la grande majorité restera sur ce chemin prévu jusqu'à sa sortie de la Cour ; certains dossiers orientés vers un rejet par ordonnance, cependant, pourront prendre un chemin de traverse en direction de l'audiencement. Pour le moment, continuons à suivre un de ces dossiers qui, à l'issue de ce deuxième tri, a été orienté vers le service des ordonnances.

Les ordonnances

Nous suivons donc pour le moment un dossier envoyé au service des ordonnances pour être rejeté sans audience. Pour en arriver à ce rejet, cependant, il faut encore que notre dossier soit instruit par un rapporteur, dont la proposition d'ordonnance de rejet sera ensuite signée par un magistrat. Or, chacun de ces deux acteurs peut proposer ce qui est appelé à la CNDA une « remise en circuit », c'est-à-dire un renvoi vers le service central d'enrôlement pour qu'il soit audiencé. Son sort n'est donc pas définitivement scellé lorsqu'il arrive au service des ordonnances.

Ce service est composé de 35 agents, dont 24 rapporteurs[54] qui ont pour tâche de rédiger les ordonnances de rejet. Trois rapporteurs s'occupent des ordonnances « de procédure » (incompétence, non-lieu, désistement, irrecevabilité)[55], qui représentent 150 à 200 dossiers par mois ; les autres des ordonnances « de fond », ou « ordonnances nouvelles », soit 1 500 à 2 000 dossiers par mois[56]. Cependant, ces rapporteurs ne sont pas les seuls à traiter ce dernier type d'ordonnance : les rapporteurs en chambre traitent eux aussi des ordonnances nouvelles (ci-après « ordonnances »), en « renfort » des rapporteurs du service des ordonnances, selon le terme utilisé dans le rapport d'activité de la juridiction[57]. Quant aux magistrats qui signent les ordonnances, il s'agit, en plus d'une magistrate affectée directement au service, des présidents permanents de chaque chambre, qui en traitent une centaine par mois[58]. Ce traitement des dossiers par ordonnance n'est donc pas cantonné à un seul service, mais est réalisé par une multiplicité d'acteurs dans des lieux divers.

Les ordonnances représentent aujourd'hui 32 % des affaires jugées par la Cour, un chiffre relativement constant (compris entre 25 et 35 %) depuis une dizaine d'années[59] – contre moins de 10 % en 2009[60]. Cette procédure de traitement des recours est en effet favorisée, notamment dans les discours institutionnels, dans l'optique de traiter les dossiers le plus rapidement possible et d'abaisser les délais de jugement. Un rapport parlementaire de 2012 stipule ainsi que « les ordonnances présentent l'avantage d'offrir une procédure accélérée et donc d'écluser une partie du stock des recours en attente » ; et que cette procédure est « légitime dans la mesure où elle permet de désengorger les audiences collégiales »[61]. De semblables arguments peuvent également

[53] *Ibid.*
[54] Cour Nationale du Droit d'Asile, *Rapport d'activité 2024 op. cit.*, p. 44.
[55] ART. R. 532-3 du CESEDA.
[56] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[57] Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2024, op. cit.*, p. 44.
[58] Richard, président, 2024.
[59] Cour Nationale du Droit d'Asile, *Rapport d'activité 2024*, *op. cit.*, p. 6.
[60] Léo Berthe, « La Cour de l'asile, une usine à décisions », *Plein droit*, 122, 3, 2019, pp. 37-40.
[61] Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa, *Droit d'asile*; *op. cit.*

être retrouvés dans un rapport plus ancien, de 2006, alors que ces ordonnances nouvelles commençaient tout juste à être mises en œuvre : la députée Marie-Hélène des Esgaulx y écrit que cette procédure « ne concerne encore que 5 à 6 % des dossiers, mais elle pourrait jouer davantage, d'autant que le Conseil constitutionnel l'a validée avec un considérant très intéressant aux termes duquel, si elle semble offrir moins de garanties, elle permet de mettre en œuvre le premier droit des demandeurs d'asile : celui d'être jugé rapidement »[62]. Ici, encore une fois, la « bonne justice » et la « bonne gestion » sont liées, les garanties moindres de ce traitement des recours devant être en quelque sorte compensées par sa célérité.

La procédure de traitement des ordonnances nouvelles a évolué plusieurs fois depuis leur création en 2004. Ce processus s'inscrit toujours dans la dynamique globale de rationalisation gestionnaire de la juridiction : l'objectif est d'être le plus efficace possible dans le traitement de ces dossiers, afin que ceux-ci sortent le plus rapidement possible des stocks à traiter. Ainsi, au sein de la première cellule « ordonnances nouvelles » créée en 2004, les rapporteurs traitant ces dossiers écrivaient un rapport comme pour les dossiers audiencés, puis le présentaient au président lors d'une séance d'instruction, avant de rédiger l'ordonnance de rejet lorsqu'une remise en circuit n'était pas proposée. Mais selon un agent de la Cour, « on s'est rendu compte que ça ne servait à rien, le rapport », et la procédure actuelle prévoit donc que les rapporteurs rédigent directement le projet de décision[63].

Plus récemment, et encore dans l'optique de baisser les délais de jugement de la juridiction en traitant plus rapidement les dossiers en stock, les rapporteurs en chambre ont été sollicités pour traiter ces dossiers aux côtés de leurs collègues du service des ordonnances. Ces sollicitations étaient au départ censées être temporaires, comme l'indique une rapporteure en 2020 : « depuis un an et demi, la Cour demande 2 audiences d'ordonnances par chambre par mois ; c'est censé être pour [faire] le stock d'ordonnances vraiment en retard ; donc ça n'a pas vocation à être pérenne… on verra… »[64]. Cette règle des audiences d'ordonnances à traiter chaque mois au sein des chambres est toujours en vigueur à ce jour. Dans chaque chambre, des arrangements informels locaux ont été mis en place pour encadrer la distribution de ces lots : dans certaines chambres, les rapporteurs font un roulement ; dans d'autres, ils se portent volontaires selon leurs envies. L'annonce fin 2023 par la direction de la Cour que le calcul de la norme des rapporteurs serait désormais plus rigoureux, et que ceux-ci pourraient compenser leurs rôles d'audience incomplets en traitant des lots d'ordonnances, atteste de la diffusion progressive des ordonnances au sein de la juridiction et de la volonté d'instituer ces ordonnances comme procédure habituelle de traitement des dossiers au même titre que les audiences. Lors du terrain de recherche réalisé à la Cour en 2023, la grande majorité des rapporteurs prenaient ainsi en charge des audiences d'ordonnances de manière fréquente. Selon une rapporteure, « s'il y a un stock d'ordos… c'est ce qui s'est passé l'année dernière : s'il y un gros stock d'ordos l'été, ça les arrange, parce qu'on n'aura pas fini notre norme [calculée de septembre à septembre], donc il va y avoir un appel au volontariat, comme l'année dernière : on va reprendre des lots d'ordos »[65]. Ce verbatim montre que les ordonnances, plus facilement enrôlables et rapidement traitables que les dossiers audiencés, semblent être progressivement devenues une variable d'ajustement de l'activité de la CNDA. Cela est en outre illustré par la réflexion engagée au sein de la juridiction sur l'équivalence chiffrée entre un dossier audiencé et un dossier d'ordonnance : selon un rapporteur,

[62] Marie-Hélène des Esgaulx, *Rapport d'information relatif au suivi des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile*, Assemblée nationale, 2006. En ligne [https://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3012.asp] (consulté le 15 février 2025).
[63] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[64] Clémence, rapporteure, 2021.
[65] Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.

« un dossier audiencé vaut 2 538 ordonnances » pour le calcul de la norme annuelle[66], c'est-à-dire le nombre de dossiers que chaque rapporteur doit traiter en une année.

Qu'ils soient traités directement au sein du service des ordonnances ou délocalisés en chambre, les dossiers orientés vers les ordonnances sont instruits par un rapporteur. Celui-ci reçoit un lot d'une dizaine de dossiers, présentés sous forme de tableau indiquant s'ils ont déjà été triés – c'est-à-dire s'ils sont passés par le « tri Président ». À partir de ce tableau, le rapporteur prend connaissance des dossiers. En fonction de l'avis qu'il se forge sur ces derniers, il rédige directement les ordonnances de rejet, qui seront ensuite relues et signées par un juge référent pour le lot de dossiers ; pour les dossiers qu'il juge « tangents » et susceptibles d'être remis dans le circuit de l'audiencement, le rapporteur rédige plutôt un e-mail à destination de ce juge référent et expliquant les raisons de ces propositions de remise en circuit. Le président en question étudie ensuite à son tour ce lot de dossiers : il relit les projets de décision, les pièces des dossiers, se prononce sur les demandes de remise en circuit émises par le rapporteur, et peut également décider d'autres remises en circuit[67]. Un magistrat interrogé avance le chiffre de 20 à 30 % des dossiers remis dans le circuit des audiences à ce stade[68]. Comme nous le verrons de manière détaillée dans le chapitre portant sur les rapporteurs, c'est ainsi une prise de décision partagée entre les rapporteurs et les magistrats qui est mise en œuvre au cours de ce processus de traitement des ordonnances. Les dossiers remis dans le circuit des audiences rejoignent alors le service central d'enrôlement ; pour les autres, une fois l'ordonnance de rejet signée et envoyée au requérant, c'est la fin de leur voyage au sein de la CNDA.

Les dossiers audiencés

Imaginons que le dossier que nous suivions a été proposé par le rapporteur en charge de son instruction pour une remise en circuit, et que celle-ci a été acceptée par le magistrat référent du lot d'ordonnances. Notre dossier rejoint alors, au service central d'enrôlement, les autres dossiers qui y avaient été envoyés plus en amont, par le service du greffe ou au « tri Président ». Un chemin tout autre s'offre alors à lui : celui de l'audiencement. Ce dossier sera analysé par un rapporteur en chambre qui le mettra en forme dans un rapport, sera étudié par une formation de jugement, étoffé lors d'une audience, puis sortira de la juridiction sous forme d'une décision de justice. À ce stade, le contenu de cette décision est inconnu : on ne sait pas encore si les pièces de ce dossier, si l'histoire de vie que celles-ci renferment, seront transformées en décision de rejet du recours ou d'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

Pour l'heure, notre dossier est donc arrivé au service central d'enrôlement, qui est chargé d'organiser le passage des dossiers en audience – ou, pour reprendre la formulation d'un rapport d'activité de la CNDA, de « centraliser et rationaliser la confection » des rôles des audiences[69]. La première étape consiste à répartir le planning des salles d'audience réparti par chambre ; ce sont ensuite les rapporteurs qui, au sein de chaque chambre, avec la coordination du chef de chambre, se positionnent sur les dates d'audience plusieurs mois à l'avance[70]. Les plannings sont ensuite renvoyés au service central d'enrôlement qui construit alors les pré-rôles de chaque audience en fonction de critères multiples. Un agent de la CNDA détaille certains aspects de ce travail de confection des pré-rôles :

[66] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[67] *Ibid.* ; Richard, président, 2024.
[68] Richard, président, 2024.
[69] Cour Nationale du Droit d'Asile, *Rapport d'activité 2016*, p. 6.
[70] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.

> On ouvre chaque dossier pour essayer de se faire une idée de la nature de chaque demande ; on essaye d'ajuster [en fonction de la complexité des affaires] pour ne pas créer plus de travail après [c'est-à-dire de demandes de décharges de la part des rapporteurs]. […] Pour faire le planning, je regarde le ou la présidente, j'ai son ancienneté, pour voir si je peux lui mettre des dossiers bien pourris ou des dossiers faciles… J'ai les incompatibilités des rapporteurs, par rapport aux avocats, à la bi-nationalité (si les rapporteurs sont mariés ou en couple avec quelqu'un d'origine étrangère)… Le numéro de dossier (pour les dossiers qui sont des renvois rapporteur [c'est-à-dire qui ont déjà été traités par un rapporteur une première fois puis renvoyés à date ultérieure])… Les dossiers fléchés [c'est-à-dire présentant une affaire complexe] (qui ne sont pas au SCE [Service central d'enrôlement] ; généralement c'est qu'il faut que ça passe avec le président de section.[71] .

À ces différents critères s'ajoutent encore, notamment, la langue parlée par les requérants (car il faut que les interprètes soient disponibles), les avocats choisis par ces derniers ou désignés pour les représenter (qui ne peuvent plaider plus de sept affaires par jour[72]), les pays de spécialisation des chambres (les dossiers spécialisés ne pouvant représenter plus de quatre dossiers par audience, ou six dans le cas de dossiers déjà renvoyés une première fois)[73]. Pour ce même agent, « au bout d'un moment, quand les avocats ont leurs créneaux pris, quand les pays de spécialisation sont pris, je n'ai plus de dossiers [à audiencer] en fait ! », ce qui lui fait observer que « plus il y a de critères et plus c'est rigide »[74].

Si ce système peut être considéré contraignant par certains acteurs de la CNDA, c'est cependant cette contrainte même, cette normalisation du processus de construction des plannings d'audience, qui est valorisée par ces mêmes personnes, car elle permettrait à la fois d'être efficace et juste dans leur confection. Ce point de vue est particulièrement visible lorsque les agents de la Cour décrivent l'historique du service central d'enrôlement :

> Agent 1 : Avant, les chambres créaient leurs propres rôles, ce qui occasionnait des problèmes par rapport aux avocats, aux interprètes… Le contrôle se faisait a posteriori, avec des chefs de chambre qui s'engueulaient pour garder les dossiers, il fallait arbitrer… Avec le SCE, le contrôle se fait en amont, c'est beaucoup mieux[75].

> Agent 2 : [Avant], on faisait les rôles en chambre, en fonction des présidents, des rapporteurs… […] Le SCE fait les rôles de toutes les chambres pour des raisons de coordination ; avant […] il y avait moins de chambres aussi, aujourd'hui ce ne serait plus possible. Parce que par exemple on enrôlait des avocats sans savoir qu'une autre chambre l'enrôlait au même horaire dans une autre salle…[76]

Avec la création du Service central d'enrôlement (SCE) en 2012, puis la mise en place de l'Outil d'aide à l'enrôlement (OAE, le logiciel dédié à cette tâche de construction des plannings) aux alentours de 2017, la CNDA en est progressivement venue à avoir, dans les mots d'un agent, un « traitement quasiment industriel, alors pas dans l'analyse des dossiers, mais dans la gestion du

---

[71] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023. Les informations entre crochets ont été ajoutées pour la bonne compréhension du *verbatim*.
[72] Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile : une juridiction qui s'adapte sans cesse aux « chaos du monde »*, Sénat, 2024. En ligne [https://www.senat.fr/rap/r23-604/r23-604.html] (consulté le 15 février 2025), p. 51.
[73] *Ibid.*
[74] *Ibid.*
[75] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[76] *Ibid.*

matériau »[77]. Le développement progressif de ce service support atteste ainsi du processus de rationalisation juridique et gestionnaire de la juridiction.

La loi du 26 janvier 2024 ayant instauré la territorialisation de la CNDA et la compétence de principe du juge unique a ajouté deux critères de taille à prendre en compte dans la confection des rôles des audiences. La territorialisation a été mise en place le 1er septembre 2024 : pour les requérants dont le domicile se situe dans le ressort d'une des chambres territorialisées de la juridiction (Bordeaux, Lyon, Nancy, Toulouse), c'est cette chambre qui est compétente, sauf « lorsque l'affaire relève de la compétence de l'une des chambres spécialisées » situées à Montreuil[78]. Ces dernières ont la charge de certaines nationalités et certaines langues utilisées par les requérants[79]. Quant à la généralisation du juge unique, celle-ci implique que les affaires audiencées le soient par principe devant un juge unique, « 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 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 »[80]. Le projet de loi initial précisait que le renvoi devant une formation collégiale pouvait se faire lorsque l'affaire « présente des difficultés sérieuses », mais cette formulation a été jugée trop restrictive par le Conseil d'État[81].

Ces deux réformes, la territorialisation et la généralisation du juge unique, paraissent avoir été pensées ensemble : selon le dernier rapport parlementaire en date portant sur la CNDA, « plusieurs motifs ont présidé à la généralisation du juge unique. Tout d'abord, celle-ci est une des conséquences de la territorialisation de la Cour, et du fait qu'il pourrait être difficile d'organiser des audiences en formations collégiales dans les chambres territorialisées à raison d'un vivier d'assesseurs peu important en régions »[82]. Au sein du même rapport, la présentation des arguments ayant poussé à la territorialisation de la juridiction montre ici encore la connexité des impératifs de « bonne justice » et de « bonne gestion » : il s'agit à la fois de répondre « à un objectif d'égalité de traitement entre les requérants, quel que soit leur lieu de résidence sur le territoire français »[83], de participer au « rééquilibrage de la répartition territoriale des primo-demandeurs d'asile »[84], et de « limiter le phénomène de la concentration des avocats franciliens intervenant à la CNDA, qui constitue d'après la juridiction un frein important à l'enrôlement des dossiers, et par suite, à sa performance »[85]. Cette réforme semble en outre envisagée comme une mesure uniquement technique par certains acteurs de la Cour, comme Richard, président de chambre :

> C'est juste un problème d'organisation, ça ne change pas vraiment grand-chose. C'est la même façon de travailler, tous les services centraux vont rester à Montreuil. Donc, c'est vraiment une organisation. Ça, ça n'a pas d'incidence, en fait. Ça permet... L'idée, c'était de rapprocher le justiciable de la justice, d'éviter que des gens qui sont à

[77] *Ibid.*
[78] Art. R131-6 du CESEDA.
[79] *Ibid.*, art. L131-3.
[80] *Ibid.*, art. L131-7.
[81] Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 51.
[82] *Ibid.*, p. 52.
[83] *Ibid.*, p. 50.
[84] Stella Dupont, Mathieu Lefevre, *Rapport d'information sur l'orientation directive des demandeurs d'asile*. Assemblée nationale, 2023. En ligne [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/l16b1265_rapport-information] (consulté le 15 février 2025).
[85] Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 52.

> Nice montent à Paris systématiquement. Ils iront à Marseille. Ça, c'est logique, on va dire.

Ce discours de présentation d'un « consensus technique »[86] autour de la territorialisation de la CNDA peut cependant être analysé comme l'illustration de la dépolitisation des débats sur la justice qui accompagne la rationalisation gestionnaire[87]. Ici, les questionnements sur l'organisation matérielle du processus judiciaire, exemplifiés par l'argument de la moindre distance à parcourir pour les justiciables qui est présenté comme étant « logique », déplacent le débat en occultant la réflexion sur les missions et la finalité de l'institution judiciaire. En effet, le rapprochement géographique des justiciables avec les chambres de la CNDA tient plutôt de la facilitation du travail administratif et cette démarche ne participe en aucune manière d'une réforme du fonctionnement même de la Cour et de son rapport aux justiciables.

La même volonté de respect des impératifs gestionnaires est utilisée, dans ce récent rapport parlementaire portant sur la CNDA, pour justifier la généralisation du juge unique : « le recours au juge unique de principe permet d'éviter les renvois en formation collégiale pour des raisons de procédure suivie devant l'OFPRA, ce qui permettra en théorie de faire diminuer dans le même temps le nombre de renvois et les délais de jugement, en limitant les cas d'absence de membres de la formation de jugement, et les renvois dits pour « heure tardive »[88]. La direction de la Cour et les acteurs institutionnels portent en effet une attention forte aux taux de renvois, qui sont scrutés chaque année. L'étude d'impact du projet de loi pour « contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », publié en 2023, après avoir décrit la manière dont la CNDA ne respecte pas les délais de jugement fixés, explique ainsi que :

> Cette situation s'explique principalement par un taux de renvoi important devant la CNDA […]. La majorité des renvois est liée à une absence de l'avocat et du requérant. Mais de nombreux renvois sont liés au fonctionnement de la juridiction. Les renvois des dossiers en formation collégiale pour erreur de procédure expliquent en grande partie l'impossibilité de respecter le délai de cinq semaines fixé par le législateur. […] En formation collégiale, l'absence d'un des membres de la formation de jugement entraîne le renvoi de près de 5 % des affaires audiencées. Les formations collégiales connaissent également un nombre plus important de renvois liés à l'impossibilité d'examiner l'ensemble des affaires inscrites au rôle d'une audience (près de 4 % pour 0,5 % en juge unique)[89].

À la CNDA, cette généralisation du juge unique a imposé la mise en place d'une procédure de tri des dossiers, pour les orienter, s'ils « pose[nt] une question qui le justifie »[90] ou non, vers une formation de jugement collégiale. Cette orientation est réalisée au stade du « tri Président », en même temps que l'orientation de certains dossiers vers la procédure de rejet par ordonnance[91]. La généralisation du juge unique, cependant, semble être moins consensuelle, à la Cour, que d'autres réformes jugées en des termes plus techniques. Le président de la juridiction à l'époque, Mathieu Hérondart, souhaiterait ainsi maintenir en pratique la collégialité comme principe de base, comme l'explique Richard, président de chambre :

---

[86] *Ibid.*, p. 89.

[87] Cécile Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, vol.63-64 nº 2-3, 2006, p. 425-455.

[88] Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 52.

[89] Première ministre, *Étude d'impact. Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*, 2023. En ligne [https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl22-304-ei/pjl22-304-ei.html] (consulté le 15 février 2025).

[90] Art. L131-7 du CESEDA.

[91] Richard, président, 2024.

> On va rester, je pense, autour de 30-40 %, 30 % de juge unique et 60-70 % de collégiale. Ça ne va pas changer. Voilà. La politique du président Hérondart, c'est, on maintient la collégialité au maximum, sachant qu'il y a des critères, donc, pour…Il y a des pays dits sûrs, il y a, voilà, des thématiques qui ne sont pas compliquées. On sait que c'est complètement… C'est balisé, ça peut passer en juge unique, il n'y a pas de problème particulier, mais il y a quand même pas mal de pays où c'est pas mal d'être trois. Je pense qu'on va garder, au moins dans un premier temps, une majorité de collégiale. Après, ça pourra s'équilibrer à cinquante-cinquante. Mais je ne pense pas qu'on bascule complètement. Pour l'instant, ce n'est pas du tout l'idée, en fait. On n'est pas, enfin, la plupart des magistrats, on n'est pas très favorables. Autant on aime bien faire du juge unique de temps en temps parce que c'est plus facile, enfin, ça va plus vite, on gère son temps beaucoup plus facilement. Mais sur certains contentieux, il faut vraiment passer en collégiale.

Ce magistrat met ici en avant à la fois son attachement au principe de la collégialité de manière générale et la possibilité de passer en juge unique, dans une optique de célérité du processus judiciaire, pour certains dossiers jugés simples. Ce verbatim illustre ainsi parfaitement l'exercice de conciliation entre les exigences juridiques et gestionnaires réalisé au quotidien par les professionnels de la justice à la CNDA.

Notre dossier est à présent arrivé en chambre : il a été affecté à un rapporteur. Celui-ci le reçoit sous forme d'un pré-rôle d'audience qu'il lui faut vérifier – pré-instruire – pour s'assurer que chacun des dossiers composant ce pré-rôle soit bien audiençable. Cette vérification se fait entre dix jours et une semaine avant la date de la convocation des parties à l'audience[92] (qui a elle-même lieu un mois avant l'audience). Lors de la pré-instruction, le rapporteur vérifie notamment, pour chaque dossier, s'il est complet, si des jonctions avec d'autres dossiers existent, si la procédure contradictoire a bien été respectée jusque-là, si des mesures d'instruction sont à faire ; également si le rôle global est équilibré, c'est-à-dire si certains dossiers ne sont pas trop lourds[93]. Dans ce dernier cas, le rapporteur peut solliciter des décharges auprès de son chef : un dossier complexe peut alors compter pour plusieurs dossiers sur le rôle d'audience et pour le calcul de la norme du rapporteur. Au contraire, si un dossier est jugé « vide » à ce stade de la pré-instruction, le rapporteur peut, après avoir consulté le président de la chambre, le traiter par ordonnance[94]. Amélie, une rapporteure, explique la manière dont elle catégorise les dossiers en fonction de leur complexité :

> Ah oui, il y a autant de rapporteurs que de manières de faire, c'est ça qui est bien aussi, c'est qu'on est très autonomes… Moi je porte assez d'attention à la PRI [pré-instruction], même si je sais que certains ne le font pas, parce que c'est très important par rapport à la procédure. Et puis moi j'identifie à ce moment-là les dossiers qui me prendront plus de temps, par exemple : rouge c'est difficile, jaune c'est moyen mais ça va, vert c'est des problématiques connues. Je fais un code couleur dans mon tableau[95].

Ce code couleur, et plus généralement cette pré-instruction, servent déjà aux rapporteurs à faire remonter certains problèmes concernant des dossiers avant que les convocations soient éditées. Les secrétaires d'audience interviennent également à ce stade pour s'assurer de la conformité des

[92] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[93] *Ibid.*
[94] *Ibid.*
[95] *Ibid.*

informations présentes dans le dossier avant l'envoi des convocations[96]. Du côté des rapporteurs, cette pré-instruction leur sert aussi à organiser leur futur travail d'instruction des dossiers. Les rapporteurs font en effet la pré-instruction d'une audience en marge d'une période de travail – de rédaction des rapports ou des décisions – dédiée à une autre audience : c'est une suite sans fin de cycles de travail d'une audience à l'autre, entrecoupés de moments de préparation (pré-instruction, confection des plannings) dédiés à des audiences plus lointaines. Les rapporteurs commencent ensuite à instruire les dossiers, c'est-à-dire à rédiger les rapports, entre deux et trois semaines avant la date de l'audience. À ce stade, ils sont encore les seuls en chambre à avoir accès aux dossiers : les membres de la formation de jugement ne recevront la liste des dossiers enrôlés qu'une semaine avant l'audience[97].

Commence alors, pour notre dossier, sa première grande mise en forme depuis son arrivée à la Cour : le rapporteur en charge de son instruction va le transformer en rapport. Ce dernier est destiné selon le CESEDA à éclairer les débats lors de l'audience[98] ; selon Clémence, une rapporteure, « dans les faits il est destiné à la formation de jugement. Un bon rapport, le juge n'a même pas à ouvrir le dossier pour savoir ce qu'il en est »[99]. Au sein de ce rapport, dont la confection sera plus amplement détaillée dans le chapitre portant sur les rapporteurs, le récit de vie du requérant va être décortiqué et analysé pour proposer à la formation de jugement un résumé de ce récit de vie, une analyse géopolitique de ce récit, et une analyse juridique de la demande de recours[100]. Si les rapporteurs ne concluent plus leurs rapports depuis 2014, c'est-à-dire ne proposent plus de solution à apporter à l'affaire, ils aiguillent la formation de jugement sur les points précis sur lesquels il pourrait être pertinent de questionner le requérant lors de l'audience. La rédaction du rapport est ainsi un travail de résumé et d'analyse des pièces du dossier, et de catégorisation d'un récit de vie en termes juridiques et géopolitiques.

Si c'est le rapporteur en charge de l'audience qui instruit notre dossier et le transforme ainsi en rapport, divers acteurs de la CNDA interviennent également à ce moment. Au sein des chambres, les rapporteurs discutent très fréquemment de leurs dossiers avec leurs collègues, que ce soit pour leur demander leur avis – y compris, dans le cas des dossiers traités par ordonnance, sur la pertinence de demander une remise en circuit au magistrat référent – ou pour évacuer par le biais de l'humour la dureté des récits de vie traités. Le chef de chambre constitue également un interlocuteur fréquent des rapporteurs, ainsi que le président de chambre pour les questions les plus complexes. Un autre acteur important du processus est susceptible d'intervenir à ce stade de la vie du dossier, cette fois-ci en dehors de la chambre : le CEREDOC. Outre l'intervention indirecte de ce service de documentation à travers l'utilisation que font les rapporteurs de leurs notes géopolitiques lors de la rédaction des rapports, celui-ci peut en effet être contacté – par les rapporteurs, mais aussi par les membres de la formation de jugement une fois qu'ils ont accès au dossier – dans le cadre de demandes de recherches concernant des dossiers ou des thématiques spécifiques. Enfin, l'avocat, en produisant des mémoires complémentaires lus et utilisés par le rapporteur y compris au cours de cette phase de rédaction du rapport, contribue également à cette mise en forme du dossier.

Une semaine avant l'audience, les membres de la formation de jugement reçoivent notre dossier en format numérique. À ce stade, le rapporteur n'a généralement pas fini d'instruire tous les dossiers composant l'audience, et donc d'écrire les rapports. Notre dossier est donc lu, étudié, par

[96] *Ibid.*
[97] Richard, président, 2024.
[98] Les débats devant la Cour nationale du droit d'asile ont lieu en audience publique après lecture du rapport par le rapporteur. Art. L532-11 du CESEDA.
[99] Clémence, rapporteure, 2021.
[100] *Ibid.*

plusieurs acteurs de la Cour à la fois, sous des formes différentes – pièces du dossier OFPRA pour la formation de jugement, ébauche de rapport pour les rapporteurs. Les rapports sont souvent envoyés par le rapporteur aux membres de la formation de jugement peu de temps avant l'audience, la règle généralement instituée étant de les communiquer avant la veille à midi. On voit ici que le travail d'instruction des dossiers s'effectue à flux tendu, comme le montre le président de chambre Richard :

> Enquêtrice : Et pendant ces périodes où la Cour... Où il n'y a pas d'audience, à part ce tri d'ordonnances, qu'est-ce que vous faites ? Vous avancez sur vos dossiers des semaines suivantes ?
>
> [Président Richard] : Non, parce qu'en fait, on n'a pas le stock. On ne gère pas le stock en chambre, donc on ne sait pas ce qui va nous être affecté. On le sait un mois et demi, deux mois avant mais ça, c'est les rapporteurs qui l'ont. Et il y a une telle masse de dossiers, on ne sait pas qui va présider. Donc, en fait, on ne gère pas le stock ici. La visibilité d'une audience, c'est à une semaine sauf pour le rapporteur. Il les a... Il le sait à peu près deux mois avant. Un mois et demi avant. Mais lui, il a toutes ses audiences à préparer, donc il le sait avant, mais il a quand même un rythme à tenir. Donc, oui, une audience, pour le rapporteur, c'est souvent 15 jours, 3 semaines avant qu'il commence. Et pour nous, c'est aussi bien président qu'assesseur, c'est une semaine avant.

Notre dossier est à présent instruit par le rapporteur, transformé en rapport, lu par la formation de jugement, prêt à être oralisé, étoffé, modifié au cours de l'audience. Celle-ci rassemble, dans un même lieu et à un même moment, différents professionnels de la justice qui vont, ensemble, cadrer un récit de vie raconté par le requérant en termes géopolitiques et juridiques, pour ensuite le transformer en décision de justice.

Cette audience prend plusieurs formes, est organisée de plusieurs manières, en fonction du type de procédure dans laquelle notre dossier a été orienté. Depuis 2016 cohabitent en effet des audiences collégiales et à juge unique. Ces dernières ont été instaurées par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile pour traiter les dossiers placés en procédure accélérée devant l'OFPRA ou ayant fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité[101]. C'est également cette loi qui a fixé des délais de jugement à la Cour, délais différenciés en fonction de la procédure : cinq mois pour les formations collégiales, cinq semaines pour les formations à juge unique (audiences ou ordonnances)[102]. Quant aux vidéo-audiences, mises en œuvre à partir de 2021[103], elles sont vouées à disparaître, en tout cas pour les requérants présents en France métropolitaine, du fait de la territorialisation de la CNDA[104].

Ces deux types d'audience, collégiale et à juge unique, se décomposent ensuite chacun en audiences classiques et en audiences à enrôlement rapide, ces dernières étant uniquement composées de dossiers qui ont déjà été renvoyés à la suite d'une audience antérieure[105]. Ces audiences à enrôlement rapide ont été instaurées sur une journée banalisée à la fois pour les avocats et les rapporteurs, le mardi, de sorte à ce que « comme c'est banalisé, les avocats ne

---

[101] Cour nationale du droit d'asile, « Histoire de la cour », *op. cit.*

[102] *Ibid.*

[103] « Vidéo-audience : accord entre la CNDA et les avocats », *Gazette du Palais*. En ligne [https://www.gazette-du-palais.fr/actualites-professionnelles/video-audience-accord-entre-la-cnda-et-les-avocats/] (consulté le 16 février 2025).

[104] Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 30.

[105] Entretien avec une Présidente.

pourront pas dire par exemple qu'ils ont congé ce jour-là », selon la rapporteure Ania[106]. On voit ici l'importance qui est donnée, dans une optique de baisse des délais de jugement, à la limitation des renvois. C'est le même argument qui est invoqué pour justifier la présence d'audiences à juge unique : celles-ci, étant moins longues, occasionneraient moins de renvois pour heure tardive, c'est-à-dire causés par une impossibilité de faire passer tous les dossiers prévus lors d'une audience donnée. C'est ce dont témoigne Charles, secrétaire d'audience :

> Nous en général on préfère les audiences à juge unique, parce qu'au niveau du temps déjà c'est moins long... Et puis juge unique on va dire c'est parce que le dossier […] C'est un dossier qui est plus léger, entre guillemets, donc ça prend moins de temps.
> On les sent passer, les 13 dossiers, mais après ça va, on s'habitue un peu plus, et puis.... Et puis en général 13 dossiers c'est... c'est exceptionnel, dans toutes - enfin là depuis 2019 il y a peut-être 3-4 audiences où j'ai passé les 13 dossiers. Le grand max c'est, on va dire 10 dossiers, 10 dossiers grand max. […] Et en juge unique, la totalité des dossiers passe. Et voilà, ça en juge unique, ça en général il y a... C'est rare qu'il y ait des renvois. Le magistrat a le temps d'instruire les 13 dossiers[107].

Les renvois, notamment les renvois jugés imputables à la CNDA, c'est-à-dire causés par l'absence d'un membre de la formation de jugement, rapporteur ou secrétaire d'audience, ainsi que les renvois pour heure tardive, constituent en effet un des chevaux de bataille de la direction de la juridiction. Selon la rapporteure Clémence, « pour la présidente de la cour, "le renvoi est un mal endémique" ; le discours c'est ça coûte trop cher, et une décision rendue c'est mieux qu'une décision en attente »[108]. Cette posture se traduit par une responsabilisation des présidents de formation de jugement, comme le montre toujours Clémence : « aujourd'hui la politique de la Cour c'est "on ne renvoie plus ; vous vous démerdez, vous passez les 13 dossiers. Sinon, vous, magistrat, vous êtes en échec sur votre propre gestion de l'audience" »[109]. Les magistrats semblent avoir intériorisé cette pression à faire passer les dossiers et gardent en tête leur taux de renvoi personnel, comme en témoigne cette discussion entre un magistrat et une agente de la Cour qui montre l'intériorisation des exigences gestionnaires comme un corollaire d'une « bonne justice »[110] :

> Magistrat : Moi je suis à 15 %. Enfin sur une année.
> Agente : Ah c'est bien ! Vous êtes admirable ! Et ce n'est pas pour autant que vous jugez moins bien, je pense !

C'est également afin de limiter ces renvois pour heure tardive que la CNDA aurait baissé en 2023 le nombre de dossiers à faire passer en une journée d'audience à 12 (contre 13 depuis 2009)[111].

La généralisation du juge unique instituée en 2024 n'est ainsi que la dernière réforme en date d'un processus d'élargissement de ce type d'audience, dans un but d'efficacité du processus judiciaire et de baisse des délais de jugement. Déjà durant la « crise sanitaire » en 2020 et suite à la fermeture de la Cour pendant plusieurs mois, le gouvernement avait souhaité permettre à la CNDA de statuer par juge unique sur toutes les demandes de recours audiencées – avant

---

106 Ania, rapporteure, 2023.
107 Charles, secrétaire, 2020.
108 Clémence, rapporteure, 2021.
109 *Ibid.*
110 Diane Gattet, Journal de terrain, 2021.
111 Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, pp. 62-3 ; Jean-Yves Leconte, et Christophe-André Frassa, *Droit d'asile*, *op. cit.*

suspension de cette décision par le Conseil d'État[112]. En outre, selon certains acteurs de la CNDA, la différence entre les dossiers audiencés en juge unique et devant une formation de jugement collégiale se serait amenuisée au fil des ans, selon eux symptôme d'un glissement progressif des dossiers vers cette procédure, comme on le voit dans cet extrait d'entretien collectif :

> Enquêtrice : Comme rapporteurs comment vous voyez la différence dans une formation de juge unique ou une formation collégiale ?
>
> Rapporteur 1 : Avant il y avait une différence. Avant, il y a quelques années je ne sais pas si vous avez cette même impression, mais il y a quelques années, c'était plus facile parce que c'était des dossiers faciles, on disait que c'était des dossiers albanais, des dossiers géorgiens. Et maintenant c'est au même niveau de difficulté.
>
> [Plusieurs rapporteurs] : Et même plus dur !

Ce glissement progressif est critiqué par certains acteurs intervenant dans le processus judiciaire à la CNDA comme étant en réalité guidé par des arguments économiques. Pour un membre d'un des syndicats représentant les agents de la juridiction, « on est tous ok pour dire que c'est économique ; mais la direction de la Cour parle beaucoup des délais»[113]. Cet argument économique est également présent dans le dernier rapport parlementaire sur la CNDA, dans lequel sont mentionnées les « économies réalisées avec la généralisation du juge unique »[114]. Là encore, cet argument économique est toujours relié à la question des délais de jugement, et donc les exigences gestionnaires avec les exigences juridiques. Le délai moyen constaté de jugement étant plus important pour les audiences en juge unique (8 mois et 25 jours) que pour les audiences collégiales (7 mois et 3 jours), le rapport constate cependant que la généralisation du juge unique « ne saurait constituer la solution miracle » pour baisser les délais de jugement[115].

Ce glissement progressif du travail des agents de la CNDA vers davantage de dossiers traités en juge unique ainsi qu'en ordonnance semble en tout cas avoir pour conséquence d'occasionner, chez ces agents, le sentiment d'avoir une charge de travail constamment lourde. Ce mouvement est en effet vu comme entraînant une plus grande complexité des dossiers traités en audience : pour Marianne, rapporteure, « en fait, les dossiers un peu simples qui permettaient une respiration, que ce soit en collégiale d'ailleurs ou en juge unique, ceux de collégiale sont passés en juge unique, et ceux de juge unique sont passés en ordonnance. Donc on a des audiences qui restent assez lourdes et assez conséquentes »[116].

Notre dossier a désormais été entendu en audience : le récit de vie qui le compose a été étoffé, défendu par le requérant et son avocat ; le rapporteur en a présenté une analyse dans son rapport ; les membres de la formation de jugement ont tenté d'éclaircir les points qui leur semblaient obscurs et ont tenté de faire correspondre les précisions apportées avec les catégories juridiques du droit d'asile.

---

[112] Jean Pascual, « Droit d'asile : la reprise des audiences avec un juge unique critiquée », *Le Monde*, 27 mai 2020. En ligne [https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/05/27/droit-d-asile-la-reprise-des-audience-avec-un-juge-unique-critiquee_6040909_3224.html] (consulté le 16 février 2025) ; Marie-Christine De Montecler, « Suspension de la généralisation du juge unique à la CNDA », *Dalloz* Actualités, 2020. En ligne [https://www.dalloz-actualite.fr/flash/suspension-de-generalisation-du-juge-unique-cnda] (consulté le 16 février 2025).

[113] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.

[114] Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 54.

[115] *Ibid.*, p. 55-56.

[116] Marianne, rapporteure, 2023.

À la fin de l'audience, lors du délibéré, ce récit de vie, ces pièces du dossier sont transformées en décision : les membres de la formation de jugement transforment l'incertitude qui pesait sur ce dossier depuis son entrée au sein de la juridiction en une décision sur la réalité du récit et des craintes de la personne en vote majoritaire (le président peut être en minorité). Le président de la formation de jugement a inscrit sur le rôle d'audience la décision prise – « rejet », « accord convention de Genève » ou « protection subsidiaire » – et l'a communiquée à l'oral au rapporteur. C'est maintenant à ce dernier de rédiger la décision de justice correspondant à cette lecture du dossier.

Cette rédaction des décisions se fait, ici encore, dans un temps contraint : les rapporteurs disposent d'un laps de temps d'une semaine dans le cas d'une audience collégiale, et deux jours pour les audiences à juge unique. De la même manière que lors de la rédaction des rapports, ce moment de la vie du dossier est susceptible de faire intervenir différents acteurs : les avocats s'ils envoient des notes en délibéré ; les membres de la formation de jugement, si le rapporteur éprouve le besoin d'avoir des informations complémentaires sur la décision prise ou ses fondements juridiques ; les autres rapporteurs de la chambre, le chef de chambre et le président de chambre pour des sollicitations informelles concernant la rédaction, la pertinence des fondements juridiques de la décision prise, ou une proposition de classement de la décision ; le CEREDOC, ainsi que le président de section et le président de la Cour, également à propos du classement de la décision[117].

Rédaction de la décision

C'est alors cette dévalorisation du contentieux qui contribue à l'envie des professionnels de la justice de rationaliser le processus de traitement de ces affaires en créant un cadre matériel au processus de rédaction, une infrastructure[118], qui permette de travailler plus rapidement, et notamment d'évacuer les parties de ce travail de rédaction qui ne demanderaient pas de réflexion juridique. Amar, un rapporteur, explique ainsi comment il rédige les décisions à partir d'une extension intégrée à son logiciel de traitement de texte, le « poste rapporteur », qui « génère les décisions… les paragraphes de base quoi, les paragraphes qui ne changent jamais d'une décision à l'autre, et qui génère aussi les noms, les prénoms des requérants, qui génère les éléments essentiels du dossier, et ensuite, nous, on a juste à mettre quasiment que l'analyse, la motivation, et le sens évidemment »[119]. Cette infra structuration de la décision, à la CNDA, est également visible dans l'utilisation d'une « bibliothèque de paragraphes », document très détaillé proposant aux rapporteurs des paragraphes déjà rédigés sur tous les sujets de recours, avec une mise en page (sous forme d'étoiles à remplacer) prévoyant l'insertion des éléments des dossiers[120]. S'il n'égale pas le niveau de certains contentieux jugés « de masse » dans les tribunaux non spécialisés, comme une partie des jugements de divorce dont la rédaction dans les tribunaux judiciaires s'apparente à un remplissage de trame très fournie dans laquelle les magistrats et/ou assistants des magistrats n'ont alors qu'à ajouter certaines informations concernant le cas d'espèce[121], le contentieux de l'asile est ainsi un contentieux tramé.

---

117 Suzanne, rapporteure, 2023 ; Richard, président, 2024.

118 François Jarrige, Stefan Le Courant, Camille Paloque-Bergès, « Infrastructures, techniques et politiques », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 35, 2018, pp. 7-26 ; Geoffrey C. Bowker, Susan Leigh Star, *Arranger les choses : des conséquences de la classification*, traduit par Vincent Cardon, Éric Dagiral, Ashveen Peerbaye, Paris, Éditions EHESS Paris, Collection « Translations », 2023, 447 p.

119 Amar, rapporteur, 2022.

120 Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.

121 Diane Gattet, *Des juristes juniors à l'assaut du monde de la justice. Assistant·e des magistrat·es, une activité professionnelle tremplin dans les interstices des juridictions*. Thèse de sociologie en cours, sous la direction de Mathilde Darley (IRIS) et Jérôme Pélisse (CSO).

Après relecture et validation du projet de décision par le chef de chambre et le président de la formation de jugement, la décision de justice dans laquelle le récit de vie du demandeur d'asile, et donc notre dossier, ont été transformés, est « lue » : le sens de cette décision est publié, une semaine après l'audience pour les audiences à juge unique et trois semaines pour les collégiales. À moins d'un recours en cassation devant le Conseil d'État et du renvoi de ce dernier devant la Cour – procédure rare[122] –, c'est la fin du voyage de notre dossier au sein de cette juridiction. Cette description de la vie d'un dossier à la CNDA, de son trajet depuis son entrée jusqu'à la sortie de la juridiction, a mis en lumière les manières pratiques par lesquelles, dans l'activité quotidienne des agents de la Cour, on s'efforce d'accélérer le « temps institutionnel »[123] de la juridiction afin de se conformer aux exigences de rationalisation juridique et gestionnaire qui gouvernent aujourd'hui l'action de la justice.

La CNDA s'inscrit ainsi pleinement dans ce processus plus large de rationalisation des institutions judiciaires et constitue même une pionnière de cette dynamique, avec un manque de moyens et de temps qui maintient une pression constante sur ses agents.

[122] En 2024, le taux de recours en cassation contre les décisions de la CNDA était de 0,74 % ; sur ces recours (soit 592 décisions rendues par le Conseil d'État en 2024), seulement 7,2 % ont donné lieu à une cassation de la décision de la CNDA. Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2024*, *op. cit.*, p. 7.

[123] Benoit Bastard, David Delvaux, Christian Mouhanna *et al.*, « Vitesse ou précipitation ? La question du temps dans le traitement des affaires pénales en France et en Belgique », *Droit et société*, 90, 2, 2015, pp. 271-286.

Une ethnographie en marchant : suivre les pas des requérants

L'attention ici est portée sur le « sujet ou le destinataire du droit »[124] et non sur les institutions qui reçoivent les principaux intéressés, sur le vécu des procédures. Il sera succinct parce qu'il répond ici à l'objectif de dresser un tableau de l'ensemble des procédures dans lesquelles se trouvent les demandeurs d'asile concernés par un recours devant la CNDA. Cette perspective permet aussi de rendre compte de la dimension subjective dans la traversée des procédures. Certains demandeurs d'asile affirment : « Non, moi, ce n'est pas normal, c'est accéléré ! ». D'autres s'exclament : « J'ai gagné dix ans ! », en écho à l'obtention du statut de réfugié selon la Convention de Genève. L'expression « [avoir] gagné un an » qualifie, elle, la protection subsidiaire obtenue par le demandeur de l'asile. Le bénéfice de cette protection est prévu par le CESEDA, et est accordé pour une durée d'un an ou par la modalité d'une carte de séjour pluriannuelle. Enfin, quand les demandeurs d'asile disent, « je recommence l'asile », ils font référence à la procédure de demande de réexamen après un premier rejet de la CNDA. Le requérant reprend, sous certaines conditions, les démarches en sollicitant une seconde instruction de sa demande. Si les questions relatives au droit d'asile constituent une composante prédominante du quotidien des demandeurs d'asile, il est marquant de constater que le terme « droit » est quasiment absent de leur discours. En portant une attention au demandeur d'asile en situation, il s'agit de penser les demandeurs d'asile comme des sujets face aux assignations des catégories administratives.

Recevoir une décision de l'OFPRA avant d'engager un recours devant la CNDA

Dans le cabinet d'avocat de Maître H., nous assistons à un entretien proposé à Taipe[125], jeune requérant soudanais convoqué à la CNDA à la fin du mois[126]. Sa demande d'asile a été rejetée par l'OFPRA pour ces raisons :

> S'agissant de sa provenance géographique et de son appartenance ethnique, les déclarations de l'intéressé sont apparues précises et personnalisées. Il a apporté de nombreux détails sur les relations interethniques et sur la façon dont le chef du village règle les conflits. Il a notamment apporté plusieurs éléments sur sa vie quotidienne, ainsi que sur les trajets qu'il effectuait en tant que chauffeur et transporteur de denrées alimentaires.
> Toutefois, s'agissant de son service militaire, les propos de l'intéressé sur la façon dont il a été amené à effectuer son service sont apparus vagues et lapidaires. Bien que l'intéressé affirme avoir été forcé à effectuer ce service militaire, il n'apporte pas suffisamment d'éléments permettant d'établir cette circonstance.
> L'intéressé a par ailleurs relaté en des termes peu personnalisés et peu crédibles son arrestation à un point de contrôle à l'entrée de K. Il a évoqué avec très peu de détails ses conditions de détention, apportant des réponses convenues et peu empreintes de vécu. Il a par ailleurs relaté de manière vague et succincte ses conditions de libération.
> S'agissant des circonstances de son départ du Soudan, et la façon dont il a rejoint E. depuis K., le trajet qu'il cite n'apparaît pas cohérent, et il est peu crédible que l'intéressé ait pu faire ce trajet à pied en une journée.
> Dès lors, les déclarations de l'intéressé ne permettent pas de tenir pour établis qu'il a été arrêté ou détenu, ni qu'il a quitté le Soudan dans les circonstances qu'il invoque. Ses craintes de persécutions ne peuvent donc être considérées comme fondées.

[124] Jérôme Pélisse, « A-t-on conscience du droit ? Autour des *Legal Consciousness Studies*. », *Genèses*, 59, 2005, p. 117.
[125] Le processus d'anonymisation a été respecté.
[126] L'avocate rencontre pour la première fois Taipe.

L'officier de protection en conclut que sa situation ne relève pas de la protection conventionnelle, ni de la protection subsidiaire.

Malgré ce refus, Taipe poursuit les démarches pour demander l'asile. C'est pourquoi, dans le but de contester cette décision, ce requérant a fait une demande d'aide juridictionnelle pour bénéficier du concours d'un avocat, il a joint une lettre d'acceptation de Maître H. pour le représenter. C'est la travailleuse du centre d'hébergement de Taipe qui a fait appel à cette avocate avec qui elle avait déjà travaillé. Taipe a obtenu la totalité de l'aide avec la nomination de Maître H.

L'avocate s'est chargée de faire le recours dans un délai d'un mois, sans recevoir Taipe, avec des documents à l'appui (à savoir la décision de l'OFPRA, et la retranscription de l'entretien avec l'officier de protection). Le refus de l'OFPRA est incompréhensible selon l'avocate : la nationalité du requérant a bien été établie, Taipe est Soudanais, du Darfour, donc il devrait prétendre de fait à la protection subsidiaire. Dans le recours, l'avocate met donc en avant cet argument dans le recours, en rapportant les éléments de l'histoire de Taipe, et quelques articles de loi faisant référence à la protection subsidiaire.

Elle juge cette décision de l'OFPRA (de ne pas accorder la protection subsidiaire, ni le statut de réfugié) scandaleuse. « L'OFPRA fait n'importe quoi, ils n'ont pas statué sur la protection subsidiaire. C'est illégal », dit-elle. Elle explique cela soit par la bêtise « c'est idiot » ou par la volonté de l'OFPRA que la décision soit prise par la Cour.

Se déplacer auprès de permanences juridiques pour comprendre une décision de l'OFPRA

Certains demandeurs d'asile se présentent aux permanences juridiques pour demander aux bénévoles desdites permanences[127] la traduction de la décision. Ils demandent à connaître le sens de la décision, restée jusque-là dans son enveloppe. Une femme s'est ainsi présentée. Une bénévole assure la traduction en arabe des différents éléments qui constituent la décision de l'OFPRA. La demandeuse d'asile finit par nous dire : « Est-ce que je dois pleurer ? C'est ça ? Il faut que je pleure en racontant mon histoire ». Elle paraît moins désemparée que surprise de découvrir la décision de l'OFPRA. L'incompréhension de la décision est au cœur de son discours. Elle se demande ce qu'il aurait fallu faire, ce qu'il était attendu d'elle. Les implicites quant à la performance devant l'officier de protection sont tels que cette jeune femme est submergée par l'incompréhension de la décision. C'est bien cette incompréhension qui constitue le moteur du recours devant la CNDA. D'emblée, les militants de la permanence sollicitent leur carnet d'adresses et contactent des avocats ou des avocates qui pourraient assurer la défense. Les demandeurs d'asile sont ainsi directement mis en lien avec leur potentiel avocat, qui intervient dans la grande majorité des situations au titre de l'aide juridictionnelle.

La préparation inégale du récit d'asile

Il convient de rappeler que 32 % des affaires jugées par la CNDA sont traitées sans audience, par ordonnance, soit près d'un tiers de l'ensemble des décisions. Les demandeurs d'asile concernés sont dépourvus de toute possibilité de raconter leur histoire et de répondre aux questions des juges de l'asile. En outre, pour celles et ceux qui ont l'opportunité de passer devant un ou des

[127] Les permanences s'organisent souvent autour d'un binôme constitué d'un citoyen qui se dit militant auprès des exilés pour leurs droits et d'un traducteur qui quelques fois, est un exilé menant des démarches et acceptant d'intervenir lors des permanences. D'autres fois, les rôles se confondent : le militant assure des traductions du français vers l'arabe, le dari, le pachto, le somali ou autres.

juges, il leur revient souvent de se préparer à l'audience. Cela est notamment visible chez les demandeurs d'asile qui se déplacent auprès des permanences (qui ont l'information de l'existence d'une telle permanence) pour comprendre la décision de l'OFPRA. Ces déplacements leur permettent d'entamer le recours à la CNDA dans la mesure où les militants des permanences mobilisent leur réseau d'avocats. Il en est de même pour les demandeurs d'asile hébergés[128] en centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Ces demandeurs d'asile qui détiennent l'information tentent de mobiliser des acteurs (militants de permanence, travailleurs sociaux, autres) pour les soutenir dans leur recours. Ce recours ne consiste pas au choix d'un avocat et à l'écriture de ce dit recours. Il revient à créer les conditions d'écriture – ou de réécriture – du récit d'asile, de préparation à l'entretien mené par les juges de l'asile afin d'en comprendre les tenants et aboutissants (comment répondre ? Que répondre ?). Cette préparation participe à une socialisation juridique[129] qui constitue un socle à la compréhension du déroulement des audiences, des acteurs qui y sont, les codes spécifiques et de leur présentation de soi. Ceux qui n'ont pas accès à l'information sont souvent les plus démunis dans leur recours et choix d'un avocat ainsi que dans leur préparation à l'audience de la CNDA, si essentielle à leurs yeux. À ce titre, il importe de mettre l'accent sur le fait que le taux d'hébergement des demandeurs d'asile éligibles s'établit à 61 % pour l'année 2023 d'après le rapport annuel de performances (mission ministérielle : Immigration, asile et intégration). Ainsi, près d'un quart des demandeurs d'asile ne peuvent bénéficier d'un hébergement, ni d'un appui auprès d'une équipe de travailleurs sociaux : si un suivi est proposé par des guichets uniques pour demandeurs d'asile, les conditions de vie si précaires entravent un accès immédiat à l'information. Cet accès est très souvent corrélé aux capitaux social, linguistique dont sont dotés certains demandeurs d'asile. Les conditions de vie ainsi que l'écosystème de l'exilé importent grandement dans les démarches de recours auprès de la CNDA ainsi que dans la préparation à l'audience : au regard de cela, il est aisé de comprendre que les demandeurs d'asile sont inégalement préparés aux audiences de la CNDA.

Le récit d'asile constitue une pièce fondatrice de la demande d'asile[130] telle qu'elle est instruite par l'OFPRA et la CNDA. Les demandeurs d'asile saisissent et comprennent les enjeux de la construction du récit lorsqu'ils se renseignent auprès des travailleurs sociaux de centres d'hébergement où certains sont accueillis et/ou bien auprès de permanences juridiques destinées aux demandeurs d'asile et/ou auprès de leurs pairs qu'ils rencontrent tout au long des démarches de l'asile. Les études sur le récit d'asile foisonnent[131]. Le récit d'asile se présente sous une forme écrite : celle remise à l'OFPRA et le recours adressé à la CNDA. Il est l'objet de questions lors de l'entretien avec l'officier de protection et au cours de l'audience à la CNDA. Les demandeurs d'asile construisent ce récit avec l'aide des militantes des permanences juridiques, des professionnels des SPADA (structure de premier accueil des demandeurs d'asile) ou bien des

[128] D'après l'état des lieux 2024 posé par La Cimade, le dispositif national d'accueil (DNA géré par l'OFII) compte près de 120 000 places réparties sur l'ensemble des départements métropolitains (hormis la Corse).

[129] Aude Lejeune, « Accès au droit en France : la socialisation juridique comme condition de l'accès aux droits », *Les Politiques Sociales,* 3, 2014, pp. 48-57.

[130] Si le récit d'asile constitue une pièce fondamentale de la demande d'asile, les procédures de demande d'asile ne peuvent être réduites à la construction du récit. Cf. Naoual Mahroug, *Vivre l'incertitude des procédures de demande d'asile. Ethnographie d'un éternel recommencement*, thèse de doctorat en anthropologie, Université Paris Cité, 2024.

[131] Nous proposons quelques travaux d'anthropologie, de sociologie et de sciences du langage. Certains s'intéressent au dispositif du récit d'asile pour une compréhension globale, et d'autres proposent un focus sur des récits établis par une communauté particulière (par exemple les récits de vie des demandeurs d'asile tamouls pour ce qui concerne Giacomo Mantovan). Cf. Estelle d'Halluin, *Les épreuves de l'asile : associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, Éditions EHESS Paris, Collection « En temps & lieux », 2012 ; Didier Fassin, Caroline Kobelinsky, « Comment on juge l'asile : l'institution comme agent moral », *Revue française de sociologie*, 53, 2012, pp. 657-688 ; Giacomo Mantovan, « Les récits de vie des demandeurs d'asile tamouls : vers une mémoire collective ? », *Hommes & Migrations*, 1291, 3, 2011, pp. 40-50 ; Isabelle Henrion-Dourcy, « De l'exil à l'asile : témoignages et authenticité culturelle des candidats tibétains au statut de réfugié politique en Belgique », *Civilisations*, 56, 2007, pp. 121-158 ; Lou Bouhamidi, « Le texte caché du récit d'asile », *Langage et société*, 180, 3, 2023, pp. 13-33.

travailleurs sociaux des CADA (centre d'accueil pour demandeur d'asile) ou d'autres centres d'hébergement pour migrants, et des avocats. Ce récit est performé[132] : les compétences des exilés sont travaillées pour améliorer la « prestation rituelle » devant les agents de l'État. Ces performances transforment des histoires en récits[133]. Les chercheurs s'accordent pour appliquer les analyses de Foucault aux demandeurs d'asile : « Nous lui demandons de dire la vérité (…) ; et nous lui demandons de nous dire notre vérité »[134].

Demander l'asile dans sa langue

Le cadre légal[135] des procédures de demande d'asile impose la traduction de certaines informations dans une langue que l'intéressé comprend : c'est le cas de l'accès gratuit à un interprète assermenté devant l'OFPRA qui n'est garanti qu'au moment de l'entretien devant l'officier de protection, et non au moment de la rédaction du dossier écrit de demande d'asile qui précède cet entretien.[136] En cas de recours devant la CNDA, une personne déboutée aura l'assistance d'un interprète assermenté au moment de l'audience, mais pas en amont, pour la préparation de son recours : or, un dossier insuffisamment fondé peut motiver un rejet. En dehors de ces moments de la procédure, la présence de l'interprète ne constitue donc pas une obligation légale. Les personnes doivent alors se débrouiller pour communiquer en usant de moyens plus ou moins adaptés, bien que les informations à transmettre puissent être parfois très techniques, ou renvoyer à des expériences traumatisantes. En outre, les demandeurs d'asile ont souvent la charge de solliciter des personnes qui pourront faire office d'interprète ou bien d'autres vont vers les permanences juridiques pour solliciter des militants qui puissent leur traduire une décision de l'OFPRA ou de la CNDA par exemple. En somme, par-delà le temps de l'entretien à l'OFPRA et de l'audience à la CNDA, les traductions, essentielles dans les procédures de l'asile pour en saisir les enjeux, incombent largement aux demandeurs d'asile, dépourvus de tout appui étatique. Des inégalités se constituent donc face aux possibilités et ressources dont peuvent disposer certains demandeurs d'asile comparés à d'autres.

Se préparer à l'audience

Malgré un recours écrit obligatoire pour permettre la tenue de l'audience à la CNDA, la procédure devant cette juridiction repose essentiellement sur l'oralité des échanges. L'audience porte en elle des enjeux essentiels à l'aboutissement favorable de la demande d'asile. C'est pour cette raison que les permanences juridiques ainsi que les avocats accordent une grande importance aux préparations d'audience, en proposant quelques fois des jeux de rôle en guise de répétition avant le jour de l'audience.

De retour dans le cabinet de Maître H. auprès de Taipe, nous assistons donc à l'entretien de préparation à l'audience. Taipe est ce jeune soudanais convoqué à la CNDA à la fin du mois.

---

132 Estelle d'Halluin, « Travailler sa voix ou comment rendre sa demande d'asile audible », *Revue Asylon(s),* 2, Terrains d'ASILES, 2007

133 Paul Ricœur, *Temps et récit I : L'intrigue et le récit historique*, Paris, Seuil, 1983 ; Paul Ricœur, « L'identité narrative », *in* Pierre Bühler, Jean-François Habermacher (dir..), *La narration. Quand le récit devient communication*, Genève/Neuchâtel, Labor et Fides, Collection « Lieux théologiques », 12, 1988.

134 Michel Foucault, *Histoire de la Sexualité. 1. La Volonté de Savoir*, Paris, Gallimard, 1976, p. 197.

135 Directive du Parlement européen et du Conseil 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative aux procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) JO L 180, p. 60-95 ; Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, article 11 ; CESEDA (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), article L 532-3.

136 Yasmine Bouagga, BOUAGGA, Naoual Mahroug, « Demander l'asile dans sa langue », *Plein droit*, 124, 1, 2020, pp. 15-18.

C'est près de six mois après le recours que l'avocate demande à Taipe de se présenter au cabinet accompagné « d'une personne pour assurer la traduction ». Il se déplace donc pour la première fois au cabinet accompagné d'un « ami » qui parle et comprend l'arabe et le français. L'avocate coupe la ligne téléphonique pour ne pas être dérangée pendant l'entretien. Elle salue le requérant et son ami, et les installe dans le bureau. Elle débute l'entretienqui a pour but de préparer Taipe à l'audience devant les juges. Pour cela, l'avocate retravaille une des pièces fondatrices de la demande d'asile : le récit d'asile.

Maître H. – A-t-il déjà été à la cour ?
L'ami écoute la question, la traduit en arabe, Taipe écoute la traduction, puis répond en arabe soudanais[137].
L'ami de Taipe – Oui.
Maître H. – Très bien. Alors, pendant l'audience, à droite, il y a le rapporteur qui fait un résumé de l'affaire. C'est pas un juge, c'est pas l'OFPRA. Il travaille pour la Cour. Il y a trois juges qui posent des questions, c'est le moment le plus important, les questions et les réponses. Et, en dernier, je parle, moi pour vous. [L'ami traduit puis l'avocate poursuit]. Parlez des choses personnelles, que vous avez vues. Moi, je parle des choses générales, pas vous. À l'OFPRA, vous avez bien parlé, vous avez donné des détails (l'avocate a sous ses yeux le document de retranscription de l'entretien fait à l'OFPRA). Il faut faire pareil, les redire même si ce sont les mêmes questions. [L'ami traduit puis l'avocate poursuit]. Les trois juges vont vous poser des questions, ils veulent vérifier si vous êtes vraiment Soudanais, vraiment Darfouri, si ce que vous dites est vrai, si c'est un Gimir, s'il est chauffeur. On n'a pas de preuve, pas de papier, pour que le juge dans sa tête ou son cœur, ça je sais pas, il faut qu'il vous croie, vraiment ! [L'ami traduit et Taipe écoute attentivement]. L'avocate se tourne légèrement vers son ordinateur et met une page de Google Maps. K., c'est entre F. et G. ?
Taipe écoute la traduction et répond.
L'Ami pour Taipe – Non, c'est loin.
Maître H. – Combien de temps pour aller à G. ?
L'ami pour Taipe – 4 heures pour aller de F. à G.
Maître H. – Une journée entière. Peut-être que les routes ne sont pas les mêmes ? (Tout en regardant sur l'ordinateur). Le juge peut demander quelles villes vous traversez pour aller de K. à F.
L'ami pour Taipe – Oui et il dit les villes pendant que l'avocate vérifie sur Google Maps.
Maître H. – Ça, c'était avant la guerre, mais après la guerre, les villes ont disparu. Il y a un fleuve ou une rivière ?
L'ami pour Taipe – Oui.
Maître H. – Est-ce qu'il y a des camps de réfugiés ?
L'ami pour Taipe – Non.
Maître H. – Moi, je vois sur la carte qu'il y en a. Vaut mieux dire qu'il y en a. (L'avocate cite quelques noms de camps situés au Sud).
L'ami pour Taipe – Non, il n'y en a pas.
Maître H. – Bon, on ne va pas parler des déplacés mais y en a. Sur les noms des localités, il faut donner plus de noms, surtout que vous étiez chauffeur, où vous preniez l'essence par exemple.
L'ami pour Taipe – Avant j'aidais le chauffeur, puis j'ai passé un examen et je suis devenu chauffeur.
Maître H. – Ok, ma question, c'est où il prend l'essence, gazoil, oil ?
L'ami répète le nom d'une ville prononcée par le requérant.

[137] La circulation de la parole pendant ces interactions se fait ainsi.

Maître H. – Ok, même si ni moi, ni le juge ne connaissons le nom de la ville, on comprend que c'est vrai car ça s'invente pas, donc faut pas hésiter à donner des exemples. [L'ami traduit, l'avocate poursuit]. Vous avez bien répondu aux questions sur l'organisation, le mariage, l'ethnie, je ne vais pas reposer les questions, faut faire pareil. Vous parlez qu'arabe ?
L'ami pour Taipe – Oui. (Le requérant sourit).
Maître H. – Vous ne parlez pas d'autres langues ?
L'ami pour Taipe – Non, seulement l'arabe soudanais.
Maître H. – Est-ce qu'il est capable de parler des relations entre les ethnies ?
L'ami pour Taipe – Oui, il y a des problèmes entre les rebelles et le gouvernement.
Maître H. – C'est-à-dire ? Il peut donner quelques exemples ?
L'ami pour Taipe – Pour les mariages entre ethnies, il n'y a pas de problème.
Maître H. – Ok, mais il y a des ethnies non arabes, la plupart est opposé au gouvernement. Mais parfois, il y a des alliances. C'est ce genre de chose qu'il peut dire (s'adressant directement à l'ami).
L'ami pour Taipe – Il y a des ethnies arabes et d'autres noires qui sont avec les Janjawids.
Maître H. – Oui, le juge le sait, vous, donnez des exemples de tribus noires, alliées aux Janjawids.
L'ami pour Taipe – Les Janjawids sont arabes mais ont des alliés noirs.
Maître H. – Ça, on le sait. Dites « je ne peux pas dire que tous les Tamas ont rejoint les Janjawids mais quelques Tamas du village les ont rejoints, à 10km de mon village ». Et donnez des exemples. [L'ami traduit, l'avocate poursuit]. Il faut répéter les histories entendues là-bas pour qu'on sache que vous avez vécu là-bas. Sinon, moi et le juge, on le sait tout ça. Vous, vous racontez les histoires. Vous êtes chauffeur depuis quand ?
L'ami pour Taipe – Depuis 2010 à 2014.
Maître H. – Vous aviez quelle voiture ? Combien de personnes vous transportiez ?
L'ami pour Taipe – Jusqu'à 10 personnes, ça dépendait des distances.
Maître H. – Et les marchandises étaient pour qui ?
L'ami pour Taipe – Je transportais les personnes avec leurs marchandises.
Maître H. – Est-ce qu'il y avait des contrôles ? La police ? L'armée ?
L'ami traduit en français les dires de Taipe – Oui, je donnais un billet (1 000 – en monnaie du Soudan) pour continuer mon chemin.
Maître H. – C'est bien, faut le dire aux juges. La fois où il a eu le problème, il a été arrêté par des gens, les Janjawids ?
L'ami pour Taipe – Par la sécurité.
Maître H. : Ils étaient habillés comment ? En uniforme ?
L'ami pour Taipe – Oui, avec des rubans.
Maître H. – Ils pensaient que la voiture appartenait aux rebelles du Mouvement Justice Égalité (MJE). Pourquoi ils ont pensé ça ? Il y a beaucoup de voitures qui passent, pourquoi penser que la sienne, que lui est avec les rebelles ?
L'ami pour Taipe – Il tirait une voiture en panne, et c'est cette voiture en panne qui appartenait à des rebelles.
Maître H. – Pourquoi aider cette voiture ?
L'ami pour Taipe – Le propriétaire est un ami, c'est l'aider à remorquer la voiture.
Maître H. – L'ami est avec les rebelles ?
L'ami pour Taipe – Non, mais c'est parce qu'il est noir, ils ont pensé qu'il fait partie des rebelles, et il est jeune.
Maître H. – Très bien. Faites pareil pour l'audience. Ajoutez son nom pour qu'ils aient des détails. Très bien. [L'ami traduit, et l'avocate continue]. Il transportait du blé, est-ce qu'ils ont pensé que c'était pour les rebelles ?
L'ami pour Taipe – Oui, c'est ça.

Maître H. – Ils ont fouillé la voiture, ils l'ont frappé et ensuite ils l'ont emprisonné. Où ?
L'ami pour Taipe – Ils m'ont bandé les yeux, je ne voyais rien.
Maître H. – Expliquez-moi comment était la pièce où vous étiez.
L'ami pour Taipe – C'était très petit. (Taipe a expliqué que la pièce était vide, que l'interrupteur était à l'extérieur de la pièce).
Maître H. – Très bien, faut redire ça. (Elle prend quelques notes sur le document de retranscription de l'entretien fait à l'OFPRA). Dites-lui que c'est très bien (elle s'adresse à l'ami). [L'interprète traduit, le requérant sourit]. Combien étaient-ils ?
L'ami pour Taipe – Moi, j'étais tout seul.
Maître H. – Décrivez une journée type, le juge va vous demander cela.
L'ami pour Taipe – J'étais un esclave noir, dans l'opposition, on m'a tapé avec une ceinture. Il y avait des bureaux. Ils m'ont interrogé sur la branche de l'opposition.
Maître H. – Très bien. Aujourd'hui, on ne va pas poser toutes les questions qu'ils vous ont posées, mais les juges oui (entendu, les juges vont vous demander quelles questions ont été posées par les forces rebelles). Le jour de l'audience, c'est le seul jour où il faudra parler. Même si c'est dur, faut prendre le temps de parler, et parler. [L'ami traduit et elle continue]. Est-ce qu'il a des cicatrices ?
L'ami pour Taipe – Oui. (Et Taipe sort de sa pochette pleine de papiers un certificat médical et une carte qu'il tend à son avocate).
Maître H. – (Elle scrute la carte). C'est une carte pour les personnes déplacées. Je ne sais pas ce que le juge pensera de cette carte, je ne sais pas quoi faire avec. Je suis honnête, je ne sais pas. Je vous crois, il n'y a pas de problème, c'est un bon dossier. Je réfléchis. C'est la première fois que je vois ça. (L'avocate met de côté la carte, ensuite, elle lit le certificat médical, et en fait une copie). Comment êtes-vous sorti de prison ? (L'avocate suit l'entretien de l'officier de protection).
L'ami pour Taipe – Ils ont pris mes empreintes, ma photo et j'ai signé. Et je devais revenir chaque semaine signer. La condition était que je donne des infos. J'ai signé trois fois, et après je suis parti.
Maître H. – Vous aviez des économies ?
L'ami pour Taipe – Non, et en Libye, j'ai eu un peu d'argent.
Maître H. – Si vous retournez au Soudan, vous auriez peur de quoi ?
L'ami pour Taipe – Ils ont mes empreintes, ma photo, mon identité, et j'ai arrêté d'aller signer.
Maître H. – Quand vous parlez de quelqu'un, donnez son nom, la ville où il habite. Vous répondez bien Taipe ! Vous avez des questions ?
L'ami pour Taipe – Non.
Maître H. – On se voit le... février à 15h30 alors ! (Et l'avocate rend les documents à savoir le certificat médical et la carte au requérant).

À l'issue de l'entretien, Maître H. prend le temps d'échanger avec nous sur cette préparation d'audience. D'emblée, elle évoque cette carte verte de déplacé expliquant avoir été partagé entre garder ce document comme une preuve de son identité soudanaise ou la rendre au requérant. Son scepticisme était lié au fait qu'elle n'avait jamais vu de telle carte (et il s'agissait d'une photocopie et non d'un original) dans d'autres dossiers. Cela aurait pu créer de la confusion le jour de l'audience (d'où vient cette carte ? A-t-il voyagé avec elle ? Pourquoi ne pas l'avoir fournie à l'OFPRA se demande-t-elle). Et ajoute qu'elle a remarqué une erreur sur son état civil (date de naissance différente) et dit « il aurait fallu des mois pour reprendre sa biographie, pour que je vois avec des confrères si ce cas s'est déjà présenté et pour me renseigner sur ce document ». Elle juge donc que dans l'état, elle ne peut verser un tel document à la cour sans argument. Ses scrupules de ne pas avoir pris cette carte semblent s'estomper… Au final, l'avocate retient que Taipe l'a récupérée sans contester : elle nous dit qu'il n'y a pas eu de souci dans ce cas « mais quelques fois

les requérants insistent pour ajouter des preuves alors que c'est pas forcément utile. Et du coup, on le fait, car s'il y a un refus, cela nous est reproché, surtout si le requérant nous paie sans AJ ».

Par ailleurs, elle faxe à la cour le certificat médical. Maître H. paraît satisfaite de ce certificat médical parce que le médecin établit un lien entre l'histoire racontée par Taipe, particulièrement l'événement qui fait référence à son incarcération et les cicatrices constatées. De manière quasi systématique (quand il est question de violences subies), les deux avocates du cabinet demandent aux requérants de fournir un certificat médical à l'appui du dossier, à faire valoir devant la Cour. Celles-ci adressent ces exilés vers un praticien avec qui elles travaillent, dont le cabinet est à Paris. « C'est un médecin qui fait de bons certificats médicaux, quelques fois de quatre pages, mais il attend d'être payé à la fin de la consultation ». Ce médecin fait quelques dépassements d'honoraires. Il paraît intéressant de relever l'adjectif « bon » pour qualifier les attestations faites par ce praticien. Dans cette intersection du médico-légal, un jugement des documents médicaux (qui ont une valeur de preuve) s'opère. Ce sujet expert décrit « les effets de la violence »[138]. Le certificat médical s'imbrique dans l'histoire racontée par Taipe. Nous pouvons observer les stratégies mises en œuvre par ces professionnelles du droit qui tentent de mettre en exergue l'importance des certificats médicaux (considérés comme des éléments de preuve) qui participent à consolider un récit d'asile préalablement fabriqué par plusieurs acteurs. Ainsi, les experts (à savoir les médecins) participent, comme c'est le cas pour Taipe à asseoir le récit d'asile.

Enfin, de manière spontanée, l'avocate dit que Taipe dispose d'une grande capacité à s'exprimer en expliquant qu'il est rare de voir des Soudanais « dire que c'est leur couleur de peau qui les rend vulnérable ». Elle se saisit du dossier et le pose sur une pile des « dossiers à plaider » qu'elle n'ouvrira pas avant le jour de l'audience, dit-elle. L'avocate reverra Taipe à la Cour. Dans sa pratique, elle a pour habitude de rouvrir le dossier avant l'audience pour « s'y remettre », « avoir à l'esprit la situation ». Pour cela, elle va relire ses notes prises pendant l'entretien de préparation à l'audience. Il s'avère que le jour de l'audience de Taipe, Maître H. plaide aussi le matin, en faveur d'un autre requérant soudanais et dit « je vais éviter de les mélanger, car l'autre requérant est chauffeur de bus. Donc, on va éviter de confondre les histoires… », dit-elle. Confiante sur ce dossier parce que Taipe a fait un « bon entretien à l'OFPRA » et qu'il répond clairement aux questions. La performance du requérant est ainsi jugée comme un élément nécessaire à l'aboutissement positif de cette affaire.

Les chemins qui mènent à la CNDA

Un jour de terrain à la CNDA, un avocat partage avec nous son inquiétude parce que le requérant n'est toujours pas présent alors que l'affaire sera bientôt appelée par la secrétaire d'audience. Le demandeur d'asile est convoqué à 10h30. Inscrite en troisième position dans le rôle, l'audience devrait débuter à midi. L'avocat contacte son client qui lui indique être à Gare de Lyon, puis dans le métro 1. Plutôt agacé, l'avocat ne comprend pas le manque d'anticipation du requérant. Il le rappelle une deuxième puis une troisième fois : le requérant lui indique être à la station de métro Saint-Mandé (non loin de la CNDA) mais qu'il ne sait pas quels chemins emprunter. Au téléphone, l'avocat tente de le guider, en vain. Dix minutes plus tard, il n'est toujours pas arrivé à la CNDA. L'avocat semble inquiet, visage fermé. Le passage devant les juges est proche. Il rappelle son client pour lui dire qu'il vient à sa rencontre, près du métro. Quinze minutes plus tard, l'avocat et le requérant entrent dans les locaux de la CNDA.

[138] Estelle d'Halluin, *Les épreuves de l'asile : associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, Éditions EHESS Paris, Collection « En temps & lieux », 2012, p. 241.

Ce même chemin, qui relie le métro Saint-Mandé à la CNDA, est emprunté par Muriel, Ivoirienne. Je la rencontre lors d'une permanence juridique du collectif 13. Une militante lui propose d'aller « repérer la CNDA » parce que la date de son audience approche. Je l'accompagne un matin après s'être retrouvées au métro Saint-Mandé Nous lui indiquons le chemin pour se rendre à la Cour pendant qu'elle me parle des interprètes de la Cour. Elle semble avoir un avis précis parce qu'elle refuse l'intervention d'interprète non pas parce qu'elle estime qu'elle s'exprime correctement en français mais parce qu'elle « n'a pas confiance ». Quand nous arrivons aux portes de la CNDA, Muriel se montre reconnaissante de lui avoir « montré le chemin » dit-elle.

Avant de porter notre attention sur la CNDA, l'analyse prendra appui sur les chemins qui mènent à la CNDA. Il s'agit de penser ces chemins comme des espaces en tant que tels. Quelles sont les expériences des demandeurs d'asile lorsqu'ils empruntent ces chemins ? Que comprendre des interactions entre le demandeur d'asile et son avocat sur le chemin depuis le métro Saint-Mandé jusqu'aux portes de la salle d'audience de la CNDA ? Les exilés empruntent des chemins tout au long de leurs démarches. Ces chemins semblent se caractériser par le fait d'avoir quitté un lieu sans être certain d'arriver, tel un morceau flottant d'espace.

> C'est de l'espace du dehors. […] L'espace dans lequel nous vivons, par lequel nous sommes attirés hors de nous-mêmes dans lequel, se déroule précisément l'érosion de notre vie, de notre temps et de notre histoire, cet espace qui nous ronge et nous ravine est en lui-même aussi un espace hétérogène[139].

Foucault poursuit son analyse en opposant les utopies aux hétérotopies, qui sont des « sortes de lieux qui sont hors de tous les lieux, bien que pourtant ils soient effectivement localisables », ce qui les différencie des utopies, qui elles, sont définies comme des « emplacements sans lieu réel »[140]. Les hétérotopies sont ainsi des « lieux de nulle part » dans la mesure où il s'agit des lieux, qui peuvent certes être situés, mais qui demeurent déconnectés des emplacements. En ce sens, cette notion met en lumière des lieux qui ne font initialement pas sens pour les demandeurs d'asile tant il s'agit de lieux qui sont des « sortes de contre-emplacements »[141]. Par exemple, comme nous le disions, une association qui assure la domiciliation administrative pour des exilés dépourvus de domicile, ou un cabinet d'avocat situé dans un immeuble de style haussmannien près du jardin du Luxembourg, loin des quartiers privilégiés du demandeur d'asile concerné, ou bien une salle de médiathèque municipale où sont dispensés des cours de français, un bureau exigu de la mairie du IV^{ème} de Paris où se tient une permanence juridique, des lieux excentrés pour récupérer des colis alimentaires et répondre à un besoin fondamental, ou encore la CNDA située dans l'est parisien. Tous ces lieux constituent autant d'hétérotopies caractérisées par le fait qu'elles ne font pas, de manière évidente et spontanée, sens pour les demandeurs d'asile tant elles sont déconnectées des territoires où ils vivent. Les hétérotopies sont donc des lieux qui « sont absolument autres que tous les emplacements qu'ils reflètent et dont ils parlent »[142]. Ce sont bien des « lieux qui sont hors de tous les lieux ». Les exilés associent ces hétérotopies aux « problèmes avec l'asile » comme le formule l'un des demandeurs d'asile que nous avons rencontré.

---

139 Michel Foucault, « Des espaces autres », in *Empan*, 54, 2, 2004, pp. 12-19.
140 *Ibid*., p. 14.
141 *Ibid.*
142 *Ibid.,* p. 15.

Au cœur de la CNDA: Immersion dans les couloirs et salles d'attente de la Cour

Il est 13h, dans la salle d'attente située au 1er étage de la Cour : les audiences de la matinale prennent fin, les couloirs qui desservent ces salles se vident peu à peu, les portes des salles d'audience se ferment. La salle d'attente, elle, bourdonne. Cette salle est divisée en plusieurs parcelles correspondant aux numéros des salles d'audiences dans lesquelles les demandeurs d'asile sont invités à se présenter. S'opère le ballet des agents de sécurité qui ferment les dernières portes des salles d'audience et qui assurent des allées et venues récurrentes le long des couloirs de l'étage. Des hommes, des femmes et enfants patientent dans chaque coin de cet espace, avant leur passage devant le ou les juges. Des conversations dans plusieurs langues, en turc, en arménien, en anglais, ou autres s'échappent, quelques murmures s'entendent, des membres d'une famille kosovare échangent entre eux. Quelques enfants âgés d'à peine deux ans courent vers les escaliers, rattrapés par leurs parents peut-être. Ces mêmes enfants se ruent ensuite vers les jeux placés dans un carton, mis à leur disposition dans un coin de la salle d'attente. Quelques poupées déformées, des voitures, une dînette se trouvent dans ces cartons. Les enfants déballent et sortent les objets les uns après les autres.

13h40 approche. Des avocats passent en robe, un second ballet a lieu. La salle se remplit. Les décibels s'élèvent, des documents sont feuilletés, certains avocats s'installent près des requérants, de leurs clients et échangent des mots. Nous entendons une avocate rassurer deux jeunes sur la suite de l'audience qui avait débuté le matin, disant ainsi que « les juges sont à l'écoute et ont compris [leur] histoire ». Elle ajoute et réplique au demandeur : « Non, j'ai vu ce document, je ne le sens pas. Pour le moment, non, on ne va pas utiliser cette pièce, ça se passe bien là ». Un avocat s'approche des membres d'une famille pour leur expliquer qu'ils seront entendus ensemble par les juges au cours d'une seule audience. Plus tard, une avocate explique à un requérant « on a déjà discuté sur votre situation, ils vont vous interroger sur vos craintes, on y croit, et de toute façon sinon on verra avec la préfecture pour une régularisation, mais si ça marchait ça serait l'idéal ». Seul, en famille ou en groupe, ces personnes viennent demander l'asile. Au même moment, le regard d'un des agents de sécurité balaie toute la salle. Des regards de requérants paraissent plongés dans un vide, dirigés vers la fenêtre qui donne sur la rue Cuvier, un des demandeurs avait la tête dans ses bras, semblant s'y réfugier, quelques-uns s'amusent avec les enfants, d'autres parlent au téléphone, deux autres personnes parlent dans une langue que je ne comprends pas; tous sont présents et attendent. Une sorte de bourdonnement s'échappe de cet espace.

Il est 14h00, l'heure à laquelle les audiences reprennent. Les derniers avocats enfilent leur robe dans la salle. Les secrétaires d'audience distinguées par un badge qu'elles portent autour de leur cou, se présentent devant les demandeurs pour leur demander leur identité afin de faire le point sur les présents et éventuels absents. Elle leur demande si l'avocat qui les représente est présent, puis leur demande de patienter. La salle est comble. Aussi, des juges montent les escaliers et traversent cette salle d'attente avec quelques dossiers sous les bras. Ils se dirigent vers les salles d'audience. Quelques avocats semblent s'impatienter, les audiences ne débutent pas encore. En ce début d'après-midi, les allées et venues s'intensifient.

Aux portes des salles d'audience de la CNDA

Dans les couloirs de la CNDA, une avocate nous dit « on ne sait jamais si on gagne », une autre réagit : « On ne sait pas pourquoi ça ne marche pas, et quand on s'y attend le moins, ça marche ». Les avocats ne tentent pas de prédire l'issue des audiences à leurs clients car ils savent celle-ci incertaine.

Un vendredi matin, Maître S., avocate à la Cour depuis près de dix ans, entre dans l'enceinte de la Cour. Elle se dirige vers la salle d'audience, au premier étage et salue, en traversant la salle d'attente, le couple qui accompagne le demandeur d'asile darfouri, convoqué à 10 h 30. Ce couple français héberge ce jeune exilé. Il est venu de Normandie pour l'accompagner dans l'épreuve de l'audience, laquelle constitue une ultime possibilité d'obtenir le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire. Maître S. échange quelques mots de salutation. Elle salue le requérant qui ne parle pas français, et très peu anglais. Elle se dirige ensuite vers la salle d'audience et marque un arrêt au seuil de la porte. L'avocate de la dernière affaire prévue à 9h plaide. Maître S. jette un œil dans la salle d'audience puis me regarde, commentant d'un silence la magistrate qui siège, seule. Elle pose son regard sur la secrétaire d'audience. À peine quelques secondes plus tard, la secrétaire lève la tête, se saisit de son porte-document dans lequel figurent les rôles des audiences et se déplace à la rencontre de Maître S.

Les deux femmes chuchotent : l'avocate demande ce qu'il en est du déroulement de la matinée et de l'ordre des audiences à venir. Elles se regardent longuement et sourient. Les premières audiences ont été longues, un retard a été cumulé. La secrétaire informe que l'audience du jeune darfouri est en deuxième position.

Maître S. retourne dans la salle d'attente. D'emblée, elle propose au couple de demander le renvoi de l'affaire sous prétexte d'« heure tardive » causée par le cumul de retard. Elle explique ensuite que cette juge, qui statue seule, « rejette beaucoup ! ». Elle partage l'expérience qu'elle a avec cette magistrate et insiste sur sa « sévérité d'autant plus quand il n'y a pas d'assesseurs ! ». Maître S. parie ainsi sur un rejet de la demande d'annulation de la décision négative de l'OFPRA. Enfin, elle précise que la fragilité du requérant [l'avocate pose son regard sur le jeune homme silencieux et recroquevillé] ne lui permettrait pas de lui faire face. L'avocate obtient l'accord du couple, et celui du requérant à qui elle adresse quelques mots en anglais.

Maître S. se dirige de nouveau vers la salle d'audience ; au pas de la porte, elle attend la secrétaire et formule auprès d'elle sa demande de renvoi d'audience pour cause d'heure tardive. Les deux femmes sourient et échangent de longs regards. La secrétaire ne tente pas d'approfondir cette justification du renvoi. L'audience prend fin et la secrétaire profite de cette interruption pour informer la magistrate de la demande de renvoi. La juge soupire, elle regarde les rôles sous ses yeux, constate que les audiences pour 10 h 30 n'ont pas débuté bien qu'il soit 11 h 30. La secrétaire semble soutenir la demande de l'avocate. Maître S. elle, est restée au seuil de la salle d'audience. La juge accepte le renvoi de l'affaire du demandeur d'asile soudanais après quelques secondes d'hésitation. Elle le note. La secrétaire quitte alors la salle après avoir appelé l'affaire suivante.

Au seuil de la salle d'audience, la secrétaire annonce le renvoi – bien que Maître S. l'avait déduit. La secrétaire semble satisfaite de cet aboutissement. Maître S. lui souhaite « bon courage ! » auquel la jeune secrétaire répond par ce qui serait un sourire jaune.

L'avocate qui a plaidé deux affaires en milieu de matinée quitte également la salle. Elle semble avoir une mine désemparée. Je l'avais rencontrée quelques jours plus tôt, à l'occasion d'une permanence juridique dans laquelle elle intervient régulièrement en tant que militante. Spontanément, elle nous parle de ces deux audiences dont elle ne sait que penser. Elle se questionne sur l'impact de ses plaidoiries et se demande si la magistrate a saisi leur fondement. Elle ne sait pas. Ce qui laisse place à une grande incertitude. Des regards exprimant l'accablement sont échangés entre les deux avocates, sans mot.

De retour dans la salle d'attente, Maître S. annonce au couple ce qu'elle considère comme une « excellente nouvelle ». Elle leur recommande de profiter de leur présence pour assister tout de même aux audiences et de « noter les questions que la juge pose » afin de s'entraîner, et ainsi de comprendre le déroulement d'une audience. Le jeune demandeur d'asile reste silencieux. Maître S. me dit être satisfaite de ce renvoi, elle insiste sur cette juge qu'elle considère comme un « rejecteur », dit-elle, en mettant en avant des caractéristiques de sa personnalité (« autoritaire », « elle n'aime pas les avocates et préfère les avocats » raconte Maître S.) qui la laissent perplexe quant à la façon dont elle auditionne les requérants. Par ailleurs, l'avocate met aussi en avant le fait que la rencontre entre le requérant et cette magistrate aurait été difficile, si ce n'est impossible, augmentant ainsi la grande probabilité d'un rejet de la demande d'annulation[143].

Le seuil des salles d'audience, où le chuchotement semble requis tel un infra-discours, devient un espace où les avocats discutent avec leurs collègues, échangent des regards avec les secrétaires, ou jettent un coup d'œil en direction de la formation de jugement. Il s'agirait ainsi du lieu de l'infra-politique que James C. Scott définit comme une forme fondatrice de la politique qui est « continuellement en train de tester, de presser, de caresser les limites de ce qui est permis »[144]. Aux portes des salles d'audience, se dessinent des espaces de décisions de l'asile dans la mesure où les acteurs – les secrétaires en collaboration avec les avocats et les avocats conjointement – essayent d'anticiper, en amont de l'audience, le déroulé de la procédure. Les renvois négociés auprès des juges constituent une arme – qui comporte de nombreuses limites certes – afin de différer une rencontre (considérée inopportune) entre des juges et le requérant, dans l'intérêt de ce dernier qui accepte très souvent[145] le conseil de son avocat. La rencontre qui est, selon une avocate à la CNDA, une des clés pour permettre le bon déroulement d'une audience.

Taipe est arrivé à 13h30 à la CNDA, seul, pour une audience prévue à 15h30. Pendant son attente, Taipe dit avoir une migraine, l'avocate lui propose un antalgique. Elle le rassure sur le déroulement de l'audience et s'exprimant en arabe et anglais avec lui. Elle lui rappelle qu'il doit agir comme lors de l'entretien de préparation. Le retard exaspère l'avocate, qui observe que le requérant n'est pas au mieux de sa forme. Celle-ci craint qu'il ne puisse pas répondre aux questions devant la Cour. Elle-même se dit fatiguée depuis le matin. L'avocate a programmé un rendez-vous de préparation à l'audience à un requérant entre ses deux audiences, à la Cour. Et elle ajoute que les vendredis après-midi, « c'est terrible, les juges vont expédier l'affaire ou vont penser qu'à leur week-end ». Taipe, souriant, me dit qu'il faut patienter, et qu'il s'en remet à Dieu pour cela, en disant « Inch'Allah ».

Taipe a attendu pendant près de trois heures avant que l'affaire ne soit appelée à 17h35 par la secrétaire d'audience devant la formation collégiale composée d'une Présidente et de ses collègues assesseurs.

Dans une salle d'audience de la Cour

L'avocate salue l'interprète qui se chargera de la traduction et lui présente Taipe. L'interprète échange quelques mots avec Taipe en arabe soudanais, le requérant esquisse un sourire.

---

143 Naoual Mahroug, carnet de terrain, CNDA, 2018.

144 James C. Scott, *La domination et les arts de la résistance. Fragments du discours subalterne*, Paris, Éditions d'Amsterdam, 2009, p. 345.

145 Quelques fois, le requérant refuse. Cette situation se présente précisément quand le délai d'attente d'une date d'audience atteint presque les 24 mois. Dans de tels cas, les demandeurs d'asile disent leur volonté « de parler », « d'avoir l'audience » pour exprimer leur refus d' n éventuel renvoi.

Taipe est vêtu d'un jean et d'un sweat, il s'installe entre Maître H. et l'interprète face aux juges. La présidente invite la rapporteure à exposer la situation et fait glisser un petit papier à l'assesseur nommé par le HCR. Nous sommes quatre à assister à l'audience, les couloirs de la cour se vident. Le requérant fixe son regard devant lui pendant que la rapporteure fait son exposé. L'interprète prend des notes et la parole lui est donnée pour faire « une synthèse du rapport », selon la demande de la Présidente. Il s'exprime en arabe. À l'issue de la traduction, la Présidente débute l'entretien.

Présidente – Qu'est-ce que vous transportiez au moment où vous avez été arrêté ?
L'interprète écoute la question avant de la traduire en arabe, Taipe écoute la traduction, puis répond en arabe soudanais. Le requérant s'exprime avec une gestuelle des mains.
L'interprète pour Taipe – Ce jour, un camion était tombé en panne dans la région de K. Je l'ai tracté avec la voiture. Et, on a croisé trois personnes habillées en djellaba et armées. Ils m'ont dit de descendre, ils m'ont frappé et m'ont emprisonné.
Présidente – Il y avait quoi dans le camion ? Et dans la voiture qui tractait ?
L'interprète pour Taipe – Tous les deux étaient vides, le camion était tombé en panne.
Présidente – Vide ?
L'interprète pour Taipe – Non, rien, c'était après le souk.
Présidente – D'accord, est-ce un ami qui était avec vous quand vous avez été arrêté ?
L'interprète pour Taipe – Oui, il était avec moi. Je ne savais pas où il était.
Présidente – Il a été arrêté ?
L'interprète pour Taipe – Moi, j'étais dans la voiture et lui dans l'autre voiture. Moi ils m'ont traité d'esclave, de chien et ils m'ont frappé, et lui, je ne sais pas ce qui lui est arrivé.
Présidente – Qu'est-ce qu'on vous a demandé ?
L'interprète pour Taipe – On m'a amené dans une cellule, sans lumière. Pendant deux jours, j'ai été battu et frappé, et le troisième jour, on m'a demandé mon ethnie, et mon adresse. Dans le bureau, on m'a accusé que le camion tracté appartenait aux rebelles, qu'une attaque avait eu lieu, mais je n'étais pas au courant.
Présidente – Quelque chose pouvait laissait penser que le camion appartenait aux rebelles ?
L'interprète pour Taipe – Non, il n'y a rien de particulier, c'était un camion pour transports.
L'assesseur nommé par le Conseil d'État prend la parole.
Assesseur – Vous avez toujours vécu à K. ?
L'interprète pour Taipe – Oui.
Assesseur – Combien de temps de trajet entre K. et F. ?
Le requérant répond, et l'interprète traduit.
Assesseur – Et, combien de temps entre F. et M. ?
L'interprète pour Taipe – Trois heures trente entre F. et M.
Assesseur – Votre village a été attaqué pendant la guerre du Darfour ?
L'interprète pour Taipe – Oui, mon village a été attaqué en 2003.
Assesseur – Par qui ?
L'interprète pour Taipe – Ce sont les Janjawids.
Assesseur – C'était une attaque terrestre ?
L'interprète pour Taipe – Il y avait des bombardements aériens et des hommes à cheval.
Assesseur – Autour de F., il y a des camps. Vous avez leurs noms ?
L'interprète pour Taipe – Non, il n'y a pas de camps.

Assesseur – Au nord du Darfour, il y a des camps de déplacés.
L'interprète pour Taipe – J'en ai entendu parler, près de F., mais j'ai pas été.
Assesseur – Où avez-vous été détenu ?
L'interprète répète le nom de la ville prononcée par le requérant.
Assesseur – Qui vous a détenu ?
L'interprète pour Taipe – J'étais détenu dans les locaux des services de renseignements, puis j'ai été libéré sous conditions. Je suis chauffeur, il voulait que je donne des infos.

L'assesseur nommé par le HCR n'a pas posé de question. La parole est donnée à Maître H. qui rappelle l'ethnie de Taipe, et le fait qu'il est déplacé depuis la guerre de 2003. Elle retrace l'enchaînement des événements liés à l'arrestation du requérant et pointe le caractère « fort » du requérant à qui des opinions politiques sont imputées. L'avocate expose le fait que le demandeur d'asile a fourni des « déclarations claires, précises, et détaillées », et donne l'exemple de l'interrupteur situé à l'extérieur de la cellule pour illustrer ses propos. Elle rappelle le fait que le certificat établit une « réalité des persécution ». Enfin, elle rappelle le contexte géopolitique, en prenant appui sur des rapports de l'ONU, qu'elle a sous ses yeux (sur son smartphone). À ce titre, elle demande aux juges d'accorder à Taipe la protection conventionnelle, ou a minima la protection subsidiaire.

La Présidente donne la date à laquelle le sens de la décision sera rendu, et remercie le requérant et l'avocate. L'interprète traduit les derniers mots.

Nous sortons de la salle d'audience. Le requérant demande en arabe la date à laquelle il aura la décision. L'avocate répond en arabe et lui dit qu'il a très bien répondu aux questions. Taipe sourit et la remercie chaleureusement. Le requérant quitte la Cour, il est près de 18h30 après avoir passé son après-midi à la CNDA où il a croisé des compatriotes soudanais, d'autres avocats. L'avocate est optimiste quant à la décision qui sera rendue même si elle garde quelques réserves, expliquant « qu'avec cette Cour, on ne sait jamais » et se demandant si les juges seront assez « courageux » pour délivrer le statut de réfugié plutôt que la protection subsidiaire. Celle-ci relève aussi que ce requérant n'est pas hostile à l'échange, qu'il « est gentil et a un bon relationnel », ajoute-t-elle. Je lui demande si elle prévoit un rendez-vous après l'audience avec Taipe. Celle-ci me répond que sans doute, elle ne le reverra jamais.

Taipe recevra un courrier de la CNDA avec la décision et viendra consulter le sens de la décision à la CNDA. Le parcours de demande d'asile s'achève à la fin de l'audience. La réponse, qu'elle soit positive ou négative, met fin a priori aux démarches de demande d'asile.

« La salle aux résultats » … après 3 semaines

Les décisions prises par les juges ont été rendues sous la forme d'affichage de dizaines de feuilles[146] dans lesquelles figurent les noms des requérants et le sens de la décision.

Cet affichage se fait dans une grande salle au rez-de-chaussée de la Cour. Tous les jours à 15h30 sont donc exposés les résultats des audiences qui ont eu lieu près d'un mois auparavant. Les requérants s'installent sur des bancs à disposition et patientent (ou espèrent). Une fois l'affichage effectué, chacun cherche son nom et tente d'y voir quel sort lui a été réservé. Il est difficile de décrire ce moment qui est spécifique et différent tous les jours, singulier à chacun des requérants qui s'y trouvent. En effet, cela peut être l'espace où se concentrent des émotions plus ou moins

[146] Les modalités d'affichage ont changé durant la pandémie de COVID-19. Le format numérique a été privilégié.

vivement exposées, qu'elles soient dites « positives » ou « négatives ». Il peut aussi s'agir d'un espace où les doutes sur la suite des événements s'accentuent, au regard de la décision dont ils prennent connaissance. Il peut aussi s'agir d'un lieu qui signifie l'aboutissement d'un parcours d'asile ou encore (sans que les deux ne soient incompatibles) d'un espace où s'expriment peut-être la résignation voire le fatalisme. Ainsi, il peut paraître intrusif d'assister de l'extérieur à ces moments qui sont à la fois intimes et qui se déroulent dans un espace public…

Solliciter le réexamen de la demande d'asile après le rejet formulé par la CNDA

Les demandes de réexamen sont en forte hausse : 21 896 demandes de réexamen (toutes nationalités confondues) en 2023 contre 26 995 en 2024, soit une hausse de 23,3 % d'après les chiffres du ministère de l'Intérieur.

Le réexamen prend ancrage à partir d'une première expérience de la CNDA, qui est souvent mobilisée, pour ne pas reproduire des « faux pas », selon les termes d'une militante d'une permanence juridique. Le réexamen est ainsi révélateur des apprentissages acquis par les exilés. Il révèle la compréhension des enjeux, leur compréhension de l'économie morale du soupçon. Il donne à comprendre le processus de recommencement. À l'issue du réexamen et en cas de refus de la demande de réexamen, une OQTF peut être prononcée par les services de la préfecture – ce qui est, à ce jour, moins le cas à l'issue d'une première demande[147]. Cette menace décuple l'exigence dans la fabrique du récit d'asile dans le contexte du réexamen.

Dans le cas de ce réexamen, les exilés vivent cette fabrique du récit d'asile comme un éternel recommencement qui, outre à raviver des traumatismes, les oblige à porter un regard différent (de la première demande) sur leur histoire, une histoire qui semble être racontable et malléable à l'infini.

Un fragment d'histoire mobilisé par Moussa

Nous avons rencontré Moussa, demandeur d'asile soudanais, présent sur le territoire français depuis 2016, lors d'une permanence juridique en décembre 2019. C'est à cette occasion qu'il apprend, par la militante, le rejet de sa demande d'asile. C'est en effet elle qui lui a lu la décision de la CNDA que nous avons découverte. Moussa se fige et ne dit rien. Ce refus a pour conséquence directe l'irrégularité de son séjour sur le territoire français, donc le risque d'une expulsion.

Quelques jours plus tard, la travailleuse sociale du CADA où il est hébergé lui signifie qu'il ne peut plus y rester – après de longs mois difficiles en région parisienne, Moussa a bénéficié dans le cadre du Dispositif national d'accueil (DNA) d'un hébergement (CADA) en dehors de la région parisienne. C'est la double exclusion : exclu du dispositif de l'asile et exclu de l'hébergement[148]. Moussa ne semble pas surpris par cette nouvelle. Il est triste et le verbalise.

Moussa est un homme très souriant, profondément timide, voire gêné de déranger les autres par sa présence. Il évite les conflits. Il se met en retrait pendant les cours de français et prend très peu la parole. Peut-être que ces caractéristiques expliquent les raisons pour lesquelles l'exilé est très

[147] Le projet de loi dit « immigration » (examiné par le Sénat dès le mois de novembre 2023), porté par le ministre de l'Intérieur, vise à émettre une OQTF à l'égard du requérant débouté de sa première demande d'asile. Cela s'inscrit dans un contexte politique tendu dans lequel les politiques jugent que la demande d'asile est dévoyée.

[148] Nous faisons écho à l'article de Carolina Kobelinsky, « "Faire sortir les déboutés". Gestion, contrôle et expulsion dans les centres pour demandeurs d'asile en France », *Cultures et Conflits*, 71, 2008, pp. 113-130.

apprécié par les militantes de la permanence juridique où il se rend très régulièrement. Cela fait plus d'un an qu'il attend le jugement de la CNDA, investissant les permanences (lorsqu'il vient à Paris) en quête de soutien afin de traverser cette période dont il ne perçoit pas la fin. L'instruction de sa demande d'asile repose sur des soupçons liés à son activité professionnelle. Père de famille, marié, Moussa voyage pour l'achat et la vente de matériaux, sortes de « pièces détachées » dit-il, en arabe. Son activité exige d'effectuer des transactions financières. Ces dernières sont à l'origine des opinions politiques qui lui sont imputées par les autorités soudanaises.

Retour à la permanence : Moussa prend connaissance des raisons pour lesquelles la CNDA a refusé de lui accorder la protection internationale. La bénévole lui retranscrit les mots de la CNDA : « C'est la question de la crédibilité, par exemple sur le montant des transactions ». Elle ajoute sa propre interprétation parce qu'elle était présente le jour de l'audience : les débats se sont « malheureusement concentrés sur cette question du chiffre » qui a totalement occulté les réelles raisons de l'exil de Moussa. Elle ne lui parle pas des pages consacrées à l'aide au retour organisée par l'OFII qui accompagnent la décision de la cour. Il ne pose aucune question pour en savoir davantage sur les raisons du rejet. Cependant il nous révèle, honteux de nous le raconter dans un environnement peu propice aux confidences, en français bricolé[149] : « ils ont fait quelque chose à ma femme » ; « le policier était venu une fois, deux fois, trois fois, quatre fois, cinq fois », raconte-t-il, « il l'a frappée, elle est tombée malade ». Après quelques reformulations et questions posées, nous comprenons que sa femme est enceinte après de multiples viols. Moussa raconte l'histoire qu'il a vécue, de loin puisqu'il précise que cela fait « quatre ans en France », comme des mots pour exprimer une impuissance, son impossibilité d'agir pour protéger sa femme. Elle a été contrainte de quitter le domicile de l'oncle de Moussa qui l'hébergeait. Elle a fui, avec ses enfants, enceinte, en Éthiopie, en juillet 2019. « Elle a pris le bus avec les enfants, elle est arrivée en Éthiopie » pour faire cesser les violences. [Permanence du collectif 13, janvier 2020].

La bénévole l'engage dans les démarches pour une procédure de réexamen au regard des éléments qu'il n'avait pas exposés, qui « se sont passés récemment ». Ces éléments permettront-ils d'engager un réexamen ? Moussa est invité à mener des démarches. Il s'investit et entend bien que ces missions incombent à lui seul, comme celle de solliciter son frère pour « obtenir des preuves », pour « chercher » des preuves. Les liens familiaux étaient distendus. Cette procédure contraint Moussa à reprendre contact avec sa famille et précisément avec son frère, considéré comme celui qui peut mener des démarches afin d'« avoir les preuves », comme elle le dit et répète.

Chaque semaine, la bénévole le reçoit dans le cadre de la permanence. Moussa nous indique les avancements : il a reconnu le dernier enfant dont il n'est pas le père et a pu, par l'intermédiaire de sa femme, restée en Éthiopie, et de son frère, récupérer un acte de naissance, « preuve des violences qu'a subies votre femme », dit la bénévole.

Des semaines plus tard, Moussa présente « un jugement par contumace » en version originale. L'intérêt de ce document renvoie à « l'actualité des menaces qui pèsent » sur lui. Par ailleurs, Moussa raconte un autre événement qui s'est déroulé il y a plusieurs mois, alors qu'il était dans l'attente de la convocation de la CNDA. Il a demandé à son père de vendre la maison construite avant son départ du Soudan, mais son père s'est vu refuser la vente du bien parce que la demeure est placée sous séquestre. La militante exprime sa surprise et est stupéfaite qu'il n'ait pas raconté cela plus en amont dans la procédure. Elle réagit fortement, en insistant sur le fait qu'il s'agit d'un

[149] Naoual Mahroug, *Vivre l'incertitude des procédures de demande d'asile. Ethnographie d'un éternel recommencement*, thèse de doctorat en anthropologie, Université Paris Cité, 2024.

« élément important pour le réexamen ». Moussa semble troublé par sa réaction. Bien qu'il ne le verbalise pas, nous observons son étonnement et ses surprises quand il voit la militante retisser son histoire, effectuer des liens là où il ne pouvait l'imaginer, ou encore quand il découvre l'importance, aux yeux des acteurs de l'asile, d'un événement qui lui paraît si anodin tant il s'inscrit dans des violences ordinaires vécues au Soudan et dont il garde la mémoire. Ce retissage du récit d'asile dans le cadre du réexamen s'opère par le prisme de l'« élément nouveau » qui constitue de nouveaux termes des procédures de demande d'asile avec lesquels Moussa se familiarise. Des détails précis de l'histoire sont attendus. Une autre fois, toujours lors d'une permanence, il raconte que son frère est probablement placé sur écoute et sous surveillance en raison de ses appels répétés. Après chaque appel, son frère est convoqué au commissariat où il est interrogé. Il explique timidement, tant il n'ose contredire le discours répété de la militante sur l'importance de la « nouvelle preuve », avoir convenu avec son frère de cesser les appels. [Permanence du collectif 13, février 2020].

Le rejet de sa demande par la CNDA marque paradoxalement le recommencement de la même procédure. En effet, si on peut supposer que cela marque la fin de la demande, en réalité, la fin est bien plus complexe et ne s'aligne pas aux échéances et aux décisions qui sont vécues comme des temps de passage. En cela, la parole de Moussa se libère dans les hors-temps des procédures, produisant un autre récit d'asile.

Pour Moussa, le dévoilement de son histoire ne se limite pas aux cadres posés par les procédures de demande d'asile, que ce soit dans les deux instances qui jugent l'asile ou en dehors d'elles, par exemple lors de la préparation du récit au sein de permanences, de cabinets d'avocats, au CADA ou avec des compatriotes. Moussa parvient à libérer une parole au-delà des frontières posées par ces procédures, au moment où une formation de jugement le déboute du droit d'asile. Peut-être est-ce, paradoxalement, le refus de la CNDA qui a permis cette libération d'un fragment d'histoire dont il avait pourtant connaissance depuis plusieurs mois. Moussa n'est plus prisonnier de sa première demande d'asile. Il dévoile la suite de son histoire depuis son départ du Soudan, depuis les violents événements de juillet 2019, sans avoir idée des façons d'investir psychiquement[150] et juridiquement ces éléments de vie dans une nouvelle procédure, dans un nouveau récit. Le déclenchement de la libération de sa parole fait donc suite au refus de la CNDA. Cela nous montre à quel point le cadre juridique imposé par les procédures n'est pas approprié à cette libération des mots, des maux, si intimes, si douloureux, et qui atteignent si profondément Moussa qui se sent responsable des douleurs de sa femme, alors qu'il est loin d'elle.

Ses maux sont d'autant plus importants qu'il conscientise une mobilité sociale descendante depuis sa fuite du Soudan où il travaillait. Nous lisons à travers ses silences pendant la première procédure de demande d'asile, ses mises en retrait, son exil loin de la région parisienne, un empêchement total qui lui rappelle qu'il n'est plus libre de ses mouvements, qu'il est impuissant face à sa situation sociale et familiale.

L'expérience du recommencement se lit dans la mobilisation des membres de la famille pour poursuivre les démarches de l'asile. La procédure de réexamen contraint Moussa à contacter des membres de sa famille pour l'aider, alors même qu'il avait fui son pays pour tenter de les protéger. Cet aveu d'impuissance face à ses proches est si lourd à porter. Ce sont donc son frère et son père qui deviennent la principale source d'informations, d'« éléments nouveaux ». Cette procédure restructure les liens familiaux autour de la quête d'une protection internationale au

[150] Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky (dir.), *Violence et récit. Dire, traduire, transmettre le génocide et l'exil*, Paris, Editions Hermann, 2020.

bénéfice de l'un d'eux. L'intimité des liens avec sa femme ou avec son frère est bousculée tant elle est visibilisée aux yeux des acteurs de l'asile (la bénévole, puis l'avocat qui assure la défense de Moussa pour le réexamen). Plus encore, ces intimités[151] sont mises au service d'une procédure de réexamen.

A contrario de la fabrique du récit d'asile dans les demandes initiales (par exemple au sein des permanences), ce n'est pas le récit en tant que tel qui est travaillé, mais ce sont des mots, des fragments d'histoires, à partir desquels un autre récit se constitue. Le cheminement est inversé. Les exilés racontent dans un cadre différent et autrement leur histoire. Moussa recommence à penser le récit d'asile. Il reprend le combat de défendre son récit, tout en étant désorienté par cette reconstruction. Cependant, il est ancré dans une procédure dans laquelle il ne « faut pas trop y croire », pour reprendre les mots des militantes d'une autre permanence juridique parisienne. L'espoir n'a pas sa place pendant le réexamen ; recommencer mais sans espérer ainsi que le souligne un avocat. L'expérience du recommencement s'accompagne d'une grande souffrance. Dans cette quête aux preuves matérielles, des plaies sont rouvertes.

Moussa est de nouveau traversé par des sentiments d'impuissance, d'incertitude, d'insécurité, tout en étant investi et engagé dans la quête d'« éléments nouveaux ». Il reprend à zéro la procédure, il « fait tout, [en sachant que c'est] pour rien ». Quelle violence institutionnelle ! C'est d'ailleurs probablement en raison de cette violence que certaines permanences juridiques n'évoquent pas – ou seulement de manière superficielle – les possibilités de réexamen de la demande d'asile, ou encore la voie de recours par le Conseil d'État contre une décision de la CNDA. Au-delà des conditions à remplir pour prétendre à un réexamen ou pour saisir, selon les termes d'un demandeur d'asile, le « conseil détail » (pour dire Conseil d'État), ce sont davantage les difficultés et souffrances liées à ces procédures qui expliquent le silence autour d'elles. Cette appellation de l'institution rend compte de façon subtile – et peut-être inconsciente – l'importance des détails dans toutes les procédures de l'asile. Entendre « détail » quand on parle « d'État » semble révélateur de ce que les exilés disent savoir des attentes des administrations et juridictions, vigilantes aux moindres détails, aux moindres faux pas, que nous comprenons au sens propre comme au sens figuré[152].

L'ethnographie révèle deux dimensions : en premier lieu, les mots (et maux) de certains requérants se libèrent dans un espace et un temps à part des procédures de l'asile, produisant ainsi un contre-récit, plus fragmenté certainement, plus vivant probablement, moins chronologique peut-être mais qui n'en demeure pas moins un récit d'asile alimentant l'argumentation autour des craintes en cas de retour dans le pays dont le requérant a la nationalité. Les requérants peuvent être désemparés, à l'image de Moussa qui ne réalise pas la teneur et l'importance de ses mots pour la procédure à venir. Certains n'ont pas accès à l'opportunité que constitue la procédure de réexamen. D'autre part, il importe de préciser que l'ouverture d'une procédure de réexamen peut être concomitante d'une obligation de quitter le territoire français : les conditions de préparation sont ainsi marquées par une expérience de la menace[153] du fait de cette contrainte. En effet, le recours auprès de la CNDA est considéré comme non suspensif. Le demandeur d'asile peut faire l'objet d'une expulsion avant la décision de la CNDA. En sus du fait de mener de nombreuses démarches en parallèle (celle pour contester l'OQTF, d'autres pour trouver un avocat dans le cadre de la procédure de réexamen), souvent auprès de plusieurs acteurs (auprès des permanences

[151] Laura Odasso, *Mixités conjugales. Discrédits, résistances et créativités dans les familles avec un partenaire arabe*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Collection « Essais », 2016.
[152] Naoual Mahroug, *Vivre l'incertitude des procédures de demande d'asile. Ethnographie d'un éternel recommencement*, thèse de doctorat en anthropologie, Université Paris Cité, 2024.
[153] Stefan Le Courant, *Vivre sous la menace. Les sans-papiers et l'État*, Paris, Seuil, 2022.

et/ou avocats qui contestent l'OQTF et d'autres pour la justification du réexamen), le réexamen de la demande d'asile s'inscrit dans des conditions difficiles, dans un contexte de menace et de contraintes, qui très certainement ont des effets dans la préparation des requérants demandeurs d'une protection internationale.

Conclusion

Ce chapitre a retracé la trajectoire bureaucratique d'un dossier de recours devant la Cour nationale du droit d'asile en mettant en lumière les tensions structurelles qui traversent aujourd'hui la juridiction. L'analyse de l'organisation et du fonctionnement de la CNDA montre combien celle-ci s'inscrit à l'avant-garde des réformes de rationalisation gestionnaire de la justice administrative française. La centralité du « tri » des dossiers, notamment à travers les rejets par ordonnance et le rôle du tri présidentiel, illustre une logique de filtrage intensif des recours, guidée par des impératifs de célérité et d'efficacité statistique. Ces dispositifs, s'ils permettent de contenir les flux contentieux, participent également à une forme de dépolitisation et d'invisibilisation de la décision juridictionnelle, reléguée à une « cuisine interne » peu accessible aux justiciables.

Les réformes récentes, telle que la généralisation du juge unique, prolongent cette dynamique. Présentées comme des ajustements visant à améliorer l'accès à la justice et à réduire les délais, elles suscitent néanmoins des controverses, révélant un malaise plus profond quant à la transformation du travail juridictionnel et à l'affaiblissement de la collégialité.

Enfin, l'attention portée aux expériences des requérants rappelle que ces évolutions institutionnelles ne relèvent pas d'une simple recherche d'efficacité bureaucratique. L'opacité des décisions rendues par l'OFPRA, conjuguée aux profondes inégalités qui structurent la préparation du recours, met en lumière les conditions socialement différenciées d'accès à la justice de l'asile. L'accès – ou non – à un logement stable, à des permanences juridiques, à un avocat investi, ainsi qu'à un accompagnement dans la construction et la formalisation du récit d'asile et dans la constitution des preuves, façonne de manière décisive les trajectoires contentieuses. Ces écarts sont renforcés par des inégalités de capital social, de maîtrise du français et de familiarité avec les attentes institutionnelles de la Cour.

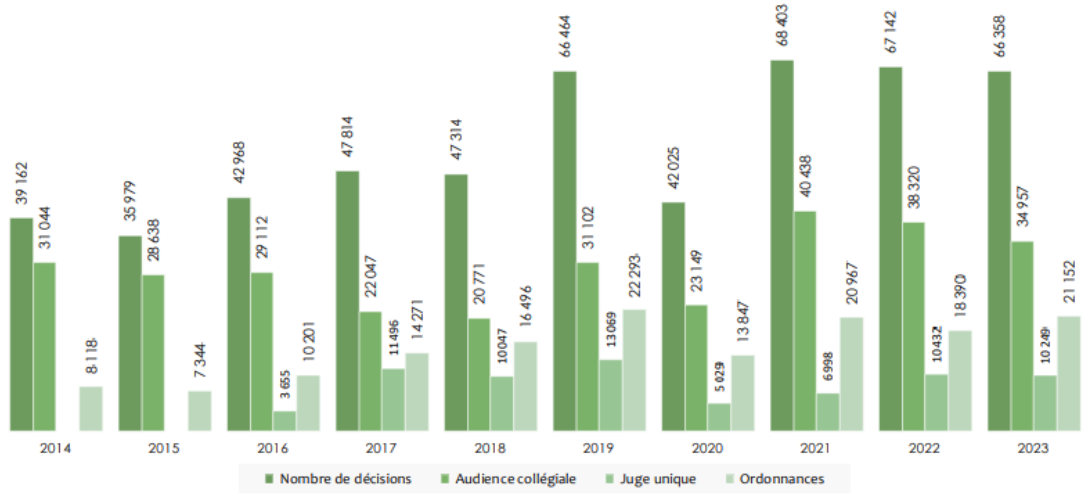
Ces mécanismes traduisent une justice de l'asile profondément traversée par des rapports de pouvoir, dans laquelle les ressources linguistiques, juridiques et relationnelles conditionnent fortement les chances d'accès effectif aux droits. La CNDA apparaît ainsi non seulement comme un espace de jugement, mais comme un lieu où se cristallisent les effets d'une « crise » de l'asile conçue et administrée comme telle : crise des flux, crise de la capacité institutionnelle, mais aussi crise construite comme justification permanente de dispositifs d'exception, de procédures accélérées et de restrictions procédurales. Loin d'être conjoncturelle, cette crise devient un mode ordinaire de gouvernement de l'asile, au sein duquel les inégalités sociales se renforcent.

Après ce voyage croisé d'un dossier et d'un requérant dans la CNDA, nous nous tournons maintenant, dans le chapitre suivant, vers la salle d'audience et ses acteurs. Il s'agit alors, dans la suite de ce rapport, de se pencher sur les manières dont les acteurs des audiences travaillent ; comment ils s'accommodent de leur contexte de travail, et/ou s'opposent à celui-ci ; et comment ils participent à construire le cadre de leur activité. Dans le chapitre suivant, nous étudierons donc les usages, les pratiques et les perceptions des acteurs des audiences de la CNDA.

CHAPITRE 2. UNE ETHNOGRAPHIE DE LA SALLE D'AUDIENCE : UNE COUR EN CRISE ?

En 2023, année de réalisation de notre enquête, la CNDA a examiné 66 358 affaires. Près d'un tiers d'entre elles (21 152 dossiers, soit 32 %) ont été rejetées par la voie du rejet par ordonnance, illustrant le poids croissant des procédures de filtrage. Les 45 205 autres dossiers ont été tranchés à l'issue de l'une des 5 957 audiences organisées par la Cour, dont près d'un quart (1466) se sont tenues devant un juge unique, tandis que 4 491 audiences se sont déroulées en formation collégiale, composée d'un président et de deux assesseurs nommés respectivement par le HCR et le Conseil d'État.

Répartition des affaires par types d'audience en 2023



Source : Rapport annuel de la CNDA, 2023, p. 7

L'audience devant un juge unique, introduite en 2016, a marqué un changement majeur dans le traitement des affaires. Alors qu'auparavant la formation collégiale de trois juges était la modalité principale de prise de décision, elle ne concerne désormais plus qu'à peine la moitié des dossiers. L'autre moitié se répartit entre les décisions rendues par un juge unique et celles prononcées sans audience, par ordonnance. Cette tendance a été officialisée par la Loi immigration et asile de 2024 qui a procédé à une généralisation du recours au juge unique, qui devient de principe[154]. Dans un avis du 26 janvier 2023, le Conseil d'État a validé cette réforme en laissant à la Cour la plus grande latitude pour décider d'inscrire une affaire au rôle d'une formation collégiale[155]. Mesure contestée de la réforme de la CNDA par différents professionnels du droit intervenant dans le contentieux de l'asile et des associations, cette réforme n'a pas été censurée par le Conseil

[154] « 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 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 », Article L. 131-7 du CESEDA.

[155] CE, avis n°406543 du 26 janvier 2023 sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

constitutionnel[156]. Lors de nos entretiens, il est apparu que la présidence de la CNDA ne souhaite pas opérer de changement radical dans l'immédiat, mais envisage une évolution progressive vers ce nouveau mode de fonctionnement.

C'est la raison pour laquelle nous nous sommes penchés spécifiquement sur les audiences collégiales. Ce chapitre propose une immersion dans la salle d'audience. Nous nous sommes intéressés tour à tour aux acteurs de la salle d'audience, selon leur ordre habituel d'intervention dans les débats, à savoir : les rapporteurs, les interprètes, les présidents de formation, les assesseurs CE, les assesseurs HCR, et les avocats. Nous avons également intégré le « public » à partir des conclusions des observations participantes réalisées au sein de la Cour[157].

[156] Le Conseil constitutionnel a considéré que le fait que la CNDA statue à juge unique ne porte pas, par lui-même, atteinte aux droits de la défense et qu'en laissant au président de la Cour le soin d'apprécier si une affaire requiert un examen devant une formation collégiale, le législateur n'a pas instauré de discrimination injustifiée entre les demandeurs d'asile. Conseil constitutionnel, Décision n°2023-863 DC du 25 janvier 2024 sur la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

[157] Des acronymes (prénom d'emprunt ou initiales) ont été attribués à l'ensemble des interlocuteurs cités dans ce chapitre à des fins d'anonymisation.

Les rapporteurs

Les néophytes venus assister à leurs premières audiences à la CNDA ont d'abord bien du mal à situer la fonction de la personne qui, assise à la droite de la formation de jugement, introduit chaque affaire en lisant un rapport qui rappelle à la salle les éléments principaux du dossier et incite le requérant à détailler certains aspects de sa demande d'asile. Est-ce l'équivalent des procureurs des juridictions de l'ordre judiciaire ? Des rapporteurs publics des juridictions administratives ? Ou bien est-ce un représentant de l'OFPRA venu défendre la vision de l'exécutif ? Pourquoi reste-t-il aux côtés de la formation de jugement lorsque, la demi-journée d'audiences finie et l'heure du délibéré venue, le public est invité à sortir de la salle ?

Ce flou concernant les rapporteurs et leur implication dans la prise de décision sur les dossiers de demande d'asile constitue un sujet fréquent d'interrogations, y compris parmi les professionnels de la justice intervenant devant cette cour de justice. Lors de l'entretien collectif réalisé avec des rapporteurs de la CNDA dans le cadre de ce projet de recherche[158], ceux-ci ont fait part de leur gêne vis-à-vis du manque de clarté de leur rôle, notamment vis-à-vis des requérants :

> Rapporteur 1 : Ils [les requérants] pensent qu'on est le représentant de l'OFPRA en fait.
> Rapporteur 2 : Ah oui.
> Rapporteur 3 : Ça dépend, quand on est en CADA, on leur explique quand même […] : « en face de vous c'est le magistrat, à droite c'est machin... », et on leur explique quand même. Ce qui est plus compliqué, c'est pour ceux qui sont vraiment assez isolés, où il n'y a pas une grosse diaspora, ils ne sont pas hébergés... Là par contre, j'avoue, ils arrivent... On juge une décision, et ils ont l'impression qu'on juge eux et leur parcours. Là c'est plus compliqué, mais quand même il y a de plus en plus de choses qui sont faites avec les associations pour leur expliquer ce qui va se passer en... en audience.
> Rapporteur 1 : Ouais, mais il y a des fois... Enfin c'est juste un petit exemple, mais j'ai acheté une BD qui a été faite par un dessinateur iranien, et qui présente son processus de demande d'asile en France, j'arrive à la page de la Cour, il nous montre le représentant de l'OFPRA ! Et voilà, c'est pas de la documentation officielle et cetera, mais c'est vrai que ça m'a... bon.
> Rapporteur 4 : C'était le rapporteur le représentant de l'OFPRA ?
> Rapporteur 1 : oui, et c'était quand même... Il était passé par le processus de demande d'asile en France, et justement il faisait part de toutes ses difficultés. Mais c'est quand même censé être... Voilà, de... Une explication à destination d'autres personnes qui peuvent passer...
> Rapporteur 5 : J'ai l'impression qu'on est confondus aussi avec les procureurs...
> Rapporteur 6 : Même quand on explique son métier à des gens... extérieurs, c'est compliqué hein (rire).

Les 339 rapporteurs de la CNDA[159] ont une fonction unique au sein du paysage judiciaire français : en audience, ils et elles lisent un rapport qui « analyse, en toute indépendance, l'objet de la demande et les éléments de fait et de droit exposés par les parties, et fait mention des éléments propres à éclairer le débat »[160] ; à la différence des rapporteurs publics des juridictions administratives, cependant, ils et elles ne prennent pas parti sur le sens de la décision. Mais l'écriture de ce rapport est loin d'être leur seul rôle : présents à la plupart des étapes de la

[158] Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.
[159] Fin 2023. Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[160] Art. R532-42 du CESEDA.

procédure, les rapporteurs de la CNDA vérifient en amont l'état des dossiers, les instruisent, et rédigent après l'audience les projets de décisions qui seront ensuite signés par la formation de jugement. Pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, ils et elles constituent même le « pivot de la procédure », dont l' « analyse et [l']expertise ont une influence importante sur l'issue de la décision »[161]. S'ils n'ont pas voix délibérative, ils constituent ainsi bien un « maillon indispensable »[162], pour reprendre le terme d'une rapporteure, de la chaîne d'acteurs qui, par leurs tâches de recherche et de rédaction, contribuent à « mettre en texte »[163] les demandes d'asile, à les transformer en décisions de justice.

Cette qualité de « pivot », de maillon central du processus de traitement des demandes d'asile, semble cependant être en tension : d'une part avec l'interdiction qui leur est faite de prendre parti sur le sens de la décision, d'autre part avec le flou et l'invisibilité qui entourent leur rôle dans le processus de traitement des demandes d'asile. Comment, en effet, cette « influence importante sur l'issue de la décision » peut-elle se manifester, si les rapporteurs ne peuvent, formellement, la détenir ? Comment cette invisibilisation de leur rôle, auprès des acteurs extérieurs comme internes à la Cour, impacte-t-elle l'activité et le rapport de ces professionnels de la justice à leur travail ? Comment les impératifs de célérité et de productivité qui accompagnent la rationalisation juridique et gestionnaire de la CNDA, et qui se traduisent pour les rapporteurs par une pression temporelle et une charge de travail élevée, impactent-ils à la fois leur rôle dans le traitement des demandes d'asile et le sens qu'ils donnent à leur travail ? Quelle incidence, notamment, ont ces impératifs sur le turn-over élevé des rapporteurs, ces jeunes juristes – 50% avaient moins de 32 ans en 2023 – restant en moyenne deux ans et deux mois à la Cour[164] ?

C'est précisément cette tension constitutive de leur fonction – entre expertise incontournable, effacement institutionnel et cadence contraignante – que nous proposons d'explorer. Nous montrerons d'abord comment leur rôle hybride, à la fois experts et assistants invisibilisés dans le processus de coproduction du droit d'asile, structure leur rapport au travail ; puis comment cette posture génère une expérience marquée par la pression et la contestation collective.

Rapporteur, une fonction sui generis entre expert et assistant

Une expertise contrainte sur les dossiers

> Vu que c'est nos dossiers, entre guillemets… Enfin on n'a pas à rendre compte, on est très indépendants dans nos fonctions, dans nos rapports… En fait le contenu, il est absolument pas déterminé par les magistrats. On est tout à fait libres de mettre ce qu'on veut dans nos rapports. […] Enfin, on travaille pas pour le magistrat en fait, on travaille pour la Cour [165].

La rapporteure Elia semble soucieuse, face à l'enquêtrice, de mettre l'accent sur l'indépendance dont elle dispose vis-à-vis de ses supérieurs et des formations de jugement siégeant à la CNDA. Elle n'est pas un cas isolé : comme elle, de nombreux rapporteurs interrogés cherchent à insister sur la liberté de ton qu'ils sont en droit d'adopter lorsqu'ils rédigent leurs rapports sur les

---

[161] Jeanine Dubié et Arnaud Richard, *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*. Assemblée nationale (Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques), 2014. En ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1879.pdf [consulté le 23 mars 2021]. , p. 127.
[162] Justine, rapporteure, 2023.
[163] Jean-Marc Weller, *Fabriquer des actes d'État : une ethnographie du travail bureaucratique*. Paris : Economica, 2018, p. 17.
[164] Georges, rapporteur, 2023. ; Cour Nationale du Droit d'Asile. *Rapport d'activité 2023*., p. 51.
[165] Elia, rapporteure, 2023.

dossiers. Selon Maxence, un autre rapporteur, « l'indépendance du rapporteur » est même « ce qui est le plus important » pour lui dans son travail[166].

C'est que cette indépendance permet aux rapporteurs de garantir la position d'expert sur les dossiers qu'ils revendiquent. Ils sont en effet les acteurs du processus de traitement des dossiers, à la Cour, qui connaissent ces derniers le plus en profondeur : non seulement ils commencent à étudier les dossiers avant les membres des formations de jugement, mais ils réalisent un travail de vérification de la procédure lors de la pré-instruction, puis de transformation du récit de vie des requérants en droit lors de la rédaction du rapport, qui les oblige à connaître les dossiers dans les moindres détails pour s'assurer de la mise en concordance de « faits » avec les cases du droit d'asile. Comme le souligne Justine, une rapporteure, « au bout d'un moment, en tout cas, tu développes une expertise qui est vraiment vraiment importante, enfin importante au fonctionnement de la juridiction et importante en tant que telle au sens où il [le rapporteur] est vraiment… il couvre tous les aspects de la procédure, parce qu'on voit tout de A à Z »[167].

Cet rôle de « gardien du temple et de la jurisprudence » de la CNDA, dans les mots d'une autre rapporteure[168], n'est pas seulement mis en avant en ce qui concerne l'écriture des rapports sur les dossiers. Les rapporteurs cherchent également à montrer, auprès de l'enquêtrice, l'importance de leur rôle lors des audiences, du délibéré, et de la phase de rédaction des décisions. Être rapporteur semble même alors constituer une fonction de conseiller, de collaborateur, pour la formation de jugement :

> Rapporteur 2 : Je trouve qu'il y a vraiment, en appui de ce que tu disais, une dimension conseil qui transparaît un peu dans la fiche de poste quand on la voit, mais qui est vraiment prégnante. Enfin... Le rapporteur, on se dit que c'est celui qui va un peu synthétiser, et puis après, il disparaît, mais au contraire, enfin c'est nous qui connaissons l'affaire et qui connaissons... En tout cas, nous sommes censés la connaître autant que les formations de jugement, mais souvent c'est nous qui la connaissons plus qu'eux, et du coup, ils se reposent vraiment sur nous. C'est vraiment un peu le travail de l'ombre...
> Rapporteur 1 : Ouais, ils nous considèrent vraiment comme les experts du dossier et de toute la procédure, et du coup... Ils se reposent entièrement sur nous.
> Rapporteur 3 : avant, pendant et après[169].

Cette position d'expert, les rapporteurs la mettent d'autant plus en avant qu'ils critiquent fréquemment le manque d'investissement et de connaissances des membres des formations de jugement – et surtout des juges vacataires. Ils critiquent ainsi ceux qui donnent l'impression de découvrir les dossiers lors des audiences, qui confondent les requérants, et qui font des propositions qui ne leur semblent pas fondées en droit lors du délibéré. Face à ces situations, la plupart des rapporteurs paraissent vouloir se placer dans une posture de conseillers, dans une optique d'éviter aux juges de commettre des erreurs ou de méjuger certaines demandes. L'échange suivant entre rapporteurs en témoigne:

> Rapporteur 4 : Ça arrive que certains membres de formations de jugement s'appuient uniquement sur le rapport, et ça se ressent, dans l'instruction. […]

166 Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
167 Justine, rapporteure, 2023.
168 Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.
169 *Ibid.*

> Rapporteur 7 : Je suis d'accord, quel intérêt, je parle pour les formations collégiales, qu'il y ait trois autres personnes à l'audience, si finalement c'est pour poser uniquement les questions du rapport. En fait on pourrait siéger tout seul, et puis…
> Rapporteur 1 : Je suis totalement d'accord, oui, on pourrait mieux prendre des décisions à leur place, ils peuvent s'en rendre compte comme ça !
> Rapporteur 2 : Moi je pose pas de questions dans mon rapport, comme ça ils reprennent pas mes questions, ils sont obligés de faire un effort de réflexion quoi.
> Rapporteur 3 : Bon après, si tu relèves tous les points, l'effort de réflexion n'est pas particulièrement dense, j'imagine, pour tirer une question d'un point que tu relèves dans ton rapport.
> Rapporteur 1 : Ça dépend de qui on parle ! (rire)
> Rapporteur 7 : Oh, tu surestimes certaines formations !
> Rapporteur 4 : Moi j'ai tendance à faire des rapports hyper exhaustifs, en tout cas, en mettant beaucoup de choses en italique, parce que j'ai eu des formations de jugement mais vraiment … Au ras des pâquerettes, qui, si on leur mâchait pas le travail en entier, en leur refaisant tout le truc chronologique dans l'analyse…[170].

Ces fortes critiques sur le niveau des membres des formations de jugement témoignent de « conflits de territoires professionnels », autrement dit, de luttes pour le contrôle de certaines connaissances et de leurs applications[171], entre les rapporteurs et les juges. A travers ces accusations, les rapporteurs témoignent en effet de leur volonté de dénier à ces derniers leur monopole sur la prise de décision – « territoire professionnel » des juges par excellence – et de se positionner sur le même plan qu'eux. Cette volonté de se rapprocher le plus possible de la posture et du prestige de la position de juge est d'autant plus présente chez les rapporteurs que certains d'entre eux souhaitent devenir magistrats eux-mêmes et préparent les concours de la magistrature en parallèle de leur emploi. Même chez les rapporteurs qui estiment que ce n'est pas de leur responsabilité de prendre la décision sur les affaires, et qui ne souhaitent pas avoir à le faire, il est possible de retrouver ce type de critiques envers les membres des formations de jugement.

Cette volonté de se mettre sur le même plan que les juges se traduit par une mise en avant, auprès des enquêtrices, des audiences durant lesquelles les rapporteurs ont pu influer sur le sens de la décision, voire faire changer d'avis la formation de jugement. Les audiences en juge unique paraissent être particulièrement propices à ce rôle des rapporteurs :

> Rapporteur 5 : Moi ça m'est arrivé à plusieurs reprises d'avoir des présidents de formation du jugement qui presque quémandent notre avis : « Alors j'espère que vous allez m'aider madame la rapporteure, que vous allez vous exprimer ». Ils n'ont pas envie de prendre la décision tout seul. Certains doivent se sentir inconfortables.
> Rapporteur 4 : On a un poids énorme en JU [Juge Unique]. Ça m'est déjà arrivé de faire changer la décision avec une seule phrase et je me dis que ça tient à pas grand-chose.[172]

Au-delà des cas revendiqués par les rapporteurs comme des manifestations claires de leur position d'experts auprès des juges, leur capacité de ces professionnels à faire valoir leur avis sur les dossiers apparaît cependant incertaine. Georges, rapporteur à la CNDA depuis plusieurs

---

[170] *Ibid.*
[171] Andrew Abbott, *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago : The University of Chicago Press, 1988. 452 p.
[172] Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.

années, questionné sur la possibilité d'avoir des échanges avec les juges lors des délibérés, témoigne très bien de cette ambivalence qui pèse sur la parole des rapporteurs à ce moment jugé décisif dans le processus de traitement des affaires :

> Georges : Ça dépend des juges, ça dépend des relations personnelles qu'on entretient avec eux…Généralement je ne prends pas la parole, tant que… Si je n'y suis pas invité. On peut être amené à prendre la parole, à nous donner la parole, pour nous demander une précision sur un point de droit spécifique, ou un point géopolitique spécifique, parce que on est permanent à la cour, on est des agents permanents, on est censé mieux connaître la jurisprudence de la Cour, son évolution […]. Ça peut aller vite, parce que c'est en pratique voilà en fonction des relations personnelles avec les magistrats, ça peut aller vite, un magistrat ou un assesseur qui dit- qui va parler, et puis en délibéré qui vous regarde, et puis votre regard se croise et puis il dit « je sais pas, qu'est-ce que vous en pensez ?» et puis vous pouvez être amené à dire « oui c'est vrai » ou « bon je sais pas » ou « non je suis pas tout à fait d'accord », bon voilà c'est pas aussi rigide que ça, mais il n'y a pas une rigidité énorme non plus… Bon ensuite évidemment les règles sont là et on a pas à prendre position sur une affaire, et la plupart du temps on intervient, on peut même intervenir, généralement, on nous dit, de nous-mêmes, c'est manifestement là où la formation de jugement s'écarte beaucoup trop de la jurisprudence, d'une jurisprudence bien établie, ou du… Voilà d'une source géopolitique qui est tout à fait certaine et qui a fait là aussi l'objet d'une jurisprudence bien établie… parce que après il faut qu'on rédige la décision derrière […].
> Enquêtrice : Donc là c'est acquis que vous pouvez prendre la parole dans ces cas-là où manifestement il y a une erreur qui est faite ?
> Georges : Alors c'est acquis… C'est acquis… Généralement oui, alors après en fait ça dépend, voilà, à la marge toujours il va y avoir des magistrats qui vont absolument refuser qu'on prenne la parole pour dire quoi que ce soit…[173].

Ici, Georges, qui précise par ailleurs que les juges lui demandent son avis dans la moitié des affaires, présente son intervention lors du délibéré comme une possibilité établie en pratique, mais en même temps très fragile et très dépendante de facteurs tels que l'ancienneté des rapporteurs et des membres des formations de jugement ou les relations personnelles qui peuvent s'être liées entre eux au fil du temps. Ces prises de parole des rapporteurs durant le délibéré semblent donc être des actions entreprises à la marge d'un cadre global qui contraint la voix de ces acteurs et maintient dans le registre de l'incertitude la posture de collaborateurs de la formation de jugement que certains d'entre eux revendiquent.

La capacité des rapporteurs à faire valoir cette posture d'experts indépendants est en effet fortement contrainte par le caractère *sui generis* de leur fonction. Si leur instruction des dossiers est indépendante, comme celle des rapporteurs publics des juridictions administratives, l'impossibilité qu'ils ont de donner leur avis sur les dossiers – ils ne doivent pas « prendre parti sur le sens de la décision », selon le CESEDA[174] – les placent dans un entre-deux, entre experts à solliciter et assistants sans voix. C'est, selon le dernier rapport institutionnel en date sur la CNDA, une fonction « hybride au regard des catégories de droit commun des juridictions administratives » et un « statut *sui generis* »[175]. Les rapporteurs, conscients d'être dans cet entre-deux, cherchent dans leurs discours à se rapprocher du statut de rapporteur public et à s'éloigner de celui d'assistant de

[173] Georges, rapporteur, 2023.
[174] Art. R532-42 CESEDA.
[175] Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 31.

justice – un des principaux types d'assistants des magistrats, employés deux à trois jours par semaine, souvent en cours d'études ou tout juste sortis de l'université.

Amélie, une rapporteure, affirme ainsi : On a un rôle un peu unique en tant que rapporteur, parce qu'on fait le même travail que les magistrats administratifs, mais on n'est pas magistrat… Mais on a plus de responsabilités que les assistants de justice, c'est plus un rôle de collaborateur que d'assistant… On n'est pas une petite main, contrairement à ce que certains peuvent dire »[176]. On rencontre même chez certains rapporteurs une opposition virulente à cette posture de l'assistant, qui montre à quel point ces acteurs cherchent à se rapprocher du territoire professionnel des magistrats : alors que le terme d'« assistants des magistrats » est prononcé au cours d'une conversation avec une rapporteure, celle-ci s'écrie « Ah mais nous ne sommes pas des assistants des magistrats ! Des substituts, oui, mais pas des assistants. Non mais il faut faire attention aux formulations… Sinon ils vont encore plus nous prendre pour des secrétaires que c'est déjà le cas… »[177].

Malgré cette volonté des rapporteurs de se rapprocher du statut de magistrat, leurs prérogatives ont été restreintes cette dernière dizaine d'années. La gêne occasionnée par ce statut « un peu bâtard » des rapporteurs[178], dans un contexte d'importance croissante accordée à la théorie des apparences et à l'exigence d'impartialité objective du procès[179], s'est ainsi cristallisée en 2014 par l'interdiction qui leur a été faite de conclure leurs rapports – c'est-à-dire de proposer le rejet ou l'annulation des recours. Après les rapporteurs publics (ex-commissaires du gouvernement), qui ne peuvent plus participer au délibéré depuis 2006 ou même y assister dans le cas des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, l'exigence d'une plus grande impartialité objective comme marqueur des « bons » professionnels du droit a ainsi été étendue aux rapporteurs de la CNDA. C'est à présent une analyse « plus neutre et plus objective » des dossiers qui serait demandée à ces professionnels[180]. De même, les rapporteurs sont depuis 2017 astreints d'envoyer leurs rapports aux membres des formations de jugement avant l'audience – ce qui était auparavant uniquement une « espèce de règle un peu tacite, […] à la discrétion des présidents »[181]. La participation des rapporteurs au délibéré semble également bien moins acceptée aujourd'hui qu'il y a encore une dizaine d'années, quand ils « pouvai[en]t participer, sans s'écarter de [leur] fonction, aux échanges avec les trois juges », et même être « invité[s] par le président à poser [des] questions » durant le débat contradictoire[182]. En outre, il est à présent enjoint aux rapporteurs, dans un souci de neutralité, de ne pas être « trop proches » des avocats et interprètes[183] ; toute communication avec les avocats se fait à présent par un « intermédiaire neutre », les secrétaires[184]. Enfin, selon plusieurs rapporteurs en poste à la Cour depuis une dizaine d'années, les modifications de la formation des rapporteurs durant cette période – le fait que celle-ci ait progressivement été réalisée davantage par des magistrats et moins par d'anciens rapporteurs ou par le CEREDOC – témoignent aussi d'une volonté de cadrer la parole de ces différents acteurs

176 Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
177 *Ibid.*
178 Georges, rapporteur, 2023.
179 Benoist Hurel, « Impartialité et subjectivité », *Délibérée*. 10 octobre 2018, vol.5 n° 3. p. 12-20. En ligne : https://www.cairn.info/revue-deliberee-2018-3-page-12.htm [consulté le 26 mars 2025]. ; Sylvain Caylet, « Le rapporteur public et le droit au procès équitable », in Benjamin Lavergne et Mehdi Mezaguer (dir.), *Regards sur le droit au procès équitable*, Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, 2012. 214 p.
180 Paul, rapporteur, 2020.
181 *Ibid.*
182 Smaïn Laacher, *Croire à l'incroyable : un sociologue à la Cour nationale du droit d'asile*. Paris : Éditions Gallimard, 2018, p. 34.
183 Jacques, secrétaire, 2020.
184 Nathalie, rapporteure, 2020.

détenant une expertise sur les dossiers[185]. Ces diverses évolutions des modalités de travail présentent des traits communs avec les « microprocédures » décrites par Bruno Latour au Conseil d'Etat : elles ont pour but de « produire du détachement » chez les agents de la Cour, en faisant tout pour « qu'[ils] ne soient pas connectés au[x] dossier[s] »[186].

Les rapporteurs ayant vécu l'interdiction de conclure leurs rapports semblent considérer négativement cette évolution. Pour l'un d'entre eux, outre le fait que celle-ci se serait accompagnée d'une tendance plus générale, de la part de certains magistrats, de « museler les rapporteurs » lors des délibérés, les rapports seraient depuis devenus « une vague analyse un peu objective que certains vont faire, et c'est un peu dommage. Parce qu'elle est toujours faussement objective de toute manière, ça va être un peu de l'eau tiède en quelque sorte »[187]. Les rapporteurs arrivés à la Cour après 2014 et qui ont donc appris cette manière « édulcor[ée] » de travailler sur les dossiers auraient ainsi tendance à se « restreindre extrêmement » dans ce qu'ils s'autorisent à dire sur les affaires[188].

Certains rapporteurs arrivés après l'interdiction partagent bien avec les plus anciens cette volonté de conclure leurs rapports, souvent dans une optique de se rapprocher de la posture et du statut de magistrat. Mais l'importance forte donnée à leur impartialité et leur objectivité ne constitue pas uniquement un contrôle hétéronome de leur activité. En effet, de ces injonctions découlent une responsabilisation des acteurs, qui s'approprient alors ces nouvelles exigences, rendant le contrôle hétéronome du travail partiellement autonome[189]. De nombreux rapporteurs ont ainsi intériorisé ces injonctions et orientent leur travail vers elles[190]. Pour Elia, par exemple, qui souhaite devenir magistrate administrative, « c'est très bien que les rapporteurs puissent pas conclure parce qu'il y en a beaucoup qui sont pas juristes et… Je trouve que… L'objectivité d'un juriste qui n'a pas prêté serment, qui n'a pas les obligations de neutralité, d'impartialité d'un magistrat, c'est problématique »[191]. Les critiques très fréquentes que la grande majorité des rapporteurs formulent à l'égard de certains membres des formations de jugement, ou plus marginalement à l'égard d'autres rapporteurs, peuvent alors également être comprises comme des manifestations de l'intériorisation de ces normes. Ces critiques ne semblent en effet pas être exprimées uniquement face aux enquêtrices : des rapporteurs ont fait remonter à leur hiérarchie, parfois de manière collective, le cas de certains juges qu'ils trouvaient problématiques. Les exigences d'impartialité objective lors des audiences et d'objectivité dans les rapports paraissent ainsi être intégrées par certains des rapporteurs comme des valeurs essentielles vers lesquelles ils orientent leur activité.

L'intériorisation de ces injonctions n'empêche cependant pas la grande majorité des rapporteurs de ressentir de la frustration du fait de cette position hybride d'experts muets sur les dossiers. Outre le ressentiment dont certains rapporteurs font part vis-à-vis des magistrats qui les prennent pour des assistants de justice et leur demandent en conséquence de réaliser des tâches, ou se comportent avec eux, d'une manière qu'ils jugent dévalorisante au vu de leur statut[192], c'est la difficulté, voire l'impossibilité, d'agir en faveur des dossiers lorsqu'ils sont en désaccord avec la formation de jugement qui contribue à cette frustration :

---

185 Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
186 Bruno Latour, *La fabrique du droit : une ethnologie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002, p. 224.
187 Rapporteur, 2023.
188 *Ibid.*
189 Cécile Vigour, « Nouveau référentiel gestionnaire ou nouveau modèle de justice ? Les réformes belges depuis 2013 », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*. 1 septembre 2017 n° 29. p. 61-92.
190 Cécile Vigour, *Temps judiciaire et logique gestionnaire. Tensions autour des instruments d'action et de mesure*. Synthèse, Ministère de la justice, Mission de recherche Droit et Justice. 2011.
191 Elia, rapporteure, 2022.
192 Diane Gattet, Journal de terrain, 2023 ; Pierre, rapporteur, 2022.

> Rapporteur 8 : Je trouve le pire, c'est quand ils se reposent entièrement sur toi pour - enfin ils ne préparent même pas les dossiers, ils ne lisent même pas les dossiers, ils ne lisent pas ton rapport, ils n'écoutent même pas ton rapport pendant l'audience, et ensuite, ils font une décision qui ne tient pas quoi. Mais toi, tu es obligé de rédiger ce truc. Et du coup, ils se sont entièrement reposés sur toi sans bosser, et en plus, le truc, enfin la décision, est mauvaise quoi. Pour moi c'est le pire des situations quoi[193].

Cette frustration constitue même un facteur de démission parmi les rapporteurs. Et ce d'autant plus que la CNDA n'offre que peu de perspectives d'évolution pour ces professionnels : seulement quelques postes de chefs de chambre, qui ne leur permettent donc pas de mobiliser ces connaissances qu'ils ont amassées sur le contentieux de l'asile en leur donnant un rôle plus actif dans l'appréciation des dossiers. Le dernier rapport institutionnel portant sur la CNDA propose cependant, justement afin de remédier à ce fort *turn-over* des rapporteurs vu comme générant des coûts de formation plus importants pour la juridiction, de renforcer le rôle et le statut de ces acteurs : d'opérer une « reconnaissance explicite du rôle du rapporteur, en l'intégrant pleinement à la formation de jugement avec voix délibérative lors du délibéré »[194]. Ce rapport préconise également de créer un « corps spécifique de catégorie A propre à la CNDA » qui pourrait constituer une « vraie perspective de carrière » et fidéliser les rapporteurs[195]. Cette proposition, déjà présentée dans un rapport institutionnel de 2014[196], témoigne de l'attachement des acteurs institutionnels au double processus de rationalisation juridique et gestionnaire de la juridiction décrit dans le Chapitre 4 de ce rapport : c'est parce que « la confusion du rôle et du statut du rapporteur » est vue comme nuisant à la fois à « l'efficience de la juridiction » (argument gestionnaire) et à « la qualité des décisions rendues » (argument juridique) que la réforme de cette fonction est envisagée[197]. Cette vision contrevient cependant à la dynamique de restriction du rôle des rapporteurs, justement dans cette même optique de rationalisation juridique de la juridiction, dans laquelle la Cour s'est engagée cette dernière dizaine d'années.

Les rapporteurs ne restent cependant pas passifs face à ces contraintes : ils tentent de mettre en avant leur expertise et leur avis sur les dossiers en utilisant, s'appropriant, voire contournant ce cadre de leur activité. Par-là, ils participent bien au processus de production des décisions de justice.

Les rapporteurs, coproducteurs du droit d'asile

Les textes de loi régissant les fonctions des rapporteurs de la CNDA, tout comme les discours institutionnels portés sur ces professionnels de la justice, se veulent être clairs : ces acteurs sont là pour aider les membres des formations de jugement à instruire les affaires, sans que ce rôle n'ait d'incidence sur l'appréciation des dossiers. Dans un contexte de rationalisation juridique et gestionnaire des institutions judiciaires, et donc dans une recherche d'efficacité et d'efficience du processus de traitement des affaires[198], les magistrats sont de leur côté invités à « se recentrer sur

---

193 Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.

194 Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 71.

195 *Ibid.*, p. 72.

196 Jeanine Dubié et Arnaud Richard, *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, *Op. cit.*, p. 128.

197 Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 71.

198 Cécile Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *op. cit.* ; Cécile Vigour, « Nouveau référentiel gestionnaire ou nouveau modèle de justice ? Les réformes belges depuis 2013 », *op. cit.* ; Antoine Vauchez et Laurent Willemez, *La justice face à ses réformateurs, 1980-2006: entreprises de modernisation et logiques de résistances*. Paris : Presses universitaires de France, 2007.

[leur] cœur de métier, celui de décider après avoir écouté toutes les parties au litige »[199], et donc à déléguer toutes les tâches supposément annexes à la fonction de juge à leurs assistants. A la CNDA, c'est même une division stricte du travail qui a été instituée entre magistrats et rapporteurs : les magistrats y sont devenus des chefs d'équipe chargés de relire et de signer des décisions entièrement rédigées par ces derniers.

En envisageant le travail juridique comme un agencement d'interactions et d'infrastructures qui contribuent progressivement à la production du droit[200], cette distinction entre travail de décision et travail de préparation uniquement technique apparaît critiquable. C'est alors sur l'agencement pratique de la coproduction du travail sur les dossiers, entre magistrats, rapporteurs et autres acteurs de la chaîne judiciaire, que le regard se porte[201]. Il s'agit donc de s'intéresser aux multiples manières dont les rapporteurs agissent sur le droit et participent à la production des décisions, malgré leur position contrainte dans la chaîne judiciaire, depuis la pré-instruction des dossiers jusqu'au rendu des projets de décisions.

Les rapporteurs sont les principaux acteurs en charge de la « mise en texte »[202] des affaires : ils transforment des récits de vie en rapports puis en projets de décision qui les font entrer dans les catégories édictées par le droit d'asile. Ces actions d'écriture sont généralement vues par les professionnels de la justice – magistrats, acteurs institutionnels – comme un processus de transformation uniquement technique et n'impactant pas l'appréciation des litiges, notamment puisque les rapporteurs ne peuvent conclure les rapports. Mais ces derniers, s'ils portent effectivement de l'attention aux impératifs de neutralité et d'impartialité, sont nombreux à penser que l'instruction des dossiers laisse toujours transparaître leur avis sur les dossiers – et donc que l'interdiction des conclusions en 2014 n'a été qu'une proscription formelle. Pour Pierre, en effet, « n'importe qui qui entend le rapport est capable de dire si le rapporteur est favorable au dossier ou pas, clairement »[203]. Marianne, une autre rapporteure, détaille de quelle manière cette opinion est amenée à transparaître dans l'analyse :

> L'analyse en elle-même contient une forme de... Presque de prise de position, dans le sens où on va dire que ça ou ça ce n'est pas cohérent, ou tout a été cohérent. En vrai, c'est un peu implicite. En tout cas, moi, ma position est un peu implicite dans le sens... « Dans l'état, aujourd'hui, ce n'est pas cohérent », ou «dans l'état, aujourd'hui, je ne comprends pas pourquoi l'OFPRA a rejeté ». Donc c'est... Ou alors, «dans l'état, l'audience est indispensable pour clarifier les choses ». Je pense que ça ressort de l'analyse[204].

Les rapporteurs rédigent en effet les rapports non seulement de manière à résumer le récit de vie des requérants et à contextualiser celui-ci à l'aide d'éléments juridiques et géopolitiques ; ils aiguillent aussi la formation de jugement sur des points précis sur lesquels il pourrait être pertinent, selon eux, de questionner les requérants lors de l'audience. Par-là, les rapporteurs transmettent leur avis concernant les dossiers : scepticisme au sujet de certains pans flous des

---

199 Ministère de la justice. *Discours d'Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Présentation à la presse du Plan d'action issu des Etats généraux de la Justice*. 2023. En ligne : https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/conference-presse-etats-generaux-justice [consulté le 16 février 2025].

200 Vincent-Antoine Chappe, Romain Juston-Morival et Olivier Leclerc, « Faire preuve : pour une analyse pragmatique de l'activité probatoire », *Droit et société*. 2022, vol.110 nº 1. p. 7-20.

201 Susan Leigh Star, « L'ethnographie des infrastructures », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, traduit par Tiziana Beltrame et Ashveen Peerbaye. 4 décembre 2018 nº 35. p. 187-206.

202 Jean-Marc Weller, *Fabriquer des actes d'État : une ethnographie du travail bureaucratique, op. cit.*

203 Pierre, rapporteur, 2022.

204 Marianne, rapporteure, 2023.

récits de vie, ou au contraire tentatives de diriger les questions de la formation de jugement sur les aspects qui leur semblent décisifs pour l'annulation éventuelle de la décision de l'OFPRA. Ces aiguillages prennent la forme de phrases invitant les requérants à détailler certains sujets, qui sont lues à l'oral en audience ; mais aussi d'ajouts écrits en italique qui sont destinés uniquement aux juges et ne sont pas lus lors de l'audience. Une rapporteure décrit comment elle construit cet assemblage d'informations dédiées à des publics différents : « je vais te dire par exemple "il faudra qu'il revienne sur l'assassinat de son père" et, en italique, tu auras marqué "son père a été assassiné en 2013 et en 2015 ???", avec plein de points d'interrogation »[205]. Écrire certaines informations en italique ou en notes de bas de page permet également de transmettre à la formation de jugement des informations jugées trop délicates à donner à l'oral (comme des sévices subis par les requérants), arrivées après la date de clôture de l'instruction, ou entendues lors d'audiences précédentes dans le cas de réexamens (la procédure étant écrite, ces informations ne peuvent formellement être utilisées)[206].

De nombreux rapporteurs semblent chercher, dans la manière dont ils écrivent leurs rapports, à mettre en avant les éléments les plus solides des affaires, afin de donner une chance aux requérants que la décision de rejet de leur demande d'asile par l'OFPRA soit annulée. Justine, par exemple, affirme qu' « on fait le maximum pour essayer toujours de trouver un petit… Enfin en tout cas dans notre chambre on essaie de gratter pour trouver toujours un petit truc bien, genre "oui quand même sur ça elle a été cohérente, elle a été crédible", voilà… »[207]. Les relations entretenues avec les membres des formations de jugement jouent également un rôle notable, et les rapporteurs semblent à cette fin utiliser de manière consciente les connaissances qu'ils ont emmagasinées sur les juges. Justine déclare ainsi:

> [Faire] de la psychologie des juges, parce qu'on finit par les connaître, et c'est terrible mais des fois par exemple on va rédiger notre rapport, il y a des juges qui fonctionnent beaucoup à la psychologie inversée, donc si tu rédiges un rapport un peu à charge ils vont se dire « ok bah on protège ! », tu vois… et inversement il y en a qui vont te suivre à mort parce qu'ils ont pas assez bossé le dossier et du coup ils te font confiance [208].

Ces connaissances que les rapporteurs rassemblent sur les membres des formations de jugement, et inversement, semblent également avoir un impact fort sur la capacité des rapporteurs à intervenir lors des audiences et des délibérés. Marianne affirme que:

> En règle générale, les formations de jugement que je rencontre régulièrement dans ma chambre, ça se passe plutôt bien, je peux donner mon avis. Et en fait, c'est un truc aussi à l'habitude, en réalité, ils savent, et j'ai déjà eu la remarque, « oui, vous, madame la rapporteure, vous aimez donner votre avis», enfin, genre, on va dire, c'est su de moi[209].

Ce sont donc les relations qui se construisent progressivement entre les juges et les rapporteurs qui permettent à ces derniers de faire valoir leurs connaissances sur les affaires. Les positions respectives des acteurs, et les autorisations et interdictions formelles qui régissent leur activité, ne suffisent en effet pas à déterminer leur rôle dans la production du droit d'asile : c'est la manière dont ces positions et possibilités formelles se déploient au cours des interactions, et dont elles

[205] Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.
[206] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[207] Justine, rapporteure, 2023.
[208] *Ibid.*
[209] Marianne, rapporteure, 2023.

interagissent avec le cadre de l'action, qui influent sur ce rôle. Les règles ne constituent en effet pas des contraintes absolues et figées déterminant à elles seules l'issue des échanges : outre qu'elles peuvent contenir en elles-mêmes des « passes du droit »[210] qui ouvrent des possibilités d'action aux acteurs, les relations que ces derniers entretiennent entre eux, dans le cadre de situations d'action qui sont interactives et dynamiques, leur donnent plus ou moins de marge de manœuvre pour jouer avec, actualiser et construire ces règles[211]. À la CNDA, les rapporteurs en poste depuis de nombreuses années – qui ont donc eu le temps d'apprendre à connaître certains membres des formations de jugement, et sont davantage vus par ces derniers comme des experts des affaires – semblent avoir davantage de possibilités de prendre la parole lors des audiences, même pendant les débats contradictoires, et de participer aux délibérés aux côtés des juges[212].

Outre cette connaissance des juges qui permet aux rapporteurs de prévoir, dans une certaine mesure, avec lesquels ils pourront tenter d'intervenir lors des audiences et délibérés, ces acteurs engagent également une réflexion sur les types de commentaires qu'il est possible de faire, et sur la manière de les amener, pour que leur parole ne soit pas rejetée. Plusieurs rapporteurs interviewés font ainsi une distinction entre les circonstances dans lesquelles il leur est légitime d'intervenir – pour demander des précisions sur les motivations à écrire dans la décision, ou pour rappeler des éléments juridiques ou de fait – et d'autres où ce n'est pas le cas : « On n'a pas le droit de dire "moi je pense que le dossier est bon ou le dossier n'est pas bon" »[213]. Intervenir pendant le délibéré en se cantonnant à ce type de rappels ou précisions jugés « objectifs » peut alors constituer une manière implicite de montrer leur désaccord avec les échanges en cours. Comme le dialogue suivant l'illustre, en amenant la formation de jugement à approfondir leurs arguments de droit et de fait, ces interventions, considérées plus légitimes par les membres de la formation de jugement, peuvent également jouer un rôle sur l'issue du délibéré :

> Rapporteur 3 : C'est un peu le bouclier, justement. Moi je dis « Je sais pas comment rédiger pour le projet de décision…» (rires)
> Rapporteur 1 : Moi, je fais la bête. Et... Non mais c'est vrai, pour des vieux messieurs, c'est ce qui marche, on dit qu'on ne comprend pas comment on peut rédiger et tout, et ça leur fait ressortir l'absurdité de ce qu'ils sont en train de raconter, des fois, des fois. C'est des tentatives. Et comme ils vont pas prendre la plume, au bout d'un moment, si on sait pas comment rédiger, voilà. Personne ne va rédiger à notre place.
> Rapporteur 2 : Oui, ils ont traduit parfois des postures de principe en arguments juridiques, donc des fois, c'est bien aussi de leur demander « du coup moi je note quoi dans la décision?» Oui c'est vrai que c'est une technique à chaque fois... pour leur demander d'avoir une...
> Rapporteur 1 : Oui voilà parce que c'est toujours un jeu... Il faut toujours préserver leur égo, parce que... Il y a une sorte de hiérarchie quand même qui est très présente[214].

Par ces questions et commentaires vus comme plus neutres car portant sur des aspects jugés techniques de la rédaction des décisions, les rapporteurs tentent à la fois d'influer sur la direction prise par les membres des formations de jugement sur les dossiers et de simplifier leur travail de rédaction des projets de jugement. C'est en effet ensuite aux rapporteurs de faire, lors de cette

[210] Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*. 1996, vol.32 n° 1. p. 51-73.
[211] Pierre Lascoumes et Evelyne Serverin, « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et société*. 1988, vol.9 n° 1. p. 165-187.
[212] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[213] Simon, rapporteur, 2022.
[214] Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.

phrase de rédaction, un travail de mise en concordance des récits des requérants avec des solutions qui leur sont imposées par les juges. Lorsque les rapporteurs ne sont pas en accord avec ces solutions, notamment parce qu'ils trouvent qu'elles ne sont pas fondées en droit, la rédaction des décisions devient un exercice de façonnage, voire d'invention pour reprendre un terme utilisé par une rapporteure[215], pour faire « rentrer » les affaires dans les catégories juridiques choisies par les formations de jugement. C'est ainsi à travers de multiples moments d'incertitude sur la manière de qualifier les faits en droit, sur l'opportunité de mentionner certains pans des récits des requérants ou non, sur la possibilité d'influer sur ce que les formations de jugement pensent d'un dossier ou d'un élément d'une affaire, que les rapporteurs participent à construire le droit d'asile[216].

Les rapporteurs de la CNDA n'ont pas uniquement la charge de rédiger les projets de décision des dossiers ayant fait l'objet d'une audience : ils sont également les rédacteurs des ordonnances de rejet. Là aussi, ils sont coproducteurs du droit d'asile, notamment à travers les demandes de remise en audience des dossiers qu'ils ont la possibilité d'effectuer auprès des magistrats. Ces remises en audience reviennent à donner une seconde chance aux dossiers sélectionnés, qui rejoindront le circuit des audiences au même titre que les dossiers audiencés dès leur arrivée au sein de la juridiction. Ces propositions d'audiencement se font de manière informelle : les rapporteurs envoient des mails aux magistrats, dans lesquels ils détaillent librement les arguments qui les poussent à demander la remise en audience de chaque dossier. Analysons la manière dont Maxence, un rapporteur, fait ces demandes de remise en audience :

> Pour les dossiers qu'il veut proposer en audience, Maxence explique qu'il écrit généralement un mini-résumé dans son mail pour le magistrat référent, en 4 phrases, avec des tirets. Il prend l'exemple du dernier dossier qu'il a traité, dans lequel le requérant, un enfant de deux ans, est né en France après le rejet de la demande d'asile de ses parents ; ses parents n'ont donc pas réalisé d'entretien à l'OFPRA spécifiquement au sujet des craintes de leur enfant – ce qui peut justifier une remise du dossier en audience selon Maxence. Il précise qu'il a écrit la demande de remise en audience « avec des pincettes ». D'abord, il a pensé indiquer que le rejet initial de ce dossier de l'enfant par l'OFPRA était « apparemment contradictoire avec la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la CNDA n°XXX ». Mais après avoir cherché davantage de détails sur cette jurisprudence, il n'est pas arrivé à la retrouver, et le terme « apparemment » lui a donc semblé trop vague. Il se souvient l'avoir alors remplacé par « dispense d'entretien hors les cas prévus ». Il spécifie que « chaque rapporteur fait différemment », qu'« il y en a qui font des pavés », et qu'« heureusement, la procédure n'est pas rigide sur ça ». Il mentionne le fait que les magistrats ont « une politique du chiffre en tête », et sont donc souvent réticents à remettre des dossiers en audience. En conséquence, il ajoute : « quand je vois que j'ai 6 ou 7 demandes de remise en audiencement [sur une dizaine], j'envoie pas tout en même temps ; déjà parce que je ne traite pas tout en même temps, et en plus, il est vrai, pour ne pas faire d'effet de masse, je l'admets… »[217].

À travers ce cas, il est possible de voir comment les rapporteurs agissent sur les dossiers et participent à la production du droit d'asile : en sélectionnant les dossiers les plus solides et dont

[215] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[216] Jean-Marc Weller, « Comment décrire ce qu'on ne voit pas ? Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail », *Sociologie du Travail*. juillet 2011, vol.53 n° 3. p. 349-368. ; Jean-Marc Weller, *Fabriquer des actes d'État : une ethnographie du travail bureaucratique*, *op. cit.*
[217] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.

les magistrats sont les plus susceptible d'accepter la remise en audience, en choisissant certains mots et pas d'autres dans les mails de demande, et en portant attention à la manière dont ils transmettent leurs propositions aux magistrats. C'est à la fois une connaissance de la jurisprudence, de l'infrastructure du droit – les arrangements sociotechniques qui fonctionnent en réseau avec les professionnels de la justice et permettent à ces derniers de coordonner leur activité de travail[218] – et des idiosyncrasies de chaque magistrat qui permettent aux rapporteurs d'influer sur le traitement des dossiers. Ces professionnels participent ainsi bien à la construction des décisions de justice de la CNDA. Deux autres acteurs ne détenant formellement pas de pouvoir de décision sur les affaires jouent également un grand rôle : le CEREDOC, qui apporte des connaissances et des avis géopolitiques et juridiques sur les affaires, et les chefs de chambre, qui relisent les décisions et sont des interlocuteurs quotidiens des rapporteurs concernant leurs interrogations sur les affaires.

Ce rôle dans la production du droit d'asile reste cependant invisibilisé, et le travail des rapporteurs est souvent présenté comme une action uniquement technique de mise en forme d'informations qui sont « déjà là » dans les dossiers. Cette posture hybride et contrainte, les rapporteurs doivent la tenir dans le cadre d'une activité qu'ils conçoivent comme étant sous tension du fait d'une charge de travail et d'une charge émotionnelle élevée, qui impacte leur rapport à leur travail, et qu'ils tentent de contester collectivement.

Le rapport au travail des rapporteurs. Comment s'accommoder d'une activité sous tension

Critiquer une charge de travail élevée

> Enquêtrice : et si on autorise à nouveau les rapporteurs de conclure, toi ça te plairait ou pas ?
> Justine : Ben je pense que oui, mais à ce moment-là il faudrait vraiment prendre en compte le reste, à savoir la charge de travail qui est la nôtre aujourd'hui et qui est vraiment, enfin, trop ! Vraiment trop. Parce que là vraiment on fait du travail à la chaîne, on fait des rapports à la chaîne, et comme on doit aussi écrire les jugements derrière une fois que l'audience est passée, le lendemain on doit écrire les jugements, du coup on est tout le temps en train de faire quelque chose, mais ça va trop vite, enfin faire 3 rapports par jour c'est… C'est traiter 3 histoires humaines avec beaucoup de complexité et de trucs très spécifiques beaucoup trop vite, vraiment, donc si on devait conclure je trouve qu'on devrait être placés dans les conditions de le faire, enfin en connaissance de cause, quoi… Parce que je critique beaucoup les magistrats qui survolent et cetera, mais parfois ça nous arrive aussi, tout simplement parce qu'on n'a pas le temps, et que ben il faut que l'audience passe, enfin il faut que les affaires passent, pour des questions de stock, d'écoulement des dossiers, de machin… Ça c'est des consignes très claires qu'on a, qu'il faut vraiment vider les stocks… Enfin vider les stocks, on pourra jamais les vider, mais vraiment aller vite, toujours plus vite…[219]

Justine témoigne ici d'une difficulté majeure qu'elle rencontre à la CNDA : la pression temporelle qui dirige son activité. Comme elle, la grande majorité des rapporteurs rencontrés font part de leur charge de travail et de l'impératif de célérité institué par la direction de la Cour comme étant les principaux griefs à apporter vis-à-vis de la manière dont leur travail est organisé. Ils ont ainsi

[218] Geoffrey Bowker et Susan Leigh Star, *Arranger les choses : des conséquences de la classification*, traduit par Vincent Cardon, Eric Dagiral et Ashveen Peerbaye, Paris : Éditions de l'EHESS, 2023., p. 18.
[219] Justine, rapporteure, 2023.

l'impression de ne pas pouvoir maîtriser un rythme de travail qu'ils trouvent « effréné » et qui les maintient « toujours un peu dans le rush »[220].

Les rapporteurs ont en effet pour tâche d'étudier les dossiers dans un contexte de « mise en crise »[221] de l'asile, qui se traduit, comme le montre le Chapitre 4, par une routine de crise à la CNDA et qui accentue au sein de cette juridiction le processus de rationalisation juridique et gestionnaire plus largement à l'œuvre dans les institutions judiciaires françaises[222]. Ce cadre dans lequel s'effectue le traitement des demandes d'asile au sein de la CNDA se traduit par des délais de jugement fixés par le législateur, qui constituent l'indicateur d'activité phare de la juridiction. Ces délais globaux se déclinent, pour les rapporteurs, par une suite d'échéances qui scandent leur travail quotidien et leur donnent le sentiment de faire un « travail à la chaîne »[223]. Ces acteurs doivent en effet pré-instruire les dossiers à l'avance pour que les convocations puissent être envoyées aux requérants trente jours avant l'audience, rendre leurs rapports à la formation de jugement au plus tard la veille de l'audience, et rédiger les décisions dans un laps de temps d'une semaine après l'audience (ou 48 heures dans le cas des audiences à juge unique), cette suite de cycles de travail étant entrecoupée de moments de préparation (pré-instruction et confection des plannings) dédiés aux audiences plus lointaines. Toujours selon Justine, « il y a plein de manières de faire des rapports et des décisions, mais il y en a pas beaucoup qui plaisent, donc enfin voilà, bien rédiger, être efficace, respecter les délais… Les délais c'est vraiment super important […] »[224]. Cette rapporteure montre ainsi à quel point la question des temporalités[225] et le respect des délais constituent des pertinences pour son travail.

Ce contexte de pression temporelle se traduit également, dans l'activité quotidienne des rapporteurs, par une attention donnée à un second paramètre qui structure leur travail : la norme annuelle de dossiers qu'ils ont à traiter. Celle-ci est fixée par la direction de la Cour à 325 dossiers par an, soit environ deux audiences et demie par mois. Le respect de cette norme semble nécessiter un travail intense si l'on veut s'en acquitter tout en respectant les délais : de nombreux rapporteurs, lors du terrain d'enquête, ont témoigné de leur inquiétude vis-à-vis de sa complétion ; ils travaillent également souvent les soirs et week-ends afin de l'atteindre. Cette norme constitue l'horizon principal structurant l'activité des rapporteurs : c'est en fonction d'elle que ces derniers organisent leur travail de l'année, le nombre d'audiences sur lesquelles ils doivent se positionner, et en conséquence le nombre de dossiers qu'ils ont à traiter au quotidien.

Céline, une rapporteure, témoigne de l'importance qu'elle donne à cette norme alors qu'elle discute avec un collègue de la lourdeur de sa charge de travail actuelle :

> Céline : « en décembre ça va être compliqué là pour moi… Parce que non seulement j'ai les deux audiences et demi habituelles, mais j'ai aussi une AJUR [audience à juge unique à enrôlement rapide], et 2 séances d'ordonnances pour compenser les rôles incomplets…

[220] Pierre, rapporteur, 2022.
[221] Sara Angeli Aguiton, Lydie Cabane et Lise Cornilleau, « Politiques de la « mise en crise » », *Critique internationale*. 29 octobre 2019, N° 85 nº 4. p. 9-21.
[222] Antoine Vauchez et Laurent Willemez, *La justice face à ses réformateurs, 1980-2006: entreprises de modernisation et logiques de résistances*, *op. cit.*
[223] Justine, rapporteure, 2023.
[224] *Ibid.*
[225] Claude Dubar, « Du temps aux temporalités : pour une conceptualisation multidisciplinaire », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*. 18 décembre 2014 nº 20. En ligne : http://journals.openedition.org/temporalites/2942 [consulté le 19 mars 2025].

> Son collègue : Oui, c'est nouveau, à partir du mois de décembre là on va avoir cette possibilité. C'est sur la base du volontariat, mais après oui effectivement c'est du volontariat forcé parce qu'il faut bien faire sa norme, au bout du compte… Ça fait quelques années que les rôles sont incomplets, jusqu'à maintenant ils attendaient plutôt de voir, et ils ne pénalisaient pas si on n'avait pas fait notre norme ; mais là apparemment ils vont être un peu plus stricts.
> Céline : Oui parce que la norme est calculée sur une année entre septembre et août ; mais si on n'en fait pas assez au début de l'année, après on se retrouve à ne pas pouvoir prendre de vacances en juillet et août, parce qu'il faut récupérer… Mais c'est sûr que là en décembre j'ai 5 ou 6 échéances en tout, je ne sais pas comment je vais faire pour ne pas faire d'erreurs, confondre, à un moment ou à un autre…[226].

L'imposition de cette norme jugée élevée par la plupart des rapporteurs est d'autant plus critiquée par certains d'entre eux que ces derniers lient directement la charge de travail qui en résulte avec la rationalisation gestionnaire de la juridiction. Ania, par exemple, regrette ainsi d'entrer dans « cet esprit du chiffre, où nous on doit faire notre norme, on doit remplir notre norme, mais… Et on en oublie un petit peu pourquoi on est là et… Et que derrière ces chiffres ben il y a des personnes en fait, et que c'est pas juste, voilà c'est pas juste un dossier… »[227]. De nombreux rapporteurs se placent en effet dans une posture critique vis-à-vis de l'impératif de célérité qui cadre leur activité et contraint leur capacité à traiter les dossiers autant en profondeur qu'ils le souhaiteraient, que ce soit au stade de la pré-instruction ou de la rédaction des rapports et des décisions, comme cet extrait de l'entretien collectif le montre :
Rapporteur 4 : Il y a des fois où c'est pas terrible, que ce soit l'instruction ou la décision. On n'est pas forcément fiers de nous, mais il faut tellement enchaîner qu'on a même pas le temps de s'appesantir dessus et je sais que ça plait pas à tout le monde.
Rapporteur 1 : Il y a un sentiment de culpabilité quand t'arrives à l'audience et que tu te dis, « j'ai pas eu le temps d'aller creuser plus alors que peut-être j'aurais pu trouver le truc… ».

Ce verbatim laisse apparaître l'influence de la pression temporelle sur la production du droit d'asile : le temps dont les rapporteurs disposent pour instruire les dossiers impacte la quantité d'informations en faveur des affaires qu'ils pourront potentiellement trouver. Écrire les rapports et les projets de décision, écrire le droit, est donc une activité contrainte par des facteurs extérieurs à la réflexion juridique ou géopolitique mais qui déterminent tout autant l'issue des affaires. Cette charge de travail jugée intense, et en conséquence la difficulté de traiter les dossiers d'une manière qui convienne aux rapporteurs, constitue même un des arguments mis en avant par ceux d'entre ces acteurs souhaitant démissionner, ou l'ayant fait, pour expliquer leur choix.

Ici non plus, les rapporteurs ne restent pas passifs face à cette position contrainte dans l'étude des dossiers. Au contraire, ils mettent en œuvre un travail d'accordage de ce cadre de leur activité avec les situations qu'ils rencontrent – le cadre structurant alors dans quelle mesure il leur est possible de s'accommoder[228]. Afin de ne pas subir de pression temporelle de la part d'autres acteurs de la CNDA, et notamment des présidents de formation de jugement, les rapporteurs portent ainsi attention à la longueur de la lecture de leurs rapports en audience, et travaillent même sur ces rapports en fonction des présidents, en faisant des analyses moins longues lorsqu'ils vont en audience avec des présidents plus stricts sur la gestion du temps[229]. Une

[226] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[227] Ania, rapporteure, 2023.
[228] Jérôme Aust, « Négocier avec le droit, négocier autour du droit.: Une analyse de la mobilisation du droit dans la négociation des politiques contractuelles », *Droit et société*. 2009, n°71 nº 1. p. 181. ; Jean-Marc Weller, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris : Desclée de Brouwer, 1999**,** p. 80, 128.
[229] Nathalie, rapporteure, 2020. ; Paul, rapporteur, 2020 ; Agathe, rapporteure, 2020.

seconde manière par laquelle les rapporteurs tentent de concilier la contrainte matérielle de célérité qui pèse sur eux avec une certaine qualité dans leur pratique professionnelle consiste à faire des choix entre les dossiers qu'ils ont à traiter. Les rapporteurs sont en effet conscients de ne pas avoir assez de temps pour instruire tous les dossiers d'une audience autant qu'ils le voudraient. Ils réalisent donc un « tri des dossiers [qui ont] leur chance »[230], c'est-à-dire dont la décision de l'OFPRA serait susceptible d'être annulée avec une instruction poussée des affaires, et concentrer leurs efforts sur ces dossiers. A travers ces pratiques d'ajustement mises en place par les rapporteurs, on voit comment l'impératif de célérité du processus judiciaire, qui s'inscrit dans un contexte de rationalisation juridique et gestionnaire des juridictions, se traduit en pratique dans l'activité d'écriture et de transformation des affaires en décisions de justice.

Les rapporteurs ne restent pas non plus isolés face à cette pression temporelle et aux souffrances que celle-ci occasionne dans leur travail : ils s'organisent collectivement pour tenter de remettre en question le cadre matériel de leur activité.

Contester collectivement le cadre de l'activité

> J'ai de la chance, je suis dans la chambre [du président X]… Ta vie à la Cour elle dépend beaucoup de la chambre dans laquelle tu es ![231]

Pour ce rapporteur, chaque segment de la partie juridictionnelle de la CNDA – chaque chambre – semble déterminer fortement l'expérience de travail au sein de cette juridiction. Les chambres sont effectivement des structures « très largement autonomes », qui « s'organise[nt] elle[s]-même[s] », selon un magistrat de la Cour[232]. Cette autonomie découle en partie le résultat de l'indépendance et de la liberté d'organisation qui caractérisent l'éthos des magistrats, ici des présidents de chambre[233]. Cette atomisation[234] de l'organisation de la Cour est effectivement une source de variation des pratiques et des charges de travail entre les rapporteurs affiliés à des chambres différentes : d'une chambre à l'autre peuvent différer le nombre de décharges données aux rapporteurs pour les gros dossiers, la méthode instituée pour décider du roulement de certaines tâches (ordonnances, remplacements de collègues absents), la date de rendu des rapports aux formations de jugement (combien de jours avant les audiences), ou encore la relecture des projets de décision par le chef et le président de chambre (le type de retours faits ; quels projets de décision le chef de chambre décide de relire). L'organisation du travail des rapporteurs n'est cependant pas uniquement dépendante de ces pratiques décidées ou construites progressivement au sein de chacune des chambres : les délais et la norme, ces deux dispositifs qui cadrent fortement le travail de ces acteurs, sont décidés au niveau de la juridiction entière. Au-delà de cet « effet chambre »[235] résultant de l'autonomie relative de ces structures locales, les rapporteurs considèrent bien également la juridiction entière comme une structure pertinente d'action, et parviennent à s'envisager comme un collectif, comme le montrent les différentes périodes de mobilisation collective dans lesquelles ils se sont engagés.

---

230 Nathalie, rapporteure, *ibid.*

231 Diane Gattet, Journal de terrain, 2021.

232 Fabien, président, 2020.

233 Werner Ackermann et Benoît Bastard, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993, p. 16. ; Rémi Lenoir, « Le sociologue et les magistrats. Entretiens sur la mise en détention provisoire », *Genèses*. 1996, vol.22 n° 1. p. 130-145.

234 Ackermann et Bastard, *ibid.*, p. 11.

235 Pour reprendre la terminologie d' « effet cabinet » d'Anne Paillet et Delphine Serre dans leur étude du travail des juges des enfants. *D'un juge à l'autre. Les variations de pratiques de travail chez les juges des enfants*. Ministère de la justice, Mission de recherche Droit et Justice, 2013.

Ainsi, en 2010, après que leur charge de travail ait été augmentée par la direction de la Cour, les rapporteurs et les secrétaires d'audience ont fait grève, « une première dans l'histoire du Conseil d'Etat »[236]. Des mobilisations importantes ont ensuite notamment eu lieu en 2015 et 2018, à l'appel des syndicats de la CNDA – le SIPCE (Syndicat des personnels de la Cour nationale du droit d'asile), la FO (Force ouvrière) et la CGT (Confédération générale du travail) – qui dénonçaient la charge excessive de dossiers et l'impossibilité de traiter les recours correctement[237]. La grève de 2018, « inédite et d'ampleur » selon un communiqué de presse de ces syndicats, a duré 28 jours du côté des agents de la juridiction, pendant que les avocats intervenant près de la CNDA ont fait grève durant trois mois[238]. D'autres mobilisations ont également eu lieu par la suite, entre autres lors de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », visant à transformer en profondeur le fonctionnement de la CNDA, en novembre et décembre 2023[239]. Ces grèves montrent qu'il existe « une certaine conscience collective » parmi les agents de la juridiction[240].

En 2015, la mobilisation a donné lieu à une baisse de la norme des rapporteurs, qui est passée de 372 à 325 dossiers par an[241]. Cette diminution n'est cependant pas considérée comme suffisante par les organisations syndicales de rapporteurs, qui continuent à militer pour une baisse supplémentaire, bien que la direction de la Cour « refus[e] catégoriquement de baisser la norme »[242]. C'est que selon plusieurs rapporteurs en poste à la CNDA depuis une dizaine d'années, la réflexion sur la charge de travail devrait également prendre en compte l'aspect qualitatif des tâches à effectuer sur chaque dossier. En effet, ces agents n'ont pas seulement le sentiment de faire un travail intense, mais ressentent également une intensification de ce travail, qui vient contrebalancer cette baisse de la norme. Maxence décrit cette impression :

> Il y a […] beaucoup plus de technicité, il y a eu la préinstruction qui s'est rajoutée avec le SCE [service central d'enrôlement], c'est quand même du temps aussi un petit peu en plus... En fait, voilà, il y a beaucoup de petites choses comme ça qui se sont développées, et qui ont été dans... En fait ont rogné un peu le temps d'instruction, finalement. Ou alors, effectivement, l'instruction devient plus imposante par ces éléments qui se sont rajoutés dans les dossiers, justement [243].

Outre cette tâche supplémentaire de la pré-instruction, c'est notamment l'augmentation des exigences de rédaction, et donc du travail à fournir sur chaque dossier, qui est mise en avant par ces rapporteurs : du fait de la dynamique de rationalisation juridique de la juridiction, les

---

236 Sylvain Malcorps, *La Cour nationale du droit d'asile en grève pour ne pas « craquer »*. 2010. En ligne : https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-politique/20101022.RUE9113/la-cour-nationale-du-droit-d-asile-en-greve-pour-ne-pas-craquer.html [consulté le 20 mars 2025].

237 Maryline Beaumard, « La Cour nationale du droit d'asile se met en grève », *Le Monde*. 4 février 2015. En ligne : http://www.coordination-urgence-migrants.org/medias/files/le-monde-4-fevrier-2015-cnda-greve.pdf [consulté le 20 mars 2025]. ; Maryline Beaumard, « A la Cour nationale du droit d'asile, une grève contre la future loi immigration », *Le Monde*. 13 février 2018. En ligne : https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/02/13/a-la-cour-nationale-du-droit-d-asile-une-greve-contre-la-future-loi-immigration_5256272_3224.html [consulté le 20 mars 2025].

238 CGT CE-CNDA et SIPCE, « Préavis de grève à la cour nationale du droit d'asile (CNDA) le mercredi 29 novembre », Communiqué de presse, 27 novembre 2023. En ligne : https://www.cgtetat.fr/IMG/pdf/2023_11_27_communique_de_presse-preavis_de_greve.pdf [consulté le 20 mars 2025] ; Adrien, avocat, 2020.

239 *Ibid.*

240 Carolina Kobelinsky et Didier Fassin, « Comment on juge l'asile: L'institution comme agent moral », *Revue française de sociologie*. 2012, vol.53 nº 4. p. 657. En ligne : http://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-1-2012-4-page-657.htm [consulté le 20 mars 2025].

241 Maryline Beaumard, « La Cour nationale du droit d'asile se met en grève ». *Op. cit.*

242 Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.

243 Maxence, rapporteur, 2023.

exigences rédactionnelles des décisions ont été relevées et ces dernières se sont fortement étoffées[244]. La création des audiences à juge unique en 2015 et l'augmentation, en proportion, du nombre de dossiers traités par ordonnance ont également participé à ce sentiment d'intensification du travail des rapporteurs, les dossiers jugés les plus faciles et rapides à traiter disparaissant progressivement des rôles des audiences collégiales. C'est ainsi un travail toujours intense, voire davantage, qui est décrit par ces rapporteurs malgré la baisse de la norme de 2015.

Dans les revendications émises par les syndicats d'agents de la CNDA lors des périodes de mobilisation, deux sujets sont toujours liés : les conditions de travail au sein de la juridiction, et le contexte politique structurant l'organisation du travail à la Cour et l'instruction des dossiers de demande d'asile. La connexité entre ces deux types d'arguments est déjà réalisée afin de donner davantage de poids à leurs revendications : selon un membre d'un syndicat de la CNDA, « si nous on va porter un message sur nos conditions de travail, là [en novembre 2023] on a une fenêtre, c'est le moment de le faire, avec la loi immigration »[245]. Mais c'est même la conception de la justice mise en avant par ces acteurs qui lie ces deux arguments : afin de garantir « un service public de qualité pour les demandeurs d'asile », il est jugé nécessaire à la fois d'améliorer le cadre matériel de l'activité des rapporteurs et secrétaires, notamment en baissant leur charge de travail, et de mettre fin à la « politique du chiffre » qui « fait primer le raccourcissement des délais de jugement sur la qualité de l'instruction des demandes et des décisions rendues »[246]. Les syndicats d'agents de la CNDA s'inscrivent donc dans une opposition à la « mise en crise »[247] de l'asile ainsi qu'à la rationalisation gestionnaire de la juridiction, et rattachent directement à ces dynamiques leurs conditions de travail jugées délétères.

Les critiques concernant le cadre de l'activité des rapporteurs portent en outre sur le type d'emploi qui leur est proposé : la moitié (52% en 2023) des rapporteurs sont en CDD transformables en CDI à l'issue d'une période totale de 6 ans[248]. La proportion de contractuels était montée à 71% en 2018, période durant laquelle – dans un contexte de discours de « crise des migrants » suite à l'augmentation de la demande d'asile en France et en Europe en 2015 et 2016 – la durée des contrats a en outre été abaissée, au lieu des trois ou deux ans habituels, à un an[249]. Cette durée courte des contrats et cette forte proportion de contractuels est critiquée par les rapporteurs pour l'instabilité professionnelle qu'elle procure. Les syndicats de rapporteurs réclament donc la remise en place des concours de titularisation internes qui ont été organisés à plusieurs reprises dans la seconde moitié des années 2010 et jusqu'en 2021[250]. L'« instabilité professionnelle » que vivent les rapporteurs du fait de cette politique d'emploi, pour reprendre le terme utilisé par la rapporteure Marianne[251], participe à alimenter un turn-over important chez ces acteurs, qui partent souvent après deux ans en poste. Arrivés au bout des six ans de CDD, ils ne sont en effet pas assurés de se voir proposer un CDI, puisque la juridiction dispose d'un nombre capé de CDI à offrir.

---

[244] *Ibid.* ; Paul, rapporteur, 2020.
[245] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[246] CGT CE-CNDA et SIPCE, « Préavis de grève à la cour nationale du droit d'asile (CNDA) le mercredi 29 novembre », *op. cit.*
[247] Angeli Aguiton, Cabane et Corinilleau, *op. cit.*
[248] Cour Nationale du Droit d'Asile. *Rapports d'activité 2023*. *Op. cit.*, p. 23.
[249] Ania, rapporteure, 2023. ; COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE. *Rapport d'activité 2018*., p. 22.
[250] CGT CE-CNDA et SIPCE, « Préavis de grève à la cour nationale du droit d'asile (CNDA) le mercredi 29 novembre », *op. cit.* ; Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile : une juridiction qui s'adapte sans cesse aux « chaos du monde », Op. cit.,* p. 32.
[251] Marianne, rapporteure, 2023.

Ce sont ainsi des mobilisations portant à la fois sur les conditions, la politique d'emploi et le but de leur travail dans lesquelles s'engagent les rapporteurs de la CNDA et par lesquelles ils tentent d'influer sur le cadre matériel de leur activité.

Gérer la charge émotionnelle du travail

Chez les rapporteurs, la charge de travail ne constitue pas la seule source de tensions et de souffrance au travail : la charge émotionnelle de leur activité – pour employer un terme utilisé par certains rapporteurs eux-mêmes[252] – est également un sujet très présent dans les discours de ces acteurs. Ceux-ci ont en effet à traiter au quotidien des récits de vie empreints de violences, et assistent à la remémoration et à la description de ces violences lors des audiences. Les émotions procurées par ces récits font ainsi partie intégrante du travail des rapporteurs. Plus que ça, celles-ci sont fréquemment mobilisées par ces acteurs pour exprimer leur avis sur les dossiers, comme l'échange suivant entre deux rapporteures en témoigne :

> Victoria sort d'audience – il est 17h45. Elle parle d'une des affaires qu'elle avait à traiter, un dossier guinéen dans lequel le requérant demandait l'asile du fait de son homosexualité. Elle donne ses impressions sur cette personne : « Il était vraiment sincère… Il racontait qu'il s'était vraiment persuadé qu'il aimait sa femme, pendant 20 ans… Il était trop touchant, ce petit monsieur… Ça faisait longtemps que je n'avais pas eu d'affaire homosexuelle, mais ça fait longtemps aussi que je n'avais pas eu d'affaire aussi claire… Et en français en plus… » Une de ses collègues, à qui elle s'adresse, lui demande : « il a pleuré ? ». Victoria lui répond : « oui, pendant la plaidoirie, il a pleuré… Et c'est moi qui leur ai ouvert la porte pour les faire sortir, et je crois qu'il s'est effondré en sortant de la salle… Mais je n'ai pas trop cherché à regarder parce que j'étais moi-même pas très bien… [253].

Ici, Victoria semble accorder beaucoup d'importance aux émotions ressenties et montrées par le requérant lors de l'audience, ainsi qu'aux émotions que cette interaction lui a fait ressentir. Ce poids qu'elle leur donne provient en partie du critère qui permet aux rapporteurs et aux membres des formations de jugement de se former un avis sur les dossiers : la crédibilité de ces derniers. Puisque la véracité des récits des demandeurs d'asile est impossible à prouver en l'absence de preuves matérielles, c'est en effet le critère de la crédibilité des demandes qui structure l'examen des demandes d'asile[254]. « Catégorie quasi-juridique », la crédibilité est une notion flexible servant à la fois à décrire la solidité globale d'une demande d'asile et attestant de l'admissibilité au rang de preuve de déclarations spécifiques des requérants[255]. C'est notamment la cohérence et la plausibilité de ces déclarations qui sont scrutées[256]. L'intime conviction, notion qui n'existe pourtant pas en droit d'asile, est également considérée comme un critère de jugement par certains juges et rapporteurs de la CNDA ; elle semble être utilisée par ces professionnels pour décrire ce qu'ils considèrent être des éléments subjectifs entrant en compte dans leur jugement – émotions, valeurs morales ou orientations politiques[257]. Cette attention portée à la crédibilité des demandes

[252] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.

[253] *Ibid.*

[254] James Sweeney, « Credibility, proof and refugee law », *International journal of refugee law*, vol. 21, 2009, p. 700-726.

[255] *ibid.* ; Barbara Sorgoni, « What Do We Talk About When We Talk About Credibility? Refugee Appeals in Italy », *in* Nick Gill et Anthony Good, *Asylum Determination in Europe. Ethnographic Perspectives*. Palgrave Macmillan, 2019. En ligne : https://doi.org/10.1007/978-3-319-94749-5 [consulté le 22 février 2021], p. 221.

[256] Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection. Art. 5.

[257]Diane Gattet, Journal de terrain, 2021 ; Carolina Kobelinsky, « The "Inner Belief" of French Asylum Judges », *in* Gill and Good, *op. cit.*, p. 53, 55.

d'asile semble ainsi se traduire par une grande importance donnée à la manière dont les requérants présentent leur récit aux acteurs chargés de statuer sur leur recours. Certains rapporteurs interrogés mettent même d'eux-mêmes en avant cette centralité du rôle des émotions, comme Simon : « l'asile c'est tellement spécifique comme matière que... Juger seulement sur la base des écrits, je pense que ce n'est pas suffisant, il faut voir des émotions dans l'audience, ça peut changer beaucoup de choses »[258].

De prime abord, pourtant, le droit apparaît être opposé au domaine des émotions : le « régime de détachement juridique » (regime of judicial dispassion[259]) qui le gouverne considère en effet les sens et les émotions comme une menace pour l'accomplissement vertueux de la justice[260]. Les professionnels du droit et de la justice se doivent donc de rester dans l'impartialité à tout moment dans l'exercice de leurs fonctions – une impartialité abstraite, désincarnée et insensible[261]. L'importance croissante accordée depuis les années 1970 à la théorie des apparences accentue encore l'exigence de détachement de ces professionnels. Les travaux du courant de recherche Law and Emotion montrent cependant que cet idéal de distance émotionnelle des professionnels de la justice se traduit en pratique par la gestion, et non pas par la négation, des émotions[262]. Ce travail émotionnel (emotion management), c'est-à-dire la mise en adéquation de ses émotions et de celles d'autrui avec les règles (tacites ou formelles) de conduite sociale, qui s'effectue de manière à la fois individuelle et collective, est ainsi central à l'exercice de la justice[263].

Les rapporteurs sont fortement affectés par l'analyse et l'écoute quotidienne des récits de vie empreints de violences des requérants, comme le décrit Ania :

> On est très impactés par… Par ce qu'on entend aussi, les gens ils ont un parcours de vie lourd, des récits traumatiques... Et des fois je trouve qu'il y a des jours où on est prêt à entendre tout ça, et il y a des jours où on l'est moins, il y a des jours où… […] Des fois, on a, voilà, on a une… Une saturation… mais il faut quand même lire les dossiers, faut quand même le faire, faut quand même... Et ça c'est un peu, ça peut être un peu pesant quoi… au bout de… Ça peut être un peu lourd[264].

Cette charge émotionnelle est encore renforcée par leur rôle hybride d'experts résumant les dossiers à l'oral lors des audiences mais ne participant formellement pas à la prise de décision, d'autant plus qu'ils ont conscience d'être souvent associés à la formation de jugement dans les esprits des requérants et des avocats. Plusieurs rapporteurs interrogés ont ainsi décrit des audiences où des questions violentes ou des jugements de valeur émis par les juges les ont fortement gênés, entre sentiment d'être perçus par les requérants et avocats comme participant à ces comportements critiqués et volonté de se désolidariser des juges en montrant leur désaccord

---

258 Simon, rapporteur, 2022.

259 Terry Maroney, « The Persistent Cultural Script of Judicial Dispassion », *California Law Review*. 2011, vol.99 nº 6. p. 629-681.

260 David Howes, « Prologue : Introduction to Sensori-Legal Studies », *Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 34, n°2, 2019, p. 173-189.

261 Stina Bergman Blix et Asa Wettergren, « The Emotional Interaction of Judicial Objectivity », *Oñati Socio-legal Series*. 15 avril 2019, vol.9 nº 5. p. 726-746.

262 Sharyn Roach Anleu et Kathy Mack, « Magistrates' Everyday Work and Emotional Labour », *Journal of Law and Society*. décembre 2005, vol.32 nº 4. p. 590-614 ; Stina Bergman Blix, *Professional Emotions in Court: A Sociological Perspective*. Boca Raton, FL : Routledge, 2018.

263 Arlie Hochschild, « Travail émotionnel, règles de sentiments et structure sociale », *Travailler*, vol. 9, n°1, 2003, p. 19-49. ; Stina Bergman Blix et Asa Wettergren, « The Emotional Interaction of Judicial Objectivity », *op. cit.* ; Stina Bergman Blix et Asa Wettergren, « Prosecutors' Habituation of Emotion Management in Swedish Courts », *Law and Social Inquiry*, vol. 47, 2021, p. 971-995.

264 Ania, rapporteure, 2023.

vis-à-vis d'eux[265]. Après les audiences, la rédaction de projets de décision avec lesquels ils sont en désaccord, surtout si les dossiers les avaient convaincus et les audiences touchées, fait également advenir de forts dilemmes moraux. C'est que les rapporteurs témoignent de leur attachement à prolonger le plus longtemps possible, dans le contexte contraint d'une charge de travail conséquente, les recherches sur les affaires, dans l'espoir de trouver l'information qui fera la différence auprès de la formation de jugement et permettra aux dossiers de faire l'objet d'une annulation. Quitte à augmenter son temps de travail et brouiller la frontière entre vie professionnelle et vie privée, comme le déclare Yoann :

> Tu y penses un peu tout le temps, avant les audiences, tu y penses, après les audiences, tu y penses… S'il y a des dossiers sensibles, enfin, qui sont... Voilà, il y a des dossiers un peu plus marquants que d'autres, qui vont te faire travailler... En vrai, si tu es vraiment persuadé qu'il y a des risques, des craintes, et qu'il faut mettre beaucoup de sources pour le faire comprendre à tout le monde, bah, tu travailles n'importe quand, tu regardes des petits reportages le week-end, en plus, pour confirmer un peu…[266].

Du fait de cette volonté de ne pas porter préjudice aux dossiers, de nombreux rapporteurs se montrent critiques envers le traitement des affaires par ordonnance. Les rapporteurs d'un certain nombre de chambres ont même refusé collectivement de traiter des dossiers par ordonnance lorsque la direction de la CNDA a voulu leur rajouter cette tâche ces dernières années[267]. Les rapporteurs semblent en effet considérer que les ordonnances constituent un traitement au rabais des affaires, et tentent au possible de remettre les dossiers dans le circuit de l'audiencement au nom d'une justice de qualité, comme le montre cet échange entre Juliette, une jeune rapporteure, et un collègue en poste depuis plusieurs années :

> Juliette : j'ai fait mes premières ordonnances cette semaine, je déteste… Devoir rejeter sans audience, c'est déshumanisant…
> Son collègue : Ah c'est sûr qu'on ne fait pas ça pour le kiff de rédiger des ordonnances, hein… Plutôt pour vérifier, pour éviter le déni de justice, justement…
> Juliette (avec un sourire) : bon, j'en ai remis en circuit[268].

Pour Marianne, une autre rapporteure, ce traitement des dossiers par ordonnance est critiquable car celui-ci oblige les rapporteurs à faire un « travail de machine, et où il faut un peu débrancher son cerveau et son humanité, genre, et être là, "c'est nul, c'est nul, c'est nul, c'est nul, basé sur rien", quoi »[269]. Marianne déplore donc la distance que cette tâche lui demande de mettre vis-à-vis de ses dossiers, et qui contreviendrait à un traitement « humain » faisant davantage intervenir les émotions.

Par ailleurs, cependant, cette mise à distance constitue justement une méthode de gestion émotionnelle répandue parmi les rapporteurs, afin d'atténuer ces tensions morales. Une telle mise à distance se voit déjà en audience : les rapporteurs, comme les autres professionnels en présence, font souvent montre d'une hexis du désintéressement[270] qui se traduit par une absence de réaction apparente lorsque les requérants manifestent des émotions fortes – même si elle fait tout

[265] Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023. ; Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[266] Yoann, rapporteur, 2023.
[267] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[268] *Ibid.*
[269] Marianne, rapporteure, 2023.
[270] Bruno Latour, *La fabrique du droit: une ethnologie du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, p. 222.

de même intervenir un accordage émotionnel subtil entre les professionnels[271]. Les rapporteurs tentent également de se distancier des affaires en se rappelant qu'ils n'ont pas la charge de prendre les décisions et n'ont dont pas de responsabilité à tenir pour ces dernières : pour Marianne toujours, « nous, on n'est que rapporteurs, on porte pas leurs décisions […]. Même si on a quand même un rôle important lors de l'audience, mais c'est pas nous qui signons la décision, on n'est pas responsables. Et ça, c'est important de se le rappeler aussi des fois, parce que des fois, c'est pas évident. »[272]. On a donc une intériorisation progressive du travail émotionnel nécessaire pour travailler sur ces récits de demande d'asile traumatiques[273], qui peut mener à une érosion des émotions[274]. Ce phénomène permet aux rapporteurs d'être moins impactés par les récits des requérants – tout en risquant de les couper de tout affect. Mais lorsqu'ils n'arrivent pas à trouver un juste équilibre entre implication et détachement[275], ce travail émotionnel peut rester ou devenir une souffrance. Cette « fatigue émotionnelle », pour reprendre le terme de la rapporteure Agathe[276], constitue alors même une des raisons poussant les rapporteurs à démissionner de leur poste. Chez certains rapporteurs, la forte charge émotionnelle de ce travail semble en effet rendre d'autant plus délicate à tenir leur posture d'expert ne pouvant formellement participer à la prise de décision. La rapporteure Nathalie lie ainsi très clairement la fatigue émotionnelle et les dilemmes moraux qu'elle ressent avec son choix, clairement affiché lors de l'entretien, de quitter prochainement la CNDA :

> C'est débile à dire, mais moi j'ai la sensation que je peux pas sauver tout le monde… donc tu fais le tri. Mais... Mais du coup tu as un sentiment de responsabilité qui du coup parfois est disproportionné quoi. C'est pour ça, il n'est pas viable ce taf. […] En fait c'est assez horrible comme sensation. De se dire tout le travail que tu as fait ça se réduit à une journée d'audience, qui peut très mal se passer, et toi tu sors de là et tu te dis « bon eh ben voilà. Je vais rédiger les décisions, et puis je vais repartir sur un cycle de rapports. » Et on ne sait pas ce qui va se passer derrière[277].

La charge émotionnelle du travail de rapporteur peut ainsi, chez certains de ces acteurs, exacerber l'ambivalence qu'ils ressentent du fait de leur posture hybride entre experts et assistants empêchés de jouer un rôle dans l'appréciation des litiges ainsi que du manque de temps dont ils disposent pour traiter les dossiers ; elle constitue ainsi un des facteurs du *turn-over* élevé de ces professionnels de la justice.

Conclusion

« Pivot de la procédure » selon le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale[278], les rapporteurs constituent bien un acteur essentiel du traitement des dossiers à la CNDA : ils mettent en récit les dossiers sous forme de rapports puis de décisions de justice et participent de manière centrale à la production du droit d'asile par cette juridiction. Ce sont eux qui, au quotidien, traduisent les récits de vie en catégories juridiques et produisent les

---

271 Stina Bergman Blix, *Professional Emotions in Court: A Sociological Perspective*. First edition. Boca Raton, FL : Routledge, 2018., p. 111; Stina Bergman Blix et Asa Wettergren, « The Emotional Interaction of Judicial Objectivity », *op. cit.*

272 Marianne, rapporteure, 2023.

273 Stina Bergman Blix, *Professional Emotions in Court: A Sociological Perspective*., *op. cit.*, p. 19.

274 Romain Pudal, « Les pompiers, éboueurs de la société ? », in Dominique Memmi, Gilles Raveneau et Emmanuel Taïeb (dir.), *Le social à l'épreuve du dégoût*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2016, p. 86.

275 Stina Bergman Blix et Asa Wettergren, « The Emotional Interaction of Judicial Objectivity », *op. cit.*

276 Agathe, rapporteure, 2020.

277 Nathalie, rapporteure, 2020.

278 Jeanine Dubié et Arnaud Richard, *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, *Op. cit.*, p. 127.

projets de décisions. Mais ce rôle central est également invisibilisé, car leur expertise est encadrée et contrainte afin de rester en accord avec la dynamique plus globale de rationalisation juridique et gestionnaire des institutions judiciaires qui impose un modèle de production standardisé des décisions. En ce sens, le rapporteur agit dans un cadre où son autonomie professionnelle se trouve régulée par des dispositifs normatifs et temporels, qui orientent la manière même dont le droit d'asile est produit. À cette tension structurelle s'ajoutent deux dimensions particulièrement fortes de leur expérience de travail : la charge de travail, soutenue par ce qu'ils nomment la « politique du chiffre » de la juridiction, et la charge émotionnelle, liée à la confrontation quotidienne aux récits de violence et d'exil. Ces deux formes d'intensité – productives et affectives – façonnent profondément le rapport qu'ils entretiennent à leur métier. Elles contribuent à un sentiment d'usure, voire de désenchantement, et expliquent en partie le *turn-over* élevé observé au sein de cette catégorie de personnel.

Les rapporteurs sont ainsi amenés à occuper une posture hybride, entre experts et assistants, dans un cadre de travail marqué par une intensification des tâches, une charge émotionnelle élevée et des injonctions constantes à la productivité. Cette configuration s'inscrit dans un contexte de « crise » de l'asile pensée et administrée comme permanente, qui légitime l'accélération des procédures, la standardisation des écritures et la compression des temporalités d'instruction. Loin de constituer un simple arrière-plan, cette crise structure durablement les conditions d'exercice du travail juridictionnel. Ainsi, les rapporteurs incarnent une figure emblématique des tensions contemporaines du service public de la justice : à la fois experts du droit et exécutants d'un dispositif rationalisé, professionnels et acteurs épuisés, ils se tiennent à la frontière entre la technicité juridique et la sensibilité humaine propre à la matière de l'asile.

Les interprètes

Un interprète français de la langue bengali, travaillant à la CNDA depuis de nombreuses années, nous a expliqué une distinction importante : « On interprète une musique ou un rôle, mais on traduit quelqu'un en justice ; moi, j'interprète ». [279]

Figures incontournables de l'audience, les interprètes font partie intégrante du fonctionnement de l'institution, mais ils restent également extérieurs à celle-ci, voire marginaux. Ce positionnement ambivalent se traduit à la fois par une centralité et une invisibilité, ainsi que par un constant questionnement quant à leur loyauté, pris entre la suspicion de leur proximité avec les demandeurs d'asile et leur soumission envers la Cour. Ils occupent une position privilégiée, étant les seuls à comprendre tout ce qui se dit dans la salle d'audience. En même temps, ils n'ont aucune autorité, et leur rôle est perçu, tant par les autres acteurs de la salle d'audience que par eux-mêmes, comme relativement faible : ils sont au service de la procédure, rarement considérés pour eux-mêmes[280]. Les interprètes sont conscients de leur position à la fois précieuse et fragile :

> Je suis assez respectée, oui, souvent, en tout cas, je n'ai pas l'impression de faire partie des meubles. On annonce ma venue, on me remercie systématiquement. Souvent, les avocats me remercient, aussi les requérants. (Une interprète de langue arabe).

Depuis 2002, les interprètes sont recrutés par des prestataires externes (voir ci-dessous) et sont largement perçus comme interchangeables. Pourtant très nombreux, puisque le rapport annuel de la CNDA 2021 répertorie environ 160 langues interprétées à la Cour par 600 interprètes y exerçant leurs fonctions, dont plus de 100 y sont présents chaque jour, le secrétariat gère à lui seul « le circuit complet de la commande des près de 17 500 vacations nécessaires pour les 6 148 audiences qui se sont tenues à Montreuil, Nancy et l'outre-mer (Guyane, Mayotte, la Guadeloupe, la Réunion) ».[281]

Dans cette partie du rapport, nous proposons d'examiner cette ambivalence en interrogeant le rôle, les pratiques et le positionnement des interprètes, à travers la reconstitution d'une journée de travail, afin de mieux saisir les conditions de leur activité quotidienne. Les interactions en salle d'audience obéissent à une forme spécifique d'ordre interactionnel, susceptible d'être appréhendée empiriquement.[282] Cet ordre se déploie largement indépendamment des catégories sociales extérieures à l'institution — en l'occurrence en dehors de la CNDA — pour se concentrer principalement sur la dynamique propre de l'interaction, permettant ainsi de mettre au jour les asymétries qui la traversent. [283] L'analyse se heurte toutefois à une difficulté méthodologique majeure : en tant qu'observateurs, nous sommes généralement exclus des échanges entre l'interprète et le demandeur d'asile. Néanmoins, lors de certaines audiences où la

[279] Cours à l'université américaine de Paris, 21 juin 2023.

[280] D'après Pian, « La position… peu valorisée des interprètes est accentuée par le fait qu'ils bénéficient d'une légitimité fragile où leurs compétences et loyauté à l'institution – et par là même leur professionnalisme – sont constamment évaluées, faisant l'objet d'une confiance sous caution ». Anaïk Pian, « L'interprétariat à la Cour nationale du droit d'asile : lorsque le récit est transporté par la parole d'un tiers », *Terrain et Travaux*, 1-2, 36-37, 2020, pp. 137-158.

[281] Rapport CNDA, 2021, p. 58.

[282] Erving Goffman, *Stigmates. Les usages sociaux des handicaps,* Paris, Les Éditions de Minuit, 1975.

[283] Christian Licoppe, Maud Verdier, Clair-Antoine Veyrier, « L'interprète au centre du prétoire ? Voix, pouvoir et tours de parole dans les débats multilingues avec interprétation consécutive et liaisons vidéo », *Droit et société*, 1, 107, 2021, p. 31-50. Dans cette recherche, les chercheurs appliquent cette méthode dans le contexte d'interprétations dans des procédures tenues par visioconférence.

langue interprétée nous était accessible — notamment dans les affaires conduites en anglais —, il a été possible de saisir ces interactions de manière plus directe.

Positionnement et (in)visibilité

Les interprètes à la CNDA prêtent serment sur l'honneur devant le président de la Cour, l'un des vice-présidents ou l'un des présidents de chambre, le serment étant la procédure qui certifie leur intégrité et leur engagement en faveur de la justice. Selon le Recueil des obligations déontologiques des interprètes à la CNDA, le serment s'énonce en ces termes :

> Je jure d'apporter mon concours loyal à la Cour nationale du droit d'asile, d'accomplir ma mission en toute impartialité, de respecter très strictement les règles de discrétion, de neutralité et de fidélité dans les traductions, en m'interdisant d'accepter toutes les sollicitations dont je pourrais faire l'objet dans l'exercice de mes fonctions. Je m'impose de faire mon interprétation en mon honneur et en ma conscience. Je reconnais que l'assermentation ne vaut que dans le cadre des missions exercées à la Cour et que je ne peux m'en prévaloir pour des activités extérieures[284].

Cependant, il apparaît que les interprètes en langues rares peuvent officier sans être assermentés ou prononcent leur serment après avoir commencé les missions, ce qui montre que cette certification n'est pas toujours prioritaire, voire nécessaire[285]. Bien que les autres juridictions exigent des interprètes qu'ils aient suivi cinq années d'études supérieures et qu'ils soient agréés par la cour d'appel, à la CNDA, les interprètes en matière d'asile ne sont pas tenus d'avoir une formation spécifique. De nombreux interprètes décrivent un accompagnement minimal lors de leur première mission à la CNDA, se résumant généralement à assister à une seule audience et à recevoir des documents rudimentaires, tels qu'un fascicule de déontologie et un glossaire de la terminologie relative à l'asile[286]. Les interprètes se sentent souvent mal préparés et peu soutenus. Une interprète résume la situation en ces termes : « La première fois, on est lâché dans la jungle »[287]:

> Non, je n'ai pas eu de formation, ce qui veut dire que je me suis contentée d'observer comment un collègue faisait les choses. Je peux vous dire que c'est nettement insuffisant de mon point de vue. En tant qu'interprète professionnelle, je suis actuellement une formation d'interprète de conférence. Ma réponse est que j'aurais aimé qu'on me dise que la CNDA fonctionnait ainsi, ne serait-ce que pour le jargon. Je veux dire, la première fois qu'on m'a parlé de la formation de jugement, c'était comme si c'est du chinois, c'est quoi la formation de jugement ? Qu'est-ce que c'est que ça ? Je pense qu'il serait absolument essentiel de savoir comment ça fonctionne, qui est dans la salle, quel est le rôle, ne serait-ce que le terme rôle par exemple ? Je ne savais pas que le rôle était en fait un rôle. Cette fiche montrait tout, mais la terminologie est importante. J'aurais aimé au moins citer les grands textes qui régissent effectivement le droit comme la Convention de Genève, vous ne la connaissez pas forcément par cœur, mais au moins vous la connaissez. Je pense que c'est très pertinent.

---

[284] En vertu de l'art. R. 532-41 al. 1 du CESEDA.

[285] Maxime Maréchal, « Les voix de l'asile. Enjeux politiques de l'interprétariat dans la procédure de demande d'asile » para. 20, 240, 2019, *Traduire. Une autre perspective sur la traduction*, p. 69-79.

[286] Entretien, 19 juin 2023. Bien que ces ressources constituent un point de départ, elles sont tout à fait inadaptées pour appréhender le vocabulaire juridique complexe et les références géopolitiques qui sont au cœur des dossiers d'asile.

[287] *Ibid.*

Un autre encore rapporte s'être senti abandonné lors de sa première audience après une préparation s'étant résumée à observer les manières de faire d'un autre interprète pendant une période réduite[288]. Bien que certains interprètes aient mentionné la possibilité de suivre quelques formations isolées offertes par la CNDA, il n'existe pas de programme de formation centralisé, formel ou systématique. Ils soulignent l'importance de recevoir des conseils pratiques sur la façon d'interagir avec les différents acteurs, de mieux comprendre le fonctionnement de la Cour (ainsi que la procédure d'asile) et de saisir pleinement les exigences liées à leur fonction[289].

Espace et temporalité : l'attente

> Ce qui est difficile dans notre métier, c'est l'attente. Si on attend jusqu'à 18 heures, et qu'on commence l'audience à 18 heures, on est fatigué de l'attente[290].

Avant d'entrer en salle d'audience, il y a l'attente, parfois très longue. Les interprètes patientent dans la salle qui leur est dédiée, en attendant d'être appelés pour les affaires auxquelles ils sont assignés. L'organisation du temps reflète leur positionnement au sein de l'institution. Les temporalités sont définies en fonction des besoins des différents acteurs de la procédure, et les interprètes doivent s'y conformer. Certains d'entre eux peuvent percevoir cette pratique comme un véritable obstacle nuisant à l'exercice de leur métier, ce qui peut engendrer un profond malaise. En effet, au-delà de la salle d'audience, l'organisation temporelle d'une journée-type illustre la disponibilité qui leur est constamment demandée, voire imposée.

Photo 1 : Un mercredi matin, comme tous les matins, les interprètes attendent d'être appelés dans la salle d'audience

La salle d'attente réservée aux interprètes se situe dans un grand espace, et offre aux interprètes un sentiment d'appartenance à l'institution[291]. Ces dernières années, la CNDA a pris des mesures pour améliorer leurs conditions de travail[292]. Ainsi, cette salle d'attente a été récemment ouverte et ils disposent désormais des badges leur permettant d'y accéder et d'entrer dans l'enceinte de la

[288] Entretien, 5 juillet 2023.
[289] Entretien, 27 juin 2023, et entretien collectif, 29 avril 2023.
[290] Entretien, 5 juillet 2023.
[291] Si ce grand espace qui leur est dédié participe pour eux d'un sentiment d'appartenance à la CNDA, l'un d'entre eux explique cependant qu'il ne voudrait pas se sentir trop intégré à l'institution, compte tenu de l'impartialité qu'il doit incarner pendant les audiences.
[292] Anaïk Pian, *art. cit.*, p. 142, p. 145 ; « La codification croissante de l'interprétariat » (p. 142) ; « La progressive codification de la fonction » (p. 145).

Cour aussi facilement que le reste du personnel. Auparavant, ils étaient eux-mêmes soumis aux détecteurs de sécurité en entrant dans le bâtiment, à l'instar des visiteurs, mais surtout, des requérants ; un exercice qui les exposait parfois à des remarques méprisantes de la part des agents de sécurités[293].

Le temps vide de l'attente, l'entre-temps, est souvent mis à profit pour d'autres occupations (travaux universitaires par exemple), ou de discussion entre collègues. La convivialité de la salle est importante car, en pratique, ils peuvent passer autant de temps à attendre qu'à interpréter dans la salle d'audience, si ce n'est plus.

Le moment venu, le secrétaire d'audience les en informe et les conduit dans la salle d'audience. Compte tenu du système en place consistant à convoquer trois dossiers au même moment et à les tenir l'une après l'autre, les interprètes (tout comme les demandeurs) sont contraints d'attendre le début de l'audience pour laquelle ils sont convoqués, parfois durant plusieurs heures. Une journée de travail est organisée en deux demi-journées : les interprètes sont appelés le matin à 9h00 et/ou 10h30, ainsi que l'après-midi à 14h00 et/ou 15h30, ce qui correspond aux créneaux de convocation des requérants devant la Cour. Cependant, le rôle de l'audience comprend 13 dossiers et peut évoluer au cours de la journée, sans aucune prévisibilité, selon l'absence d'un demandeur ou de son avocat, ou de la prolongation de l'instruction d'une des affaires. Cela entraîne le décalage de l'affaire suivante, qui, selon les circonstances, pourra finalement être entendue plus tôt, ou plus tard que prévu, voire pas du tout. Le système d'enrôlement des audiences n'est en effet tenable que si certaines d'entre elles sont renvoyées. Les interprètes doivent donc s'adapter. Auparavant, les séances de chaque demi-journée étaient attribuées à l'une des deux tranches prévues (par exemple, pour l'après-midi, soit à 14h00, soit à 15h30). Ce système a changé avec la COVID. Désormais, il est possible qu'un interprète soit convoqué pour les deux créneaux, dans des salles d'audience différentes, pour des affaires qui risquent de se dérouler en même temps. Par conséquent, il n'y a plus de pauses entre les audiences, ce qui peut entraîner des retards et des problèmes de coordination.

Cette exigence de disponibilité des interprètes peut parfois entraver leur vie privée. Une interprète a dû rester jusqu'à 20h30 alors que l'affaire était censée être entendue à 14h :

> Mes enfants m'attendaient à l'école, je le leur ai dit, mais les avocats se sont arrangés entre eux, les affaires sont passées devant, et j'ai dû attendre jusqu'à 20h30... finalement, j'ai dû aller chercher mes enfants au commissariat de police, je n'ai vraiment pas apprécié[294].

Pour de nombreux interprètes interrogés, l'attente et l'incertitude autour des horaires de travail constituent l'une des contraintes les plus importante de leur profession :

> Le plus compliqué, c'est dans la gestion du temps, c'est quand on arrive, on n'a pas une idée claire du moment auquel on va vraiment passer. C'est plutôt l'attente, quelquefois les renvois [295].

Beaucoup y voit un critère de pénibilité renforçant le sentiment de ne pas être pris en compte par l'institution. Certains sont par exemple retenus au-delà de 13h00, en dépit de directives internes imposant une pause méridienne entre 13 et 14h, alors même qu'ils peuvent être attendus à

[293] Entretien, 19 juin 2023.
[294] Entretien, 5 juillet 2023.
[295] Entretien, 19 juin 2023.

l'OFPRA dès 14h00 : « On a souvent l'impression d'être le dernier, au bout de la chaîne ; les interprètes sont des variables d'ajustement, c'est ainsi que nous sommes perçus et c'est ainsi que nous nous percevons nous-mêmes ».

Le recrutement des interprètes par les prestataires privés

La CNDA collabore avec plusieurs entreprises de sous-traitance pour gérer la prestation d'interprétation. Depuis 2002, le recrutement des interprètes passe par des marchés publics destinés à garantir neutralité et transparence. À l'origine, ces marchés publics étaient partagés avec l'OFPRA, mais depuis 2019 la CNDA gère ses propres appels d'offre. Les entreprises candidates peuvent remporter des lots regroupant des langues par zones géographiques et sont alors responsables de la disponibilité et de la qualité des interprètes correspondants. Les lots de langues actuels sont spécifiés par le Règlement de Consultation (2022-028-CNDA-FM). Bien qu'aucune liste ne soit rendue publique, des entretiens et ce règlement permettent d'identifier les sous-traitants actuels: Groupe n°1 : Asie (par Groupement Rick) ; Groupe n°2 : Bassin méditerranéen et mer Rouge (Dar-traduction) ; Groupe n°3 : Europe, Amériques et Caraïbe (Société Hovakimian) ; Groupe n°4 : Afrique anglophone (ISM Interprétariat) ; Groupe n°5 : Afrique de l'Ouest (ISM Interprétariat) ; Groupe n°6 : Afrique centrale et Corne de l'Afrique (ISM Interprétariat) ; Groupe n°7 : Monde iranien, Afghanistan et Pakistan (Groupement Hovakimian -Rick).Les marchés publics sont attribués pour un an, renouvelables trois fois, avec une durée maximale de quatre ans. Les agences peuvent candidater pour plusieurs groupes de langues, et des fusions, comme entre Hovakimian et Rick pour le Groupe n°7, sont fréquentes afin de renforcer leurs offres. Au terme des quatre ans, rien n'empêche une agence de postuler à nouveau et d'être reconduite. Certaines conservent ainsi leurs lots sur plusieurs décennies et, en vertu des droits exclusifs associés, exercent une influence durable sur les conditions de travail, de recrutement et de rémunération des interprètes de la CNDA. La sélection se déroule en deux phases. La première évalue les candidats sur leur expérience professionnelle (15 %), leur capacité financière (15 %) et leur capacité technique (70 %), incluant les ressources, la disponibilité et la compréhension des exigences institutionnelles. Les trois meilleurs sont ensuite départagés lors d'une seconde, où les offres sont évaluées sur le prix des services (40 %) et la valeur technique (60 %), elle-même répartie entre les profils des interprètes (30 %) et les méthodes d'organisation (30 %). Malgré ce cadre structuré, les contraintes financières de la CNDA conduisent à privilégier le coût au détriment de la qualité. Ainsi, ISM a remporté l'appel d'offres pour la Corne de l'Afrique avec une offre peu élevée, mais ensuite rencontré des difficultés à fournir un personnel adapté[296]. L'imprévisibilité des besoins dans certaines langues, souvent liée aux crises géopolitiques, complique également le recrutement. Par exemple, lors du conflit érythréen, la France a connu une pénurie d'interprètes parlant le tigrigna, ce qui a conduit l'OFPRA et la CNDA à assouplir leurs critères et à recruter tous les traducteurs assermentés disponibles. De plus, la restriction des ressources matérielles et financières exacerbe ces problématiques. Dans certains cas, les procédures réglementaires ont été contournées, notamment dans le cas des interprètes indépendants. Pour les langues rares, les interprètes peuvent même se soustraire complètement au processus de sélection[297]. En définitive, bien que codifié, le processus de sélection accorde la priorité à la réduction des coûts plutôt qu'à la qualité, ce qui soulève de vives inquiétudes quant à l'équité et l'efficacité des procédures d'asile. La demande croissante, en particulier pour les langues rares, aggrave encore les délais et fragilise le respect des exigences

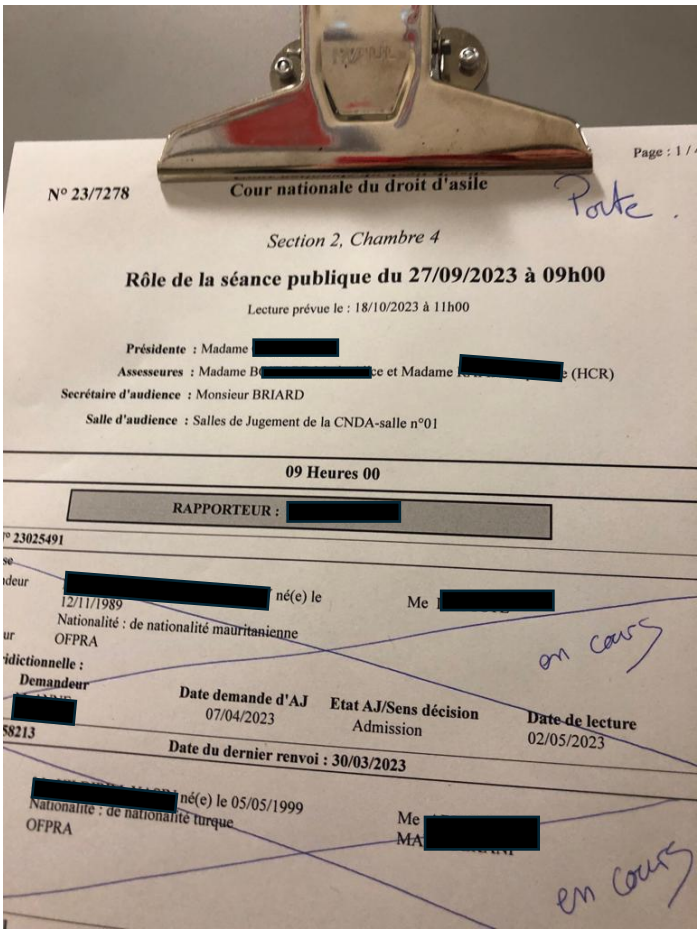
[296] Julie Jouhaud, Elise Martin, Augustin Bordet, « L'interprétariat, ou l'insoupçonné problème de la demande d'asile », 2017 [https://lespreuvesalepreuve.wordpress.com/2017/04/29/linterpretariat-ou-linsoupconne-probleme-de-la-demande-dasile/] (consulté le 29 novembre 2024).
[297] Entretien, 11 mai 2023.

qualitatives. Certains interprètes dénoncent d'ailleurs le fait que la CNDA se limite à gérer les emplois du temps sans prendre en compte leurs compétences[298].

L'audience

- Finalement, vous [les interprètes] êtes peut-être les seuls dans la salle à savoir la vérité.
- Oui exactement […][299].

À l'entrée, en dehors de la salle d'audience, le « rôle » des 13 dossiers de la journée est affiché (voir Photo 2). C'est le cas pour l'ensemble des 23 salles d'audience, opérationnelles du lundi au vendredi (même s'il arrive que certaines restent inoccupées pour des raisons d'organisation interne). La plupart des acteurs y sont mentionnés : requérant, président, assesseurs, secrétaire et avocats. Les interprètes, en revanche, n'y figurent pas. Dès l'entrée de la salle, leur invisibilité est mise en évidence : ni la langue, ni leur nom ne sont indiqués. Durant l'audience, cette invisibilité est renforcée par le fait que la formation de jugement et le rapporteur ne s'adressent pas directement à l'interprète, mais ils posent leurs questions en regardant le requérant. Pour répondre aux questions, l'interprète s'adresse à la Cour à la première personne, comme s'il avait lui-même vécu l'expérience du requérant. Or, même si la pratique se construit de façon à ne pas les percevoir, les interprètes bénéficient, le plus souvent, d'un « monopole de la compétence linguistique »:[300] ils sont les seuls à comprendre l'ensemble des interactions au sein de la salle d'audience, ce qui leur confère une place très privilégiée dans les échanges, en comparaison avec les autres acteurs de l'audience.


N° 23/7278

Cour nationale du droit d'asile

Section 2, Chambre 4

Rôle de la séance publique du 27/09/2023 à 09h00

Lecture prévue le : 18/10/2023 à 11h00

Présidente : Madame [redacted]

Assesseures : Madame [redacted] et Madame [redacted] (HCR)

Secrétaire d'audience : Monsieur BRIARD

Salle d'audience : Salles de Jugement de la CNDA-salle n°01

09 Heures 00

RAPPORTEUR : [redacted]

[redacted] né(e) le 12/11/1989

Nationalité : de nationalité mauritanienne

OFPRA

Me [redacted]

Demandeur

Date demande d'AJ 07/04/2023

Etat AJ/Sens décision Admission

Date de lecture 02/05/2023

Date du dernier renvoi : 30/03/2023

[redacted] né(e) le 05/05/1999

Nationalité : de nationalité turque

OFPRA

Me [redacted]

Photo 2 : Le Rôle est le document prévoyant, pour chaque salle d'audience, l'ordre et l'heure de convocation des demandeurs d'asile, qui comprend normalement 13 dossiers.

L'audience commence par la lecture, sans interruption, et pendant plusieurs minutes, d'un document de 4 à 10 pages : le rapport. Les faits sous-tendant la demande d'asile y sont décrits de manière chronologique, puis analysés pour correspondre à une certaine définition juridique. Ce

298 « L'interprétariat à la Cour nationale du droit d'asile », *Plein droit*, 124, 1, pp. 23-28.

299 Entretien, 5 juillet 2023.

300 Anaïk Pian, *art. cit.*, p. 141 ; Maxime Maréchal, « Le "bon" interprète. Identifications et sanctions des erreurs et des fautes des interprètes intervenant dans les phases d'instruction des demandes d'asile en France », *Sociologies pratiques*, 46, 2023, p. 21.

document peut, selon l'investissement du rapporteur, inclure des recherches et des raisonnements juridiques approfondis.

L'interprétation de ce rapport doit se faire instantanément et dans sa globalité, alors que les interprètes n'ont pas toujours le bagage juridique nécessaire pour déchiffrer le contenu. Comme on le verra, ils n'ont pas reçu de formation leur permettant de maîtriser la loi dans ses détails. Bien qu'ils prennent des notes, les interprètes confirment qu'il leur est impossible de traduire intégralement le rapport, tant il est dense, lu à un débit rapide et sans qu'ils en aient eu connaissance préalable. En pratique, les interprètes sélectionnent ce qu'ils transmettent aux requérants, comme l'explique un interprète de langue tamoul : « Le rapporteur utilise un langage juridique, nous on le comprend, mais la personne qui est à côté de nous comprendra pas le vocabulaire juridique, donc nous on va lui expliquer, le dire simplement ».

L'ensemble de ce rituel d'ouverture, ainsi que la manière dont l'interprétariat est effectué, réduit la capacité d'action du demandeur d'asile : peu impliqué dans ces échanges initiaux, il se retrouve parfois en position de confusion. Il n'est pas toujours évident pour le demandeur qu'après ce long monologue, il n'est pas censé réagir à ce que l'interprète lui a communiqué, même si les faits ont été mal restitués. Un certain nombre d'interprètes soulignent qu'il leur serait utile de disposer du rapport à l'avance, une demande formulée à plusieurs reprises. Le fait qu'ils soient les seuls acteurs dans la salle à ne pas avoir connaissance du rapport (alors que les rapports sont remis à l'avance aux juges et que les avocats ont accès au dossier) soulève la question de la confiance que l'institution leur accorde. Il semble que la décision de ne pas partager le rapport écrit avec les interprètes – même pas quelques minutes avant l'audience, durant la longue attente – vise à éviter de « les impliquer dans le dossier » et de risquer d'entacher leur « impartialité »[301]. Cette suspicion explicite a été mentionnée dans plusieurs entretiens avec différents agents de la CNDA et constitue, comme nous le verrons, un fil conducteur: les interprètes sont perçus à la fois comme partie prenant de l'institution et comme proches des demandeurs d'asile – une posture qu'eux-mêmes intériorisent.

Atténuer les écarts entre les juges et les requérants : vers une médiation interculturelle ?

> « La personne qui écoute directement, peu importe la langue, à mon avis est plus sensible à la vérité ou plus sensible à ce qui est dit que quand on passe par une tierce personne »[302].

L'interprétariat dans un cadre judiciaire, et en particulier à la CNDA, présente des défis liés à des asymétries considérables entre, d'une part, les interprètes et les professionnels du tribunal (notamment les membres de la formation de jugement), et, d'autre part, les interprètes et les demandeurs d'asile. Ces asymétries plurielles résultent des différences de compétences linguistiques, d'origine culturelle et d'expérience de vie. D'un côté, les interprètes doivent simplifier les questions pour le demandeur d'asile, tout en veillant à ce qu'elles reflètent les interrogations des juges. En même temps, ils doivent comprendre les réponses des demandeurs, parfois formulées dans des dialectes ou à travers des raisonnements et expériences culturelles que les interprètes ne maîtrisent pas toujours.

[301] Marie Daniès, « Quels enjeux de l'interprétariat sur le recours à la CNDA ? », Entretien entre Virginie Robineau, avocate à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), et Aurélia Malhou, juriste, sur l'importance du professionnalisme des interprètes, *Centre Primo Levi*, 11 mars 2024.
[302] Entretien, 27 juin 2023.

Ainsi, les interprètes se retrouvent écartelés entre, d'une part, les exigences de l'institution et sa difficulté à prendre en compte la culture des demandeurs d'asile et, d'autre part, les spécificités culturelles de ces derniers. C'est un exercice délicat. Le rapport annuel de la CNDA de 2021 mentionne la position suivante : « Les interprètes, avec leur connaissance culturelle de deux mondes – le nôtre et celui d'où viennent les demandeurs – savent comment résoudre les malentendus et éviter les situations de blocage lors de l'audience ». Cette perspective suppose que leur connaissance culturelle implique, par conséquent, une responsabilité de combler les écarts entre les demandeurs et les acteurs du tribunal. En d'autres termes, l'interprète doit « assister » à la fois le juge et le demandeur, « mettre en lumière ce qui peut être dit et ce qui peut être compris par tous les intéressés, et en particulier par le demandeur »[303].

Cependant, cette attribution de responsabilité repose sur l'hypothèse que les interprètes disposent à la fois de la marge de manœuvre institutionnelle et des ressources culturelles nécessaires pour intervenir en cas de malentendus interculturels. Or, les entretiens que nous avons menés remettent en question l'écart entre cette vision et la réalité. D'après les juges comme les interprètes, les contours de cette assistance demeurent flous, alimentés par une méfiance institutionnelle et par une exigence de « rester à sa place ». Pour la majorité d'entre eux, « le principe de neutralité » guide leur action : ils estiment qu'ils doivent se concentrer avant tout sur la traduction. Aller au-delà reviendrait, selon leurs propres termes, à dépasser leur « rôle »[304].

Dès lors, une question demeure : dans quelle mesure les interprètes peuvent-ils agir comme médiateurs culturels et contribuer à l'établissement de la vérité, tout en respectant le principe de neutralité, souvent cité comme le principal obstacle à une telle approche ?

Quelle marge de manœuvre institutionnelle ?

L'importance d'intégrer l'expertise culturelle dans les procédures judiciaires, et plus particulièrement dans les procédures d'asile, est abondamment évoquée dans la littérature académique. Plus spécifiquement, la fluidité culturelle est définie comme la capacité à identifier les indices culturellement pertinents et à disposer de la confiance nécessaire pour les interpréter[305]. Le défi de la fluidité culturelle réside donc moins dans la médiation des (sous)-cultures familières que dans le fait de parler au nom d'autrui à l'intérieur de son groupe linguistique. Il convient de rappeler que les langues ne correspondent pas à des cultures unifiées et homogènes. On peut l'observer, par exemple, avec le français et la diversité de ses cultures francophones. Les présupposés d'homogénéité culturelle au sein d'un même groupe linguistique

303 Catherine Bourdet, Responsable du Département d'Interprétation, *Rapport annuel de la CNDA*, 2021, p. 59.

304 Leur incertitude quant au moment, voire à l'opportunité, d'une intervention reflète les résultats de recherches qui montrent un manque d'accord au sein de la communauté des interprètes sur la meilleure conduite à adopter face aux différences interculturelles. Voir, Sandra HALE, « Interpreting culture. Dealing with cross-cultural issues in court interpreting », *Perspectives*, 22, 2014, p. 322.

305 S'inspirant de la cognition sociale, Mourey et Oyserman utilisent les termes de fluidité culturelle « pour refléter l'expérience de la culture comme ce qui va de soi » (p. 309). En revanche, dans le contexte de la communication interculturelle, Inoue définit l'aisance culturelle comme « la conscience des modes de fonctionnement des cultures dans la communication et les conflits, et la capacité à réagir efficacement à ces différences » (p. 3). Alors que la première définition met l'accent sur une expérience plus subjective de la culture, la seconde met l'accent sur une dimension relationnelle. James A. Mourey, Ben, C.P. Lam, Daphna Oyserman, « Consequences of cultural fluency », *Social Cognition*, 33, 2015, p. 309 ; Yukiko Inoue, « Cultural fluency as a guide to effective intercultural communication: The case of Japan and the U.S. », *Journal of Intercultural Communication*, 7, 2007, p. 3.

risquent ainsi de négliger les dynamiques sociales plurielles[306]. La plupart des individus naviguent en effet entre plusieurs cultures, notamment si l'on prend en compte les sous-cultures façonnées par des facteurs sociaux tels que le genre, la sexualité, la classe, l'âge ou encore l'éducation[307]. La fluidité dans ces différentes sous-cultures est un facteur essentiel dans la médiation interculturelle. Au-delà des facteurs sociaux, la fluidité culturelle est également marquée par le passage du temps, puisque langues et cultures sont des entités en constante évolution.

Les interprètes sont conscients de cet atout. Leur savoir privilégié résulte à la fois de leur maîtrise linguistique, de leur compréhension du contexte culturel et de leur proximité avec les situations rencontrées, selon différents critères. Tous les interprètes que nous avons rencontrés ont rapporté avoir vécu des situations dans lesquelles leurs connaissances allaient bien au-delà de la simple traduction. Par exemple, en prêtant attention à l'accent ou à la prononciation, ils peuvent conclure qu'une personne ne provient pas de la région ou du pays qu'elle revendique : certains Éthiopiens se sont ainsi fait passer pour Érythréens[308], ou de Sénégalais pour Guinéens[309]. Comme le dit un interprète de langue peule et soussou : « Grâce à la langue, nous pouvons savoir en deux mots si les choses sont vraies ou non ».

Cependant, le constat commun est que, quel que soit leur ressenti, les interprètes évitent de le partager avec les juges, qu'ils considèrent comme les seuls détenteurs du pouvoir de décision concernant la sincérité du requérant. Ils estiment devoir se tenir « à leur place » et ne pas outrepasser leur « impartialité » : « On doit rester à notre place de l'interprète. On doit faire que traduire »[310] ; « Je ne suis pas là pour juger et je ne suis pas là pour dénoncer non plus »[311].

Dans cette perspective, l'interprète considère que son rôle consiste uniquement à traduire, sans divulguer d'informations supplémentaires, et donc à maintenir une « neutralité ». En revanche, lorsque les interprètes disposent d'éléments susceptibles de renforcer la demande, ils sont plus enclins à les transmettre au tribunal. Dans ces cas-là, ils semblent percevoir moins fortement le risque d'interférer avec l'exigence de neutralité, comme illustré par les deux exemples qui suivent :

> Sur des questions de date, par exemple en Égypte, les Égyptiens inversent le jour et le mois, à la manière anglaise. Et quand je me suis rendu compte pendant l'audience qu'il y avait un problème avec la date, c'était important parce que cela pouvait montrer que le demandeur mentait à ce sujet, à la date à laquelle il a quitté l'armée, je suis intervenu pour dire que, en vérifiant avec le demandeur et je l'ai dit en expliquant d'où pouvait venir le malentendu, parce que c'était aussi l'une des raisons que le rapporteur avait mentionnées dans son analyse comme étant une sorte de décalage dans les déclarations. (Interprète de langue arabe).

> La seule fois où j'ai pu sortir de mon rôle d'interprète, c'est lorsqu'un juge a voulu savoir si le demandeur était orthodoxe et qu'il a sorti l'image d'un saint qui n'est connu qu'en Égypte. Je suis orthodoxe à cause de ma famille et j'ai donc dit au juge que cette figure n'existait pas en Éthiopie. Cela s'est bien passé parce qu'il a compris, mais nous avons peur d'être accusés de ne pas respecter notre rôle. Le reste du temps, je me

306 Srikant Sarangi, « Intercultural or not? Beyond celebration of cultural differences in miscommunication analysis », *Pragmatics*, 4, 1994, p. 410.
307 Geert Hofstede, « Culture's Consequences: International differences in work-related values », 1980, Sage; quoted in Sandra Hale, *art. cit.*, p. 322.
308 *Ibid.*
309 Entretien, 11 mai 2023.
310 Entretien, 11 mai 2023.
311 Entretien, 27 juin 2023.

> contente de traduire et, même si je sais que le juge ne comprend pas, j'attends qu'il me dise qu'il n'a pas compris. L'interprète est toujours suspecté, il faut le dire. Je pense que les juges croient que nous fréquentons les candidats, ce qui n'est évidemment pas le cas. (Interprète de langues pratiquées en Éthiopie).

À cet égard, les interprètes reconnaissent que leurs contributions culturelles peuvent être des instruments puissants lors des audiences, influençant potentiellement l'opinion des juges[312]. Cependant, les entretiens indiquent que leur capacité à mobiliser ce savoir pour résoudre les différences culturelles est contrainte par un sentiment de surveillance institutionnelle. Faisant écho à l'interprète éthiopien, d'autres interviewés ont insisté sur la nécessité d'agir avec précaution et dans certaines limites[313], observant que certains juges peuvent percevoir les corrections comme offensantes[314] lorsque les interprètes ne « restent pas à leur place » [315]. Le risque d'être perçu comme « manquant d'impartialité » limite la volonté des interprètes d'assumer le rôle de médiateurs interculturels qui leur est projeté[316].

Ainsi, sans reconnaissance institutionnelle, les interprètes recourent soit à des stratégies prudentes pour communiquer ces nuances, soit s'abstiennent de les exprimer. Or, si la CNDA attend des interprètes qu'ils appliquent leurs connaissances pour résoudre les malentendus en temps réel, comme l'affirme son rapport annuel, leurs interventions doivent être perçues comme légitimes. Fournir des informations culturelles ne signifie pas apporter un soutien partisan ; au contraire, cela peut constituer un élément crucial pour établir la vérité. *In fine*, le poids des interventions des interprètes doit être considéré avec nuance, puisqu'il reste de la prérogative des juges de déterminer si et comment ces contributions sont prises en compte.

Maîtrise culturelle « naturelle » ou manque de formation ?

Les conditions de travail des interprètes à la CNDA sont marquées par une situation paradoxale : si leur travail est soumis à de forts enjeux de neutralité et d'efficacité pour faciliter la communication entre tous les acteurs de l'audience, leur domaine souffre néanmoins d'un manque généraliser de formation et de professionnalisation.

Les discussions menées leur de notre entretien de groupe révèlent que certains interprètes à la CNDA se sentent incertains quant à la manière de représenter certaines cultures des demandeurs :

> Il y a des outils qui manquent, pour nous et pour le personnel. Il n'y a pas d'information sur la culture du Bangladesh. Il y a des minorités, il y a la religion, mais chaque district a une culture différente, et parfois les juges ne savent pas cela… entre

[312] Comme le soulignent les experts en traduction Wen Ren et Ian Mason : « Bien que les interprètes manquent souvent de pouvoir institutionnel, ils peuvent être équipés de pouvoir dans l'échange, en raison de leur expertise bilingue et biculturelle ». Ian Mason, Wen Ren, « Power in face-to-face interpreting events », 7 *Translation and Interpreting Studies. The Journal of the American Translation and Interpreting Studies Association,* p. 234.

[313] Entretien, 19 juin 2023 : « Je pense que oui avec mesure ».

[314] Entretien, 5 juillet 2023.

[315] Entretien informel, 7 novembre 2024 : « les interventions sont généralement bien reçues par les juges tant que l'interprète "reste à sa place" ».

[316] Anaïk Pian, « L'interprétariat à la Cour nationale du droit d'asile. Lorsque le récit est transporté par la parole d'un tiers », *Terrains et Travaux*, 36-37, 2020, p. 153.

> nous, nous avons l'opportunité, en tant que collègues, d'échanger les cas pour apprendre de l'autre des cultures plus spécifiques[317].
>
> Le dialecte peut changer d'un village à l'autre, le jargon professionnel peut poser problème. C'est pourquoi l'accès au rapport peut être utile pour se préparer. Les choses évoluent constamment, la langue peut varier en fonction de l'âge, du sexe et de la religion. (Interprète de langue bengali).

Cette complexité est d'autant plus grande que la communication s'inscrit dans un cadre où toute erreur d'interprétation peut avoir des répercussions sur l'issue de la procédure.

> C'est vif, mentalement ça fait quelque chose, tu penses que c'est facile, mais quand tu es devant des professionnels, des juges ou autres, tu dois traduire pour que la personne cible puisse comprendre ce qu'ils te demandent ; c'est, quand même, de la gymnastique. Et la personne aussi : parfois il y a des nuances, ça ne va pas du tout droit et il faut reformuler la question pour que tu puisses avoir vraiment le sens de la question posée. Du coup, je me fais répéter et je demande : "c'est ça que tu veux dire? " Je veux toujours fidèlement traduire. Je ressens une responsabilité énorme : à chaque fois que je termine j'espère que j'ai bien fait et que je n'ai rien raté pour la personne. … si tu passes à côté juste à cause des mots, ce n'est pas rien. (Interprète de langue soussou).

De plus, des lacunes dans la fluidité culturelle peuvent aussi résulter de l'éloignement de la culture de la langue source au fil du temps, comme l'a souligné un interprète :

> Nous devrions aussi en faire une pratique courante de retourner sur le terrain et de voir la communauté. Je suis en France depuis 30 ans, mais j'essaie de retourner tous les 2 ou 3 ans, juste pour voir ce que c'est que de vivre dans la communauté là-bas. Les choses ont changé depuis que j'y étais il y a 30 ans. La culture change constamment d'année en année, donc on ne sait pas vraiment ce que c'est. J'ai la chance de pouvoir y aller dès que je le peux. Je pense qu'il est aussi important de voir comment les choses évoluent, d'avoir ces informations justes[318].

Ce commentaire reflète l'idée que la fluidité culturelle comporte à la fois une dimension sociale de représentabilité culturelle et une dimension temporelle de validité culturelle, nécessitant des interprètes qu'ils s'engagent activement avec les évolutions culturelles et linguistiques des communautés pour être des interprètes interculturels efficaces.

Pour soutenir les interprètes dans leurs doubles rôles de traducteurs linguistiques et de médiateurs interculturels, la CNDA devrait envisager de leur fournir les outils et ressources nécessaires pour aborder ces complexités avec confiance. Or, nous constatons que la formation des interprètes est négligée, tant en ce qui concerne l'introduction aux procédures juridiques de l'asile que la formation géopolitique. Seule une minorité des interprètes interrogés avaient suivi une formation formelle en traduction ou en interprétation avant de rejoindre la CNDA, et la plupart ont exprimé le besoin de recevoir une formation supplémentaire, notamment sur le droit, la géopolitique et le fonctionnement de la CNDA. Les interprètes ont également la nécessité de se tenir informés du développement de leur propre langue et de la situation géopolitique des pays d'origine.

---

[317] Entretien collectif, 29 avril 2023.
[318] Entretien collectif, 29 avril 2023.

Les connaissances juridiques et géopolitiques des interprètes mais aussi la connaissance des évolutions de la langue et du vocabulaire repose presque entièrement sur leur expérience personnelle et leur curiosité, sur leur propre intérêt pour ces questions et sur un engagement individuel à effectuer leur travail au plus haut niveau. Ce manque de formation structurée est décrit par les interprètes comme mentalement éprouvant[319], certains soulignant le besoin de mises à jour géopolitiques constantes pour mieux comprendre les applications et le contexte des audiences. La formation sur la procédure juridique et les géopolitiques sont particulièrement cruciales pour combler les écarts culturels et à s'adapter à la diversité des situations qu'ils rencontrent lors des audiences.

Les lacunes en termes de formation peuvent conduire à des erreurs révélatrices de l'échec de la CNDA et des agences de sous-traitance à instaurer une formation pertinente. La CNDA semble déléguer entièrement cette responsabilité aux prestataires, qui, soumis à une pression économique, doivent se rendre « compétitifs » pour remporter les marchés. Toutefois, ce déficit de formation ne saurait être imputé exclusivement aux prestataires.

Quelques initiatives ont émergé pour compenser le manque de prise en charge de la formation par la CNDA et pour offrir des perspectives d'évolution professionnelle aux interprètes travaillant auprès de la Cour. En 2012, par exemple, l'Université Paris-Cité a créé un diplôme universitaire de « médiateur-interprète dans les services publics », destiné aussi bien aux interprètes débutants qu'aux confirmés. La responsable pédagogique du programme, Élisabeth Navarro, présente la création du diplôme comme la réponse à une lacune importante : l'interprétation dans les services publics ne bénéficiait d'aucune reconnaissance universitaire en France, alors même qu'il s'agit d'une profession à part entière, *sui generis* puisqu'elle combine un travail linguistique avec une composante essentielle de médiation sociale. Développé initialement en collaboration avec Inter Service Migrants (ISM), le programme comprend une centaine d'heures de formation, alternant entre enseignement théorique (notamment sur les enjeux lexicaux du langage juridique) et ateliers pratiques d'interprétation.

Ainsi, contrairement à la « *conduit theory* » qui réduit l'interprète à un canal neutre de transmission des messages entre langue source et langue cible, les interprètes participent activement à la relation de communication qu'ils facilitent[320]. À première vue, ce niveau d'implication peut paraître contradictoire avec l'exigence de neutralité, pierre angulaire de l'éthique professionnelle et des injonctions à l'efficacité. Cependant, il convient d'examiner de plus près ce que signifie réellement la neutralité dans le contexte de l'interprétation. En redéfinissant le rôle de l'interprète comme celui d'un médiateur et non d'un simple facilitateur, il est possible de mieux comprendre les véritables enjeux de son travail dans le cadre de la procédure d'attribution du droit d'asile. Pour que les interprètes puissent assumer pleinement cette double fonction de traducteurs linguistiques et de médiateurs interculturels, la CNDA devrait leur fournir les outils et les ressources nécessaires pour gérer ces complexités avec assurance.

Dès lors, la question se pose : ce que l'institution qualifie parfois de « manque de neutralité » ne découle-t-il pas plutôt de l'absence de formation adéquate et de conditions de travail précaires ?

[319] Entretien, 19 juin 2023.

[320] Sarah Stevens, « Invisible touch: Analyzing the language conduit theory through the lens of translation and interpreting principles », *UMKC Law Review*, 88, 3, 2020, p. 771.

L'atmosphère de la salle d'audience : un espace neutre ?

> Ça dépend des formations : des fois il y a des énergies qui matchent bien dans le bon sens et des fois dans le mouvais sens. (Interprète en anglais).

Jonas Bens soutient que l'objectivité constitue en soi une atmosphère, activement produite par les acteurs dans la salle d'audience[321]. À la CNDA, les interprètes assument particulièrement cette injonction à la neutralité. Leurs témoignages révèlent les rituels qu'ils mettent en place pour l'afficher : certains explique qu'ils portent un "masque"[322] d'impassibilité dès leur entrée dans la salle d'audience, à la fois pour eux-mêmes et aux yeux des autres acteurs de la Cour[323], tandis que d'autres s'en tiennent à une posture strictement étudiée : « Je ne regarde pas non plus forcément le demandeur. J'ai plus tendance à regarder la formation de jugement »[324]. La question de la neutralité revenait systématiquement lors de leurs entretiens : les interprètes ayant intégré cette exigence comme l'un des fondements de la qualité de leur travail. Pourtant, cette posture n'a pas été autant affirmée par les juges interviewés. Au contraire, lors de nombreuses audiences observées, ces derniers n'hésitaient pas à tenir des propos loin d'être neutres ou exempts de biais[325].

Interpréter comme protection : le rôle de bouclier

Au-delà de faciliter des frontières linguistiques (et culturelles), les interprètes agissent parfois comme des filtres, voire comme des boucliers, protégeant le requérant du manque de tact ou d'indiscrétions de la part de certains juges. Ils peuvent ajuster le ton et la formulation des questions afin de les adapter au demandeur et de préserver sa sensibilité (même si les formules de politesse ont tendance à se perdre aussi).

> Si vous leur demandez s'ils sont mariés et qu'ils répondent 'non', puis on demande s'ils ont des enfants, la question peut être choquante, car certaines cultures n'autoriseraient pas la naissance d'un enfant sans qu'on soit mariés. Mais je dois poser ce genre de questions. J'ai trouvé une solution. Je demande « avez-vous des enfants » et ensuite « oh non, vous n'êtes pas marié … (Interprète en tamoul).

Pour les demandeurs, confrontés à l'épreuve particulièrement angoissante de l'audience, les interprètes peuvent ainsi servir d'intermédiaires, en qui ils trouvent parfois un réconfort, une proximité culturelle ou une forme de reconnaissance. Au-delà de cette relation de proximité, leur compréhension privilégiée du contenu de la discussion leur permet de distribuer les temps de parole entre les interlocuteurs et de protéger les prises de parole du requérant[326]. Des chercheurs montrent ainsi que les interprètes détiennent un contre-pouvoir discret vis-à-vis du contrôle formel exercé par les juges sur les échanges, en mobilisant notamment des compétences de communication non-verbale[327].

---

321 Jonas Bens, *The Sentimental Court: The Affective Life of International Criminal Justice*, Cambridge, CUP, 2022.
322 Entretien, 27 juin 2023.
323 *Ibid.*
324 *Ibid.*
325 Voir, observation des étudiants, ci-après, dans la section sur le « public ».
326 Christian Licoppe, Maud Verdier, Clair-Antoine Veyrier, « L'interprète au centre du prétoire ? Voix, pouvoir et tours de parole dans les débats multilingues avec interprétation consécutive et liaisons vidéo », *Droit et société*, 107, 2021, pp. 31-50.
327 *Ibid.* p. 31 et 40.

Ce rôle se manifeste, par exemple, lorsque le requérant développe longuement ses réponses et que l'interprète l'interrompt pour traduire progressivement. Dans ce contexte, l'interprète évalue si la narration du demandeur est achevée ou non et, à travers ses gestes, son regard et son attitude, il oriente les juges quant au moment opportun pour intervenir ou poser une nouvelle question. Un autre exemple est celui où l'interprète demande au juge ou au requérant de reformuler leur propos.

Ainsi, les interprètes s'efforcent de trouver diverses solutions pour obtenir les réponses de manière adaptée et sensible au vécu du demandeur d'asile. Par ailleurs, ils doivent également faire face à des situations où les juges sont mal préparés et posent des questions inappropriées, voire incorrectes. Dans ces cas, les interprètes deviennent malgré eux les relais de ce manque de préparation. Ils peuvent eux-mêmes être intimidés par les juges. Un interprète de la langue bengali a ainsi souligné que certaines communautés ne sont pas « bien vues par la Cour » ; ce qui entraîne des difficultés supplémentaires dans l'accomplissement de sa tâche. Il raconte être souvent interrompu par des juges impatients, qui le pressent de parler plus rapidement : « Ma première difficulté est d'interpréter une communauté qui n'est pas populaire… Il existe des malentendus, des stéréotypes et des préjugés à l'égard de certains pays, comme le Bangladesh. Le problème d'être un traducteur pour la "mauvaise langue" » (interprète de langue bengali).

Entre compatriote, rival et figure fantasmée : la relation aux requérants

L'interprète représente un soutien crucial pour que le demandeur puisse se faire entendre dans ce contexte asymétrique. Les interprètes sont parfois en mesure de guider le demandeur dans sa réponse afin de répondre aux attentes des juges, dont ils connaissent les habitudes de travail à force d'expérience. Un interprète déclare par exemple qu'il estime que cela fait partie de ses missions que d'aider le requérant à se recentrer sur la question posée lorsqu'il n'y répond pas vraiment (parce qu'il n'a pas compris, qu'il a oublié la question, etc.)[328]. Cela suppose une véritable expertise, qui leur permet d'anticiper les points d'incompréhension en évaluant constamment le contexte pour choisir ou non de reformuler.

À l'inverse, il existe aussi des cas de méfiance entre requérants et interprètes, notamment en cas d'appartenance à une ethnie en conflit ou en raison de différences de genre. L'interprète peut aussi faire l'objet de suspicion de la part de l'institution : n'est-il pas trop proche des demandeurs ? De même qu'une origine nationale peut favoriser des liens de solidarité jugés suspects entre interprètes et demandeurs d'asile, elle peut aussi générer de la défiance. Les interprètes interrogés rapportent souvent des situations où le demandeur manifeste une méfiance à leur égard, parfois au point de contester le travail de l'interprète, par exemple en affirmant ne pas comprendre ce que l'interprète dit[329]. La CNDA prête une attention particulière à ce problème, considérant que la proximité entre interprètes et demandeurs peut mettre en péril la neutralité qu'il leur est requis d'adopter[330].

Le facteur du genre est également pris en considération par la Cour. Les interprètes sont conscients que leur genre peut influencer la capacité du demandeur d'asile à raconter son histoire, en particulier lorsqu'elle comprend le récit de violences sexuelles. Le droit européen, transposé en

[328] Entretien, 3 décembre 2024.

[329] Entretien, 11 mai 2023.

[330] Robert Gibb, Anthony Good, « Interpretation, translation and intercultural communication in refugee status determination procedures in the UK and France », *Language and Intercultural Communication*, 2014, p. 390 ; Anaïk Pian, « L'interprétariat à la Cour nationale du droit d'asile. Lorsque le récit est transporté par la parole d'un tiers. », *Terrains & travaux,* 36-37, 2020, p. 142 « *en raison de leur origine, réelle ou supposée, tend à planer sur les interprètes un soupçon de solidarité communautaire à l'égard des requérants* ».

droit français en 2015, prévoit par ailleurs la possibilité pour le demandeur d'asile de demander un interprète du même genre, à condition de démontrer qu'il rencontrerait des difficultés à raconter son histoire autrement[331].

Néanmoins, les interprètes ne présentent pas ces situations comme indépassables et restent généralement confiants en leur professionnalisme, et dans la confiance que les juges accordent à leur travail et à leur objectivité[332], ce qui peut parfois suffire à apaiser les tensions : « j'essaie de traduire strictement comme la personne dit les choses et puis ça [...] l'a rassuré »[333].

Les avocats face à l'interprétation : contrôle et tensions

D'après l'étude de Colin et Morris sur les interprètes au Royaume-Uni[334], les avocats préfèrent que les interprètes « traduisent » plutôt qu'ils n'« interprètent » les propos des requérants. Par « traduction », ils entendent une restitution littérale, mot à mot, par opposition à « l'interprétation », qui consiste à déterminer le « vrai sens »[335]. Des tensions peuvent ainsi apparaître entre avocats et interprètes, notamment lorsque l'avocat maîtrise la langue de son client, ce qui lui permet de contrôler la qualité de l'interprétation[336] (c'est souvent le cas dans les affaires kurdes, lorsque les avocats sont issus de la même communauté, ou dans les affaires nigériennes en anglais) ou lorsque le requérant comprend le français. Dans ces situations, les interprètes se sentent fragilisés et parfois surveillés : « on a l'impression que l'avocat, il attend que l'interprète [dise] une petite bêtise »[337]. Certains rapportent même être pris dans les stratégies déployées par les avocats pour justifier les contradictions de leurs clients, ce qui les place dans une position inconfortable.

Des interprètes ont évoqué de moments où ils percevaient, de la part d'avocats, des regards insistants lorsqu'ils tentaient d'écourter une traduction ou d'éviter de transmettre certains détails jugés non pertinents[338]. Par ailleurs, un des interprètes interrogés a affirmé ne pas vouloir se limiter à interpréter seulement pour des demandeurs appartenant à son groupe ethnique : « les problèmes guinéens, on ne doit pas les importer en France »[339], rappelant que, quelle que soit l'identité du demandeur, les interprètes restent exposés aux critiques, de la part du requérant comme de son avocat.

Une augmentation des accusations de « défaut d'interprétation » a été notée par des avocats qui dénoncent souvent la traduction du récit du demandeur transmis à l'OFPRA, voire la mauvaise qualité de l'interprétation produite pendant l'audience à la CNDA[340]. Ainsi, les interprètes sont soumis à un régime de méfiance généralisée orchestrée par les avocats, à tort ou a raison. Un interprète en turc rapporte ainsi avoir rempli une fiche d'incident lorsqu'une avocate avait interrompu abruptement sa traduction en exigeant son renvoi pour interprétation fallacieuse, tout

---

331 Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, article 12, 1, b). Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, article 11. Cités par Maxime Maréchal, « Le droit à l'interprète […] », *art. cit.*, p. 170.
Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L723-6, al. 2.
332 Entretien, 7 juin 2023.
333 Entretien, 11 mai 2023.
334 Joan Colin, Ruth Morris, *Interpreters and the Legal Process,* Winchester, Waterside Press, 1996, p. 17.
335 Robert Gibb, Anthony Good, « Interpretation, translation and intercultural communication in refugee status determination procedures in the UK and France », *Language and Intercultural Communication*, 2014, p. 388.
336 Entretien, 7 novembre 2024.
337 Entretien, 27 juin 2023.
338 Entretien, 7 novembre 2024.
339 Entretien, 11 mai 2023.
340 Maxime Maréchal, « Le droit à l'interprète […] », *art. cit.*, p. 73.

en ajoutant que cela ne lui était arrivé qu'une fois[341]. La loi qui protège les garanties accordées aux demandeurs d'asile par l'UE et par le droit français depuis 2015 précise que la CNDA ne peut annuler une décision de l'OFPRA et lui renvoyer l'examen de la demande d'asile que lorsqu'elle estime que :

> Le requérant a été dans l'impossibilité de se faire comprendre lors de l'entretien, faute d'avoir pu bénéficier du concours d'un interprète dans la langue qu'il a indiquée dans sa demande d'asile ou dans une autre langue dont il a une connaissance suffisante, et que ce défaut d'interprétariat est imputable à l'office[342].

La jurisprudence publiée mentionne, par exemple, le cas d'une femme tibétaine qui a obtenu l'annulation de la décision prise par l'OFPRA à son sujet et le renvoi du jugement par la CNDA. En effet, l'interprète mis à sa disposition parlait un dialecte différent du sien, ce qui constituait une violation de son droit à une procédure équitable.

Dans le rapport d'observation de nos étudiants, il ressort que, dans les situations de désaccord manifeste entre le requérant ou son avocat et l'interprète durant l'audience, le président de la formation de jugement a tendance à soutenir l'interprète, perçu comme un collègue éloigné. Dans ces cas, l'interprète est assimilé à l'institution, en partie parce que les présidents - tout comme les interprètes – acceptent difficilement toute forme de contrôle extérieur. De nombreux interprètes interviewés considèrent d'ailleurs le contrôle de leur travail comme une ingérence.

Par ailleurs, les interprètes ont observé des changements significatifs dans la dynamique des salles d'audience à la suite de la pandémie de Covid-19. Autrefois remplies de demandeurs d'asile et d'observateurs publics, elles sont devenues plus restreintes après la crise sanitaire, avec une interdiction temporaire d'assister aux audiences. La grande majorité des interprètes ont déclaré préférer cette absence de public, se sentant ainsi plus libres et, pourrait-on ajouter, moins surveillés. Un seul interprète a toutefois regretté la disparition du public, estimant que sa présence permettait un certain contrôle de la qualité de l'interprétation.

Encadré 4- L'expertise culturelle dans les tribunaux d'asile au Royaume-Uni

Certains pays ont cherché à réduire les écarts culturels entre les demandeurs et les acteurs du tribunal en introduisant des experts culturels dans les procédures judiciaires. Ces professionnels incluent souvent des universitaires ayant une connaissance approfondie de contextes culturels spécifiques, tels que des anthropologues[343]. L'expertise culturelle est généralement définie comme un savoir spécialisé permettant aux chercheurs d'identifier et d'élucider des faits pertinents dans le contexte culturel spécifique des demandeurs, fournissant ainsi des informations précieuses pour les autorités décisionnelles[344]. Alors que les interprètes facilitent la communication et la compréhension en temps réel entre les parties, les experts culturels apportent des informations plus complètes, basées sur la recherche, sur les pratiques et les normes culturelles.
En abordant le droit comme un objet social externe, l'anthropologie et d'autres sciences sociales offrent un contrepoids à la perspective interne de la science juridique en permettant une

[341] Entretien informel, 7 novembre 2024.
[342] CESEDA (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), article L 532-3. Voir aussi, Directive du Parlement européen et du Conseil 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative aux procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) JO L 180, p. 60-95.
[343] Katia Bianchini, « An illustration of anthropology's contribution to refugee law research », *German Law Journal*, 23, 2022, p. 956.
[344] John, R. Campbell, « The judicial assessment of "expert evidence" in the United Kingdom's immigration and asylum chamber », *Laws*, 11, 2022, p. 1.

compréhension de la manière dont les normes juridiques sont vécues, contestées et façonnées par des facteurs sociaux, culturels et politiques[345]. Ce faisant, ces disciplines relient la théorie juridique aux réalités vécues. Malgré ce potentiel, l'intégration de l'anthropologie dans la science juridique, et donc dans le droit, n'est pas sans défis. Comme le souligne l'anthropologue et chercheur en droit Luc Leboeuf, l'étude académique de ces disciplines fonctionne avec des conceptualisations empiriques, des éthiques de recherche et des temporalités fondamentalement différentes. Malgré ces différences, certains pays, comme le Royaume-Uni, ont pris des mesures pour accueillir les perspectives anthropologiques lors des audiences judiciaires[346]. Dans le système d'appel des demandes d'asile britannique, les témoins experts sont le plus souvent des universitaires appelés par les représentants légaux des demandeurs pour fournir des informations supplémentaires concernant la situation dans leur pays d'origine. L'expertise est généralement présentée sous forme de rapports écrits et, dans certains cas rares, de témoignages oraux. Les connaissances spécialisées abordent souvent les risques de persécution, les options de relocalisation interne, les conditions relatives aux droits de l'homme et les pratiques culturellement spécifiques, telles que les significations symboliques des blessures ou des pratiques qui pourraient autrement rester opaques pour les juges d'instance[347]. Plusieurs chercheurs observent que la présence d'experts culturels conduit généralement à des résultats plus favorables pour les demandeurs d'asile[348]. En abordant certains éléments critiques, les experts culturels aident à garantir que la peur de persécution des demandeurs est comprise et que les décisions reflètent une appréciation plus profonde de leurs réalités vécues. Néanmoins, ils rencontrent des défis similaires à ceux des interprètes en matière de négociation des attentes de neutralité et de navigation dans la hiérarchie de pouvoir du tribunal[349]. La fusion de l'expertise culturelle des universitaires avec la capacité des interprètes à aborder les malentendus culturels en temps réel pourrait potentiellement améliorer les pratiques sensibles à la culture dans le droit d'asile français. En accordant plus de sécurité et de latitude aux interprètes, en leur fournissant des outils pour maintenir leur fluidité culturelle, en reconnaissant la valeur de l'intervention anthropologique et en accueillant les témoins experts pour coopérer à la médiation interculturelle, la CNDA pourrait créer une nouvelle norme d'adéquation culturelle dans les tribunaux d'asile.

La fin de l'audience : rémunération et précarité

Le dernier mot de la procédure revient à l'avocat. Toute cette phase n'est pas interprétée : le demandeur et les interprètes sont complètement exclus de ces échanges. Certains continuent d'écouter, d'autres regardent le téléphone, préparent le bon à faire signer à la fin de chaque audience. « Aujourd'hui je suis là à partir de 9 heures, mais comme je fais le troisième dossier, je dois attendre. Ici, il faut attendre longtemps ». (Finalement son audience a été annulée par les avocats. Il a été informé de l'annulation à

345 Luc Leboeuf, « Lost in translation? The promises and challenges of integrating empirical knowledge on migrants' vulnerabilities into Legal Reasoning », *German Law Journal*, 23, 2022, p. 977.
346 *Ibid.*, p. 984-987.
347 Katia Bianchini, *art. cit.*, p. 956.
348 John, R. Campbell, « The Judicial Assessment of "Expert Evidence" in the United Kingdom's Immigration and Asylum Chamber » p. 1.
349 *Ibid.*, p. 79.

10h20, et devait attendre sa prochaine audience fixée à 14h00, 27 sept. 2023).

Photo 3 : Exemple de bon de travail. Le bon de travail doit être signé à la fin de l'audience par la secrétaire.

Les interprètes sont sous-traités par des entreprises sélectionnées et rémunérés à la vacation de quatre heures, durant laquelle ils peuvent traiter jusqu'à trois dossiers. Ne disposant que de deux ou trois vacations hebdomadaires, les interprètes ont souvent besoin d'un emploi complémentaire, y compris auprès de l'OFPRA. Les retards de paiement peuvent aller jusqu'à trois mois[350].

La CNDA fixe une charge de travail annuelle maximale pour les interprètes, variable selon les groupes linguistiques, mais aucun volume minimal n'est garanti. Par exemple, le Groupe 1 (Asie) dispose d'un maximum de 18 000 dossiers par an alors que le Groupe 5 (Afrique de l'Ouest) en détient 29 000. Ce plafond, combiné à des vacations restreintes, participe à maintenir la précarité de l'emploi[351]. Le rapport à cette profession n'est pas le même pour tous les interprètes. Le premier critère régissant les conditions de travail est le statut de l'interprète défini par son contrat de travail. Pour beaucoup, interpréter à la CNDA et à l'OFPRA n'est pas une activité principale et constitue une source de revenu d'appoint, à côté d'un emploi précaire ou de la poursuite d'études[352]. Que l'interprétation soit pour eux une activité principale ou non, ce choix n'est pas nécessairement motivé par un plan de carrière : il s'agit souvent d'une opportunité rendue possible par le bilinguisme et monétisable relativement facilement, notamment pour les langues rares, dont le recrutement est facilité par la demande.

Il existe une nette différence entre la minorité salariée, présente surtout parmi les employés les plus anciens d'ISM et la majorité d'interprètes auto-entrepreneurs pour des vacations. À ISM, les employés sous contrat long terme bénéficient de formations et sont accompagnés par un interprète référent, chargé de fluidifier la collaboration avec la CNDA, d'assurer le service du marché public en réorganisant l'équipe si un retard est prévu en vertu de ses fonctions managériales, mais aussi d'anticiper les incidents avec les formations de jugement et de soutenir les interprètes[353]. Cette différenciation statutaire crée des situations inégales au regard de la rémunération : à l'exception des salariés à temps plein d'ISM, les revenus des interprètes auto-entrepreneurs dépendent de variables instables, comme la fluctuation des demandes d'asile dans leur langue et le renouvellement des groupes de langues attribués à leur agence par la CNDA. Ces derniers ne bénéficient pas non plus des possibilités d'évolution salariale offertes aux salariés d'ISM qui prendrait davantage responsabilités au sein de l'association.

Les difficultés que les interprètes rencontrent pour faire savoir leurs plaintes et éventuellement négocier avec la CNDA concernant leurs conditions de travail doivent aussi être mentionnées : « Il faut aussi que la profession s'organise [...], parce qu'on n'est pas syndiqué chacun et c'est aussi un problème »[354].

Dans cet entretien, l'interprète présentait la perspective de la syndicalisation des interprètes comme un outil potentiel pour la standardisation de la profession, particulièrement pour l'unification des normes méthodologiques. La construction d'un esprit corporatiste parmi les interprètes de la CNDA, tous statuts confondus, légitimé par un code déontologique, semble

350 Entretien, 27 juin 2023.
351 Règlement de Consultation 2022-028-CNDA-FM.
352 Anaïk Pian, *art. cit.* p. 144.
353 Entretien informel, 7 novembre 2024.
354 Entretien, 19 juin 2023.

donc offrir des solutions pour répondre à la marginalisation de cette profession au sein de l'institution.

Ces désagréments concernent bien plus souvent les interprètes dont le travail quotidien à la CNDA est l'activité principale, en particulier pour les vacataires spécialisés dans des langues rares ou très demandées, qui subissent une pression accrue : « ça dépend des langues aussi, il y a des langues qui sont beaucoup plus sous pression. Moi, je ne suis pas souvent à la CNDA, […] je travaille dans des conditions assez bien, je n'ai pas quinze mille dossiers, j'en ai, deux, trois », précise une interprète et traductrice en tamoul, auto-entrepreneuse, qui déclare travailler quinze à vingt heures par semaine pour son agence[355].

Par ailleurs, on constate un manque de clarté dans les prérequis de recrutement des interprètes ainsi qu'une quasi-absence de parcours de carrière pensés pour former davantage d'interprètes assermentés. Cela crée une incohérence hautement problématique : la CNDA souligne l'importance de la qualité d'interprétation tout en se soustrayant à la responsabilité d'anticiper les moyens pour la garantir. Plusieurs entretiens avec des agents de la CNDA ont montré que celle-ci considère que la formation relève de la responsabilité des agences de recrutement. Une offre de formation universitaire en dehors des agences de sous-traitance serait une possibilité pour améliorer la légitimité des interprètes et renforcer leur cohésion professionnelle. De plus, la CNDA dispose déjà des ressources du CEREDOC, qui pourrait être mises à la disposition des interprètes.

Enfin, plusieurs entretiens ont soulevé la question de la charge psychologique liée à la confrontation quotidienne avec des témoignages violents, souvent liés au pays d'origine ou à l'histoire personnelle de l'interprète. Outre la charge de travail et le haut niveau de concentration requis, les interprètes doivent écarter les doutes qui subsistent quant à leur neutralité et prendre de la distance vis-à-vis des récits des demandeurs : « On devient moins touché par les histoires que racontent les requérants, parce que voilà, on a tellement l'habitude d'entendre des horreurs donc on se dit que parfois on traduit un peu trop naturellement [...] ce qui est dit »[356].

Par ailleurs, la pression psychologique résulte aussi de l'enjeu même des échanges : l'interprète assume une responsabilité considérable dans un moment décisif pour le demandeur. À cet égard, ISM offrirait à ses interprètes des consultations psychologiques gratuites auprès d'un cabinet partenaire. Cependant, comme le reconnaît un interprète, il lui est parfois difficile de se soucier de sa santé mentale en tant qu'interprète, peut-être aussi pour des raisons culturelles. De plus, ce dispositif n'est ni universel ni soutenu par la CNDA, malgré le rôle crucial assumé par les interprètes dans la charge de travail massive abattue à la Cour.

Conclusion

L'analyse du rôle des interprètes à la CNDA met en lumière une tension structurelle entre la centralité fonctionnelle de leur intervention et leur marginalisation institutionnelle et professionnelle. À ces tensions s'ajoutent des contraintes matérielles et psychologiques importantes. Dans ce contexte, leur position apparaît étroitement liée aux dynamiques de gestion de crise : les besoins linguistiques fluctuent, transformant l'interprétation en une ressource mobilisée au prix d'une précarisation accrue et d'un déficit de formation.

[355] Entretien collectif, 29 avril 2023.
[356] Entretien, 11 mai 2023.

Acteurs indispensables de la procédure, les interprètes sont les seuls à saisir l'intégralité des échanges. Pourtant, cette position stratégique s'accompagne d'une faible reconnaissance de leur savoir et de leur travail. Les langues étant marquées par des contextes sociaux et culturels, les interprètes sont amenés à endosser un rôle de médiateurs culturels, indispensable à la compréhension mutuelle entre le juge et le demandeur. Cette position confère à l'interprète un rôle central mais ambigu : placé à l'interface des parties, il devient un acteur continuellement suspecté.

Bien que les interprètes interrogés s'efforcent de maintenir leur professionnalisme – incarné par la « neutralité » et par une mise à distance des requérants, leur position d'intermédiaires, ainsi que le pouvoir qu'ils exercent de fait sur le déroulement de l'audience, suscitent des suspicions. Celles-ci peuvent émaner des requérants eux-mêmes, mais aussi des avocats et de l'institution, qui redoutent une éventuelle proximité ou, au contraire, une forme de rivalité avec les demandeurs.

Or, nos entretiens montrent que, bien plus que des enjeux d'ordre personnel, les principaux obstacles à une « bonne interprétation » – entendue comme « neutre » – relèvent des conditions de travail et de formation. Recrutés par des prestataires externes, souvent sans formation juridique, linguistique ou institutionnelle, les interprètes font face à une forte précarité et à une charge cognitive élevée, accentuées par la massification du contentieux de l'asile. La fatigue mentale liée à des récits complexes, l'isolement professionnel et les conflits potentiels autour de la qualité de l'interprétation contribuent à un sentiment d'abandon par l'institution.

Dès lors, l'exigence de neutralité, en excluant la possibilité d'une médiation culturelle plus approfondie par les interprètes, apparaît comme un mécanisme de structuration d'une « ignorance stratégique ». En se référant à cette neutralité pour les assigner à « leur place », la CNDA contribue à invisibiliser leur expertise linguistique et culturelle et à consolider son monopole sur la production de la vérité judiciaire. Or, ce monopole repose structurellement sur une part d'ignorance institutionnellement cultivée, résultant de la mise à l'écart d'un savoir pourtant présent et accessible : celui des interprètes.

Les présidents[357]

D'après le rapport annuel d'activités de la CNDA de 2023, la juridiction compte 26 juges statutaires, tous présidents de sections ou de chambres. Elle s'appuie également sur 521 juges vacataires, répartis de manière relativement équilibrée : un tiers sont des présidents d'audience, en formation collégiale ou à juge unique ; un tiers sont des juges assesseurs nommés par le HCR ; et un tiers sont des juges assesseurs nommés par le Conseil d'État. Dans le cadre de notre enquête, nous avons mené des entretiens avec six président statutaires, chefs de chambre ou de section, dans leurs bureaux à la Cour, ainsi qu'avec deux présidents vacataires.

La CNDA, un carrefour de trajectoires professionnelles

Les présidents rencontrés présentent des parcours académiques et professionnels variés, tout comme des motivations diverses pour rejoindre la juridiction, souvent façonnées par leurs expériences passées et leurs projets de carrière. La CNDA, en tant que juridiction administrative, n'exige pas une formation de magistrat pour siéger en qualité de juge : tous n'ont pas nécessairement suivi des études de droit ni intégré la formation classique.

Le Juge 2, par exemple, a d'abord étudié l'histoire de l'art et la littérature avant de se tourner vers le droit et la géopolitique. Le Juge 3 s'est initialement orienté vers les relations internationales, en se spécialisant sur la Guerre froide et la science politique, avant d'intégrer l'École Nationale d'Administration (ENA). Le Juge 4 a suivi un cursus en droit public, complété par une thèse sur l'histoire des idées politiques dans le champ du droit administratif. Le Juge 5 a, quant à lui, mené un double cursus en droit et en histoire. Enfin, le Juge 8 illustre un parcours plus classique : « J'ai fait ma maîtrise de droit, puis j'ai passé le concours de la magistrature ».

Certains juges ont alterné entre plusieurs fonctions. Le Juge 1, par exemple, a navigué entre juridictions administratives et un ministère. Il confie avoir trouvé le travail administratif monotone, tandis que la CNDA lui offre, selon ses termes, « un véritable défi, tant intellectuel que professionnel ».

D'autres ont progressivement évolué vers la CNDA. Le Juge 2 a commencé sa carrière comme rapporteur dans un tribunal administratif avant de devenir juge vacataire à la Cour. Son passage à un poste de juge titulaire a été facilité par l'expérience acquise en présidant des formations collégiales, une responsabilité rarement exercée dans d'autres juridictions administratives. Le Juge 3 a exercé comme enseignant-chercheur, publiant des articles académiques, avant de rejoindre plusieurs juridictions, dont la Commission des Recours des Réfugiés (CRR). Le Juge 4 a également enseigné en tant qu'Attaché temporaire d'enseignement et de recherche avant d'intégrer la magistrature administrative.

Certains parcours apparaissent plus singuliers. Le Juge 5, issu du milieu militaire, a rejoint le droit administratif par un programme de reconversion destiné aux officiers. Après une carrière au ministère des Affaires étrangères, dans plusieurs ambassades, puis en tant que conseiller auprès du ministre de la Justice, il a intégré la CNDA, attiré à la fois par la localisation du poste et par son intérêt marqué pour le droit d'asile. Le Juge 8, ancien juge d'instruction spécialisé dans les affaires pénales, économiques et financières, s'est tourné vers la gestion de l'administration

[357] Nous tenons à remercier Clothilde Festuot, Kenza Glendinning, Siofra Mahon et Mathilde Roemer, étudiantes de Sharon Weill en Master à Sciences Po, Paris, pour leur précieuse assistance et contribution à la rédaction de cette section.

judiciaire, tout en développant une carrière internationale. Enfin, le Juge 3 a lui aussi contribué à l'évolution du droit d'asile, notamment au sein de la CRR.

Progression de carrière et enjeux de localisation

Pour plusieurs juges, la CNDA représente une étape stratégique dans leur parcours professionnel, offrant à la fois des perspectives de progression et l'acquisition de nouvelles compétences, notamment en matière de présidence de chambre dans un cadre collégial. Le Juge 1 explique avoir choisi la CNDA principalement pour sa localisation, tout en visant une promotion au grade supérieur (P5) : « J'ai choisi la CNDA pour son emplacement, pas pour ses fonctions… c'était une opportunité pour avancer dans ma carrière ».

Le Juge 2, d'abord vacataire, a pour sa part souhaité professionnaliser ses compétences, en particulier la présidence de formations collégiales : « La CNDA constitue en fait ce passage à un grade supérieur ». Toutefois, certains juges soulignent que rester trop longtemps à la CNDA peut constituer un frein à l'évolution professionnelle. L'un d'eux observe ainsi :
« Moi, ce n'est pas la démarche que j'ai. J'y suis depuis quatre ans. Bon, je sais que pour ma carrière, il ne va pas falloir que je traîne plus ».

Intérêt intellectuel, curiosité géopolitique et engagement personnel

Au-delà des logiques de carrière, la CNDA attire également des juges en quête de défis intellectuels, animé par une curiosité pour les enjeux géopolitiques liés au contentieux de l'asile, ou encore motivés par un engagement plus personnel. Le Juge 2 insiste sur la richesse particulière de ce contentieux : « Le contentieux de l'asile est un contentieux, de surcroît, intéressant, avec une dynamique géopolitique qui oblige à aller voir au-delà du droit pur auquel on est habitué ».

Le Juge 4 partage cet intérêt pour l'interaction entre droit, géopolitique et humanitaire, tandis que le Juge 5 se dit motivé par la complexité et la spécificité du droit d'asile.

Pour d'autres, l 'expérience à la CNDA relève d'une véritable vocation humanitaire. Le Juge 8, retraité de la magistrature, explique avoir souhaité poursuivre son engagement professionnel, trouvant un sens particulier dans l'écoute des récits de vie des demandeurs : « Moi, ce que j'aime bien, c'est que les gens me racontent quelque chose… c'est l'écoute des gens qui est très importante ».

Le Juge 6 parle même d'une « révélation » après avoir rejoint la juridiction, malgré les contraintes logistiques : « Là, ça a été une révélation. La preuve, c'est que j'y retourne volontairement ».

Un autre juge décrit la CNDA comme le premier lieu où il a eu le sentiment de se rendre véritablement utile : « C'est la première fois où j'ai fait œuvre utile dans mes fonctions de juge administratif ».

Gestion des équipes et responsabilités managériales à la CNDA

La CNDA offre un rôle atypique en matière de gestion d'équipe : les juges présidents assument également des responsabilités en ressources humaines. Les présidents permanents jouent un rôle clé dans le recrutement des rapporteurs, l'évaluation du renouvellement des assesseurs nommés par le Conseil d'État et la supervision des présidents vacataires. Cet aspect managérial, propre à la CNDA, est particulièrement recherché par certains magistrats. Le juge 2 souligne ainsi : « D'un point de vue managérial, c'est quelque chose qu'on ne trouve pas ailleurs ».

De même, le Juge 4 insiste sur l'intérêt qu'il trouve dans l'animation et la coordination d'équipes pluridisciplinaires :

> C'était le côté management aussi qui m'intéressait. Motiver une équipe et faire avancer une équipe avec des secrétaires, des rapporteurs, une cheffe de chambre, rencontrer d'autres personnes, des assesseurs, c'est l'occasion, car nous siégeons toujours avec deux magistrats. Nous avons fait le même métier, nous avons le même parcours.

Le rôle managérial occupe une place centrale dans l'activité des juges, qui y perçoivent une opportunité d'acquérir des compétences décisives pour leur progression de carrière administrative. À ce titre, la CNDA s'impose comme un espace stratégique, pensé comme un tremplin vers les grandes instances administratives et un lieu de construction de dispositions managériales.

Limites structurelles et stratégie de sortie

Malgré les aspects positifs de leur expérience, de nombreux présidents considèrent la CNDA comme une étape transitoire dans leur parcours professionnel. L'absence de perspectives d'évolution interne est fréquemment perçue comme un frein, incitant plusieurs d'entre eux à planifier leur départ une fois les compétences recherchées acquises. Le juge 1 confie par exemple : « Ma présidente voulait que je reste trois ans, mais je prévoyais de partir après deux ans. Sinon, cela pourrait nuire à ma carrière ».

La majorité des présidents interrogées voient ainsi la CNDA comme un passage ou un tremplin vers d'autres fonctions. Si la Cour offre un environnement stimulant et humainement enrichissant, ses limites structurelles découragent souvent un engagement à long terme. L'un des défis majeurs relevés par les présidents de chambre à la CNDA réside dans le manque de reconnaissance professionnelle et dans les possibilités limitées d'évolution. Comme nous l'avons vu, pour la plupart des présidents permanents issus du corps des magistrats administratifs, le passage par la CNDA est vécu comme une « parenthèse » utile pour accéder à un grade supérieur ou motivée par des considérations géographiques. Rares sont ceux qui envisagent ce poste comme une vocation, d'autant que la fonction de président permanent à la CNDA n'offre aucune perspective d'avancement au sein même de l'institution. Le Juge 2 explique ainsi : « Mais je sais que si je veux évoluer dans ma carrière, il va falloir que je retourne en juridiction générale ».

Ainsi, pour la plupart des présidents permanents, le passage par la CNDA répond davantage à des considérations de carrière ou de localisation qu'à une véritable vocation. L'évolution de carrière des magistrats administratifs est encadrée par des règles statutaires strictes, et les fonctions de direction exigent des compétences managériales spécifiques. À cet égard, certains présidents de chambre estiment avoir développé ces aptitudes à la CNDA, en raison des responsabilités élargies qui leur sont confiées. Leur rôle ne se limite pas au traitement des dossiers juridiques : ils supervisent des équipes, participent à la gestion des ressources humaines et à l'organisation de l'activité juridictionnelle. Cependant, cette expérience managériale demeure, selon eux, insuffisamment reconnue dans les processus d'évaluation pour accéder à des postes plus prestigieux. Un président résume ainsi : « On gère des équipes, on fait du management, mais ça compte peu quand il s'agit d'obtenir un poste de direction dans une autre juridiction ».

Juge 1 déplore cette situation : « P5 c'est un grade intéressant parce qu'il permet de diriger une juridiction, je souhaite diriger une juridiction et j'en ai les compétences. Mais c'est tout le

problème de la juridiction administrative, qui en fait est prisonnière d'un mode de représentation qui est lié au Conseil d'État ». Cette dépendance au Conseil d'État contribue à un sentiment de dévalorisation du travail effectué à la CNDA par rapport à celui accompli dans les juridictions administratives classiques, le contentieux d'asile étant perçu comme moins prestigieux et moins exigeant sur le plan juridique. Un président permanent illustre cette perception avec des mots crus :

> Moi ce que je déplore c'est qu'elle est pas du tout valorisée au sein de la juridiction administrative. On est un peu vus comme des mules, ce qui est totalement invraisemblable…
> - Qu'est-ce que cela signifie en termes de carrière ?
> - Cela signifie que je perds du temps.

Ce manque de reconnaissance se traduit également par une inadéquation salariale par rapport aux responsabilités exercées et à la charge de travail assumée par les juges. « C'est même insultant », déclare l'une d'entre elles. Le juge 1 s'indigne : « Moi, je trouve ça scandaleux ! J'en fais beaucoup plus que mes collègues qui sont juste rapporteurs ou rapporteurs publics, évidemment, et ce n'est pas normal. C'est un tabou ».

Elle déplore une progression salariale qu'elle juge trop faible entre les grades, notamment entre premier conseiller et président de chambre, au regard des responsabilités élargies de ces derniers. Selon elle, cette situation s'expliquerait en partie par des nominations au poste de président davantage motivées par des critères géographiques que par la reconnaissance des compétences. La frustration s'accentue encore lorsque certains juges constatent une diminution significative de leur rémunération par rapport à leurs fonctions précédentes. Ainsi, le juge 1 explique :

> Ma prime… Vous savez, on a la rémunération indiciaire et la prime. Dans les fonctions que j'avais avant, j'étais chef de service. Ma prime a été divisée quasiment par deux. Ce n'est pas normal. Au final, c'est 25 % de rémunération en moins. Je ne travaille pas 25 % de moins.

Cette juge reconnaît toutefois que la CNDA offre une certaine souplesse organisationnelle, en particulier grâce à la possibilité de télétravailler, un avantage non négligeable pour ceux qui résident en dehors de Paris. Malgré ces aspects positifs, la CNDA est perçue par beaucoup comme une expérience professionnelle transitoire, rarement envisagée comme une vocation à long terme.

Un contentieux de masse : multiplicité des rôles, difficultés organisationnelles et charge de travail

Les juges présidents de la CNDA sont confrontés à de nombreux défis, révélateurs d'une institution en équilibre précaire et constamment sous pression. Les facteurs de déstabilisation, internes ou externes, reflètent la complexité d'un contentieux sensible et hautement politisé. Cette dynamique souligne la dépendance de la CNDA à des circonstances souvent imprévisibles. Comme le souligne Juge 2 :

> C'est toujours délicat, ici. C'est un peu une marmite. J'ai toujours l'impression que ça peut dériver d'un jour à l'autre sur le projet de loi asile, (…) un mouvement de grève des avocats, ou des contestations au niveau du personnel et un blocage de la Cour. C'est toujours très aléatoire.

Paradoxalement, la CNDA est à la fois perçue comme « une machine qui marche très bien », mais qui peut aussi « s'enrayer très facilement », comme l'explique un président permanent, soulignant une efficacité indéniable, mais fragile. Cette instabilité et cette ambivalence sont au cœur du fonctionnement de cette institution, également sujette à des problèmes structurels. Un juge résume cette dualité : « C'est un contentieux très sensible, très politique. (…) Il peut y avoir beaucoup d'incidents, même avec les avocats. Il y a une gestion, ça peut être conflictuel. Ce n'est pas recherché par tout le monde. (…) Et pourtant, c'est très riche, c'est une belle expérience. C'est une belle expérience, mais il ne faut pas y rester trop longtemps parce que c'est quand même un contentieux de niche très spécialisé » (Juge 5).

Le contentieux de la CNDA se distingue par son volume. Chaque jour, près de 600 demandeurs se présentent à ses portes. Cette massification de l'activité judiciaire génère des conditions de travail complexes pour les juges présidents, qui doivent suivre un rythme soutenu. Par ailleurs, la structure organisationnelle de la Cour exige qu'ils s'adaptent en permanence et assument une multitude de rôles qui empiètent sur leurs fonctions judiciaires. Comme le souligne le juge 1 :

> Le problème à la CNDA, et vous l'avez peut-être vu lors des audiences, c'est la masse de travail, donc nous avons des rôles qui sont disproportionnés par rapport à ce qu'on peut faire…En gros, l'objectif c'est qu'à la fin de l'année, on ait plus de dossiers de 2022 et que s'il reste des dossiers de 2021, il faut les juger. Nous, on est astreint à des délais, dans la loi c'est cinq mois et on a déjà du mal à les tenir, parce que c'est compliqué.

Cette logique de productivité se heurte à la spécificité du rôle juridictionnel, qui suppose une appréciation individualisée et humaine des situations. Certains juges dénoncent ainsi une approche technocratique, susceptible de réduire l'acte de juger à une gestion bureaucratique. Un juge vacataire dénonce cette emprise bureaucratique de la Cour :

> C'est un fonctionnement qui manque de souplesse, qui peut apparaître totalement administratif…il n'y a pas de culture du jugement, l'acte de juger n'est pas une décision administrative. Cela demande de la souplesse, de faire bouger les lignes (Juge vacataire).

En parallèle, des problèmes organisationnels viennent enrayer le travail de cette « machine ». Par exemple, une juge souligne ses difficultés à organiser son emploi du temps avec le secrétariat, déplorant de ne pas recevoir les dossiers suffisamment en amont pour anticiper sa charge de travail et préparer les audiences de manière optimale.

Massification et charge de travail : des juges à bout ?

À la CNDA, la charge de travail des juges présidents est perçue comme écrasante, marquée par un rythme soutenu et une pression permanente. L'un des présidents permanents explique devoir parfois traiter 13 dossiers par jour, avec une préparation souvent limitée à une semaine, voire moins. Cette pression temporelle constante rend difficile un examen approfondi des affaires.

> Dans le meilleur des cas une semaine avant, peut-être moins. Mais de toute façon moi je n'ai pas le temps de… Techniquement, lorsque j'ai un jour pour préparer les audiences, c'est le maximum que j'ai (Juge 1).

Le temps consacré aux dossiers audiencés est souvent jugé insuffisant.

> En général, on a du mal à passer une affaire en moins d'une heure. C'est rare et d'autant que l'instruction est fondamentale, donc du coup c'est compliqué. Et vous avez des récits qui sont très compliqués à comprendre, donc si on veut bien faire son travail, une heure par dossier c'est le minimum (Juge 1).

Au-delà de la préparation et de la tenue des audiences, les présidents sont chargés de la supervision des décisions rédigées par les rapporteurs, ainsi que de l'examen d'environ 100 ordonnances par mois, soit près de 25 par semaine. Ces tâches constituent une charge de travail supplémentaire significative, bien qu'elles visent principalement à accélérer le traitement des dossiers. Confrontés à l'exigence d'une justice toujours plus rapide, les juges cherchent néanmoins à rendre une justice à la fois efficace et fidèle à leur conception du juste :

> Alors la difficulté qu'on a de manière générale, c'est la masse, c'est-à-dire que notre problème, et c'est clair en audience, c'est de réserver un traitement individualisé à chaque dossier, quel qu'il soit, alors qu'objectivement, c'est quand même souvent la même chose. Les récits sont revus, je crois qu'il y a des trafics de récits à La Chapelle ou autre, enfin bon, peu importe, ça se voit. La difficulté c'est qu'on a des gens devant nous et il faut leur donner leur chance, il faut se mobiliser pour chaque dossier et effectuer sérieusement son travail (Juge 4).

> Je suis censée signer mes ordonnances, donc je les relis. Je relis et je révise, il y a la révision formelle, il y a la révision de fond, il faut revoir le dossier. Alors la difficulté qu'on a de manière générale, c'est la masse, c'est-à-dire que notre problème, et c'est clair en audience, c'est de réserver un traitement individualisé à chaque dossier, quel qu'il soit, alors qu'objectivement, c'est quand même souvent la même chose (Juge 1).

La multiplication des rôles et la massification des recours soulèvent des inquiétudes sur l'épuisement professionnel des présidents. Le travail administratif, bien que nécessaire, prend une grande partie du temps alloué à la prise de décision. L'accumulation des rôles et la justice de masse de la CNDA entraînent une charge de travail particulièrement lourde, comme l'explique Juge 2 :

> C'est difficile de quantifier ce qu'on fait, parce que dans une même journée, vous faites plusieurs choses complètement différentes. C'est aussi l'intérêt du poste. C'est à dire que, là aujourd'hui, je suis en réunion quasi permanente, de ce matin où je suis arrivée jusqu'à ce que je parte. Demain je serai en audience quasi toute la journée, mercredi aussi et jeudi et vendredi je vais réviser. Mais ça ne veut pas dire que jeudi, vendredi, je ne vais pas régler des problèmes sur un MOP (moyen d'ordre public) pour la semaine prochaine, que je ne vais pas être contactée sur des aspects de gestion de personnel. Tout est entremêlé, sachant que les présidents permanents ont tous, en plus, des missions supplémentaires, on ne fait pas que gérer nos chambres. On est aussi impliqué dans le pôle communication, dans le pôle formation, on participe à des colloques, on participe à des rédactions d'articles, on donne des formations. Voilà, c'est très large et on est sollicité en permanence. Donc ce n'est jamais de tout repos, il n'y a jamais de temps lent, c'est 40 à 50 h par semaine à fond, tout le temps.

Ce rythme soutenu exerce une pression importante sur les juges qui tentent de préparer les dossiers et de remplir leurs rôles administratifs. Cette charge de travail intervient dans un contexte de « surbooking » des audiences, pratique assumée par la Cour afin de compenser les absences ou reports :

> Soyons très honnêtes, moi je suis très embarrassée quand tout le monde est là. Ce n'est pas possible. Ce n'est humainement pas possible, c'est du surbooking, qui est assumé par la Cour parce que on suppose qu'on a des gens qui ne se présenteront pas ou qu'on a des dossiers qui vont être renvoyés parce qu'il y en a qui sont malades, que l'avocat est convoqué ailleurs, qu'il se passe des tas de choses (Juge 2).

Les juges décrivent ainsi une institution où la logique bureaucratique tend à prendre le pas sur l'acte juridictionnel. La centralisation des dossiers et la massification des procédures aliment un sentiment de déshumanisation et de perte de sens : « sentiment d'être un pion » (Juge 1). Ce rythme effréné, associé à un sentiment de dévalorisation, engendre fatigue et frustration, parfois même un désengagement.

Les présidents et les enjeux de la formation collégiale

Les juges interrogés se positionnent comme contribuant à un processus collectif requérant une étroite collaboration avec les rapporteurs. Par exemple pour le classement d'un dossier, « le président de la chambre regarde le dossier, en parle avec sa cheffe de Chambre. Éventuellement, en discute avec les autres rapporteurs. C'est un processus très collectif et c'est ça qui est appréciable » (Juge 2). Dans une telle instance où l'aspect humain revêt une place capitale dans les dossiers, les décisions reposent indéniablement sur un véritable dialogue : « Il y a un échange, il y a un vrai échange et on en arrive à prendre une décision finalement, là encore, on travaille ensemble. Parce que sur des dossiers où y a de l'humain, parce qu'il y a de la géopolitique, il y a aussi de l'humain, c'est bien d'être… Donc y a un échange » (Juge 4). Cette collégialité au sein de la chambre est soutenue par des réunions régulières (réunions de chambre, assemblées générales, formations), qui permettent de maintenir une cohérence jurisprudentielle et de renforcer la dynamique collective. Dans ce contexte, les présidents développent des stratégies spécifiques pour peser dans la délibération tout en préservant un climat de coopération. Comme le souligne la juge 1 :

> Un président ne se bat jamais par les poings. On est plus subtils que ça. Mon expérience me montre qu'il faut souvent ne pas se battre pour obtenir ce qu'on veut, en étant extrêmement neutre. […] Et quand je dis « je me suis battue » c'est parce qu'il fallait bien trouver une solution à cette famille de requérants. C'est que moi, j'avais le sentiment qu'ils ne pouvaient pas revenir. Je les croyais sur le fait que c'était dangereux pour eux » (Juge 1).

Un autre président insiste sur l'importance d'une préparation minutieuse pour éviter d'être mis en minorité en délibéré :

> En collégiale, j'instruis beaucoup mes dossiers avant l'audience. J'aime bien arriver, j'aime bien maîtriser les choses, c'est mon caractère. Je ne veux pas me faire dépasser par une formation de jugement. La pire situation c'est que vous rentrez le soir chez vous, vous vous êtes fait arracher une décision au délibéré et toute la nuit ça vous travaille. Et vous vous dites « je n'aurais pas dû céder, je n'aurais pas dû me faire mettre en minorité ». Donc j'aime bien arriver sécure en audience et au délibéré pour maîtriser les choses et éviter de me faire dépasser par les assesseurs et ça plus on travaille plus on est prêt » (Juge 4).

Ces témoignages montrent que la collégialité ne se réduit pas à un partage mécanique des voix, mais suppose un investissement stratégique et relationnel du président pour orienter la décision. Le travail d'équipe est favorisé par la composition collégiale des audiences, dans laquelle le

juge président est entouré de deux assesseurs, nommés par le Conseil d'État et par le HCR (voir dans les sections suivantes), contribue à la richesse des échanges. Ceux du conseil d'État sont rattachés à une chambre, tandis que les assesseurs désignés par le HCR sont rattachés à une section. La diversité des profils des assesseurs enrichit les échanges et les points de vue notamment au moment des délibérés, où l'expertise de chacun est particulièrement prise en compte par les présidents. Si cette diversité intellectuelle est perçue comme une richesse, les juges expriment néanmoins une préférence pour la stabilité quant à la rotation des assesseurs. « On juge mieux quand on se connaît » souligne l'un des juges. Travailler avec les mêmes assesseurs permet une meilleure gestion des audiences, des délibérés, en s'appuyant sur les forces et en ajustant les arguments selon leurs sensibilités.

> D'abord, je vais connaître les forces et les faiblesses de chacun. Je vais pouvoir m'appuyer davantage sur son analyse, donc je vais connaître un peu les forces et les faiblesses de la formation de jugement (Juge 4).

> Alors, je sais que dans la façon de gérer l'audience, ça peut changer un peu les choses. Il y a des gens qui sont plus susceptibles, qui ne vont pas davantage parler, qui vont manger le temps de parole de tous les autres. (…) Voilà, c'est surtout sur la police de l'audience, l'organisation de l'audience que ça peut avoir une influence. Après, l'assesseur, il est libre de sa parole, notamment au délibéré, chacun a une voix (Juge 5).

Cependant, une telle continuité est loin d'être toujours possible, tant avec les assesseurs du HCR, que la plupart des juges interrogés connaissent peu, car ils ne sont pas rattachés à une chambre, comme avec ceux du Conseil d'État : « Oui, alors les assesseurs CE je les connais, il y en a en général 7 ou 8, eux je les connais, ils sont rattachés à la chambre. Les assesseurs HCR, pour l'instant je ne les connais pas. Et les assesseurs CE, je les connais à une réserve près, c'est que quand on a proposé les dates d'audience aux assesseurs rattachés à notre chambre et que personne ne pouvait pour telle ou telle audience, on fait appel à d'autres. Très régulièrement, je siège aussi avec des assesseurs CE que je ne connais pas » (Juge 4).

Face à une telle variété de profils et de sensibilités, le juge président doit donc faire preuve d'une grande capacité d'adaptation, de patience et parfois même de qualités psychologiques pour maintenir une cohésion au sein de la formation de jugement. Bien que tous les membres soient soumis au principe d'impartialité, qui leur impose de mettre à part leur convictions personnelles et saisir chaque affaire sans parti-pris ou a priori en faveur ou en défaveur du cas qui se présente à juger, les spécificités géopolitiques et humaines des dossiers traités par la CNDA accentuent les divergences. Ces tensions alimentées par des sensibilités opposées se retrouvent dans les questions en audience – posées en principe en vue de vérifier la véracité des récits – et peuvent conduire à une dichotomie au sein de la formation, obligeant le président à jouer un rôle d'arbitre entre ces perspectives contrastées. Son devoir est alors de protéger l'impartialité.

> Vous avez les pros droits de l'homme qui veulent protéger tout le monde, souvent les HCR. Alors, moi je n'en ai jamais eu, enfin, j'en ai une qui poussait absolument à la protection de tous. Mais bon, à un moment, ça ne s'écrit pas, ça ne s'écrit pas. Ça ne s'écrit pas, ça veut dire qu'il y a un problème dans la décision. Mais elle n'était pas ingérable, elle a poussé sur un dossier mais elle était en minorité donc elle a laissé tomber. Et les assesseurs Conseil d'État, moi j'en avais un dans ma chambre dont je n'ai pas demandé le renouvellement, qui est connu pour des publications d'extrême droite sur les réseaux sociaux. Moi je pense qu'il y en a plein, il y a une forme « d'entrisme » à la Cour, de gens… (Juge 1).

> Un assesseur fatigué, ça va être un assesseur qui a tendance à être pro-rejet, tout va l'énerver. Et un assesseur qui est pro-asile, après 3 jours bien fatigué, il va vouloir protéger tout le monde ! C'est difficilement tenable (Juge 4).

Tous les juges ne préparent pas leurs dossiers :

> Puis il y a des assesseurs qui ne travaillent pas les dossiers, certains c'est parce qu'ils vont au talent. Ils disent « bah moi j'ai des connaissances géopolitiques donc ça suffira » ou d'autres c'est de la bouteille. Je vois bien, ils ont des tics, ils ont des habitudes sur les questions. Je veux bien moi, des habitudes sur les questions, effectivement, ils ont l'habitude de poser des questions donc ils ont leurs questions toutes prêtes. Mais non, il aurait fallu préparer le dossier, les listes de questions toutes prêtes elles sont très belles, bon c'est bien « Madame, vous avez quelque chose à rajouter ? », oui, ça peut être intéressant, mais il y a des fois ça ne sert à rien et moi je préfère qu'on… Il y a des fois, si vous voulez, quand les dossiers n'ont pas été préparés, ils posent des questions, ils nous font perdre du temps. Parce que le temps est compté en audience » (Juge 4).

Le juge président, bien qu'observateur de certaines dérives, notamment en dehors des audiences comme lors du délibéré, se voit tenu par un devoir de réserve et d'impartialité. Cette posture impose de ne pas réagir directement face à des propos ou des attitudes discutables, même lorsqu'ils semblent s'éloigner des exigences d'une justice équitable. « Alors évidemment quand on entend des choses complètement grotesques, invraisemblables, on prend sur nous, mais on n'a pas à lui dire « c'est complètement grotesque ce que vous dites », on respecte ce qu'il raconte » (Juge 1). Il doit alors « faire avec », lorsqu'il s'agit de gérer les cas les moins évidents.

Décider : rapports à la justice, à la vérité et à l'impartialité

Smaïn Laacher souligne que « le juge doit, dans la froideur distanciée de son jugement, décider du sort de quelques-uns à partir de la véracité, souvent difficilement vérifiable, de leur récit » [358]. Cette réflexion nous amène à nous interroger sur la manière de décider de façon « juste » et, comment éviter une « injustice », telle que la définit un juge : « L'injustice, c'est de refuser l'asile à quelqu'un qui le mérite et de l'accorder à quelqu'un qui ne le mérite pas » (Juge 6).

L'évaluation des faits et de la crédibilité constitue un véritable défi pour les juges, comme l'indique l'un d'eux : « Avec le nombre de faux documents en circulation, honnêtement des preuves, elles ont le crédit qu'on veut bien leur accorder » (Juge 6). Ce scepticisme est particulièrement marqué lorsqu'il s'agit des documents présentés par les demandeurs d'asile. Certains juges estiment que ces documents sont souvent falsifiés, ce qui complique leur évaluation : « Quand on a des documents, on se dit que la moitié, c'est des faux. On ne fait pas une instruction à charge, mais on doit avoir un esprit critique. C'est comme un historien avec ses sources. Si vous avalez toutes les sources qu'on vous présente, à la fin, vous êtes propagandiste, finalement » (Juge 5).

Les juges estiment qu'ils développent une capacité intuitive à discerner la vérité, l'expérience jouant un rôle clé. Le Juge 2 insiste sur le fait que des récits détaillés et spécifiques peuvent valider les demandes des requérants, en les opposant à des récits préfabriqués qui manquent de nuances personnelles ou situationnelles. « Quand on pose la question « quelle est la bande criminelle qui tient votre quartier ? », et qu'on obtient une réponse vague, cela signale un manque de crédibilité

[358] Smaïn Laacher, *Croire à l'incroyable. Un sociologue à la Cour nationale du droit d'asile*, p. 112.

... il y a un processus de lassitude. On sait exactement ce que la personne va dire et à quel moment. Donc là, c'est aussi pour moi le signe que c'est un récit appris et préfabriqué. Il n'y a pas de spontanéité. Quand on a quelqu'un qui vous raconte sa propre histoire, ça m'est arrivé plusieurs fois, il y a un aspect aléatoire et des réponses qui ne sentent pas le préfabriqué. Donc quand on commence à rentrer dans cette série de réponses préfabriquées, avec l'expérience, je trouve que c'est mauvais » (Juge 2). D'après le Juge 4, « Je creuse, je vais au bout du bout [...] si j'ai un doute, ça profite aux requérants. » et le Juge 5 nous confie que « Au bout du compte, je n'ai pas d'élément pour l'exclure de sa protection. Donc, j'ai donné une protection minimale ».

Élaborer l'intime conviction : entre subjectivité et rationalisation

Le rôle de président requiert de juger parfois en l'absence, voire en dépit, des preuves nécessaires pour établir la vérité. C'est un terrain juridique qui est façonné par l'incertitude et la subjectivité. Comme nous l'avons observé, l'intime conviction des juges repose sur leur perception de la cohérence du récit, l'attitude du requérant, la mise en scène de leur récit et aussi le tempérament personnel du juge[359]. Un président vacataire va jusqu'à affirmer : « On juge à la tête du client », avant de reconnaître les limites de l'impartialité : « D'abord, c'est difficile la neutralité, parce qu'on est des héritiers d'une culture qui est celle qu'on connaît et on tend vers une culture qui est complètement différente ».

Nos entretiens révèlent que ces positionnements subjectifs peuvent influer sur la manière dont les juges apprécient la crédibilité des requérants, parfois en fonction de leur origine nationale. Le Juge 2 exprime par exemple un scepticisme marqué à l'égard des demandeurs colombiens, estimant que « le taux de protection pour la Colombie est extrêmement faible parce que les récits sont assez peu crédibles ». De même, le Juge 1 évoquant les réseaux de traite, confie ses doutes récurrents concernant les Nigériennes, en illustrant la manière dont certains motifs de récit sont perçus comme stéréotypés : « Les Nigériennes, moi j'ai des doutes parce que par ailleurs, j'en ai plein, et la nana nous explique que son troisième enfant, ouf, c'est une fille, comme ça elle peut venir devant nous pour l'excision ». Le juge semble suggérer que certains récits, en particulier ceux des Nigérians, sont plus susceptibles d'être perçus comme frauduleux en raison de l'origine nationale du requérant. Cependant, il poursuit en expliquant qu'une Ivoirienne, avec un récit qu'il qualifie d'« histoire de dingue », a été protégée, arguant que les « réseaux de traite ne sont pas pareils » pour cette nationalité et que son danger en tant qu'enfant sorcier justifiait sa protection. Ainsi, les juges peuvent être influencés par des perceptions liées à la nationalité des requérants, ce qui peut conduire à des convictions qu'ils estiment justes, mais le sont-elles vraiment ?

Ces dilemmes éthiques entraînent alors un sentiment d'impuissance, et illustrent un manque de solutions juridiques adaptées. Un juge illustre :

> C'est compliqué, on sait que la personne est extrêmement vulnérable, et on va lui refuser la protection, parce qu'on a de fortes suspicions sur l'existence d'un réseau qui l'exploite. Là, c'est pareil. Là, on est un peu démuni. On n'a pas de solution, c'est-à-dire qu'à la fois, ce sont des personnes qui devraient être suivies, protégées, et puis, on les remet dans la nature. Et voilà. La seule chose qu'on puisse faire, c'est un signalement. Et si elle ne veut pas parler, elle ne veut pas parler (Juge 5).

Ces dilemmes se traduisent une tension structurelle : entre la volonté de protéger les plus vulnérables et la crainte de valider des récits perçus comme instrumentalisés. Ils révèlent aussi le

[359] Carolina Kobelinsky, « The 'Inner Belief' of French Asylum Judges », *in* Nick Gill, Anthony Good, (dir.) *Asylum Determination in Europe* (Cham, Springer International Publishing, 2019), p. 59.

manque d'outils juridiques et institutionnels adaptés pour répondre à la complexité de ces situations. Les juges doivent déterminer le vrai du faux parmi des témoignages provenant de régions du monde où l'information est parfois volatile :

> Ce qui est compliqué, c'est qu'on travaille avec des situations qui sont extrêmement volatiles. On a l'Afghanistan et la Somalie comme pays de spécialité. Et ça, c'est des pays, quand même, qui ont connu des évolutions géopolitiques extrêmement importantes et extrêmement rapides. La Somalie, c'est un peu la boîte noire. On n'a pas énormément d'informations. C'est compliqué. Ça évolue très vite. Avec le système ethnique, clanique, qui est omniprésent, il y a vraiment des particularités qu'on a parfois un peu de mal à savoir. C'est la difficulté, elle est là (Juge 5).

De ce fait, « juger » dans ce contexte, c'est également devoir soumettre des faits culturels à un régime de rationalisation. Pour déterminer la « vérité », les juges doivent développer une ligne « objective » contre laquelle comparer les témoignages des demandeurs :

> L'autre jour je passe un dossier ukrainien. Vous savez qu'en Ukraine, y a des Oblasts, des régions qu'on a classées en VAIE, violence aveugle d'intensité exceptionnelle. Ça veut dire que si vous prouvez que vous habitez dans cet Oblast, vous êtes automatiquement protégé. L'autre jour, j'ai un requérant qui prétendait qu'il venait d'une ville d'Ukraine pour rester anonyme, je ne vais pas la citer et qui était évidemment VAIE. Donc je commence à poser des questions, « vous faisiez quoi ? Vous étiez bijoutier dans le centre, oui, votre maison était où ? Très bien Monsieur, et alors vous y allez comment à votre travail ? » Et là il me dit « en métro ». Alors je ne sais pas pourquoi le rapporteur n'y avait pas du tout pensé. Pendant qu'il me parlait, je tapais « métro » avec le nom de la ville. Et là je vois, il y a bien eu un projet de métro, mais il n'avait jamais abouti (Juge 4).

À ces incertitudes s'ajoutent des enjeux culturels et de genre, qui complexifient les interactions judiciaires. Les juges doivent composer avec des comportements différenciés, tant selon le genre du magistrat que selon la nature des questions posées. Cette dimension devient particulièrement sensible lorsque le requérant est confronté à une femme juge ; inversement, les présidents hommes doivent réfléchir à leur propre positionnement, notamment lorsqu'il s'agit d'interroger l'intimité de femmes requérantes. Ces situations mettent en lumière la persistance, parfois, de propos ou de logiques sexistes, y compris au sein des formations de jugement. Ces questions culturelles et de genre ajoutent de la complexité à l'audience, nécessitant une attention accrue du juge :

> Vous êtes face à des gens […] qui viennent de pays où les femmes n'ont pas ces places de pouvoir […] il y a la personne qui ne nous reconnait pas d'autorité parce qu'on est une femme et qui nous parle mal parfois […] l'inverse, les femmes se permettent aussi d'utiliser les sentiments, ce qu'elles feraient peut-être moins avec des hommes (Juge 1).

Ces écarts se traduisent également dans le contenu des échanges. Comme le rappelle une présidente :

> Je me souviens d'un père de famille afghan qui me disait qu'il était très pro égalité, et cetera. Et puis quand j'ai abordé la question de sa fille qu'il avait mariée en étant mineure, j'ai dit « mais alors quel est son avenir ? » « Bah elle va faire des enfants ! » Oui, mais est-ce qu'elle n'aurait pas mérité d'aller à l'école comme vos garçons, de

> continuer ses études ? Donc c'est aussi des critères qu'on mesure au niveau de l'occidentalisation, puisqu'il y a un enjeu pour les requérants afghans derrière (Juge 2).

Ainsi, au-delà de l'évaluation factuelle, les audiences apparaissent comme des espaces où se rejouent des écarts culturels et de genre, obligeant les juges à concilier rationalisation juridique, adaptation culturelle et gestion des sensibilités.

Construire une expertise culturelle pour juger

La nature même du jugement implique une rationalisation culturelle qui tend à éliminer toute subjectivité, transformant ainsi des éléments culturels en faits présentés comme indiscutables, souvent réduits à une stricte dichotomie entre le vrai et le faux. Dans ce cadre, une place considérable est laissée à l'appréciation des juges. Ceux-ci, bien que confrontés à leurs biais, stéréotypes et lacunes en matière d'expertise, tranchent selon leur intime conviction. Se pose alors la question de savoir s'il ne conviendrait pas de tempérer ces dichotomies en encourageant davantage la formation des juges.

Malgré l'existence de chambres dites « spécialisées »[360], la CNDA ne repose pas sur une véritable spécialisation des magistrats :

> Moi je n'ai pas vu pour l'instant. Parce qu'en fait alors la spécialisation elle est un peu limitée. C'est à dire que c'est vrai qu'il y a des chambres spécialisées par exemple sur le Rwanda, le Burundi, donc moi je n'ai rien de ce côté, c'est vrai, mais en revanche j'ai plein d'Ivoiriens dans mes audiences, des Congolais… (Juge 1).

> Somalie, Mauritanie, Népal, Ukraine, Iran. On envoie du lourd. Je ne vais pas vous mentir, je ne pourrais pas toute la journée faire des dossiers mariages forcés, et toute la journée des dossiers d'orientation sexuelle non plus, toute la journée des Bangladais non plus. Et l'Ukraine c'était intéressant, mais toute la journée des Ukrainiens non plus. Donc c'est la diversité qui est intéressante, c'est d'avoir différentes problématiques et même d'avoir plusieurs pays, c'est ça qui est intéressant. Et c'est vrai que c'est passionnant d'avoir de temps en temps ces gros dossiers, là en plus on fait du droit (Juge 4).

La question de la formation des juges a été au cœur des entretiens effectués auprès des présidents. À la CNDA, les formations ne sont pas obligatoires mais sont proposées régulièrement aux membres de la Cour pour développer leurs compétences et les mettre à jour des nouvelles évolutions relatives à l'institution ou au droit d'asile plus généralement. La plupart des juges soulignent le travail du CEREDOC et insistent qu'il représente leur principale source d'information pour tout ce qui touche aux évolutions politiques et culturelles des pays d'origine :

> Oui. On est souvent en rapport avec le CEREDOC sur les dossiers, dès qu'on en a besoin, ils sont là, on leur demande. Ils sont là pour ça. Et ils nous envoient de la documentation juridique, et géopolitique sur les pays, c'est 10 fois par semaine. On est, je n'allais pas dire inondé, ce n'est pas du tout le cas, mais oui, il y a au moins 5 à 10 notifications par semaine du CEREDOC pour tel pays. Et puis il y a les conférences qu'ils organisent, toutes les formations continues, les cafés d'actualité, etc. Moi, j'y participe assez régulièrement. Il y a des choses, enfin, ça dépend du sujet

[360] Une spécialisation géographique au sein de la CNDA a été amorcée en 2019. Au total, 40 pays sont répartis entre les 23 chambres que compte la juridiction, à raison d'1 à 4 pays par chambre et entre 3 et 13 pays par section.

> et donc ça, c'est... C'est le CEREDOC qui est... Oui, le CEREDOC, c'est un outil indispensable (Juge 5).

Le CEREDOC contribue à sensibiliser de manière continue les juges aux évolutions dans les différentes zones d'intérêt. Cependant, cette ressource demeure limitée : les juges manquent de temps pour exploiter pleinement les supports, le centre souffre de contraintes internes, et son intégration à l'institution peut conduire à un alignement avec la ligne directrice de la Cour. Comme le rappelle un juge : « Oui, mais bon, le CEREDOC, nous dit régulièrement qu'ils sont débordés, qu'ils n'ont pas le temps, qu'il y avait eu déjà une formation il y a 6 mois, de reprendre le support de formation et voilà » (Juge 2). Un des juges vacataires décrit le fait qu'aucune formation ne soit obligatoire ; il admet que les formations ont un caractère volontaire et que nombre d'entre eux « ne lisent pas les ressources données par le CEREDOC ». Ainsi, des pistes complémentaires doivent être développées. Les ressources du CEREDOC sont centrées sur l'aspect géopolitique des situations et ne remplacent pas des formations approfondies sur la sensibilité interculturelle. Par ailleurs, le CEREDOC, en tant qu'entité institutionnelle, peut souffrir d'un risque de partialité ou d'une couverture inégale des régions et des thématiques.

Ce qu'on remarque dans les entretiens est un certain refus de la part des juges de reconnaître non seulement leurs lacunes au niveau de la compréhension et de l'expertise culturelle, mais encore plus que celles-ci puissent interférer avec leur capacité de jugement. Pourtant, la diversité des récits et des réalités culturelles rencontrées dans les affaires d'asile met en lumière l'importance cruciale d'une compréhension nuancée des contextes locaux, des pratiques culturelles et des dynamiques sociales qui façonnent les expériences des requérants. Le refus d'admettre ces limites peut conduire à une surévaluation de leur capacité à interpréter correctement des récits empreints de subjectivité, ce qui risque à terme de renforcer les biais implicites et les jugements stéréotypés. Par exemple, un comportement perçu comme hésitant ou des réponses imprécises peuvent être attribués à un manque de crédibilité, alors qu'ils peuvent résulter de différences culturelles dans la manière de communiquer ou de l'impact émotionnel d'un traumatisme. Cette négation des limites de la neutralité juridique limite également la reconnaissance de l'importance d'une formation continue sur la sensibilité culturelle, et donc les opportunités pour les juges d'acquérir les outils nécessaires pour mieux appréhender la complexité des cas. Admettre ces influences ne signifie pas compromettre leur objectivité, mais plutôt reconnaître la nécessité de les corriger en s'appuyant sur des ressources et des formations adaptées. Une telle démarche pourrait non seulement renforcer la légitimité des décisions, mais aussi contribuer à une justice plus sensible aux problématiques liées au droit d'asile.

Le juge face aux avocats

Plusieurs des présidents rencontrés saluent leur professionnalisme, reconnaissent qu'« il y a des avocats qui sont extrêmement sérieux, qui produisent un travail remarquable pour moi en termes de géopolitique, en termes de droit… » et soulignent leur apport réel à l'audience : « Ça nous aide. On apprend aussi d'eux, de leur travail. » (Juge 4). D'autres dénoncent des manquements professionnels préoccupants. Certains avocats sont ainsi critiqués pour des problèmes allant du manque de préparation à des manquements soulevant des enjeux déontologiques majeurs : « Et puis à côté de ça, vous avez des gens qui ne prendront même pas la peine de recevoir leurs clients pour les préparer à l'audience. Et ça moi je ne peux pas » (Juge 4).

Pour autant, certains juges estiment que la plaidoirie n'est pas décisive, contrairement aux réponses apportées par le requérant qui orientent bien davantage la décision : « L'avocat, ce n'est pas qu'il n'est pas crucial, c'est que malheureusement ce sont surtout les questions qui sont posées à l'intéressé qui sont importantes. Ce n'est pas la plaidoirie de l'avocat qui nous convainc »

(Juge 4). L'un des juges explique devenir parfois le réceptacle involontaire des plaintes de requérants, dénonçant des abus financiers ou des pratiques contraires à l'éthique : « Payer un avocat, certains en sont capables, je ne sais pas comment et je ne veux pas le savoir. Il y a des bruits qui courent comme quoi certains avocats sont à l'aide juridictionnelle mais demandent un supplément derrière à des gens qui sont sans le sou, quand même ». (Juge 2).

Ces situations créent une gêne particulière pour les juges, qui, tout en constatant ces dérives n'ont pas de moyens d'action directe, car toute intervention pourrait être perçue comme une atteinte à l'indépendance des avocats. Le juge déplore alors la création d'un déséquilibre en faveur des avocats qui, eux, disposent à l'encontre des juges de la procédure de récusation :

> Mais à aucun moment on va remettre en cause la qualité du travail de l'avocat, alors qu'eux vont se permettre de remettre en cause la qualité de notre travail à travers la procédure de récusation (Juge 2).

Cette situation renforce de surcroît le « mauvais rôle » souvent attribué aux juges, accentuant une opposition entre les acteurs « Donc les avocats viennent en parlant des méchants juges de l'asile, en parlant de notre façon de juger. Mais d'un autre côté, il n'il n'y a pas un ménage qui est fait au niveau de certaines pratiques et de certains comportements » (Juge 2). Face à ce constat, certains juges plaident pour la mise en place de mécanismes de contrôle externe afin de renforcer l'encadrement des pratiques et de protéger les requérants, considérés comme particulièrement vulnérables. L'un d'eux suggère ainsi la création d'une instance tierce où ces derniers pourraient formuler leurs plaintes : « Je pense que les requérants gagneraient à avoir une instance où ils puissent présenter leurs récriminations, c'est-à-dire que les demandeurs d'asile sont quand même des gens dans une situation de précarité très importante » (Juge 2).

La décision

Le juge président n'a pas la charge de rédiger les motivations des décisions, cette tâche incombant aux rapporteurs. Un juge considère les décisions comme trop normées et administrativement rigides. Il décrit une situation de « mise en moule administratif », avec des étapes prédéfinies : le rapporteur rédige un projet de décision, qui est ensuite envoyé au président pour signature, puis validé par le chef de chambre qui lui n'a pas nécessairement assisté à l'audience. Selon cet interlocuteur, « tout est fait pour essayer de couler la décision dans un moule préétabli avec des motifs préexistants » (Juge 7).

Ce processus met en évidence un paradoxe central. D'un côté, il garantit une homogénéité des décisions et assure une certaine sécurité juridique dans un contentieux marqué par des volumes massifs et des délais contraints. D'un autre côté, il tend à réduire la marge de manœuvre individuelle du juge, dont l'intime conviction, forgée à l'audience, peut se heurter à la logique de standardisation imposée par l'institution. Cette tension entre rationalisation administrative et appréciation judiciaire témoigne d'un double mouvement : la volonté de la Cour d'assurer l'efficacité et la cohérence de ses décisions, tout en cherchant à préserver l'autonomie de jugement des présidents. Néanmoins, le caractère « préformaté » du processus nourrit un sentiment d'aliénation professionnelle chez certains juges, qui considèrent que la richesse des échanges en audience n'est pas toujours fidèlement traduite dans la décision finale.

Une réforme ambivalente

- ***Une territorialisation progressive de la Cour***

L'Article 70 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour « contrôler l'immigration et améliorer l'intégration » modifie l'article L. 131-3 du CESEDA, permettant à la Cour de créer des chambres territoriales destinées à améliorer l'accès aux recours pour les demandeurs d'asile résidant en dehors de la région parisienne[361]. Cette territorialisation a ainsi pour objectif d'améliorer l'accessibilité géographique pour les requérants et de réduire les coûts et délais liés aux déplacements. La réforme a aussi pour intérêt d'éviter la concentration et le monopole des avocats parisiens, perçus comme un facteur de ralentissement[362].

Les juges présidents interviewés semblent percevoir cette composante de la réforme de manière plutôt positive. Ils notent la diversification des profils d'avocats, mais également le défi que représente cette décentralisation en termes d'organisation et de distribution des ressources de la Cour. Comme le résume l'un d'eux : « C'est un sacré défi » (Juge 6). Un autre insiste sur l'émergence nécessaire de spécialistes en droit d'asile dans les barreaux concernés :

> C'est pour ça que, comme vous dites, c'est intéressant de voir les barreaux des villes où il y aura des chambres territoriales. Il va falloir qu'il y ait des spécialistes de l'asile qui émergent. Il y en a déjà. On fait déjà pas mal de visio avec Nancy et Lyon. Donc, il y a déjà des avocats qui connaissent puis, on voit pas mal d'avocats qui viennent de province, qui viennent à Paris justement pour plaider. Là, ils n'auront plus besoin de se déplacer (Juge 5).

Cependant, plusieurs juges soulignent l'impact limité de la territorialisation et l'absence de décentralisation de la compétence juridictionnelle :

> Oui, oui, ça commence. En fait, on va avoir 5 ou 6 chambres territorialisées. Donc, ça fait quand même un tiers de la Cour qui va être territorialisée. Après, c'est juste un problème d'organisation, ça ne change pas vraiment grand-chose. C'est la même façon de travailler, tous les services centraux vont rester à Montreuil. Donc, c'est vraiment une organisation. ... En fait, la compétence reste, la CNDA reste de compétence nationale et elle a des antennes. Les services centraux continueront à faire l'audiencement, l'enrôlement, l'informatique, tout ça. Ça ne sera pas délocalisé. Tous les services resteront... Pour l'instant. ... On verra comment ça va se faire en pratique (Juge 5).

- ***Vers la fin de la collégialité ? Juge unique et justice expéditive***

Le second grand axe de la réforme de la CNDA concerne la généralisation du recours au juge unique, qui devient de principe. La généralisation du juge unique vise à répondre à l'engorgement de la CNDA en augmentant le nombre de décisions rendues dans un délai plus court. En simplifiant la composition des formations de jugement, cette mesure ambitionne de réduire les délais d'attente pour les demandeurs d'asile mais également de rationaliser les ressources de la

---

[361] Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration. Journal officiel de la République française, 26 janvier 2024. Disponible sur Légifrance : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049040245. Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1265 sur l'orientation des demandeurs d'asile, présenté par Mme Stella Dupont et M. Mathieu Lefèvre, rapporteurs spéciaux, 2023.

[362] SÉNAT « Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ». https://www.senat.fr/rap/r23-604/r23-604.html (consulté le 24 novembre 2024).

Cour. Cette réforme a été vivement critiquée par la profession, estimant que celle-ci conduirait à l'affaiblissement de la qualité des jugements, la collégialité permettant une diversité de perspectives limitant les abus[363]. Soulignant ce point, la grande majorité des présidents interrogés saluent la collégialité. Elle permet non seulement la pluralité des regards mais aussi une dilution de la responsabilité. Les différentes sensibilités des juges permettent un jugement plus équilibré : « Des fois les assesseurs voient des choses qu'on n'a pas vu, parce qu'ils ont une sensibilité différente, ou ils ont une connaissance de certaines choses qui peut nous aider. Je pense que la collégiale, elle est bien, pour certains dossiers » (Juge 2). La collégialité offre des perspectives diverses, ce qui est particulièrement utile pour les dossiers complexes, comme l'explique le Juge 6 : « Le regard croisé de 3 personnes est utile… quand on ne sait pas trop, c'est important de confronter les opinions » (Juge 7).

Un juge note que beaucoup de juges sont opposés à la réforme car la collégialité est un aspect essentiel du jugement. Cependant, il nuance ses propos en insistant sur le fait que la direction de la présidence indique que la Cour garde une marge d'appréciation qui permettra probablement de ne pas trop changer l'ordre actuel :

> Alors, maintenant, ça sera juge unique par principe puisque la nouvelle loi dit, juge unique, c'est le principe pour la cour. Mais on va rester, je pense, autour de 30, 40%, 30% de juge unique et 60, 70% pour cent de collégial. Ça ne va pas changer. Voilà. La politique du président de la Cour, c'est, on maintient la collégialité au maximum, sachant qu'il y a des critères, donc, pour, il y a des pays dits sûrs, il y a, voilà, des thématiques qui ne sont pas compliquées. On sait que c'est complètement, c'est balisé, ça peut passer en juge unique, il n'y a pas de problème particulier, mais il y a quand même pas mal de pays où c'est pas mal d'être trois. On va, je pense qu'on va garder, au moins dans un premier temps, une majorité de collégial. Après, ça pourra s'équilibrer à cinquante-cinquante. Mais je ne pense pas qu'on bascule complètement. Pour l'instant, ce n'est pas du tout l'idée, en fait (Juge 5).

D'autres juges se montrent plus confiants, considérant que leur compétence professionnelle permet de compenser la diminution de la collégialité :

> Je ne suis pas inquiète par l'augmentation du juge unique, je pense qu'on est parfaitement en capacité de très bien juger. Parce que qui dit juge unique, j'entends bien, mais moi si j'ai un dossier où j'ai un doute ou qui me parait complexe, je le renvoie. On a quand même affaire à des magistrats, dont c'est le boulot d'évaluer la difficulté, de dire je ne me sens pas apte (Juge 4).

Au contraire, selon ce même juge, les audiences à juge unique permettent un questionnement plus complet : « en juge unique au moins je sais que j'ai pu poser tout ce que je voulais. Rien ne m'échappe ! » mais la responsabilité peut peser lourdement : « Vous rentrez le soir chez vous … et toute la nuit ça vous travaille…Sur une audience en juge unique je vais vraiment vérifier partout dans les coins que rien ne m'échappe ».

Conclusion

L'analyse des entretiens menés avec les présidents de la CNDA met en évidence une juridiction où l'incertitude constitue la condition ordinaire du jugement. Incertitude des récits et des preuves, mais aussi fragilité institutionnelle d'un espace traversé par des injonctions contradictoires :

[363] Keziban Kilic, « CNDA : une réforme de façade » : *Plein droit* n° 105, no 2, 2015), p. 22-25.

garantir l'impartialité tout en accélérant les procédures, préserver la collégialité tout en renforçant l'efficacité gestionnaire. Dans ce contexte, les présidents occupent une position managériale centrale, sommés de produire une vérité judiciaire sous de fortes contraintes temporelles et organisationnelles. L'intensification des tâches administratives et managériales, la surcharge de travail, la pression à la productivité et le déficit de reconnaissance institutionnelle contribuent à un épuisement professionnel qui fragilise les conditions mêmes de l'acte de juger. Si certains magistrats soulignent les atouts de la CNDA, la juridiction demeure majoritairement perçue comme une étape transitoire. Rarement envisagée comme une vocation de long terme, elle est pensée comme une expérience formatrice mais temporaire, utile à l'acquisition de compétences managériales, sans reconnaissance symbolique ou salariale à la hauteur de l'investissement exigé.

Cette situation renvoie à un questionnement plus profond sur le jugement en matière d'asile. La décision repose largement sur l'intime conviction, façonnée par des éléments subjectifs – cohérence du récit, attitudes, dynamiques interactionnelles – dans un cadre où les outils juridiques peinent à appréhender la complexité des trajectoires migratoires. La crise n'est donc pas seulement procédurale ou organisationnelle ; elle est également épistémique, en ce qu'elle interroge les conditions de production de la vérité judiciaire et de sa légitimité. Dans ce contexte, l'absence de doute – liée à la surcharge de travail, la non-reconnaissance des limites de l'expertise culturelle des juges, ou encore l'illusion d'avoir « déjà tout vu », contribuent à renforcer les biais implicites du jugement. Une réponse normative à cette problématique ne saurait se limiter à une rationalisation accrue de l'activité juridictionnelle. Elle suppose, au contraire, une revalorisation du travail judiciaire, la reconnaissance explicite des limites du jugement en situation d'incertitude, ainsi que le développement de dispositifs favorisant la collégialité – notamment par la formation, la reconnaissance des savoirs experts et une redéfinition des équilibres entre fonctions juridictionnelles, administratives et managériales.

Les assesseurs Conseil d'État

> Moi, je suis haut fonctionnaire un jour, haut fonctionnaire toujours. Je respecte les critères que l'on me donne. Après, je peux les mettre à ma sauce, mais je respecte les critères qu'on me donne (un interviewé).

De vieux messieurs intraitables représentant l'État ?

Les rapporteurs, les assesseurs nommés au titre du HCR, les avocats intervenant à la Cour nationale du droit d'asile, comme d'ailleurs nos étudiants, dressent un portrait homogène des assesseurs nommés au titre du Conseil d'État. Ceux-ci leur apparaissent comme de « vieux messieurs » en costume cravate (un rapporteur interrogé par Diane Gattet), proches des présidents des formations de jugement, face à des « jeunes femmes » (rapporteure, assesseure HCR, avocate, secrétaire) et des jeunes hommes racisés (les requérants). Ils sont souvent décrits comme intraitables, manifestement agacés, pilonnant le demandeur de questions vouées à mettre en évidence la discordance et le mensonge, lorsque ce ne sont pas des questions « choquantes » qui montreraient la difficile adaptation de ces hommes d'une autre génération à une jurisprudence bienveillante à l'égard des homosexuels, des prostituées désireuses de sortir des réseaux de traite ou d'épouses fuyant des mariages forcés. Le « deuxième juge » apparaît ainsi, aux côtés de présidents issus d'univers professionnels proches, comme l'instigateur actif d'un durcissement de l'institution, nourri par son conservatisme culturel et son ethos professionnel de défenseur de l'État.

De nombreux éléments vont dans ce sens. Ce deuxième juge, hier nommé sur proposition du Conseil d'administration de l'OFPRA, est aujourd'hui choisi par un jury de trois personnes représentant le Conseil d'État : bien que cette nomination ne soit pas un mandat, il semble représenter, hier l'institution même dont il devait réviser les décisions, aujourd'hui la juridiction administrative suprême (dont dépend la CNDA) et conseiller du gouvernement ; comme le président, et peut-être davantage que lui (issu d'une diversité de juridictions), l'assesseur Conseil d'État prolonge l'État.

Cette présomption est confirmée par ses caractéristiques objectives : ces « personnalités qualifiées, de nationalité française, nommées en raison de leurs compétences dans les domaines juridique ou géopolitique » sont généralement de hauts fonctionnaires retraités. Ce sont des hommes de plus de 60 ans, blancs, qui ont accompli pour beaucoup de brillantes carrières – après l'ENA ou le concours des cadres d'Orient – au sein du corps préfectoral ou de la diplomatie[364]. Cette habitude du travail de l'État, et souvent l'expérience concrète de la police des migrations ou de la régulation des frontières, les amèneraient à adhérer sans friction à une position aujourd'hui nettement restrictive en matière d'asile, en particulier placé à face à une assesseure représentant le Haut-Commissariat aux Réfugiés, plus jeune, et issue elle du secteur de l'humanitaire ou de l'enseignement du droit – et donc supposée plus sensible à la détresse des demandeurs et à la défense des principes du droit international. Les premiers, « cerbères de l'État », seraient dès lors « plus sévères par loyauté à l'égard de l'institution qui les avait nommés » et les seconds, « vigies du droit international », « plus généreux en raison de l'idée qu'ils se faisaient de leur mission de défense de l'asile »[365].

---

[364] Romane Sabrié et Jean-Luc Richard, « Juger et être juge à la Cour nationale du droit d'asile. Expériences et profils des assesseurs de la Cour », *Droit et société*, 107, 2021, p. 17-30.

[365] Carolina Kobelinsky et Didier Fassin, « Comment on juge l'asile : l'institution comme agent moral », *Revue française de sociologie*, 53, 4, 2012, p. 674.

La messe est dite. Rares d'ailleurs sont les enquêtes qui s'attardent sur le groupe constitué par les assesseurs Conseil d'État, ces « vieux messieurs » prévisibles. Les rares études existantes confirment le poids des hommes anciens hauts fonctionnaires[366] formant un groupe social privilégié[367] prompt à s'aligner sur le président[368], qui pour cette raison ne tiennent pas compte des assesseurs). Selon Sabrié et Richard, les assesseurs de la CNDA entrent dans l'institution par ajustement permanent et adhésion à un discours sur leur propre expertise : droit, connaissance géopolitique, mais aussi connaissance de l'humain à la fois empathique et distanciée, et, pour les assesseurs CE, sens de l'État : ils sont ainsi les vecteurs de la production par la Cour d'un droit en actes, qui s'ouvre à la connaissance du terrain (« contentieux de fait »).

La messe est sans nul doute dite trop rapidement. Les assesseurs CE ont plusieurs caractéristiques intéressantes : ils et elles n'ont pas à proprement parler de mandat - et les questions posées par le jury du Conseil d'État qui les a sélectionnés semblent porter davantage sur leur indépendance que sur leur capacité à faire valoir une politique d'État. Leurs trajectoires professionnelles sont de surcroît plus hétérogènes, et souvent atypiques, que ne le dit ce portrait de groupe ; ils peuvent y avoir développé une relative distance vis-à-vis du fonctionnement de l'État. Retraités, le plus souvent, vacataires (à leurs yeux très mal rémunérés), ils agissent comme des juges non professionnels. Ils arrivent à l'institution non pas tant pour prolonger leur métier de fonctionnaires, ni mobiliser des compétences en matière d'asile et de migration, que pour préserver une vie active et un statut social. C'est donc depuis des expériences personnelles variées, en « bricolant » des outils de discernement de la vérité des demandeurs, et non en utilisant un savoir-faire d'État, une doctrine claire ou une technicité qui aurait été confirmée lors d'une formation, qu'ils disent entrer dans la pratique de la Cour. Pourtant, les conditions d'exercice homogénéisent in fine leurs pratiques de jugement.

Les assesseurs CE, durs émissaires de l'État ?

Des parcours assez hétérogènes, voire atypiques

L'enquête par entretiens menée auprès des assesseurs CE par Sandrine Lefranc met en évidence une hétérogénéité des trajectoires et des profils plus grands que celle attendue. 24 entretiens individuels semi-directifs (de 2h en moyenne, pour un total de 38 heures) et un entretien collectif (d'une durée de 2h30, en présence de Sharon Weill) ont été réalisés en janvier et février 2024. L'effectif actuel des assesseurs CE étant de 158 personnes (contre 76 en 2015), c'est plus de 15 % du groupe qui a été interrogé.

Si ce sont pour la plupart, comme attendu, des hauts fonctionnaires retraités, leurs profils sont hétérogènes, y compris en regard des études les plus fines. Sabrié et Richard soulignent la grande homogénéité de genre, d'âge et de condition, et la « grande diversité de profils professionnels »[369] ; l'article pointe néanmoins l'importance marquée des hauts fonctionnaires énarques venus des ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur. L'enquête que nous avons menée montre pourtant qu'au-delà de cette prédominance de deux corps de la haute fonction publique, le groupe est disparate.

---

366 Romane Sabrié et Jean-Luc Richard, *op. cit.*

367 Sébastien Thibault, *Pour une sociologie politique de la Cour nationale du droit d'asile : histoire, acteurs et fabrique d'une sentence administrative à l'égard des étrangers*, Thèse, Université de Versailles Saint-Quentin-En-Yvelines, 2016.

368 Carolina Kobelinsky et Didier Fassin, *op. cit.*

369 29,3 % de diplomates, 26,8 % d'administrateurs civils, 7,4 % d'inspecteurs généraux, 11 % d'autres fonctionnaires d'État, 7,4 % de juristes, 3,7 % d'universitaires, 4,9 % d'associatifs/humanitaires, et 9,8 % divers *versus* HCR (effectif 86) : 50 % d'universitaires (droit généralement spécialisé), 21 % d'humanitaires, 16,3 % de « spécialistes de géopolitique », 3,5 % de professionnels du droit, 4,6 % d'hommes et femmes politiques et 4,6 % divers.

En premier lieu, le groupe des assesseurs CE est, par définition, bien plus varié que celui formé par leurs « contre-pairs », les assesseurs HCR, issus du terrain pour une minorité, des facultés de droit pour une majorité croissante. C'est en outre le seul groupe qui ne compte sur aucun vis-à-vis, c'est-à-dire aucun groupe social de référence en dehors de l'institution (au contraire des avocats, des assesseurs HCR universitaires, des juges administratifs…) Les secteurs d'activité sont bien plus variés que ne le laisse penser ce tandem de préfets et d'ambassadeurs. On trouve en effet des fonctionnaires recrutés sur des concours spécifiques (commissaire de police, Assemblée nationale, Ville de Paris, Inspection du travail) ou ayant évolué à bonne distance de l'administration française (par exemple à la Commission européenne). Rappelons que, même au « cœur de l'État », l'appartenance à la haute fonction publique se définit par des expériences professionnelles diversifiées, à l'instar du Conseil d'État (instance de tutelle de la CNDA) décrit par Bruno Latour comme une *revolving door*, à savoir « un corps doucement agité » par sa large ouverture et le constant mouvement d'entrée et de sortie (avec 200 actifs sur 300 membres), produisant un droit administratif hétéronome (« il faut pour le produire le confronter sans cesse aux problèmes pratiques que l'on a rapportés d'activités diverses »[370].

En deuxième lieu, l'échantillon des interviewés (dont on a dit qu'il représentait une portion significative – à défaut d'être représentative – du groupe total) montre que les assesseurs CE ne sont pas recrutés seulement dans la haute fonction publique. Les « académiques » (un quart des interviewés, si l'on inclut ceux qui étaient enseignants ou chercheurs avant d'intégrer la haute fonction publique) forment un groupe plus important que prévu – ce qui tend d'ailleurs à brouiller les frontières entre assesseurs CE et HCR. Un autre interviewé est issu du secteur privé. Ces recrues « extérieures » revendiquent leur singularité – professionnelle mais aussi sociale – par rapport à un groupe jugé homogène – que pourtant ils contribuent à diversifier par leur nombre assez important.

> Je suis un enfant de Seine-Saint-Denis je suis un pur produit du 9-3 comme on dit en certains milieux donc et je le revendique (…) Ils avaient envie d'avoir un profil comme le mien, qui est totalement atypique. Je suis le seul dans mon espèce (Jean-Marc Rose, JMR).

En troisième lieu, enfin, même pour ceux qui, anciens hauts fonctionnaires, présentent les profils attendus, les trajectoires, lorsqu'elles sont restituées de manière subjective, présentent des caractéristiques atypiques en regard des mêmes trajectoires linéaires. Beaucoup d'entre eux sont entrés dans la haute fonction publique, sinon par effraction, en tout cas par une porte discrète, celle par exemple des deuxième et troisième concours de l'ENA[371], après une première carrière dans ou hors de la fonction publique (enseignant, journaliste…). Quelques-uns des mêmes, mais aussi des énarques « extérieurs », ont souvent construit leurs carrières entre-deux institutions : entre ministère de l'Intérieur et MAE, ou entre ancienne Coopération et MAE, par exemple. Ils en ont souvent conçu un rapport distancié, voire ouvertement critique, à l'État, et à l'usage qui est le sien des ressources humaines en particulier. Ce sont les carrières linéaires qui semblent en proportion plus rares.

Donnons l'exemple de deux de nos interviewé. William Turquoise[372], après une enfance dans « un milieu social qu'on qualifierait de défavorisé », dans une ancienne colonie française, est recruté sur concours par une administration technique puis obtient le seul poste mis au concours du

[370] Bruno Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte 2004, p. 134.
[371] Rappelons que les 3 voies d'accès à l'ENA sont de poids différents : externe à 55 %, interne à 44 % et 3e concours à moins de 1 % pour le groupe étudié par Jean-Michel Eymeri et Julien Pavillard, *Les administrateurs civils : fin de carrière et débouchés* [rapport d'étude], Paris, DGAFP, La Documentation française,1997.
[372] Tous les interviewés portent des pseudonymes.

ministère de la Coopération. ll passe ensuite le concours interne de l'ENA, en espérant y rester, mais est affecté au ministère de l'Intérieur, tout en étant détaché à la Coopération, en Afrique. « Et là, petit génocide administratif. Les... Ceux qui étaient contractuels au ministère de la Coopération, on les a laissés dans des postes subalternes. Je ne veux pas être plus grossier que ça, mais vous avez compris. Ceux qui étaient fonctionnaires détachés comme moi, parce que j'étais rattaché au ministère de l'Intérieur, on nous a demandé élégamment de dégager. Et ceux qui étaient fonctionnaires du ministère de la Coopération, ils sont restés, mais ils n'ont pas eu des postes flamboyants. Parce qu'il y a une espèce de... on va dire d'endogamie et de mépris de classe au Quai d'Orsay ». Le reste de sa carrière porte la marque de cette relégation, aggravée par ce qu'il perçoit comme un mépris teinté de racisme des « diplomates » (« Je pense que si je m'étais appelé Dupont de Ligonnès, ils ne m'auraient pas traité comme ça »), ceux-là mêmes qu'il retrouvera à la CNDA… Cette trajectoire le rend particulièrement sensible – comme d'autres de ses collègues placés dans un mouvement de balancier entre deux ministères – à une gestion « absurde » de ses ressources par l'État : « un gâchis fondamental ».

Claudine Bleu (CB), comme d'autres femmes interviewées passées par les deuxième et troisième concours de l'ENA, est entrée tardivement dans la haute fonction publique. Ancienne professeure de lycée, elle sort de l'ENA « au ministère de l'Agriculture » ; elle fait sa mobilité à la direction du Trésor, « car j'avais noué de bonnes relations avec le ministère des Finances ». Le passage par le cabinet du ministre (socialiste) lui permet ensuite de faire une carrière qu'elle ne regrette en rien, mais qui peut sembler en marge des usages et pâtit du changement de majorité politique : « Et j'ai fait un excellent choix. C'est-à-dire que je suis allée dans les ministères sociaux. Chose qu'on ne fait jamais quand on vient des finances. On ne va pas déchoir dans les ministères sociaux. Mais pour moi, c'était absolument extraordinaire parce que j'ai fait une carrière formidable ». D'autres recrues des concours périphériques évoquent les effets – parfois moins heureux – de leurs méconnaissances des stratégies : « Moi, je n'avais pas du tout compris ce que c'était que l'ENA. Donc, j'ai pris les stages les plus sympathiques… Alors, il ne faut pas du tout faire ça. Il faut prendre les stages où le directeur de stage, on le connaît et il est sympa » (CP). Tous convergent : « S'il y avait une gestion des ressources humaines dans l'État, ça se serait fait depuis un certain temps » (le même). Et soulignent leurs stigmates cumulés : origine sociale, concours secondaires, entre-deux institutionnel, choix de postes à l'étranger, coloration politique trop marquée… (« j'étais un peu trop coloré. Ça n'allait pas », le même). Ils et elles n'arrivent donc pas à la CNDA en loyaux émissaires et serviteurs de l'État.

Cette diversité est explicable sans doute par les variations dans les préférences des jurys recrutant pour le CE (composés d'un conseiller d'État, d'un président de section de la Cour nationale du droit d'asile et d'une personnalité qualifiée, souvent un professeur de droit, depuis la réforme impulsée par la loi sur l'immigration de 2015, pour affirmer l'indépendance de la Cour vis-à-vis de l'OFPRA). Rappelons que, si le CE revendique la neutralité, il n'est pas exempt d'une « politisation rentrée »[373], et qu'il a historiquement partie liée avec le GISTI[374]. L'alternance de ses vice-présidents est d'ailleurs éclairante : Didier-Roland Tabuteau en poste depuis janvier 2022, a été conseiller de ministres socialistes ; il a succédé à Bruno Lasserre, qui était lui un « libéral convaincu » conseiller du ministère télécoms sous les ministres Madelin et Longuet en 1986, et

[373] Charles Bosvieux-Onyekwelu, « Neutre parce que désintéressé ? Le langage de l'officiel du Conseil d'État et la "pieuse hypocrisie" des serviteurs de la chose publique (1870-1940) », *Terrains Théories*, 9, 2018 [https://doi.org/10.4000/teth.1588]. Voir aussi Alain Chatriot, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French Politics, Culture & Society*, Winter, 26, 3, 2008, p. 23-42.

[374] Liora Israël, « Philippe Waquet, au cœur de la « fabrique du droit », *Plein droit*, 78, 3, 2008, p. 48-52. L'autrice évoque une alliance improbable entre les conseillers d'État et les avocats du GISTI, lequel CE rendra l'arrêt Marcellin Fontenet, dit GISTI, en 1975, qui met un terme à la régulation de l'immigration par circulaires.

membre de la commission Attali. Avant lui, Jean-Marc Sauvé, entre 2006 et 2018, était un proche de Robert Badinter, et un bon connaisseur de l'asile.

Mais c'est plus simplement la grande diversité de la haute fonction publique, qui on l'a dit l'explique. Les filières d'information et de recrutement sont sur ce plan éclairantes : certains de nos interviewés ont été recrutés par des proches déjà impliqués dans les fonctionnement de la Cour (en tant qu'assesseur CE ou à d'autres titres – pour l'une, le conseil d'une assesseure HCR même), d'autres y sont arrivés au hasard d'une consultation du site du Conseil d'État (« un truc qui clignotait » sur le site Internet du CE, Marc-Antoine Roux, MAR) ou d'une annonce diffusée dans les réseaux ministériels, ou au contraire à la demande expresse de leur direction (dans des services spécialisés, on y reviendra).

> Je croyais que c'était la CNDA bon et là c'était le Conseil d'État qui recrutait mais autant si ça avait été l'HCR j'aurais fait la même (Marie Gris, MG).

> C'est toujours complètement le hasard, je ne savais même pas que ça existait. C'était quand même, après il y a 40 ans d'administration, un record (CP).

L'hétérogénéité du groupe n'est jamais compensée une fois les assesseurs entrés dans l'institution. Ils ne forment à aucun moment un groupe de sociabilité. Et pour cause : ils ne sont jamais amenés à cohabiter au sein des formations de jugement, et ne sont que très rarement réunis (et jamais spécifiquement) lors d'événements organisés par la Cour. Au mieux, ils y prolongent des sociabilités antérieures, par corps ou selon les services d'origine le plus souvent. Encore les horaires aléatoires des formations de jugement ne permettent-ils que peu les moments communs à la cafétéria ; l'absence de salle commune va dans le même sens.

> C'est très amusant parce que... J'ai retrouvé une bonne partie de ma promotion de l'ENA à la Cour nationale du droit d'asile. (…) J'ai retrouvé au moins 5 ou 6 présidents ou assesseurs. Il y a les anciens de mon administration. Il y en a 4 ou 5. Et puis les anciens du ministère de l'Agriculture où j'ai fait un bref passage (…) (et même) un ancien magistrat avec lequel j'avais fait mon service militaire (FV).

Tous reconnaissent, et beaucoup regrettent, « le manque absolu de... de liens non professionnels entre nous » (Françoise Orange, FO).

> Je ne connais aucun autre assesseur Conseil d'État (…) Ça manque d'interaction, ça manque d'échange, en fait (RP).

Représenter l'État ?

À cette diversité professionnelle s'ajoute un autre vecteur de différenciation : les préférences politiques, et leurs effets éventuels sur l'interprétation du principe de l'asile. Être haut fonctionnaire, ou fonctionnaire de catégorie A, n'interdit en rien de mener parallèlement une activité politique. Ils sont nombreux dans ce cas. Beaucoup ont été impliqués dans des mandats électifs à l'échelle locale ; d'autres ont travaillé au sein de cabinets et persisté ultérieurement dans ces proximités (ce que n'implique pas nécessairement le passage d'un administrateur civil en cabinet).

Cet engagement politique influence bien sûr l'activité de juge de l'asile. Rares sont pourtant les interviewés qui revendiquent des positions marquées et constantes : à la clarté d'une personne, une seule, qui affiche son principe *borderless*, fait écho à la position restrictive et favorable d'un

autre, un seul, au projet de réforme de la loi sur les migrations invalidé par le Conseil constitutionnel le jour de l'entretien.

Ce qui domine parmi les interviewés, c'est au contraire la volonté d'éviter toute politisation, et donc tout principe constant, mécanique, de jugement. Cette volonté amène les assesseurs les plus distants du profil type du diplomate ou préfet, à des recentrages vigoureux. C'est ici que s'illustre le mieux sans doute la volonté de « représenter l'État ». Ainsi de cet « académique » qui, après une longue trajectoire au sein d'un parti politique (de centre-gauche, localement et en cabinet) décide de « travailler en confiance avec le président » (de la chambre) et faire preuve de modération politique » :

> Le jour où je deviens assesseur CE, je décide de ne plus prendre de position politique qui serait du type soutien à tous les syndicats no border (…) j'ai quitté le parti politique dont j'étais membre (…) Je me suis dit, "ça tombe bien, tu arrêtes tout ça". (…) Je ne dis rien de plus, parce que je considère qu'il y a un certain devoir de réserve. (…). C'est aussi pour se dégager... Pour ne plus avoir de prise de position systématique (MAR).

Lorsque des « principes » – c'est-à-dire des positions s'appliquant aux cas sans grandes variations – sont exprimés, ils ont une portée relative ou partielle. Ils concernent par exemple certains « groupes sociaux » tels que visés par la législation.

> Moi, je suis très, très sensible à l'excision (…) c'est ma limite. (…) Alors, on me dit... Oui, l'excision, en Guinée, c'est 97 % des filles, hein, des femmes. (…) Il faut être grabataire pour y échapper. (…) ta-ta-ti, ta-ta-ta, moi, je dis "pas question". Ah, moi... Je refuse de prendre le moindre risque. Donc, on protège l'enfant, on protège pas les parents. Les parents, ils ont un titre de séjour pour protéger l'enfant. Donc, là-dessus, moi, je suis absolument intraitable (FV).

Tous convergent vers une même valorisation de l'effort d'évitement des principes :

> C'est-à-dire que peut-être qu'avant d'être à la CNDA, j'avais une approche j'allais dire assez classique, du style il faut se protéger, il y a trop de migrants il faut les renvoyer dans leurs pays. Ce qui est vrai d'ailleurs mais là, ce sujet-là, j'arrive à l'avoir et d'ailleurs, quand je fais venir des gens quand c'est des audiences publiques tous, quand je fais venir souvent, il y en a qui sont pour tous les renvoyer, il y en a qui sont pour tous les accueillir, gauche, droite, des amis de toutes les tendances et ben ils repartent tous convaincus que c'est pas ça justement, ni d'un côté, ni de l'autre. (…) Terminé, ils repartent convaincus qu'on fait un travail... (…) Oui, j'ai jamais été manichéen, j'ai jamais été manichéen, mais ça me renforce dans mes convictions justement de nécessité d'une approche impartiale et professionnelle des choses, voilà (MHE).

Comme d'autres institutions juridictionnelles recourant à des juges non professionnels, la CNDA est une formation de jugement pluraliste, qui peut sembler articuler une forme de justice « citoyenne » (certes restreinte à une formation de jugement en perte de centralité) et des modes de fonctionnement professionnels, au bénéfice de l'État. Pourtant, aux yeux des assesseurs CE, si « les décisions sont prises au nom du peuple français » (Isabelle Violet), elles le sont non par des citoyens œuvrant par principe, mais par des experts, au nom de l'État. S'ils regrettent parfois que la Cour ne soit pas davantage professionnalisée (François Rouge, FR, « ce qui me paraît très contestable, c'est autre chose, c'est le fait d'avoir comme juges de l'asile des fonctionnaires retraités bénévoles (…) je trouve que la justice ne devrait pas fonctionner à la base du bénévolat

la justice devrait se professionnaliser davantage pour des questions de garantie d'harmonisation de la jurisprudence d'expérience, etc. »), ils se vivent bien comme des représentants de l'État : des agents de la fonction publique centrale qui savent se tenir et ont toujours incarné la République.

> Il ne faut pas, on t'a donné une mission, tu représentes l'État. C'est ça. Quand je dis, merde, c'est trop dur, émotionnellement, et tu vois, tu te dis, mais tu ne pouvais pas faire autrement que ça, parce que ça ne rentre pas dans le cadre, etc., et donc je me dis, tu représentes quand même, ce n'est pas toi, c'est, c'est l'institution même si j'ai de l'émotion et tout, je suis quand même, je ne veux pas qu'on me raconte des histoires » (MG).

La CNDA n'ayant pas échappé à la logique de rationalisation managériale des institutions publiques, l'assesseur CE est en outre le moyen de professionnaliser – et d'inscrire la Cour dans la continuité du fonctionnement de l'administration – sans en supporter le coût, en partie allégé par le recours à des vacataires dont des retraités d'une fonction publique assez bien rétribués pour s'amuser d'un tarif des vacations inférieur au SMIC « des femmes de ménage » (FI), et capables de s'ajuster à un impératif de productivité (YJ lors de l'entretien collectif : « On doit faire du chiffre » ; les statistiques leur sont envoyées mensuellement par la présidente de la chambre)[375]. Près d'un tiers de l'effectif de la CNDA est désormais rétribué en vacations (195 euros par assesseur, avec un maximum perçu de 19 000 euros annuels). Cette activité de « quasi-bénévole », ils la vivent comme un engagement vis-à-vis de l'État. Leur investissement est généralement supérieur à l'attendu réglementaire (12 audiences annuelles) : le plus souvent 3 ou 4 journées d'auditions, mensuellement. Si l'on tient compte du fait que la préparation est importante (une demi-journée par audition, au moins), et que les trajets peuvent être longs (ils viennent de quartiers parisiens ou franciliens distants de Montreuil, parfois de leurs résidences secondaires ou principales en province), c'est entre une semaine à deux semaines qui sont chaque mois consacrées à cette activité matériellement peu rémunérée.

Juger pour la CNDA fait de vous un contributeur au bon fonctionnement de l'État, mais n'en est pas moins une activité personnelle, largement bénévole – et non le prolongement d'un métier de haut fonctionnaire. C'est ce que met en évidence l'analyse de leurs motivations. Tous et toutes, accoutumés à une intense activité et anxieux à la perspective de la retraite, en attendent d'abord une activité entretenant un rythme et favorisant le maintien d'un statut social. Voir sa candidature acceptée, c'est obtenir une reconnaissance de leurs qualités. On se prépare à l'entretien – « une épreuve sélective » (MAR) –, on en évoque le souvenir avec émotion. Certains d'ailleurs l'ont retenté à plusieurs reprises. On se souvient des questions parfois épineuses (résister aux pressions préjugés anti-homosexuels d'un commissaire, être en conflit d'intérêts lorsque l'association à laquelle vous appartenez intervient auprès des réfugiés, etc.). On fait valoir tous ses atouts, on « arrange » même son parcours.

> Alors là je me prépare à fond, je fais des fiches parce que j'ai encore tous mes classeurs de fiches (…) je voulais pas paraître cruche (MG).

> On m'avait demandé de présenter mon CV, là aussi. Et là, j'avais aussi un peu biaisé... Enfin, pas biaisé, mais j'avais un peu mis l'accent sur le fait que j'avais été confronté quand même aux problématiques migratoires. Alors, j'avais même été jusqu'à inventer... Alors, pas

[375] Le salaire brut moyen d'un administrateur civil hors classe, ou d'un préfet de classe normale, est de plus de 6 000 euros mensuels ; celui d'un diplomate à l'étranger est supérieur à 8 000 euros par mois. Par comparaison, celui d'un professeur des universités de milieu de hiérarchie est de 4 à 5 000 euros, et celui d'un maître de conférences oscille entre 1 800 et 3 200 euros après 18 ans d'ancienneté. Rappelons que les assesseurs CE sont tous ou presque retraités, tandis que les assesseurs HCR sont tous ou presque en activité, et souvent en milieu de carrière.

> inventer, à raconter que... (…) je passais après les points justice affaires intérieures, où il y avait toutes les problématiques de migration. (…) moi, je suis parti du principe que c'était un recrutement très, très sélectif (François Vert, FV).

Intégrer la CNDA, c'est aussi continuer à fréquenter « des gens extraordinaires », d'élargir son réseau, mais aussi plus simplement de continuer à avoir une vie sociale que la retraite menace.

> Ça participe d'une vie sociale que l'on continue à mener après sa retraite puisqu'on voit des collègues, on discute (Nicolas Marine, NM).

C'est, d'abord, l'horizon du maintien d'une activité intellectuelle. La densité des questions abordées, et en particulier de leur dimension géopolitique, est un motif premier.

> Ça m'arrive de temps en temps, (…) d'aller voir une fois, de temps en temps, (d'autres chambres), comme ça, pour avoir d'autres nationalités, pour masser un peu les neurones, pour savoir ce qui se passe au Tibet, ou un truc comme ça. Et, en Somalie (WT).

Une justice de professionnels ?

Les assesseurs CE viennent à la Cour pour y faire perdurer une reconnaissance : reconnaissance d'un statut, et des compétences qui le fondent. Ils y sont bien, comme le prévoient les textes, « des personnalités qualifiées, de nationalité française, nommées en raison de leurs compétences dans les domaines juridique ou géopolitique ». C'est donc dans le prolongement de leurs compétences professionnelles qu'ils viennent exercer les fonctions de juges de l'asile. Mais ils le font dans une logique différente de celle des assesseurs HCR qui tendent à venir à la Cour pour se professionnaliser (mettre le droit en pratique, mais aussi obtenir un complément de salaire). Seuls les quelques académiques, ou les hauts fonctionnaires qui enseignent, nommés par le CE, vivent l'expérience comme l'occasion, aussi, de devenir des spécialistes de l'asile qu'ils n'étaient pas (publications, missions, association des juges de l'asile, enseignements, auditions parlementaires).

> On est quand même indemnisé. Certains m'ont dit que c'était du bénévolat ; ça tangente le bénévolat j'ai un collègue je ne sais pas si vous l'avez déjà vu qui me dit « ma femme de ménage est mieux payée au McDo » (YJ).

La même évoque « des universitaires qui sont alors plutôt jeunes si vous voulez et qui occupent des postes extrêmement mal rémunérés d'assistants qui souvent, si vous voulez, avec leurs petites mallettes ont parcouru la France pour essayer de trouver un poste, qui en trouvent un qui gagnent très mal leur vie et qui donc ont un complément de rémunération à la Cour. Mais qui ont en tête qu'ils sont quand même de grands juristes ».

Ce sont d'abord les compétences polyvalentes, qui font la marque de la haute fonction publique, qui sont mobilisées à la Cour. Ils ont pour la plupart des compétences au moins basiques en droit, sans rapport pour autant avec le droit de l'asile. La Cour est donc le lieu d'un apprentissage.

> J'avais le profil. Je suis quand même juriste, même si je ne suis pas spécialiste droit de l'asile, je suis même juriste, spécialiste droit européen. Et en plus, avec une expérience du terrain, (…) qui fait que j'avais un profil, un profil à la CNDA (…) je n'étais pas vraiment au fait de l'organisation du droit de l'asile en France (FR).

Outre ces compétences juridiques plus ou moins pertinentes, elles et ils pensent mobiliser des compétences géopolitiques, dont l'importance est rapidement relativisée – en même temps que le principe de spécialisation géographique des chambres – par la routinisation des flux de demandes d'asile et l'expérience fréquente de la mobilité entre chambres. Cette compétence générale leur paraît même souhaitable lorsque la transposition à la Cour d'une compétence acquise au cours de la carrière (de diplomate, par exemple) peut impliquer des conflits d'intérêts ou une dureté accrue.

> On devient des couteaux suisses. (…) on finit par se... se familiariser avec à peu près tous les types de dossiers (FV).

> Souvent, je lutte contre moi-même pour les pays d'Afrique noire dans mon travail, parce que je les connais tellement, que j'ai tendance à être plus dur, plus sévère dans mon approche (MHE).

Seule une minorité des assesseurs CE (5/24) peut être considérée comme très spécialisée (administration directement en lien avec la gestion des migrations, préfectorale/police avec une mission liée, académique spécialisée, autre institution avec mission spécialisée, commission européenne avec expertise en rapport). Cette compétence ad hoc – et parfois la volonté de prolonger ou corriger une expérience très intense et souvent désagréable – peut être l'un des motifs de la candidature.

> (La CNDA) c'est une manière de boucler la boucle (…) Comme je le dis de temps en temps, je dis, là, je fais de l'asile. J'ai fait du séjour entre 1996 et 1998. Donc là, je fais de l'asile » (WT, ancien chef du bureau des étrangers, où « on faisait de l'abattage. Enfin, de l'abattage, en essayant d'être le plus équanime possible »).

Ils détiennent des compétences juridiques mais aussi très pratiques. Cette position de spécialistes a souvent pour effet d'accentuer les tensions avec les rapporteurs, détenteurs du savoir souvent placés (par les assesseurs CE et par eux-mêmes, voire la section sur les rapporteurs) en position de concurrence hiérarchiquement inférieure, depuis peu privée du droit à l'expression d'un avis. L'expertise des rapporteurs est souvent reconnue, parfois dénigrée lorsqu'elle est jugée aller de pair avec une posture militante.

> Certains rapporteurs (…) sont des militants (WT).

> Ils ont fait grève pour prendre notre place (MAR).

Revenons sur les modes d'entrée au sein de l'institution, qui éclairent la portée et les limites d'une hypothèse de spécialisation des assesseurs. Il existe bien parmi nos interviewés des assesseurs venus là plus ou moins contraints par leur service – compétent en matière d'asile et de migration – de se présenter, et donc à certains égards représentant d'une administration spécialisée. Ce sont aussi ceux-là, et pour être précise : celles-là, qui restent le plus longtemps à la Cour (depuis 1998, à la CRR, quoique de manière discontinue, pour l'une d'elles).

> On m'a dit, il faut répondre (…) c'était presque une continuité du travail (Liliane Rose, LR).

Si les assesseurs CE ne doutent pas de détenir des compétences qui les rendent aptes à juger les recours contre l'OFPRA, ce n'est donc pas sous la forme de savoirs spécialisés. Leur expérience au sein de la Cour est très variable (base : recension des arrêtés de nomination et renouvellement

depuis 2012, JO) : quelques-uns n'ont été nommés qu'en 2022, la plupart à partir de 2020, mais une minorité importante – 8 d'entre eux – a une longue expérience (depuis 2011-12 au plus tôt). Ils sont encore en fonction, ou ont interrompu depuis peu. Ils appartiennent à une grande diversité de chambres, et beaucoup ont fait l'expérience de l'intervention dans une autre chambre. Ils se perçoivent comme des professionnels, mais leur professionnalisme tient à leur capacité de bien juger, forgée au cours de décennies de gestion de dossiers sensibles au service de l'État. Ils déduisent de leur capacité de bien raisonner comme de construire la « juste distance » vis-à-vis de l'administré ou du demandeur, une aptitude à entrer dans le métier de juge. Néanmoins, on va le voir, cette aptitude se construit en faisant.

Comment juger justement ?

Être enquêteur : poser des questions simples, jauger la crédibilité du récit

Quelques-uns des assesseurs CE ont fait l'expérience du jury populaire de cour d'assises, ou ont voulu devenir juge. Tous appréhendent leur activité comme un exercice de jugement sur le cas. Les compétences générales ne sont ici pas d'une grande aide : on ne juge pas de la régularité juridique d'un recours contre l'OFPRA, mais bien de la cohérence, voire du mérite, d'une vie de réfugié. On juge intuitu personae, plutôt que selon le droit.

> On fait peu de droit, en fait. C'est beaucoup d'opportunité (…) On est dans le domaine du subjectif total (WT).

Les assesseurs, confrontés à des flux de masse, recourent à des techniques d'individualisation des demandes, même lorsque celles-ci s'appuient sur des mécanismes collectifs tels que les groupes sociaux. Ici, le jugement sur une situation laisse la place à un jugement sur l'individu. Dans certains cas on le verra, ce jugement sur l'individu prend une forme quasi-pénale, qui confirme les constats formulés par ailleurs sur la convergence entre contrôle des flux migratoires et répression pénale des délinquants. Ce métier de juge des vies (et de vies douteuses), ils le construisent chemin faisant, en se bricolant un savoir-faire qui leur semble toujours très personnel. Chacun conçoit et fait évoluer sa méthode de travail. Tous accordent un soin certain à la préparation des dossiers écrits, bien qu'ils s'avèrent souvent en décalage avec ce que fait apparaître l'audition ; il ne s'agit pas d'apparaître comme un amateur aux yeux des autres. Certains privilégient des pièces dont d'autres s'épargnent la consultation. Ils établissent des fiches plus ou moins graphiques à partir desquelles orienter leur curiosité à l'audience.

> Je veux faire l'effort aussi. C'est une question de respect vis-à-vis de la personne qui est en face de vous. (…) Donc, c'est le minimum qu'on doit (WT).

Leurs méthodes sont variées, mais tous revendiquent une recherche active des discordances : des chronologies, en particulier.

> Dans le dossier, on ne peut pas se départir... Enfin, moi, je m'aperçois que je ne peux pas me départir d'un regard de doute, de flic. C'est-à-dire qu'on regarde d'abord toutes les contradictions (FO, pourtant borderless).

Ils viennent souvent à l'audience avec des questions à poser au demandeur ; il s'agit de « casser la logique de l'apprentissage par cœur » (LR) par des questions courtes et simples. La différence entre un recours acceptable ou non tient à peu de choses : « des faisceaux d'indices à force de leur poser des questions de recouper des questions » (FR), « Le luxe de détails. Hum. La précision... La précision dans des faits circonscrits en... en lieu et en temps » (CP), « les concordances entre

les versions » (MG). Pour bon nombre de ces juges amateurs, l'examen d'un dossier devient l'occasion de déployer des talents d'enquêteur, et des savoir-faire ou des techniques propres, constitués pour l'occasion (sa connaissance des poules ou des brebis, des imprimeries, des motos).

> La gestation des brebis, c'est combien ? Là, tu les coinces. D'accord. Donc, tu arrives avec des questions qui sont liées à leur mode de vie. Oui. Leur quotidien. Leur trajet, aussi (MG).

Tandis que certains assesseurs se spécialisent dans l'examen des récits stéréotypés produits par les demandeurs – leur longueur, la police de caractère –, d'autres examinent avec attention les photographies fournies, testent la solidité d'une entreprise, vérifient les cartes routières du pays (« où passe le train ? »).

> Et dans la rue, vous étiez loin de l'église ? Il y avait combien de chrétiens dans votre quartier ? Donc, ça faisait combien de clients potentiels ? Est-ce que vous aviez fait une étude de marché ? Vous voyez, des choses comme ça (YJ).

Un policier mobilise sa connaissance des signes physiques du mensonge (en regrettant qu'on ne voit pas les pieds des demandeurs) ou des réseaux sociaux ; il faut, par exemple, « vous renseigner sur l'épouse ». Parfois, une anecdote convainc – comme cette évocation par un homosexuel africain de la décoction des feuilles de Coran dans l'eau de son bain, qui lui est ensuite donnée à boire pour l'exorciser et le « convertir » à l'hétérosexualité (RP).

L'enquête devient un exercice stimulant, voire un jeu, dont la finalité consiste à ne pas être dupé.

> Il y a un petit côté enquêteur dans les choses. Il y a un plaisir intellectuel. Quand on comprend quelque chose d'extraordinaire, oui. Oui, quand on sent qu'on a compris l'affaire. (MAR, au sujet d'un enfant né 13 mois après un viol).

Tous ne sont pas dupes. Parfois, l'absurdité de l'exercice est pointée. Mais c'est alors une pulsion morale – le refus du mensonge – qui vient justifier la systématisation de l'enquête.

> Je me dis que parfois, heureusement qu'on ne l'a pas (la bienveillance). Que les gens ont le droit d'avoir des vies avec des trous... Mais moi, je n'aime pas le mensonge. En audience, il ne faut pas être naïf. Comment on fait ? On n'aime pas le mensonge et en même temps, on leur donne un droit au mensonge. Et puis, on ne veut pas être inquisiteur, mais on ne veut pas être naïf. Il n'y a aucune satisfaction à pousser quelqu'un sur les dates. Et pourtant, très souvent, on le fait (MAR).

L'audience glisse alors, de l'examen du bien-fondé factuel et juridique d'une demande, vers une mise à l'épreuve de la sincérité et de la qualité morale du demandeur, conforme au principe de l' « intime conviction » qui est placé au cœur de l'activité de la formation de jugement.

La suspicion, ou à tout le moins le soupçon, dominent

Cette mise à l'épreuve répétée de la moralité et de la crédibilité du demandeur crée, comme l'a souligné la littérature, un registre du soupçon, sinon de la suspicion[376] . « Dans un contexte où la

[376] Smaïn Laacher, « Éléments pour une sociologie de l'exil », *Politix*, 1, 69, 2005, p. 101-128 ; Carolina Kobelinsky, *L'accueil des demandeurs d'asile. Une ethnographie de l'attente*, Paris, Éd. du Cygne, 2010 ; E. Valentine Daniel, John Chr.

question des « faux réfugiés » a pris une place croissante, notamment dans les discours des ministres de l'Intérieur et de l'Immigration, la victime alléguée est devenue objet de suspicion. Le soupçon peut porter sur l'identité de la personne, la véracité du récit des persécutions qu'elle déclare avoir subies, l'authenticité des documents qu'elle produit à l'appui de sa requête, la réalité des dangers qu'elle encourt en cas de retour au pays »[377].

Ce « cynisme » est érigé en bouclier face à l'afflux des demandes ; il est l'arme utilisée pour traiter individuellement des demandes « en masse » et résister à « la décision par compassion » (IV, en entretien collectif) puisque « La CNDA n'est pas une organisation humanitaire ». Au risque de craindre de s'y perdre.

> Une de mes craintes, ça, c'est de devenir... Comment on dit ? Blindée, enfin, indifférente (PV).

La crédibilité des demandeurs est directement liée à leur identité sociale : on cerne mieux, on apprécie, ceux qui ont un bagage social et scolaire en résonance avec le vôtre, d'autant que cette éducation favorise la maîtrise du récit.

> On s'aperçoit que les requérants les plus cultivés, c'est-à-dire qui ont fait des études (…) ben, ils s'en sortent beaucoup mieux (PV).

On juge pareillement les comportements moraux, et notamment parentaux, des personnes.

> Il y a des choses qui peuvent nous choquer. Enfin, moi, au début, j'étais un peu éberluée quand même. Souvent, quand ils partent en Europe, ils peuvent avoir deux, trois, quatre enfants. Ils les laissent à une amie, à un oncle, à une tante et tout ça. Ils partent et ils n'ont aucune nouvelle et ça n'a pas l'air de les traumatiser (PV).

Le même argument culturel peut être utilisé pour interroger les normes appliquées à la Cour :

> Il y a quand même une question de fond (…) est ce qu'on ne cherche pas à transposer nos propres critères sociaux, dans des civilisations où ils ne sont pas partagés ? Je ne dis pas que c'est une bonne chose, je ne dis pas que la polygamie est un bon système. (…) Oui mais on cherche à transposer notre propre organisation sociale ou sociétale pour dire tout ça (HE).

L'importance accordée à la vérité morale des personnes contrebalance la fragilité et la rareté des preuves matérielles. Les documents ne valent que ce que valent les « tiers légitimes » qui les confirment[378]. Les assesseurs soulignent par exemple la valeur d'une certification de l'homosexualité par la « très sérieuse » ARDHIS (Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour) (FV) : « Le gars qui est nigérien, bangladais, qui est homosexuel, il ne peut pas fréquenter sa communauté. D'abord, il a rompu avec sa famille. C'est un paria. Il ne peut pas fréquenter la diaspora. Il est homosexuel, il se fait casser la gueule. Donc, sa seule famille, c'est l'association. » ; « le certificat est le résultat de mois de fréquentation de compagnonnage » (FR). Rares toutefois sont les associations aptes à produire ces documents : « il y a l'Association du Nid, il y a des choses comme ça, mais le Nid avait reconnu une fois qu'il s'était fait avoir deux, trois fois » (YJ).

Knudsen (dir.), *Mistrusting Refugees*, University of California Press, 1995.

[377] Carolina Kobelinsky et Didier Fassin, *op. cit.*, p. 682.

[378] Smaïn Laacher, *op. cit.*

Mais, au-delà de ces techniques d'individualisation, les assesseurs CE mettent en avant une lutte contre des entités collectives : des « officines de fabrication de récits » (CP), ou des communautés, qui ajusteraient et amélioreraient en permanence leurs techniques de production de mensonges. On en vient à délaisser les cartes routières, puisque les demandeurs désormais les maîtrisent, on renonce pareillement à la vérification des dates… Ces « officines » excellent même dans la production de faux documents officiels ou même de faux journaux.

> Sur la géographie, remarquez, ils sont aussi malins que nous et donc ils les regardent, ils apprennent par cœur avant (RP).

Jauger la sincérité, et contrôler ses émotions

Ces techniques de vérification des faits ne sont que l'une des voies pour accéder à la vérité morale des demandeurs. L'expérience du juge assesseur est d'abord celle de l'interaction avec des personnes ; « la dimension émotionnelle s'ajoute à l'approche rationnelle pour orienter les choix »[379]. Les émotions sont une mesure de la qualité du dossier, en même temps qu'elles favorisent la résolution des « tensions existant au sein de l'économie morale de l'asile entre un principe de justice et un sentiment de méfiance »[380].

> Vous touchez à l'humain. Voilà. C'est extrêmement important. Et sans filtre. Parce que la distance entre cette table et les requérants, c'est votre bureau. Donc si vous voulez, on est quand même très proches. (…) Sans filtre. Toucher à l'humain sans filtre (YJ).

> CB, évoquant un dossier fragile, mais incluant un enfant autiste bien suivi en France :

L'émotion parfois détermine la décision. Le langage corporel est ainsi opposé au récit mécanique « appris par cœur » ; le corps « revit » une relation ou une scène de torture.

> Si vraiment la chose a été vécue, est réelle (…) elle transpire sur un visage (…) la personne revit (…) quand il y a des traumatismes, elle revit un viol (…) quand on sent qu'il y a une certaine arrogance… ça, j'aime pas du tout (MG).

Ces émotions sont pourtant difficiles à décoder. Au point qu'il faut parfois aller à rebours de ses interprétations établies. Ainsi, l'évitement du regard, qui presque toujours signe l'insincérité, est parfois interprété comme le signe même du traumatisme et de la véracité du récit. Comme analysé déjà par la littérature, l'évaluation morale des personnes se fonde moins sur les émotions montrées, que sur leur ajustement aux conventions émotionnelles des juges. Il s'agit d'une « performance émotionnelle »[381]. Cette performance exige une modération de la joie (qui n'efface pas le volontarisme) autant que de la tristesse (l'attitude dépressive étant déconseillée), mais aussi une relation bienveillante avec les autorités (souvent déclinée en registres culturels).

L'un des moyens utilisés est de susciter des émotions, par exemple en interrogeant un homosexuel sur le premier cadeau reçu ou offert.

> Et puis là, il y a des... il y a des... il y a des regards. Il y a des choses, là, qui se passent. Comment... Les regards à l'intérieur (RP).

---

379 Carolina Kobelinsky et Didier Fassin, *op. cit.*, p. 660.

380 *Idem.*

381 Carolina Kobelinsky, *L'accueil des demandeurs d'asile. Une ethnographie de l'attente*, Paris, Éd. du Cygne, 2010, citant Mark Graham, p. 114.

Pour autant, si « l'humain sans filtre » est l'une des raisons de rallier la Cour, et l'empathie ressentie une jauge de la sincérité des demandeurs, l'économie de la suspicion évoquée, et l'effet d'usure des années d'expérience, imposent de marquer une distance.

> Hier, on avait une femme qui était complètement désemparée. Elle prétendait être forcée à un mariage forcé mais en fait elle s'est retrouvée toute seule, quasiment analphabète, elle s'est prostituée, après elle dit qu'elle ne se prostitue plus, etc., etc. Mais cette femme on ne lui a pas donné, parce qu'il n'y avait rien dans le dossier pour lui donner (MHE).

Durcir son jugement et le justifier : quelle justice de l'asile ? Principe de parcimonie et de restriction au nom de l'asile

Kobelinsky et Fassin[382] ont expliqué le fonctionnement de la CNDA à l'aune de trois logiques qui se déploient de manière parallèle et parfois concurrente : la restriction de l'accès au droit d'asile (avec la division par neuf du taux d'avis favorables rendus par l'OFPRA en trois décennies), le respect de son principe, ancré en droit international, et l'impératif de performance administrative. On peut voir ailleurs dans ce rapport comment l'évolution de la Cour a été soumise en particulier à l'objectif de réduction des délais de traitement des demandes. Ces trois logiques sont articulées autour du principe « d'un meilleur travail de sélection opéré par ses agents entre les 'vrais' et les 'faux' réfugiés, dans un contexte où l'augmentation du flux de demandes est présentée comme un élément de preuve du 'détournement' de l'asile ». Les auteurs y voient un passage d'un « régime de confiance » à un « régime de défiance ». Ils insistent sur un paradoxe : « pour les rapporteurs comme pour les magistrats, la proportion élevée de rejets, loin de les faire douter de la protection de la Convention de Genève, en renforce les vertus par un paradoxe qui n'est bien sûr qu'apparent, plus le discrédit pèse sur les demandeurs d'asile et plus l'asile semble gagner en crédit. Plus rare, le statut de réfugié devient plus précieux ».

Les auteurs ciblent au moins autant les assesseur.es HCR que leurs pairs CE. Pourtant, l'ethos dominant d'agent de l'État, et d'un État mis au pas du New Public Management, est ici particulièrement ajusté à ce type de raisonnement faussement paradoxal. L'augmentation récente des flux de demandes est ici un argument-clé. Le principe retenu est celui de l'équilibrage et de la « régulation ».

> On doit essayer d'apporter sa contribution. À cette régulation, à l'accueil. (…) Il faut pas galvauder le droit d'asile. Parce que... Donc... Et je pense qu'il y a des frontières partout dans le monde. Et c'est normal. Si aucun pays au monde n'ouvre ses frontières de façon illimitée, ça n'existe pas. Ce serait un désordre social. Donc... Mais donc, c'est... Dans l'équilibrage. C'est compliqué (JMR).

Faux et usages de faux : entre asile et immigration

Cet « équilibrage » prend la forme d'une distinction entre « vrais » et « faux » demandeurs. Les « faux » étant appréhendés comme de « vrais migrants », qui confrontés aux restrictions de l'accueil se tournent vers l'asile. C'est la thèse du « relais », selon laquelle les immigrés tentent de se faire passer pour des réfugiés[383]. Rappelons[384] qu'asile et migration sont des catégories, des étiquetages administratifs, qui n'ont jamais tout à fait correspondu à des réalités toujours « mixtes », et qu'elles ont été produites à partir surtout de logiques politiques dans les années

[382] Carolina Kobelinsky et Didier Fassin, *op. cit.*, p. 663.
[383] Carolina Kobelinsky et Didier Fassin, *op. cit.*
[384] Karen Akoka, *L'asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, Paris, La Découverte, 2020.

1950-80 (l'anticommunisme étant initialement le cadre de référence pour le statut de réfugié, les autres nationaux étant orientés vers l'immigration).

Les assesseurs CE tendent tous à rappeler cette distinction, et souvent à la naturaliser, même si quelques doutes percent. Les faux réfugiés leur apparaissent comme de vrais migrants économiques, et de surcroît pas les plus nécessiteux[385].

> Ce n'est pas les plus pauvres qui voyagent (…) Moi, quand un Afghan, parce que je reviens, je fais la transition, me dit, pas plus tard qu'hier, que ça a coûté 13 000 dollars, je lui dis « moi, je ne les ai pas » (WT).

Certains sont allés jusqu'à tenter de peser ces flux différenciés, à partir notamment des modes de transport et la détention ou non d'un visa. Selon l'un d'entre eux, 21 % des demandeurs auditionnés sont privilégiés (ils empruntent un avion), 31 % non (jusqu'à un an de voyage terrestre.)

Le déclin des demandes politiques et individuelles est largement souligné, en particulier par celles et ceux qui ont une longue expérience au sein de la Cour (voire de la CRR).

> C'était beaucoup plus politique. (…) c'était les gens qui venaient on va dire à 90 ou 100 %, c'était des positions politiques. (…) Maintenant, c'est beaucoup : femmes battues, problèmes de genre, excision, mariage arrangé. Donc, tout ce qui existe, mais tout ce qui ressort de la protection subsidiaire ou de la Convention (RP).

Cette distinction politique/économique fonde une hiérarchie des statuts :

> Moi, j'ai eu la chance deux fois, deux fois, je suis tombé sur des personnes à qui on a donné l'asile constitutionnel. Une... une femme qui en Guinée, luttait contre l'excision. Une militante d'un mouvement contre l'excision, donc qui ne devait pas rigoler tous les jours, et un type qui avait... un Bangladais qui avait créé un syndicat de travailleurs du textile (FV).

Le processus de l'asile est donc appréhendé par eux comme une des traductions d'un très vaste marché de la migration, qui produirait en masse des « faux » de piètre qualité. L'audience est en particulier décrite comme une scène sur laquelle sont répétés des récits stéréotypés, produits en série à l'attention de communautés, par des marchands à titre onéreux ou gratuit. Le demandeur est à ce titre un « perroquet » (MHE). Les assesseurs sont à ce sujet intarissables.

> Si on croit à ce qu'ils racontent, (…) dans tous les dossiers bengalais, leur sœur a été violée, leur frère tué, leur mère assassinée, parce que là aussi, tout le monde a dû le dire, il y a quand même des schémas, des scénarios, des scénarios nationaux qui sont assez incroyables. Alors, moi, je pense que ça tient énormément à la façon dont les récits sont constitués. Par exemple, à la Chapelle, par des gens qu'on paye et qui font des récits sans doute nourris de l'expérience qu'ils ont, de récits qui ont marché » ; « quand on a un récit qui ne rentre pas dans le schéma, on se dit soit c'est quelqu'un de très intelligent qui n'a pas voulu prendre le récit et l'apprendre à sa peine, soit c'est vrai. Et moi, je pars beaucoup avec cette idée mais qui n'est pas répandue, c'est que (…) plus l'histoire est invraisemblable, plus elle peut être vraie, justement (FO).

---

[385] Smaïn Laacher, *op. cit.*, parle des personnes jugées « sûres » par leur communauté (à la suite de Abdelmalek Sayad, *La Double absence*, Editions du Seuil, 1999, p. 61-62) : hommes, jeunes, robustes, polyglottes même en « baragouin ».

Les assesseurs se perçoivent comme engagés dans une lutte vertueuse contre des « officines » qui – bien que certaines soient désintéressées – ne leur semblent pas nettement dissociables des mafias internationales. La commercialisation des récits produit un gain économique, qui bénéficie sans doute à la criminalité.

> Ça se fabrique au poids du côté de la Gare du Nord. (…) D'ailleurs, un autre défaut de la chose, on pourrait quand même enquêter un petit peu sur les officines de traduction de la Gare du Nord et de la Gare de l'Est (FI).

Cette imbrication entre migrations et criminalité, ils la connaissaient déjà, pour certains, pour l'avoir découverte dans de précédentes fonctions. Mais c'est souvent l'une des surprises marquantes produites par l'activité à la Cour.

> C'est une traite humaine organisée avec des gens qui dépensent des milliers de dollars pour pouvoir partir(CP)

Ces « fausses vies » toutes similaires peuvent inclure de fausses nationalités : Pakistanais faux Afghans, Tchadiens faux Soudanais, Éthiopiens faux Érythréens. Ici les juges s'appuieraient volontiers sur la capacité des interprètes – largement loués – de distinguer le vrai du faux ; « on sent qu'ils sont pas plus dupes que nous » (FI). Parfois, c'est l'entièreté d'une vie qui leur semble construite en vue de l'obtention de l'asile : ainsi de cette demandeuse multipliant les accouchements jusqu'à la naissance d'une fille : « J'ai vu un dossier. Madame avait fait des recours. Elle avait été rejetée. Elle est déboutée à chaque fois. Et puis la dernière fois où elle est déboutée. Je vois la date où elle reçoit sa décision. Et crac. Neuf mois après. Elle a une fille. Vous voyez les effets de la procédure. C'est des vies entières construites autour de la procédure » (LR).

Les assesseurs CE perçoivent la formation de jugement à laquelle ils appartiennent comme un guichet parmi d'autres dans le « commerce » mondial, pour partie criminel, de l'asile – l'asile shopping (MAR). Plusieurs soulignent notamment la recherche par les demandeurs du meilleur asile, en particulier par les réfugiés accueillis en Grèce.

> On a souvent des migrants qui viennent qui viennent de Grèce. Pas souvent. Mais... Qui ont été protégés en Grèce. Et qui disent que la protection est horrible (PV).

> Moi un jour, il y a un Bangladais qui m'a avoué… Je lui ai dit « mais pourquoi vous venez en France ? Vous n'êtes pas francophone, vous n'avez n'a pas de famille ici, pourquoi vous venez en France ? Il y a d'autres pays ». Il me dit, "monsieur, c'est très simple. Je vais sur Internet. J'ai regardé. L'allocation quotidienne, les frais de santé, des trucs comme ça » (MAR).

En entretien collectif, tous acquiescent à la remarque de l'un d'eux sur le mépris des demandeurs : « Ils font leur marché ! » Ils pointent la responsabilité d'une institution qui travaille à l'échelle nationale quand c'est l'échelle européenne qui devrait être prise compte, et la possibilité offerte de consulter les décisions prises dans d'autres pays : « Ce devrait être ne variatur en Europe »[386]. Plus largement, l'enclavement national, et même institutionnel, de la procédure d'asile française, est considéré comme une difficulté majeure, par exemple lorsque le MAE, ou le ministère de l'Intérieur, ne fournissent pas les éléments dont ils disposent :

[386] Voir Nick Gill et Anthony Good (dir.), *Asylum determination in Europe. Ethnographic perspectives*, Bristol, Palgrave, Socio-Legal Studies, 2019, soulignant les fortes disparités entre les pays (par ex. pour les Afghans, 5 % d'asile en Bulgarie, 96 % en Italie, 83 % en France).

> Déjà un peu plus de pragmatisme mais déjà au niveau européen, si on avait un fichier centralisé qu'on puisse consulter simplement avec les empreintes, les récits, etc., on s'apercevrait qu'effectivement vous avez un gars qui a une seule des empreintes mais qui a cinq récits de vie (FV).

Les hauts fonctionnaires y voient le prolongement de la vie ordinaire des administrations publiques : « quels que soient les sujets, on passe plus de temps à se battre entre ministères » (FI). Être juge des recours en matière d'asile, c'est maîtriser une courte séquence d'une longue chaîne de décisions. Beaucoup s'interrogent notamment sur la signification de leur activité lorsque le refus d'une demande ne peut être suivi d'une mesure effective de retour dans le pays d'origine, faute notamment de « laisser-passer consulaires » octroyés par ces pays. Certains ont eu l'expérience de la gestion de ces tractations :

> Les Marocains, les Algériens, les Tunisiens nous renvoyaient à chaque fois dans nos buts en nous disant « mais il n'est pas d'ici, il est du pays d'à côté » (…) les Marocains nous disaient « il n'est pas Marocain parce qu'il parle avec l'accent algérien » (FI).

Parfois, rarement, l'agacement provoqué par ces « faux » est tempéré par un scrupule moral :

> Il y avait le président, il y avait l'autre assesseur et je me souviens lui avoir dit « vous savez si au moment des... en 42-43, il y avait une cour ou autre et que des juifs puissent plus effectivement s'échapper et témoigner, ils auraient tous dit la même chose (…) c'est toujours mon interrogation : est-ce que la répétition d'une histoire est un signe de mensonge ou un signe de véracité ? (RP).

Ce doute pèse toutefois peu en regard de la « panique morale »[387] face à un asile menacé par la masse des demandes d'accueil. Les assesseurs évoquent d'ailleurs parfois la pression qu'exercent sur eux des environnements sociaux hostiles à l'asile : « quelquefois ils me regardent de travers quand ils savent que je travaille là » (CB).

Les entretiens confirment la prégnance de cette équation faux (asile)/vraie (migration économique). Il s'agit alors pour les assesseurs nommés au titre du Conseil d'État de protéger le droit d'asile plutôt que les demandeurs d'asile. Pourtant, derrière cette distinction qui tient lieu de cap, les pratiques semblent elles plus indéterminées, et parfois plus favorables au « bon migrant économique ». C'est ainsi que se dessine une pratique collective favorable aux Afghans, favorisés pour leur potentiel d'intégration, et dans le même temps favorisés par la jurisprudence de la Cour ; on s'ajuste ainsi aux attentes de l'institution.

> Il m'arrive d'introduire des notions d'intégration et de séjour ultérieur. Je le fais de manière explicite, d'ailleurs, je l'ai encore fait hier, avec un Afghan, en lui demandant comment il voyait la vie derrière, si on lui accordait une protection, ce que je ne lui garantissais évidemment pas, mais comment il voyait la vie derrière. (…) l'occidentalisation, moi, je n'aime pas ça. Parce que c'est vrai qu'avant de soi, bon... De toute façon, ils rentrent chez eux, ils vont se faire trucider. (…) Et puis, il y a surtout un effort de... C'est ça qui me plaît chez eux. D'intégration, d'humilité. Ils se plient à nos règles. Ils veulent une formation. Et puis, c'est des jeunes... Ils vont faire quelque chose. On aura besoin d'eux. Ils seront dans notre société (MG).

[387] Stanley Cohen, *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*, Londres, Routledge, 2011.

Ces aménagements discrets du droit de l'asile – qui bénéficient à des groupes à statut d'exception – vont de pair avec un questionnement systématique sur ce qui est au cœur de la jurisprudence de la Cour : ces dispositions juridiques qui octroient une protection systématique sur la base de l'appartenance - dans 48 pays - à un « groupe social », qui pour beaucoup d'assesseurs CE « galvaudent » le droit d'asile, c'est-à-dire l'homosexualité fortement ostracisée, une norme sociale de mutilation sexuelle féminine, et la traite (sous la condition d'une sortie de prostitution). Ces dispositions, bénéficiant selon le calcul d'un interviewé à 40 % des demandeurs, leur paraissent doublement questionnables : parce qu'elles supposent une vulnérabilité collective qui leur semble contrevenir à l'individualisation de l'asile et à la liberté d'appréciation des juges (ce sont des injonctions, IV en entretien collectif), parce qu'elles leur paraissent avoir une ambition démesurée, de changer des cultures par l'octroi d'asile : « mais on cherche à transposer notre propre organisation sociale ou sociétale pour dire tout ça » (HE).

> Alors, moi, déjà, ma notion de groupe, c'est que ce concept de groupe social m'agace. (…) On est un groupe social qui doit faire peut-être 10 millions de personnes. Il faut quand même faire attention à ce qu'on fait. (…) On est en attente d'une décision qui fera que toutes les femmes d'Afghanistan feront un groupe social. Ça n'a plus de sens. Ça n'a plus de sens parce qu'une chose, ce sont les femmes à Bagdad qui sont effectivement menacées. Et les femmes dans tout le reste de l'Afghanistan, elles vivent comme elles vivaient il y a 100 ans, il y a 50 ans, etc. (IV).

La bienveillance évoquée à l'égard du groupe des Afghans est proportionnelle à la méfiance suscitée par la jurisprudence sur leur « occidentalisation », dont les assesseur.es CE ne savent trop quoi faire dès lors qu'elle implique de changer un mode de vie depuis le regard des Talibans.

> Les Afghans, l'occidentalisation, moi, si vous voulez, c'est très compliqué (…) Qu'est-ce que ça veut dire, l'occidentalisation ? Moi, je préfère le couscous à la choucroute. Est-ce que c'est ça ? À l'évidence, non. Je pense que je dois être à peu près intégré. Pas tous les jours, mais un peu (WT).

Comme l'occidentalisation, le critère des « violences aveugles » pose des difficultés aux assesseurs, qui le jugent mal défini. L'excision suscite des positions plus contrastées, entre position favorable de principe (plus haut) et nécessité du doute, face notamment à l'instrumentalisation perçue de la disposition. L'information fournie par le CEREDOC sur les taux de prévalence dans les différentes régions d'un même pays apaise toutefois les inquiétudes.

> Bon, il ne nous échappe pas que parfois il y a des naissances opportunes, et que là le jackpot c'est d'avoir une fille. Pour une fois. Voilà (JMR).

La protection des homosexuels fortement stigmatisés dans certains pays d'origine est cependant beaucoup plus discutée. Tandis que l'occidentalisation, ou l'excision, semblent pouvoir faire l'objet de questions au demandeur sans trop de contorsions, interroger celui-ci au sujet de son homosexualité suscite d'intenses gênes malgré les orientations fournies par la Cour, d'autant que la pratique est juridiquement dûment encadrée. La vulnérabilité est peut-être un puissant moteur moral mais reste une question délicate pour les juges.

Aller dans le sens de l'institution, malgré tout

On l'a dit en introduction, les assesseurs CE apparaissent souvent comme ces vieux messieurs intraitables qui incarnent le sens de l'État en même temps qu'un conservatisme culturel. Face à

eux, de jeunes femmes humanitaires ou juristes qui défendraient pour le HCR le principe de l'asile. Rapporté à cette bipolarité, le fonctionnement des formations de jugement semble conflictuel et idéologisé. Ce n'est pas ce qui ressort de l'enquête : il existe bien des clivages, pour partie de nature idéologique ou positionnelle, qu'avive souvent on le verra une concurrence interne et un rapport aux rôles respectifs. Mais ces conflits sont en fait, de l'aveu des interviewés, rares. Ces derniers valorisent bien davantage l'étonnante convergence des trois juges dans l'écrasante majorité des cas. À quoi l'imputer ? La piètre qualité des demandes filtrées par l'OFPRA ? Sans doute. Mais rares sont les assesseurs qui ont gardé le souvenir vif d'un regret quant à leur décision. Une mise en sourdine du contraste HCR/CE par des interviewés qui ne veulent pas jouer le mauvais rôle du représentant d'un État froid et rétif à accueillir ? Probablement. Mais on soulignera ici surtout l'effet propre des procédures de la CNDA et de la recherche de l'ajustement entre les juges, par contraste avec les avocats mais aussi les rapporteurs. Ce fonctionnement au consensus est en outre favorisé par le management de l'institution, et notamment par une injonction de productivité complètement assimilée par les interviewés.

La littérature scientifique a déjà mis en avant les effets propres des fonctionnements institutionnels. Latour note ainsi, au sujet de l'institution de tutelle de la Cour, le Conseil d'État, que l'extrême diversité des profils des acteurs ne produit pas une hétérogénéité des jugements rendus, du fait de la discrétisation des affaires. « Si le CE peut supporter un turn-over important, c'est justement que les conseillers sont à peu près interchangeables et que la division du travail s'y retrouve réduite à l'extrême »[388]. Kobelinsky et Fassin ont aussi montré comment les pratiques de jugement des acteurs de la Cour convergent, en dépit des différences marquées de leur profil sociologique et de leurs positions affichées à l'égard des requérants. Le rôle alors plus important de rapporteurs, parfois dotés d'une identité « humaniste » favorable aux demandeurs, n'infléchit pas la tendance à une restriction de l'octroi de l'asile compte tenu des processus d'ajustement des rapporteurs (qui privilégiaient les réserves d'avis), des jurisprudences « automatiques » et de l'équilibrage des positions des présidents à l'échelle de la Cour, qui déterminent une attitude restrictive de l'institution, justifiée par « le sentiment que le principe de l'asile est d'autant mieux défendu que l'accès en est restreint ». C'est donc une tendance commune à l'autocontrôle et la convergence vers une bonne décision de l'institution qui produisent une police collective – ce qui peut être rapproché des « pratiques d'accommodement » mises en évidence par Diane Gattet[389].

Si les auteurs éliminent purement et simplement de leur enquête ces éléments de polarisation que sont a priori les assesseurs, cette logique d'ajustement est tout à fait perceptible dans les entretiens réalisés ; les assesseurs CE valorisent l'unanimité des opinions. Cet « accord humain » est selon eux une propriété du fonctionnement collégial. « On arrive à avoir une... souvent un consensus » (WT)

Cette insistance sur le fonctionnement consensuel de la formation de jugement amène les assesseurs CE à considérablement valoriser leurs relations avec leur pendant HCR, en regard de l'opposition attendue : « les assesseurs HCR ne sont pas des gauchistes droits de l'homme (…) Et les assesseurs Conseil d'État ne sont pas des chasseurs de droits d'asile, des demandeurs d'asile » (JMR). Ils sont nombreux à vouloir en finir avec « la légende de l'opposition HCR » (FR), en évoquant leurs connivences et, plus souvent, leur accord factuel fréquent avec les assesseurs HCR pourtant souvent donnés comme leurs « contraires, ou à tout le moins leur vis-à-vis ». C'est à fortiori le cas de ceux qui veulent se distinguer du portrait-type de l'assesseur CE :

[388] Bruno Latour, *op. cit.*

[389] Diane Gattet, *Travailler à la Cour nationale du droit d'asile : entre justice de masse et rationalisation de l'activité*. Paris, L'Harmattan, 2023, p. 132.

> Alors, les relations entre l'assesseur CE et l'assesseur HCR. Ce n'est pas le roman qu'on croit. Pendant très longtemps, et je pense que c'était vrai pendant très longtemps, l'assesseur CE était réputé dur et méchant. Et l'assesseur HCR connaissait le terrain. Il avait le cœur doux. Alors, primo, ce n'est pas vrai. Et deuxio, les assesseurs HCR sont aussi divers que possible. Il y a beaucoup d'universitaires qui n'ont pas mis les pieds sur le terrain, mais pas plus que moi. Et moi, je n'ai jamais mis les pieds sur le terrain. Mais bon, je connais, je respecte et j'essaie d'appliquer le droit d'asile. Je ne suis pas non plus une fanatique de faire des strikes. (…) Faire un strike, c'est... Rejeter tout le monde (CB).

Ils sont même nombreux à évoquer des inversions des places.

> Quelquefois, il y a ce côté des assesseurs HCR d'être un peu trop docile vis-à-vis du président (CB).

Une majorité des interviewés impute cette amélioration des relations à l'évolution du profil HCR, à l'amélioration de leur qualité, même si certains regrettent la raréfaction des femmes et hommes de terrain.

Mais cette mise en avant d'une convergence inattendue s'inscrit dans un schéma hiérarchique évident :

> Le premier à poser des questions, il ne faut pas toujours que ce soit le Conseil d'État, c'est très bien que ce soit le collègue de l'HCR qui pose les questions en premier (MHE).

Et, si convergence il y a souvent, elle ne fait pas disparaître pour autant les tensions nées des rôles des deux catégories d'assesseurs.

> Dans les assesseurs HCR. Il y a les militants. Qui veulent systématiquement. L'annulation. Et qui se tiennent en droit. Ça ne se tient pas. (…) Il y a aussi les professeurs de droit. Qui sont très rigides (…) Comment on justifie quand on est assesseur. En l'occurrence HCR. La systématicité. Le pauvre chéri. Il faut lui donner une chance. C'est pas de sa faute s'il est devenu comme ça. S'il est drogué. Qu'il respire de la colle (LR).

Cette hiérarchisation des places favorise une proximité entre assesseurs CE et présidents.

Hormis quelques tensions, parfois associées aux origines professionnelles des présidents ou à leur attitude négligente en audience, déférence et accord dominent.

> C'est toujours très... très déférent, si j'ose dire. Bon, c'est une relation un peu particulière parce que... Moi, administrateur civil hors classe... (…) On a à peu près le même échelon indiciaire (WT).

Ce qui vient étayer l'hypothèse d'une régulation réciproque des juges au sein de la Cour[390]. Cette contrainte réciproque est d'autant plus efficace que tout, toujours, est à refaire puisqu'on « ne retombe jamais sur les mêmes. Donc là, il n'y a jamais de solidarité substantielle, au long cours » (FO). Les audiences sont souvent décrites comme une compétition pour les bonnes questions entre les trois juges :

[390] Sébastien Thibault, *op. cit.*, p. 247.

> Vous avez des présidents qui sont loquaces, c'est-à-dire qui posent beaucoup de questions, vous en avez qui sont peu loquaces, vous en avez qui commencent à poser des questions et qui vident le sac à questions (NM).

Cette aptitude des juges à converger semble favorisée par la mise en avant d'un contraste, sinon d'un conflit, avec d'autres agents, et en particulier les avocats. Ceux-ci sont très sévèrement jugés, qu'ils semblent peu travailler des dossiers acceptés à des fins de rémunération ou forcer une posture agressive vis-à-vis de la Cour, en multipliant les incidents ou les demandes de récusation. Les avocats jugés militants ou « communautaires » leur semblent en regard plus estimables, malgré un positionnement politique globalement peu apprécié.

Les assesseurs font ainsi montre d'une grande capacité d'ajustement au fonctionnement collectif de la CNDA. Cet alignement sur l'institution est facilité par leur auto-identification en tant qu'agents d'un État rationalisé. Ils acceptent presque unanimement la réforme engagée au sein de la Cour en faveur d'une productivité accrue et d'une rationalisation du fonctionnement de l'institution ; ils doutent de la régionalisation pour des raisons de coût supplémentaire éventuel. Si la formation de jugement est défendue – puisque condition de leur expérience de juges de l'asile – , le principe de la performance administrative est indiscuté. L'acceptation d'un processus continu de rationalisation s'articule en outre à la naturalisation de la lutte contre l'immigration illégale (plus haut).

> Le stock a bien été diminué on a vraiment une vraie volonté de diminuer le nombre de renvois je trouve que la Cour depuis 2 ans fait de gros efforts de productivité et d'efficacité donc moi je suis très satisfait (…) il y a tellement une explosion du nombre de demandes d'asile… tout ça a été configuré après-guerre dans un monde où il y avait 50 états à l'ONU. Il fallait gérer les réfugiés de la Seconde Guerre mondiale… bon maintenant la convention de Genève elle est quand même complètement dépassée, on est vraiment dans un monde où on essaye de vider l'océan à la petite cuillère (FR).

La mécanique des renvois est toutefois pointée comme l'un des dysfonctionnements de l'instance. Les rythmes sont lourds, voire « épuisants ». Parfois, pourtant, le doute point. Le temps de la lecture du dossier, et celui de l'audience, suffisent-ils à parvenir à la vérité du cas, et à la vérité du demandeur ? Tous défendent le collégial on l'a dit. Mais ils sont favorables au juge unique pour « les affaires schématiques qui reviennent régulièrement » (LR), « les affaires simples » (NM), les « dossiers où c'est lumineux que... on se fout de nous, quoi. Moi, j'appelle ça... J'appelle ça, FGE, foutage de gueule éhonté » (FV), « les dossiers vraiment creux » (FI). La CNDA est-elle un lieu accueillant pour les demandeurs ; ne faudrait-il pas instaurer « un devoir de politesse (…) même plus que politesse. De respect. Oui, de considération » (FO) ? Les assesseures femmes notamment pointent la nécessité d'un service de garderie pour les enfants, d'autres évoquent la nécessité d'une formation au psychotraumatisme et du recrutement de psychologues. La régionalisation est bien accueillie si elle rapproche la Cour du demandeur. Mais ne faudrait-il pas introduire des débriefings à l'intérieur des chambres, prendre le temps de mieux se connaître au sein d'une formation de jugement, renforcer la formation des assesseurs CE, et favoriser l'homogénéité des jugements entre les chambres (quand la règle semble être celle de « la roulette russe » (RA) ?

> Je crois que ce qui manque dans la formation, c'est tout ce qui est... relationnel, en fait. Parce qu'on est quand même face à des gens qui ont... qui... Même s'ils ne rentrent pas dans les clous de la Convention de Genève, ont un parcours très, très difficile et sont de toute façon très marqués par ce qu'ils ont vécu. Et en plus, nous, on doit se faire une conviction sure... sans aucune preuve, en fait.

Conclusion

Loin d'une posture explicitement politisée, les assesseurs revendiquent au contraire une volonté d'évitement de toute politisation du jugement, entendue comme refus de principes mécaniques ou de grilles idéologiques préétablies. Cette posture se traduit par des efforts répétés de recentrage, particulièrement marqués chez ceux qui cherchent à se distinguer du profil-type du haut fonctionnaire diplomate ou préfectoral. C'est précisément dans ce mouvement que s'exprime le plus clairement la volonté de « représenter l'État », non comme acteur politique, mais comme garant d'un fonctionnement institutionnel régulier et légitime.

Cette posture s'inscrit dans un contexte de rationalisation managériale de la CNDA, à laquelle les assesseurs CE participent pleinement, dans une logique de continuité administrative, à moindre coût, rendue possible par le recours à des vacataires souvent retraités de la haute fonction publique. Juger à la CNDA apparaît ainsi à la fois comme une contribution au bon fonctionnement de l'État et comme une activité personnelle, faiblement rémunérée, relevant davantage d'un engagement individuel et symbolique que du prolongement direct d'une carrière administrative.

Conformément aux textes, les assesseurs se vivent comme des « personnalités qualifiées », mobilisant à la Cour des compétences polyvalentes caractéristiques de la haute fonction publique, notamment une familiarité générale avec le droit, sans spécialisation préalable en droit de l'asile. La CNDA devient alors un lieu d'apprentissage, dans lequel se construisent des savoirs pratiques adaptés au traitement de flux de masse.

Face à ces flux, le jugement sur des situations tend à se muer en jugement sur les individus, parfois selon des modalités quasi pénales, renforçant la convergence déjà observée entre contrôle des migrations et répression. Cette mise à l'épreuve constante de la crédibilité et de la moralité des demandeurs alimente un registre du soupçon. Dans ce cadre, la distinction entre « vrais » et « faux » demandeurs constitue un principe structurant, les seconds étant assimilés à des migrants économiques se saisissant de l'asile comme d'un « relais ». Il s'agit alors, pour les assesseurs CE, de protéger le droit d'asile plutôt que les demandeurs eux-mêmes.

Le fonctionnement collégial de la CNDA joue un rôle clé dans cette dynamique. Les assesseurs CE valorisent fortement l'unanimité et le consensus, qu'ils décrivent comme une propriété essentielle de la formation de jugement. Cette convergence est facilitée par la mise en avant d'une entente avec les assesseurs HCR, contre la figure repoussoir d'une opposition idéologique supposée. À l'inverse, les avocats constituent souvent la figure de l'altérité conflictuelle, permettant de renforcer la cohésion interne du collectif judiciaire.

Enfin, si les assesseurs acceptent largement la logique de performance administrative et les réformes de rationalisation, des tensions subsistent. Les rythmes de travail, la mécanique des renvois et la standardisation des dossiers suscitent fatigue et parfois doute quant à la capacité de l'institution à produire une « vérité » du cas. Les critiques et propositions formulées – qu'il s'agisse du recours au juge unique, de l'amélioration de l'accueil des demandeurs, de la formation des assesseurs ou de l'harmonisation des pratiques entre chambres – témoignent d'une adhésion globale à l'institution, mais aussi d'une réflexion interne sur ses limites et ses possibles réajustements.

Les assesseurs HCR

Les juges assesseurs HCR sont une spécificité française, et une institution qui, avec la collégialité, fait de la CNDA une juridiction reconnue au niveau international. En effet depuis 1953, le Haut-Commissariat au Réfugié (HCR) participe directement à la procédure d'éligibilité nationale au statut de réfugié, en collaborant d'abord à la Commission des Recours des Réfugiés (CRR) puis à partir de 2007 à la CNDA. La présence de ses représentants au sein des formations de jugement a par ailleurs été reconnue par le Conseil Constitutionnel dès 1998, ce dernier indiquant que celle-ci ne portait pas atteinte « aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale »[391], et respectait donc la Constitution. Dès 2003, ce ne sont d'ailleurs plus les représentants directs du HCR qui siègent à la CNDA mais des « personnalités qualifiées » nommées par le HCR[392] : celles et ceux que l'on nomme les « assesseurs HCR ». Au gré de la massification du contentieux de l'asile, leur nombre a considérablement augmenté, passant d'une quarantaine en 2010 à 173 en 2024[393].

Aujourd'hui nommés par le vice-président du Conseil d'État sur proposition du HCR[394], ces derniers sont recrutés au terme de l'une des sessions annuelles de recrutement organisée par l'organisation, et sont choisis pour leurs connaissances en droit des étrangers et en géopolitique. Ce faisant, ceux qui sont les plus nombreux à la Cour sont le plus souvent universitaires ou, plus rarement, ont exercé des fonctions, via diverses organisations, à l'international. Ils doivent par ailleurs suivre une formation obligatoire en interne à leur arrivée et bénéficient de formations continues dispensées par le HCR là encore obligatoires tout au long de leur mandat. Néanmoins, en dépit de leurs compétences théoriques et pratiques et, parfois, de leurs expériences de terrain, ces assesseurs sont confrontés en permanence à la suspicion d'être des « militants », d'être « engagés » et de manquer de « partialité ». Des exemples et « figures » sont cycliquement mis en avant dans les médias pour appuyer la thèse de la présence de « profils militants à la CNDA », notamment pour politiser le droit d'asile et en dénoncer les « dévoiements »[395]. Si ces dénonciations sont politiquement ancrées, elles n'en contraignent pas moins les acteurs du HCR et de la CNDA à y répondre, notamment lorsqu'ils sont sollicités par la presse qui s'en fait l'écho. Ainsi, dans L'Express, « le HCR », sans plus de précision indique : « Nous n'avons pas de militants associatifs au sein des assesseurs HCR », tandis que la chargée de communication de la Cour, renvoyant au code de déontologie auquel sont soumis celles et ceux qui y siègent indique « ne pas googleliser chaque président ou chaque assesseur qui viendrait siéger à la CNDA »[396]. Derrière cette image de « gauchistes pro-migrants » agitée par quelques-uns mais qui agit comme un stigmate, qui sont réellement les assesseurs HCR ? Comment représentent-ils, concrètement, le HCR au sein de la CNDA et leurs pratiques de jugement sont-elles spécifiques au regard des autres acteurs de la Cour ? Veulent-ils « changer les choses » de l'intérieur ? Que produit une telle institution sur ses membres, officiellement là pour faire appliquer la Convention de Genève ? Et, plus généralement peut-on parler d'une « marque HCR » dans les modalités de jugement des affaires gérées par la CNDA ?

---

391 *Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998 du Conseil constitutionnel, Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.*

392 *Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.*

393 Rapport d'information du Sénat sur la Cour nationale du droit d'asile fait par M. Christian Bihac, enregistré à la présidence du Sénat le 15 mai 2024, p. 24.

394 Loi du 26 janvier 2024.

395 Cela est par exemple le cas de l'avocat et candidat RN aux législatives de juin 2004 et qui a publié un livre à charge : Philippe Fontana, *La Vérité sur le droit d'asile : une industrie insoupçonnée financée par l'État*, Paris, L'Observatoire, 2023.

396 Céline Delbecque, « Droit d'asile : les migrants face à la loterie des juges », *L'Express,* 13 novembre 2023.

Si les assesseurs témoignent, souvent de manière anonyme, dans la presse, que certains ont publié des témoignages sur leur expérience vécue de juge d'asile ou théorisé leur passage à la CNDA pour penser « l'acte de juger » dans une telle juridiction[397], peu d'études ont été consacrées spécifiquement à ces acteurs essentiels du droit d'asile même s'ils ont pu l'être en comparaison avec leurs « rivaux », les assesseurs CE, ou englobées dans des études plus générales sur la CNDA. Aussi, et alors qu'ils sont ceux qui focalisent le plus l'attention politico-médiatique, ces derniers sont finalement mal connus, notamment quant aux conditions de leur recrutement, leur manière d'appréhender les dossiers et de gérer, au sein des chambres de jugement, les affaires à juger, mais aussi et surtout d'appréhender leurs relations avec les autres membres de la Cour.

Les assesseurs HCR, des spécialistes et experts avant tout

Modalités d'entrée à la CNDA et ressources

L'enquête confirme la sociobiographie des assesseurs HCR, dans leur très grande majorité des enseignants chercheurs en sciences sociales (sociologie, histoire) et, surtout, des professeurs de droit[398]. Ils ont tous postulé à la CNDA par le biais d'interconnaissances, et plus précisément parce que des collègues de leur département de droit, parfois même leurs collègues de bureau, y étaient déjà assesseurs. Certains ont même pu, à ce titre, bénéficier de conseils pour préparer leur entretien d'embauche, ou même faire l'objet de recommandations. On pourrait ainsi évoquer même pour ceux qui n'ont pas encore été titularisés à l'Université un recrutement « boule de neige » et endogame - de collègues en collègues au sein de mêmes départements de droit – qui explique en partie l'homogénéité professionnelle des juges HCR de la Cour, et la création d'un corps spécifique caractérisé par les mêmes ressources et capitaux scolaires, les mêmes savoirs universitaires et pratiques, sans doute aussi la même conception du droit. Néanmoins, et même si la plupart sont juristes, rares sont ceux qui étaient à l'origine spécialisés dans le droit des étrangers : ce sont des juristes de droit public, spécialisés dans les libertés fondamentales, la justice administrative, le droit international, la justice transitionnelle ou la philosophie du droit. Toutes et tous indiquent donc avoir « travaillé » leur entretien d'embauche, en apprenant le droit d'asile avec lequel ils étaient peu familiers ou, pour certains, en allant assister directement à des audiences au préalable.

> J'y étais allée avant l'entretien. En bonne élève, j'étais allée voir des audiences. J'avais passé une journée à la Cour. À l'époque c'était beaucoup plus facile. Avant le covid, vous pouviez passer de salle en salle sans qu'on vous pose aucune question. J'ai passé une journée, ce qui m'a été très utile mais en même temps, je ne comprenais pas grand-chose parce que quand on est de l'extérieur, je trouve que ce n'est pas forcément très simple de comprendre les questions qui sont posées aux requérants. Moi je trouvais qu'il y avait plein de questions qui n'étaient pas... je ne voyais pas le rapport avec le contentieux. Alors que c'est plus que ça, plus que le contentieux. Il y a toute la cohérence que moi je n'avais pas forcément en tête à l'époque (Johanna, docteure en droit, assesseure HCR depuis 5 ans).

Leur motivation à l'entrée dans la carrière de juge est, en entretien, toujours décrite de la même façon : il s'agit de se professionnaliser, de mettre le droit en pratique et de ne pas se contenter d'un savoir purement spéculatif.

---

397 Smaïn Larcher, *Croire à l'incroyable. Un sociologue à la Cour nationale du droit d'asiles*, Paris, Gallimard, 2018.

398 Romane Sabrié, Jean-Luc Richard, « Juger et être juge à la Cour nationale du droit d'asile. Expériences et profils des assesseurs de la Cour », *Droit et société*, 107, 2021, p. 17-30.

Ludivine, professeure de droit public arrivée à la CNDA en 2015, raconte : « Cela faisait des années que j'avais pas mal de copains/collègues qui étaient assesseurs à la CNDA, dans les enseignants en relations internationales il y en a vraiment pas mal, et j'en entendais parler depuis longtemps. Puis à un moment donné je me suis dit que j'avais envie de faire ça aussi, d'avoir une expérience pratique, une expérience juridictionnelle, et j'ai candidaté. C'était vraiment une envie d'avoir une activité juridictionnelle pratique, quelque chose de concret, et quelque chose d'utile. C'est comme cela que je le percevais. Quand on est enseignant, on ne peut pas devenir juge en même temps, mais on peut être assesseur à la CNDA ». Thomas, maître de conférences en droit public, lui aussi assesseur depuis 5 ans, revient sur le souci de la professionnalisation et évoque son propre rapport à la magistrature : « Quand on fait des études de droit, on est souvent confronté à l'alternative triptyque : est-ce qu'on veut être enseignant-chercheur, est-ce qu'on veut être avocat ou est-ce qu'on veut être juge ? Moi, je me suis toujours interdit d'être juge, parce que je me sentais incapable de supporter la possibilité d'erreur judiciaire. Moralement, ça m'aurait absolument détruit. Là j'avais la possibilité d'exercer, mais dans le cadre d'une formation collégiale (...) Ça permet une diminution de la responsabilité : on est trois. Si je me trompe, y a deux autres personnes qui sont capables de me le dire et inversement. Il avait cet intérêt-là pour moi et deuxième point, l'intérêt d'une expérience pratique. Parce que en tant que supposé, qu'(universitaire), on nous dit souvent « tu ne connais rien à la pratique » et là, c'était une occasion de pouvoir éprouver des hypothèses de ma thèse et avoir une expérience concrète, ce qui a énormément enrichi ma recherche et mon enseignement ».

Décrit comme intéressant, le droit d'asile se prête d'autant mieux à cette professionnalisation qu'il permet aux universitaires d'exercer une autre profession que celle de chercheur ou d'enseignant, à savoir celle de juge, avec les rétributions symboliques et financières y affairant. Il le permet même à ceux n'habitant pas en région parisienne ou en Île-de-France, les frais de déplacement étant remboursés par la CNDA. La possibilité d'enrichir ses cours et ses recherches, d'être utile – « avoir une utilité sociale » nous dit l'un d'eux — mais aussi d'augmenter son salaire à raison de 3, 4 jours audiences par mois (190 euros par journée d'audience), rarement plus, sont aussi évoqués comme avantage à l'exercice de cette fonction. Il ne faut pas surestimer les rétributions financières, qui fonctionnent plutôt pour les universitaires non-juristes : Pierre par exemple, maître de conférences en droit public et assesseur depuis une dizaine d'années, rappelle en entretien qu'un universitaire comme lui « gagnerait beaucoup plus d'argent dans un cabinet d'avocat », évoquant même, « si l'on suit cette logique, un sacrifice financier ». L'argent n'est ainsi pas une motivation pour devenir assesseur, contrairement à l'envie de « sortir de l'université ». Pour autant, si toutes et tous indiquent avoir voulu se professionnaliser et convertir leur savoirs et connaissances universitaires en pratique, le passage à la CNDA – et il s'agit là de l'un des premiers effets de l'institution sur ses membres – modifie en retour pour certaines et certains les thématiques de leurs recherches et leur offre d'enseignements. La moitié d'entre eux se sont en effet ensuite spécialisés en droit des étrangers, publiant des articles, des ouvrages, participant à des colloques ou à des projets de recherche sur cette thématique ou ouvrant même des cliniques universitaires spécialisés en ce domaine. L'une des ressources offertes par le passage par la Cour est ainsi l'obtention de nouveaux débouchés professionnels, en termes d'enseignements et de recherche.

D'autres profils, plus rares dans notre enquête, côtoient les universitaires à la CNDA, qu'il s'agisse de professionnels du droit, de politiques internationales et surtout d'hommes et de femmes issus du milieu associatif. Exceptionnels avant la crise liée à l'épidémie de COVID et venant par exemple de l'OFPRA, ces derniers se font faits plus nombreux après le premier confinement (lors de celui-ci la Cour ne fonctionnait pas) car « rentrés en France », au regard de la crise sanitaire, de la fermeture des frontières et de l'impossibilité de travailler en raison du confinement. Ainsi, les « humanitaires » ou « expert terrain » représentent 50 % des HCR en 2021

tandis que les « universitaire et spécialistes de géopolitique » sont 50 %[399]. On trouve parmi eux des gens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de médecins du monde, de Médecins Sans Frontières, ou alors des gens qui travaillaient pour le HCR en dehors de France et qui sont rentrés pour travailler à la CNDA. Celles et ceux qui se nomment « la promo covid »[400], et qui sont le plus souvent des femmes, sont ainsi arrivés à la CNDA en 2020 et continuent, parallèlement, à leur nouvelle fonction de juge, leur travail de consultant. Contrairement à leurs pairs universitaires, pour lesquels la fonction d'assesseur n'est pas l'activité professionnelle principale et n'est pas leur principale source de revenu, ces experts ont tendance à siéger plus souvent au gré des missions parallèles qu' ils peuvent mener – plus de dix audiences par mois selon l'un d'eux contre trois en moyenne et maximum chez les universitaires – et ce d'autant plus que le manque d'assesseurs induit des formes de pression pour multiplier les audiences et a conduit le HCR à modifier l'une de ses règles en vertu de laquelle il était impossible d'intégrer la CNDA sans avoir une activité principale. Autrement dit, nombre d'assesseurs HCR aujourd'hui ont pour fonction principale celle de juge à la CNDA ou « vivent de » l'asile. Les profils « de terrain » existaient en réalité bien avant l'épidémie, notamment dans un souci de diversifier le recrutement. Il s'agit même de ceux qui sont, dans l'enquête, numériquement les plus « anciens », ayant connu la CRR puis les évolutions de la CNDA, avec soit une activité discontinue depuis plus d'une décennie pour ceux qui n'ont pas un profil international, soit des formes d'allers-retours entre « le terrain » et les missions à l'étranger, et le travail à la Cour.

Il en va ainsi de Jeanne, à la fois spécialiste de l'asile et des migrations, mais aussi de certaines aires géographiques spécifiques comme l'Asie centrale ou le Moyen-Orient et qui est entrée à la CRR par le biais de son travail pour le HCR :

> La première fois que j'ai siégé, c'était à la CRR, mais je ne sais même pas en quelle année, puisqu'à l'époque quand je travaillais au HCR, mon premier poste était à Paris. Et à la CRR, c'était le bordel le plus total. C'était vraiment autre chose. On travaillait avec les assesseurs, on faisait quelques audiences par mois. Et puis je suis rentrée (après des années de missions en dehors de la France) en trouvant une autre institution évidemment, une institution qui était structurée avec une jurisprudence. J'ai siégé à nouveau et j'ai arrêté pendant les années covid, j'étais de nouveau à l'étranger. J'ai repris récemment.

Sophie, juriste, est arrivée elle juste avant la pandémie. Spécialisée dans le droit des étrangers, elle a un long passé associatif en tant que bénévole puis salariée, notamment auprès d'une association œuvrant auprès des migrants en situation irrégulière, et a aussi au regard de son expertise côtoyé le monde de la recherche. Sophie connaît bien la justice d'asile, et a déjà assisté à des audiences de la CRR, l'ancienne CNDA, car elle « suivait » certaines demandes d'asile lorsqu'elle travaillait en centre de rétention. À un moment donné de sa carrière, Sophie veut intégrer la magistrature et voit dans la CNDA un moyen à la fois de préparer le concours, qu'elle n'obtient pas, et d'être juge : « Comme je passais la magistrature en parallèle, disons que c'était vraiment la fonction qui rassemblait absolument tous mes centres d'intérêts, puisque c'était du droit des étrangers, c'était sur l'asile, c'était assez géopolitique et avec cette fonction de juge. Là, j'étais pile poil à l'endroit le plus intéressant pour moi ». Sophie, consultante en parallèle de sa fonction de juge, est la seule, en entretien, à indiquer qu'elle a « un profil assez engagé ».

[399] Entretien avec l'HRC, France, octobre 2025. Après le COVID, il y a eu des recrutements importants d'humanitaires qui ne pouvaient accéder au terrain, et en 2025 ils représentent 60 % des assesseures HCR.

[400] Entretien collectif du 3 octobre 2023.

Une sensibilité à la cause des étrangers ? Mal-être professionnel et stigmate lié à l'engagement

Le militantisme ou l'engagement militant n'est pas un motif de candidature et d'entrée à la CNDA, même si certains, minoritaires, indiquent avoir une sensibilité à la cause des étrangers, ou plus exactement, une sensibilité à différentes formes de violences, d'inégalités et d'oppressions. Surtout, et ce point est fondamental, les assesseurs HCR rencontrés veulent se détacher absolument de l'étiquette de « militants » qui leur est parfois apposée, et apparaître le plus neutre et impartial possible, aussi parce qu'ils disent avoir des recommandations et parfois même des injonctions en la matière. Il ressort même de l'enquête une véritable crainte de « parler » à l'extérieur de la CNDA : ainsi, le premier point abordé longuement lors de l'entretien collectif d'octobre 2023 est celui de l'anonymisation, les assesseurs présents ce jour-là demandant qu'en aucun cas ils puissent être reconnaissables, notamment les plus anciens, et identifiables. Yves, qui, comme un autre assesseur présent ce jour-là, travaille à la CNDA depuis plus de 15 ans, demande immédiatement : « Et l'ancienneté ? Là c'est un vrai problème, parce que globalement, il y a un certain nombre d'assesseurs qui peuvent être immédiatement identifiés relativement à l'ancienneté ». Une autre rebondit : « La question en revanche que ça pose c'est que si vous enlevez juste le nom et le prénom, il y a la question de l'ancienneté bien sûr, mais il faut voir si dans nos propos, il n'y a pas des choses qui vont faire aussi que ça nous identifie ». Cette question de l'anonymat devient un fil directeur de l'entretien collectif et de l'enquête. Les raisons de cette demande reviennent sans cesse : « question de crédibilité », risque « d'être pointé du doigt », « se protéger », « protéger le HCR », « question d'éthique et de déontologie », crainte des « remontrances » du HCR, peur d'être vus comme « militants ». En cause également des recherches universitaires ou articles de presse dans lesquels les assesseurs HCR ayant accepté de parler n'ont pas été (suffisamment) anonymisés, mais aussi des publications ou affaires médiatiques qui leur ont « fait du mal » car pointant l'engagement politique ou militant de certains assesseurs HCR de la CNDA, ou faisant état de discussions entre assesseurs qui n'étaient pas destinées à la publication.

Aussi, les assesseurs identifient certains problèmes liés à la contradiction réelle ou perçue entre leur profession d'origine (chercheurs, universitaires), leurs possibles liens avec des associations (bénévolat ou travail rémunéré), et leur fonction et statut à la CNDA. Sur le premier point, certains universitaires pointent du doigt le flou de la notion de droit de réserve, notamment dans le cas où ils publient sur d'autres sujets que ceux relatifs à la CNDA mais qui pourraient les identifier politiquement, l'un d'eux, qui nous explique : « Pour ne rien vous cacher, déjà eu une fois des remontrances en raison d'un article (que j'ai publié) qui n'avait strictement rien à voir avec mes fonctions à la Cour ». Et à propos du droit de réserve il ajoute : « Y a une espèce d'accord... enfin, d'implicite sur un devoir de réserve mais qui n'est jamais défini, la preuve. Moi je publie régulièrement et je considère que je ne m'exprime pas, évidemment, en tant qu'assesseur HCR mais en tant qu'enseignant chercheur. Et je suis amené à dire des choses désagréables sur certaines politiques. Et le HCR (m'a demandé) d'en rabattre. Donc les choses ne sont pas définies de fait ». Il tient également à préciser qu'il est membre de deux associations, qu'il n'y voit pas de contradiction, et qu'il voit dans son activité une activité « engagée », une forme de « militantisme » : celle de défendre la lecture la plus libérale possible de la Convention de Genève. D'autres enquêtés, présents à la CNDA depuis plus de 10 ans, expliquent par ailleurs qu'avant l'institutionnalisation de la CNDA, donc avant 2007, le HCR n'hésitait pas à recruter des profils engagés, qui avait une « motivation » politique à y exercer des fonctions. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Non seulement le HCR ne recrute pas de « militants » et insiste sur l'incompatibilité entre activité politique et intégration à la cour, mais les assesseurs eux-mêmes prennent des distances avec une attitude militante qui leur serait prêtée par les autres acteurs de la Cour, avocats compris.

En effet, de nombreux assesseurs ressentent des suspicions quant à leur neutralité, des « rumeurs » quant à leur supposé militantisme, voire une réputation qui nuit tant à l'image du HCR qu'au travail collégial à la CNDA. « Nous, on a une réputation à la Cour, explique Thomas, c'est qu'on est des humanitaires sous couverture. On est les bénis oui-oui. On est là pour aider tout le monde ». Pour se départir de ce qui s'apparente à un véritable stigmate tel que le définit Erving Goffman, c'est-à-dire comme une caractéristique discréditant l'identité sociale d'un individu lors d'interactions[401], les assesseurs mobilisent différentes stratégies, souvent apprises lors de la formation, lors de conseils plus informels du HCR ou au fil de leurs interactions avec les autres membres de la formation de jugement. La première est de renforcer visiblement leur crédibilité, qui peut passer par le soin accordé à leur apparence physique : le port de la chemise et de la cravate obligatoire pour les hommes, idéalement le costume ; une tenue « soignée » pour les femmes. Chantal, universitaire en sciences sociales, assesseure depuis 2020, explique lors de l'entretien collectif qu'elle a modifié ses habitudes vestimentaires pour travailler à la CNDA : « Je n'ai jamais eu de reproches d'autres membres de la formation de jugement quant au fait que je n'étais pas juriste. Ça, ça n'est jamais arrivé. Néanmoins, comme je suis assesseure HCR, dans la tête quand même de beaucoup de formations de jugement, je suis la gauchiste en tongs qui va souvent (en Afrique). Figurez-vous que je me suis acheté un petit tailleur pour arriver et être posée comme... Je suis toujours en tee-shirt et baskets depuis 20 ans. Je veux dire, j'ai fait cet effort de me modifier pour avoir ce truc qui dit « je suis à votre... ». Si ces pratiques peuvent paraître anecdotiques, elles n'en montrent pas moins le véritable travail de présentation de soi, là encore au sens goffmanien que mobilisent les assesseurs HCR pour apparaître crédibles, sérieux, à l'égal... et qui passent par un partage des normes esthétiques et du style vestimentaire propre au « col blanc » et qui sont ceux partagés par les autres membres de la formation de jugement, souvent.... À tout le moins y a-t-il le souci de ne pas être visiblement discrédité par des comportements vestimentaires qui les classeraient immédiatement comme « à gauche ».

De la même manière, et pour ne pas apparaître comme « du côté des requérants », les assesseurs développent des compétences relationnelles de deux ordres : d'un côté, le développement de « bons rapports » avec les présidents et les assesseurs CE ; de l'autre, une prise de distance avec les avocats. Sur le premier point en effet, l'une des recommandations du HCR est de tisser des liens avec les autres membres de la formation de jugement, notamment par la pratique du « déjeuner ensemble » pour « s'intégrer », ce que certains font de toutes les manières spontanément, aussi parce que des liens peuvent se nouer avec des assesseurs CE au fil des audiences. « Moi j'ai quelques assesseurs HCR avec qui je suis amie, mais j'ai aussi des assesseurs CE avec qui je m'entends très très bien. De fait, quand on siège, généralement le midi on va manger souvent avec la formation de jugement. Moi je propose tout le temps. Donc je côtoie beaucoup plus les assesseurs CE que les assesseurs HCR » (Jeanne, professeure de droit). Quant aux relations avec les avocats, elles doivent au contraire être marquées par la distance, ce qu'explique Jacques, lui aussi professeur de droit : « c'est vrai que les avocats nous perçoivent comme plutôt de leur côté, ce qui n'est pas toujours le cas. Parfois, ils sont à la limite de nous faire des clins d'œil, ou à s'adresser à nous. Et quand ils engueulent la formation de jugement, ils engueulent toujours le président ou les assesseurs CE, jamais nous. Ils créent aussi, par leur comportement, une sorte de fracture au sein de la formation de jugement, pensant qu'on est forcément du côté du requérant, du demandeur d'asile, alors que les autres ne le seraient pas. Ils projettent aussi cette image-là sur l'assesseur HCR ». Les assesseurs HCR sont ainsi enclins à prendre des distances avec les avocats au sein de la Cour et si certains en connaissent personnellement, ils vont dans ces cas développer des « relations professionnelles », avoir des « discussions furtives », mais rien qui ne puisse laisser penser à une collusion, inexistante par ailleurs, entre assesseurs HCR et avocats.

[401] Erving Goffman, *Stigmates. Les usages sociaux des handicaps,* Paris, Les Éditions de Minuit, 1975.

Quant à l'engagement et le travail associatifs, ils donnent lieu à des stratégies distinctes de la part des assesseurs HCR, selon qu'ils soient fonctionnaires ou consultants, les seconds se sentant bien plus jugés quant à un possible engagement militant.

Émilie, consultante, assesseure issue « du terrain » depuis 2016 qui a longuement travaillé sur les violences faites aux femmes dans différents pays, était bénévole dans une association spécialisée sur ces violences, mais aussi membre de son comité d'administration. Elle explique aux autres : « De toutes façons, le devoir de réserve, la neutralité est liée à la fonction. Moi je sais que personnellement, j'ai fait une démarche qu'on ne m'a pas demandée au HCR, mais à l'époque où j'ai été recrutée, j'étais dans une association qui travaille sur une question qui revient beaucoup à la Cour et j'ai décidé moi-même de quitter cette association pour pas que l'on puisse penser que je ne suis pas neutre ». Elle indique également avoir demandé l'autorisation, sous forme de discussion, avec la responsable du HCR à la CNDA, pour une activité de consulting qui la mettait en lien avec des victimes : comme elle n'était pas en lien pour cette mission avec des requérants, qui est l'une des règles que tous reconnaissent comme intangible, elle a pu mener à bien cette activité professionnelle. Jeanne, autre assesseure consultante dans le domaine des droits de l'homme et qui siège à la CNDA depuis « longtemps » lui répond : « Je trouve qu'on s'impose ce genre de choix et c'est pas forcément quelque chose qu'on voit côté assesseurs CE. J'ai siégé avec des gens qui sont clairement encartés politiquement, ça s'est su, c'est dans la presse etc. Et je trouve assez malvenu le reproche qu'on nous fait d'être amalgamée militante parce qu'on a, pour la plupart, travaillé avec des associations et on n'est pas non plus devenus consultants pour rien. Il y a un engagement derrière. Mais finalement se voir opposé cette absence de neutralité, je trouve ça très malvenu. Je comprends tout à fait la démarche de le faire à titre individuel mais si ça devait être imposé, je voudrais que ça le soit pour tout le monde ». Eugénie, consultante qui siège elle aussi depuis de longues années, qui a une expérience de terrain à l'international sur les questions de migrations et d'asile, rebondit :

> La question du conflit d'intérêts, elle devrait se poser pour tous. Ce n'est pas du bricolage suivant la fonction : « ah ben tiens, lui, il a l'air d'être sérieux parce qu'il est prof, ça veut dire qu'il n'est pas trop excité sur les (questions d'asile), peut-être même qu'il est de droite ». (...). Celui qui est encarté Front national parce que le Front national fait de l'entrisme à la Cour par exemple, on ne lui pose pas de questions, alors qu'on sait bien que c'est ce qui se passe. Donc il faut que ce soient les mêmes règles. Et là je trouve qu'on ne sait jamais qui sont ces gens du Conseil d'État. Souvent ce sont – excusez-moi – des « anciens » comme on dit en France ; ce qu'ils ont fait avant, on le voit bien, ils nous jettent à la figure toute la journée... Moi j'ai entendu une chose terrifiante à la Cour plusieurs fois « ah, vous êtes une vraie HCR ! ».

Sophie, spécialiste des questions d'enfermement indique encore qu'« on lui a demandé de taire » ses liens avec des associations, alors que, s'insurge-t-elle, cela fait partie de « son expertise ». Deux autres assesseures présentes lors de l'entretien collectif indiquent avoir « surpris » des présidents de chambre faire des recherches sur elles sur internet, parfois même pendant les audiences, quand une autre indique avoir effacé tout ce qu'elle pouvait sur elle sur les réseaux sociaux professionnels, aussi pour des raisons de sécurité, mais pour ne pas que l'on puisse faire le lien entre elle et certaines associations.

Autrement dit, si les profils universitaires évoquent aussi dans leur grande majorité une suspicion des autres membres de la formation de jugement quant à leur possible militantisme ou engagement politique « à gauche », du fait même qu'elles et ils représentent le HCR, les consultantes sont bien plus nombreuses à faire état d'un mal-être professionnel lié à la

contradiction de leurs fonctions mêmes : elles sont recrutées pour une expertise acquise sur le terrain, notamment auprès d'associations ou d'organisations luttant contre différentes formes de violences, expertise qu'elles continuent à acquérir et à mobiliser à l'extérieur de la Cour en raison de leur activité de consultante ; et cette même expérience leur vaut d'être qualifiées de « militantes », d'apparaître moins « sérieuses » que les universitaires, en particulier les hommes professeurs de droit (l'un d'entre eux reconnaît clairement qu'il est un « assesseur privilégié » du fait de ses caractéristiques sociales) et jette le doute quant à leur capacité à juger de manière neutre, impartiale et indépendante. Cela produit chez ces assesseurs HCR divers types de comportements qui vont de la cessation d'activités auprès d'associations dans lesquelles elles étaient investies à la mise sous silence ou invisibilisation d'une partie de leurs activités passées et présentes, en passant par la recherche de missions conformes aux exigences liées à leur fonction à la CNDA comme ne pas avoir de contacts avec des requérants ou, comme les universitaires, avec des avocats. Néanmoins, ce sont par leur expertise, leur connaissance du droit, de la géopolitique, ou du terrain, et leur travail sur les dossiers, que les assesseurs HCR peuvent se départir de ce « stigmate » et éclairer la centralité de leur présence dans les formations de jugement.

Conditions d'exercice et gestion des affaires

Celles et ceux que nous avons interrogé sont à la CNDA depuis plus de trois ans, et ne comptent pas s'arrêter. Pour autant, ils ont tous ont ressenti le besoin de faire des pauses, envisagent d'en faire une ou ont cessé leur activité de juge au moins une fois avant de revenir à la Cour, ce qui a été pendant longtemps l'une des recommandations du HCR par ailleurs. En cause moins les difficultés professionnelles à conjuguer deux types de profession que la lourdeur émotionnelle des dossiers à traiter, les tensions à l'œuvre au sein des chambres de jugement, et la lassitude ou la crainte de lassitude face aux affaires à juger.

Du travail sur dossier à la recherche de crédibilité

Les assesseurs HCR évoquent pour la plupart le travail conséquent que représente l'étude des dossiers en vue des audiences, surtout au début de leur prise de fonctions.

Jacques, professeur de droit assesseur depuis 4 ans évoque un « énorme travail de préparation des dossiers » à son arrivée à la CNDA, deux à trois jours de travail pour une audience (un jour de présence à la CNDA et l'étude de treize dossiers) lorsqu'il se rend compte qu'il est complètement largué », notamment en termes de connaissance de la réalité du terrain et des questions géopolitiques :

> Je me suis dit que mes dossiers, il va falloir, d'un point de vue géopolitique, etc., vraiment les bosser très très sérieusement (...). J'ai pris conscience de ça à mes premières audiences. (...). Quand tu découvrais des pays dont je ne connaissais strictement rien... Le Bengladesh, qui est un État qui génère si je puis dire de nombreuses demandes d'asile, je n'y connaissais rien. Je savais mettre le pays sur une carte mais l'histoire politique du pays, les conflits fonciers qui sont une demande de protection classique, tout ça m'était totalement inconnu. Donc il a fallu lire la documentation. La Cour nous fournit de la documentation par le CEREDOC mais on va dire que c'est une première approche qui ne suffit pas, il faut aller plus loin.

Thomas, lui aussi enseignant chercheur en droit qui a légèrement plus d'ancienneté que son collègue, consacre une journée de travail à une (journée) d'audience : « Je consacre une journée

entière. Pourquoi ? Deux raisons. La première c'est parce que c'est tellement important ce qui est en cause que je veux donner aux gens, le respect qui leur est dû, la dignité propre à chaque être humain et que, la deuxième, je refuse de travailler sur les rapports ».

Si les assesseurs HCR ne travaillent pas de la même manière, notamment au regard de la lecture préalable des rapporteurs – certains lisent leur rapport en premier, d'autres les lisent après avoir travaillé dessus, certains, plus rares, nous indiquent ne pas les lire pour ne pas être influencés et les découvrent à l'audience, étant entendu que depuis 2015 les rapporteurs ne donnent plus leur avis, mais que certains peuvent encore orienter l'analyse du dossier, notamment les plus anciens – tous consacrent une à deux journées par semaine à lire les dossiers qui vont être audiencés. Deux éléments de celui-ci sont particulièrement lus, annotés et analysés, et vont servir notamment de base pour les questions à l'audience : le premier récit du requérant, celui recueilli par l'OFPRA, pour en saisir la cohérence et la crédibilité ou, à l'inverse, les incohérences et aspects moins crédibles (une femme de quarante ans expliquant être en France pour échapper à un mariage forcé par exemple) ; et la situation géopolitique dans lequel ce récit s'inscrit. « Est-ce que le récit du requérant s'inscrit déjà dans un contexte géopolitique crédible ? » explique Ludivine. Celle-ci prend le cas d'un requérant qui indique avoir été enlevé dans une zone « sans problème ». De ce point de vue, la documentation du CEREDOC sert souvent à la préparation des audiences, pour avoir des données géopolitiques précises, et des actualisations de situations dans certains pays. D'autres documents peuvent également être fournis dans les dossiers : les actes d'état civil, des lettres de témoignage, des certificats médicaux en cas de mauvais traitement ou de torture subie, des certificats d'excision des mères et de non-excision des filles, des documents de suivis associatifs (Le bus des femmes dans le cas de la traite par exemple) ou, en cas d'exclusion, la procédure judiciaire et des notes du ministère de la Justice. Parfois même y a-t-il, pour des personnes considérées comme dangereuses, des notes du ministère de l'Intérieur. Dès la lecture des dossiers apparaissent ainsi les « bons dossiers » – ceux dont on ne comprend pas pourquoi ils ont été rejetés par l'OFPRA nous dit une assesseure – et les autres, plus bancals et moins clairs quant aux déclarations du requérant. Néanmoins, l'audience est bien le moment central d'établissement du caractère plausible de la crainte de persécution et de la crédibilité du récit des requérants – et non de la recherche de la vérité comme le rappelle l'ensemble des assesseurs HCR.

Pierre dit ainsi :

> Il n'y a pas un assesseur HCR qui va vous dire que l'audience n'est pas importante, ou à ce moment-là, il faut qu'il change de... Parce que c'est central, déterminant, fondamental, tout ce que vous voulez. La grande partie de la protection se joue vraiment sur la crédibilité que la personne dégage à l'audience. Ça clairement, c'est une part importante, vraiment (...). Je ne cherche pas une vérité moi. Enfin, une vérité juridique. Je ne cherche pas une vérité factuelle absolue. De toutes façons, on n'a pas les moyens de mener une instruction qui permette à chaque fois d'aboutir à une certitude totale sur les faits tels qu'ils sont évoqués. Ce qu'on cherche, c'est des éléments de crédibilité qui correspondent peu ou prou avec les situations géopolitiques, telles qu'elles nous sont décrites, notamment par le CEREDOC. Et ensuite, voilà, on confronte nos subjectivités à trois et puis on essaie de dégager une majorité ou une unanimité mais une vérité au sens absolue du terme, non, ça n'existe pas.

Lors de l'audience, les membres de la formation de jugement interrogent le requérant sur son récit, vérifie qu'il n'y ait pas de contradictions avec celui fait à l'OFPRA et qu'il le maîtrise, ce qui n'est pas toujours le cas, et vise, si elles existent, à éclairer « les zones d'ombre » selon l'expression

d'une assesseure. Parfois ce sont des lieux, des noms ou des dates qui diffèrent, tout en sachant que les assesseurs HCR reconnaissent eux-mêmes qu'ils ne pourraient pas répondre à ce type de questions avec précision. Parfois cela va être le pays, la ville ou le village de provenance, le clan d'appartenance, parfois encore la nationalité, notamment dans le cas du Tchad, du Soudan, de l'Éthiopie ou de l'Érythrée. Si la crédibilité et la plausibilité du récit s'établit par des « opérations de factualisation[402] » (sur les faits), il peut aussi s'apprécier à l'attitude des requérants à l'audience, attitude qui peut jouer en leur défaveur s'ils expriment trop leurs émotions (pleurs incessants), s'ils ne les expriment pas assez (mutisme, froideur) ou si leur comportement induit un malaise avec l'histoire qu'ils sont en train de transmettre : avoir un regard fuyant revient ainsi souvent dans les entretiens avec les assesseur.es HCR pour illustrer des pratiques comportementales faisant douter les membres des formations de jugement. Outre la qualification juridique des faits, et leur inscription possible dans la Convention de Genève, la question du « vécu » est aussi pour certains essentielle, les requérants devant donner des détails pour que les membres de la chambre de jugement se les imaginent « vivant les faits » : la météo de tel jour ou tel jour, la manière dont elles ou ils étaient habillés, les gestes effectués, les émotions ressenties, etc. Aussi, lors de l'audience, des dossiers qui paraissaient solides peuvent « s'effondrer » tandis que d'autres récits, plus fragiles au départ, se révèlent beaucoup plus sérieux au fur et à mesure des échanges entre le requérant et les membres de la formation de jugement. Les assesseurs citent ainsi souvent des affaires où de nouveaux faits, essentiels, sont révélés à l'audience grâce aux questions qu'elles ou ils ont pu poser – « on ouvre la boîte de pandore » nous dit une assesseure – et qui reposent bien souvent sur leurs connaissances et expertises préalables.

Émilie, qui a acquis une expertise sur les violences faites aux femmes évoque les affaires de traite :

> En fait, il y a des dossiers où la question de la traite n'est pas présente dans le dossier tel qu'il arrive devant la Cour et qui se révèle à l'audience. Cela m'est arrivé deux fois et il n'y a pas longtemps que cela m'est arrivé. Parce que si la requérante me parle de telle ville et qu'elle me dit qu'elle s'est prostituée toute seule à des fins de subsistance, là pour le coup, je ne la crois pas. Et à partir du moment où moi je ne la crois pas parce que je sais que ce n'est pas possible, j'essaie d'avoir des questions pour donner une ouverture, pour éventuellement exposer cette problématique. Et ça s'est passé comme ça à l'audience. Même l'avocate a été surprise après. C'était une bonne avocate qui avait quand même essayé. Elle m'a dit « moi, j'ai essayé » (...). On était très contentes de cette audience ».

Anne, universitaire internationaliste spécialiste des droits de l'homme, se souvient d'un dossier qui l'a marqué :

> Un Pakistanais. Je lis le dossier, ça n'avait ni queue, ni tête : le type se faisait alpaguer par un groupe jihadiste, il arrivait à s'échapper, ils faisaient 400 bornes pour arriver à le récupérer, ça n'avait aucun sens. C'était le bazar pas possible. Mais il y avait des trucs dans son dossier, où je m'étais dit... notamment, il disait qu'il y avait un imam, qui avait commencé à lui caresser la cuisse. Il se trouve que pas longtemps avant, j'avais eu un dossier de pédophile pakistanais. Donc j'avais fait des recherches et j'étais tombée sur un documentaire anglais sur les Bacha bazi. C'est une tradition que tu retrouves en Afghanistan et au Pakistan où les petits garçons sont habillés en filles pendant les mariages ; ils dansent, etc. Ce qu'il

[402] Estelle d'Halluin-Mabillot, *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, Éditions EHESS, 2012, p. 36.

> faut savoir, on en parle très peu, mais au Pakistan comme en Afghanistan, la prostitution des petits garçons est très fréquente. Dans certaines régions, les talibans se rendent coupables d'enlèvements de petits garçons, qu'ils ont transformés en Bacha bazi et ils en font leur esclave sexuel (...) J'étais ressortie du documentaire en me disant « mon Dieu, c'est pas possible ». Et en fait, j'avais appris par ce biais-là que la prostitution se développe beaucoup dans les gares routières, et il y a tout un trafic qui se fait autour de ça. Et il se trouve que le père de ce monsieur était chauffeur-routier. J'ai dit « je vais pas du tout vous poser de questions sur votre métier. Je vais vous faire parler de votre enfance ». Et là pour le coup, c'est vraiment un alignement des planètes, des circonstances. Donc je commence à lui poser des questions sur son père au travail, quand il était petit. De fil en aiguille, j'ai tout détricoté (...). En fait ce gamin a été prostitué par son père dès son plus jeune âge, parce que son père consommait de la drogue et pour se payer sa dope, son père a prostitué son fils et ce gamin-là derrière, il a continué jusqu'à ce qu'il parte du Pakistan, en se prostituant dans les hôtels et il est parti. L'avocat devait plaider, elle m'a regardée et m'a dit « je ne sais pas ce que je plaide ». Le président a dit « non mais rasseyez-vous, je vais poser d'autres questions parce qu'il y a trop de nouvelles infos » (...). Et en fait, j'avais cette intuition en préparant son dossier et quand je l'ai vu arriver, je me suis dit « oh, toi... ». C'est vraiment du pur ressenti (...). Je me suis dit « soit ça marche, soit il accroche, soit ça n'accroche pas et je me suis complètement plantée ». Sauf qu'en fait en l'occurrence, je ne m'étais pas plantée. Ce qui montre aussi que la collégialité est importante. Je n'aurais pas été là, ce gamin c'est sûr....

Les assesseurs HCR évoquent ainsi de « belles audiences », celles où finalement les requérants « parlent », évoquent des faits qu'elles ou ils n'avaient pas révélé jusque-là, et qui étaient notamment absents du dossier de l'OFPRA. Ce phénomène de révélation et de prises de parole inédites, qui conduisent bien souvent la chambre de jugement à accorder la protection, est bien sûr souvent dû aux transformations des possibilités du « dire » entre le moment du premier entretien à l'OFPRA et l'audience. Le suivi des associations est à ce titre essentiel, tout comme l'arrivée dans un pays où, par exemple, l'homosexualité n'est pas un délit et ne fait pas craindre de persécution comme dans le pays d'origine. Mais nous pouvons aussi faire l'hypothèse qu'en raison de leur profession, les assesseurs HCR ont des compétences et des savoir-faire spécifiques pour « faire parler » autrui, qu'il s'agisse des universitaires, habitués à interroger des étudiants pendant les cours ou les examens oraux, moments lors desquels il s'agit d'amener l'étudiant à se remémorer, à développer, à être plus précis ; ou des assesseurs de « terrain » habitués à recueillir des paroles de victimes de violences ou à travailler avec elles au sein d'associations. On pourrait ainsi évoquer, outre des savoirs et compétences intellectuelles et théoriques, sur le droit d'asile, la géopolitique, des aires géographiques précises, des modalités du « faire dire » spécifique aux assesseurs HCR qui peuvent les amener à modifier le cours des audiences et, incidemment, influer sur la décision de la chambre de jugement. Néanmoins, si l'on peut évoquer la transposition de savoirs et de savoir-faire au sein de la CNDA, la fonction d'assesseur s'apprend, à la fois lors de la formation mais surtout au fil des dossiers à juger et des audiences. En particulier, les assesseurs doivent apprendre à gérer la charge émotionnelle, très forte, des affaires audiencées, et les relations, souvent complexes et conflictuelles, avec les autres membres de la juridiction.

Tensions et désaccords visibles/invisibles

L'un des aspects relatifs aux relations sociales qui se nouent à la Cour sont les tensions entre les assesseurs et les autres membres des formations de jugement, et en particulier avec les assesseurs

CE et les présidents de chambre. Cet aspect du fonctionnement de la Cour est l'un des plus difficiles à aborder en entretien, et nous ressentons une gêne des enquêtés à nous en faire part. Pour autant, hormis un enquêté, tous font état de tensions et de conflits réguliers, qui trouvent leurs origines dans trois types de situations : une dévalorisation des assesseurs HCR (« vexations », remarques, paroles dévalorisées) ; des comportements, pratiques et discours en audience, vis-à-vis des requérants, perçus comme peu acceptables (atteinte à la dignité humaine, questions proches de l'interrogatoire policier, questions déplacées, moqueries, etc.) ; et enfin et surtout le manque de travail et la méconnaissance des dossiers ou du terrain dont ferait preuve certains présidents de chambre ou assesseurs CE. L'une d'elles nous dit à ce propos : « Ceux qui me restent le plus en moi, et qui ont tendance à m'exaspérer un peu, c'est les dossiers de requérants issus des zones de guerre, et pour lesquelles on m'explique que non, il n'y a pas de violences aveugles dans la zone. Alors avec les collègues parfois on a envie de leur dire : « Venez. Venez, on va à Orly là, on prend une petite semaine de vacances à Mogadiscio, ça vous dit ? ». Parfois je trouve qu'il y a un manque d'honnêteté sous couvert de pression ou je ne sais pas ». Une autre assesseure lui fait écho, cette fois-ci à propos de la République Démocratique du Congo :

> J'ai siégé avec des assesseurs CE qui ne croyaient pas un mot des craintes de persécutions car ils pensaient connaître le pays. Mais en fait, ils ne connaissaient pas le même pays. Un jour j'ai croisé un assesseur qui avait été diplomate en RDC et qui considérait qu'au Kinshasa il n'y avait aucune crainte systémique de persécution pour des motifs politiques. Et le même jour il y a eu 17 morts dans des manifestations au Kinshasa. Simplement lui il avait été ambassadeur ou je ne sais quoi, et ce n'est pas le même pays quand on est ambassadeur et quand on est militant ou sympathisant d'un parti.

Mais c'est la suspicion généralisée et la traque permanente du mensonge dans certaines formations qui est pointée du doigt par la plupart des assesseurs. Une assesseure nous confie ainsi que deux mois après son arrivée à la Cour, elle se pose la question de rester à la CNDA, d'une part en raison d'un « climat de mensonge », et d'autre part car on lui reproche de « trop croire au récit des requérants ». Elle précise en entretien :

> Cet aspect : « les requérants nous mentent », c'était le postulat de base. Et moi je me suis retrouvée plongée dans cette idée. À un moment donné je me suis moi aussi mise à tout remettre en question et je me souviens en novembre (deux mois après la prise de poste) je me suis demandé : quelle assesseure je veux être ? Et je me suis dit « soit j'arrête parce que ce n'est pas ma vision... ce n'était pas une vision militante mais je ne voulais pas devenir une assesseure qui remette tout en question et qui n'a pas confiance dans le récit du requérant... Moi les gens qui disent que les requérants mentent tous, je n'ai pas envie de siéger avec eux.

Il faut être prudent, les assesseures reconnaissent tous que des requérants « mentent » : ils font longuement état de ceux qui aggravent leur situation souvent sur les conseils de leurs compatriotes arrivés en France, et « exagèrent » le risque de persécutions possiblement encourues ou les violences subies ; des requérants qui utilisent des récits achetés et préparés par des passeurs sans savoir ce qu'il y a dedans ; ou encore des migrants économiques qui tentent d'obtenir l'asile. « Certains ne sont pas là pour les bonnes raisons, nous dit une assesseure. Mais ce n'est pas la même chose que mentir. Ils essayent, ce sont des motifs économiques camouflés ». À ce titre, les assesseurs évoquent dans leur ensemble la lassitude à juger certaines affaires récurrentes, en particulier celles concernant les Bangladais, à la fois parce que leur dossier est souvent décrit comme « illisible », « millefeuille », avec de faux documents achetés au Bengladesh ou à la gare du

Nord, avec « toujours la même histoire » mais aussi parce l'attitude des requérants en audience, qui sont très démonstratifs sans pour autant véritablement répondre aux questions, « ne les aide pas ». « Franchement, quand il y a des affaires bangladaises, on souffre » dit une assesseure consultante. Jeanne, professeur de droit, dit la même chose lorsqu'on lui demande s'il y a des affaires « qu'elle n'aime pas » : « Je vais dire comme tout le monde, les affaires bangladaises. Ces affaires-là, elles sont terribles parce que en fait, y a une filière très importante de Bangladais. Et il y a énormément de rejets devant la Cour. C'est toujours la même histoire quasiment. Quand on dit « ah mon Dieu, j'ai trois affaires bangladaises l'après-midi », c'est à ce point. On fait « oh non... ». (...). J'ai une collègue assesseure HCR qui me dit « on a protégé un Bangladais ». Parce que c'est tellement rare. Et moi aussi j'en ai protégé un. Un Bangladais qui était Hindou et parce qu'il était Hindou faisait l'objet de persécution de la part des musulmans dans son commerce. C'était assez crédible. Donc ça arrive de protéger des Bangladais mais c'est vrai que c'est... voilà ; ce n'est pas les affaires intellectuellement les plus enrichissantes ».

Le cas des Bangladais montre que c'est par l'accumulation des audiences que s'apprend, sur le tas, à gérer des affaires décrites comme peu intéressantes, qui ne rentrent pas dans le cadre de la Convention de Genève et qui sont dominées par le « faux » (faux récits, faux documents, parfois fausses craintes de persécution). Plus généralement, la socialisation au travail d'assesseur produit pour certains une sorte de « désenchantement » conduisant progressivement, dès les premiers jours, semaines ou mois, à des formes de détachement émotionnel et à de prises de distance avec le discours des requérants. Une assesseure nous dit ainsi que, « au départ elle croyait tout le monde » mais que, « au bout d'un certain temps », « elle doutait de tout le monde ». Une autre assesseure dit la même chose : « Quand on arrive à la CNDA au début, on a tendance à tout croire (rire) et puis finalement, quand on entend tout le temps la même histoire, on devient un petit peu plus... on sait mieux poser ses questions, on affine, etc. On est plus juste dans la façon de déceler les choses ». Quant à Jacques, il explique : « Quand j'ai été recruté, on ne pouvait pas faire plus de 3 ans, parce que ce que l'on voulait absolument chercher à éviter, c'est une sorte d'anesthésie émotionnelle, une lassitude qui s'installerait, et qui disait « oh, c'est toujours la même chose, j'y crois plus ».

Autrement dit, les assesseurs HCR ne sont pas des « bénis oui-oui » pour reprendre l'expression de Thomas qui voudraient protéger tout le monde. Non seulement ils indiquent dans leur très grande majorité des cas pour lesquels la protection n'était pas justifiée et qui n'entraient pas dans le cadre de la Convention de Genève, mais toutes et tous s'accommodent et justifient le fort taux de rejet de la CNDA à la fois par le souci de ne pas « dévoyer l'asile » et par la minimisation du rôle de leur décision quant au « destin » des requérants.

En effet, si pour certains il y a « un peu trop » de rejet à la CNDA (88 % des dossiers), pour d'autres, cela n'est ni « dur », ni « frustrant » : « Parce que peut-être que les 22 %, c'est vraiment les 22 % qui méritaient d'être protégés. Et que dans les 78 % qui restent, certains vont d'ailleurs être protégés d'une autre façon » (Jeanne). Ludivine, dit à peu près la même chose, en marquant bien la distance entre les assesseurs HCR, rentrée il y a peu dans l'institution et elle-même, universitaire restée 7 ans à la CNDA avant de décider de faire une pause d'un an :

> Les jeunes assesseurs me disent « c'est terrible, on tient la vie des gens entre nos mains ». Eh bien non, on ne tient pas la vie des gens entre nos mains, parce que ceux qui sont arrivés ici, ils sont déjà en sécurité. Ceux qui craignent pour leur vie, c'est ceux qui sont restés. Et puis, on ne tient pas leur vie entre nos mains, on tient leur droit au séjour, le titre de l'asile, uniquement. Ça n'empêche pas que si c'est un étudiant, il peut avoir droit à un titre d'étudiant, ça n'empêche pas que (...). Et puis, sans vouloir être intégriste de l'asile, comme certains qui vont placer

> la Convention de Genève sur un piédestal, de sorte que personne ne va rentrer dans les catégories. Moi j'ai une approche assez souple parce que le concept est élastique et les catégories sont élastiques. J'ai eu un requérant un jour qui me disait avoir quitté son pays... à un moment donné, dans son récit, il y avait « je suis parti, parce qu'il faisait froid ». On ne peut rien, voilà, on ne peut rien. L'essence du droit d'asile n'est pas faite pour des personnes qui viennent chercher du travail et qui sont parties parce qu'elles avaient froid.

Loin d'être des militants et de défendre à tout prix la protection, les assesseurs expliquent néanmoins que le doute, la suspicion et la recherche du mensonge plus que de la crédibilité a des effets concrets sur les modalités de jugement des affaires, pointant alors du doigts des questions déplacées, des comportements inappropriés en audience et, surtout, une attitude agressive vis-à-vis des requérants. Une assesseure nous indique par exemple que cette traque du mensonge et les comportements y affairant l'ont conduite à arrêter un temps sa fonction : « J'ai vu des membres de formation très agressifs. Ils s'en rendent compte ou pas. Ça ne veut pas dire forcément qu'ils sont malveillants, ça veut dire qu'ils cherchent la vérité, mais ils vont au-delà de ce que peut supporter la personne en face. Et donc là, c'est insupportable pour tout le monde. Quand une femme a été victime de violences sexuelles graves et qu'elle le raconte, ça ne sert à rien qu'un troisième membre de la formation de jugement l'oblige à raconter par le menu quel type de violences elle a subi. Oui, il y a des choses... ça fait partie des raisons pour lesquelles j'ai arrêté. Je ne supporte plus l'agressivité de certains. Ça ne veut pas dire qu'elle est courante, mais ça existe. Et ça marque vraiment. J'ai vu un juge ou un assesseur je ne sais plus, dire à un Syrien qui avait une protection subsidiaire et qui demandait une protection fonctionnelle : « Ah oui, vous avez eu la médaille d'argent, vous voulez la médaille d'or ». D'autres assesseurs évoquent également des comportements déplacés et notamment des moqueries répétitives de la part de certains présidents ou assesseurs CE, telle cette présidente qui compare un requérant à « l'agent 007 » parce qu'il évoque des faits d'espionnage à l'audience, des stéréotypes et propos racistes ou xénophobes – les requérants d'une telle nationalité sont décrits par un président comme « tous délinquants » qui « finiront tous en prison » – mais aussi homophobes, comme ces membres de la formation de jugement qui regrettent de ne pas pouvoir savoir « qui fait la femme » dans un couple gay.

La plupart des assesseurs ont ainsi fait part d'incidents d'audience, qu'ils ont eux-mêmes provoqués devant l'attitude des autres membres de la Cour, ou de réactions « exceptionnelles » aux propos tenus : interpellation de l'assesseur CE ou du président, menace de quitter la salle, demande à l'interprète de ne pas traduire, menace voilée de recours en cassation en délibéré, passation de papiers aux autres membres de la formation de jugement, regards insistants, « coup de gueule » en délibéré, démarches pour ne plus siéger avec tel président ou tel « duo », rédaction de fiches d'incident d'audience, remontée à la représentante du HCR, etc. Ces tactiques et stratégies de nature différenciée (degré de violence de la réaction, visibilité ou non de celle-ci, cible de la réaction) éclairent la position des assesseurs HCR qui, sans être les avocats des requérants, se considèrent comme les gardiens de la convention de Genève dont le rôle est de veiller à la bonne application de celles-ci et des recommandations du HCR (la bienveillance envers les requérants notamment), mais qui n'ont pas la police des audiences. Qui plus est insistent-ils beaucoup sur la nécessité de passer de « bonnes journées », de veiller à instaurer « des relations de confiance et de politesse » avec les autres membres de la cour, au risque, comme les avocats, d'être contre-productifs et de faire du tort aux requérants. « L'autre jour, j'ai eu quelqu'un qui m'a dit « ce que raconte l'avocat, c'est n'importe quoi, elle n'a pas subi plusieurs centaines de viols ». Une femme victime de traite, rentrée dans un réseau de prostitution mineure. En délibéré cette personne me dit « cette femme n'a pas subi une centaine de viols, c'est une prostituée ». Là je suis tendue et j'ai dû prendre sur moi, pour pas nuire au contenu du délibéré

parce que derrière, c'est la vie de madame qui est en jeu, c'est pas moi, mon égo et son égo à lui. Il faut essayer de tout équilibrer ».

Les conflits avec les autres membres des formations de jugement sont ainsi des conflits feutrés, étouffés, aux conséquences rarement visibles et faibles. Par ailleurs, non seulement les assesseurs précisent toujours qu'il ne faut pas généraliser les comportements des présidents et des assesseurs CE, mais la très grande majorité d'entre eux soulignent l'apport essentiel de la collégialité, notamment dans le cas des affaires complexes évoquées plus haut. Néanmoins, ces relations n'en restent pas moins tendues et participent d'un mal-être professionnel peu reconnu.

Solidarité et espace d'échange

Ce qui ressort également de l'enquête est un « manque de collectif » des assesseurs HCR qui sont les plus nombreux à la CNDA mais qui se connaissent peu, du fait de ne jamais siéger ensemble. Tandis que des formes de solidarité peuvent se donner à voir « de l'autre côté », avec même parfois des « duos » président/assesseur CE qui prennent l'habitude de siéger ensemble et qui s'organisent même à cette fin, ce qui est décrit comme problématique en cas de duo particulièrement « dur » avec les requérants, les assesseurs HCR sont plus isolés et développent moins de relations collectives ou interpersonnelles. L'HCR, et en particulier la coordinatrice des assesseurs, multiplient les initiatives pour créer du lien, comme des « pots » organisés en centre de Paris. Mais, au regard d'impératifs familiaux ou en raison d'un éloignement géographique plus ou moins important (certains se qualifient de « provinciaux »), la plupart des assesseurs ne participent pas à ces événements festifs. Tout au moins ne le font-ils pas assez pour développer des liens durables et, évidemment, pour se connaître tous et pour pouvoir échanger sur leurs expériences et pratiques. La plupart des assesseurs présents lors de l'entretien collectif se disent ainsi ravis de se rencontrer, de pouvoir échanger. Sarah, consultante, dit ensuite en entretien individuel : « Moi j'étais ravie, j'ai appris plein de trucs sur la posture de mes collègues. Ça c'est pareil, on n'a rien, aucun espace d'échange ». Ludivine, professeur de droit parle de « catharsis » à propos des verres qu'elle prenait parfois avec d'autres assesseurs avant la COVID, et nombre d'entre eux évoquent la COVID comme moment de rupture dans la possible construction d'une « sociabilité HCR ». Pour autant, se fait jour au fil de l'enquête un « besoin de parler », en raison notamment de la charge émotionnelle importante des faits à juger, qui apparaît dès les premières audiences à la CNDA. En effet, les juges assesseurs ne se rappellent pas tous leur première audience, même si la moitié d'entre eux évoquent le stress de la veille.

Anne, assesseure depuis 2016, se souvient :

> Je me souviens d'un dossier en particulier, c'était un dossier homosexualité, un monsieur qui avait été attaqué à la machette par son père parce qu'il aimait les hommes. Ça devait être en Guinée. Je me souviens de ce monsieur, de sa détresse. Première audience, premier requérant qui pleure. Et ce monsieur qui essaye d'expliquer qu'il est seul. Il a été protégé et je me suis tout de suite projeté après le délibéré : « Qu'est-ce que sera sa vie ? » .

Pierre, assesseur depuis 10 ans à la CNDA et qui a jugé plus de 3 000 affaires, se souvient précisément de sa première affaire : « Je m'en souviens très bien, c'était une histoire de conflit foncier au Mali ». Et il rajoute immédiatement :

> Sur les trois ou quatre premiers mois, il y a une mise à distance qui est nécessaire à faire car il y a une charge émotionnelle importante, je pense que tout le monde

> vous dira ça. Ce n'est pas une déshumanisation mais vraiment une mise à distance. Sinon c'est trop dur émotionnellement, et on n'est pas bons. On n'est pas bons pour juger, on n'a pas la distance nécessaire, il y a trop d'affects. Et donc on ne remplit pas bien son office. Moi ça a été dur les trois, quatre premiers mois, sur des choses très compliquées, des excisions, des excisions de petites filles, des viols. À l'époque il y avait des histoires sur Lucheka, des histoires d'une partie de ce qu'il s'est passé après la guerre au Kosovo. Ça c'était dur. Ça c'était vraiment très très dur. Il y avait aussi la traite d'êtres humains en Albanie, ça c'est dur aussi. Et après les histoires sur la corne d'Afrique de l'Ouest, c'est pas simple. Ca... Si vous ne mettez pas de la distance, le soir après c'est compliqué.

Si tous n'ont pas, comme Anne ou Pierre, de souvenirs précis de leur tout premier jour à la CNDA, ils se rappellent toutefois d'une ou deux affaires particulièrement marquantes dont ils ont eu à connaître dans les premiers mois de leur prise de fonction, et, plus généralement de la lourdeur émotionnelle des affaires liées à l'asile. Or, si gérer ses émotions s'apprend et que les assesseurs arrivent au fur et à mesure à mieux les « mettre à distance », nombreux sont ceux qui indiquent encore aujourd'hui trouver difficile certaines audiences. Cela a particulièrement été le cas lors de l'entretien collectif, qui a été qualifié par certains de « séance chez le psy », témoignant à la fois d'un malaise professionnel et d'un besoin de parler.

Jacques explique ainsi aux autres assesseurs :

> Je sors d'audience de temps en temps, je ne suis pas bien, pas forcément parce qu'il y a eu un incident mais parce que pendant toute la journée, on entend des histoires horribles et il m'arrive de faire des cauchemars. Et c'est vrai qu'un accompagnement post-audience pour juges, rapporteurs a minima, quelqu'un à qui on puisse parler, juste en parler, ben voilà, ça manque. Parce qu'on repart chez soi avec tout ça. Ce n'est pas anodin.

Sophie rebondit :

> Il n'y a pas de contention en fait. Je ne sais pas si c'est le bon terme en français d'ailleurs mais moi j'aurais pensé que du côté HCR, y a pas du tout la possibilité d'avoir un minimum... j'utilise ce mot de contention, parce qu'émotionnellement, c'est compliqué pour tout le monde. Et le résultat c'est quoi ? Dès qu'on a un endroit où on se réunit comme ça (comme l'entretien collectif), on se lâche. Et à chaque fois c'est ça. Les réunions, il y en n'a plus depuis la COVID et puis on est trop mais à chaque fois, ça part dans tous les sens. Chaque fois c'est censé être sur des trucs de géopolitique et hop, ça balance. Moi je ne suis pas sur le groupe WhatsApp, parce que je n'avais pas envie d'y être mais j'ai entendu des choses aussi : le groupe WhatsApp, il sert de catharsis et je ne pense pas que ce soit la fonction d'un groupe WhatsApp ». En entretien individuel elle précise : « Moi j'ai beaucoup de mal à aller me coucher, il faut que je fasse autre chose. Je fais des trucs dans la maison, je prends une douche, parfois même je regarde la télé. Je ne regarde jamais de film le soir. Mais je ne peux pas aller me coucher ça c'est sûr, quelle que soit la manière dont se déroule l'audience. Et après, j'y repense sous ma douche, ça c'est sûr (...). Tous, on a du mal à dormir le soir en rentrant.

Ces difficultés à gérer la résonance émotionnelle très forte des récits des requérants, possiblement cumulées à l'isolement des HCR, aux tensions avec les autres membres des formations, ou aux trop nombreux dossiers audiencés selon certains assesseurs, expliquent dès lors une recherche de

collectif et, plus précisément, de communications et d'échanges avec les pairs. Aussi, en 2018, certains assesseurs ont créé un groupe de discussion WhatsApp, qui regroupe nombre d'entre eux (pas tous) et qui, selon les mots de Chantal, est leur « défouloir » mais qui sert surtout à ce que chacun puisse être « soutenu » par les autres (entretien collectif). Ce groupe, qui a été « victime » de fuite dans la presse, a suscité quelques tensions et des tentatives, infructueuses, du HCR de proposer d'autres types de modalités d'échange via le téléphone ou internet. Ce groupe existe toujours et est décrit comme particulièrement « utile », « tant sur la forme que sur le fond » pour partager bien sur des informations et de la jurisprudence, mais aussi « pour se soutenir » (entretien collectif). Néanmoins, il semble insuffisant et une démarche de care en direction des assesseurs HCR, tout comme des autres membres de la formation de jugement le souhaitant, pourrait être bienvenue, notamment par la mise en place d'une personne référente ou d'un psychologue, tout comme des sessions ou espaces destinés aux seuls assesseurs pour qu'ils puissent partager leurs expériences et vécus.

Conclusion

Spécificité française, la présence des assesseurs HCR confère à la CNDA une légitimité internationale tout en les plaçant dans une position profondément ambivalente. L'analyse de leurs trajectoires et de leurs pratiques, à partir des entretiens menés, montre que ces assesseurs – majoritairement issus du monde académique – investissent leur fonction dans une logique de professionnalisation et d'utilité sociale, cherchant à traduire concrètement des savoirs juridiques et experts initialement théoriques. Leur travail juridictionnel repose à la fois sur une préparation approfondie des dossiers, exigeant une attention particulière à la cohérence et à la crédibilité des récits, et sur un engagement dans l'interaction avec les requérants lors des audiences.

Toutefois, cette entrée dans l'espace juridictionnel s'accompagne d'une suspicion persistante de militantisme, qui fragilise leurs rapports professionnels avec les autres acteurs de la Cour. Si certaines assesseures sont précisément recrutées pour une expertise acquise sur le terrain – qu'elles continuent d'enrichir et de mobiliser en dehors de la CNDA dans le cadre d'activités de consultance –, cette même expérience devient paradoxalement un motif de disqualification, les exposant à l'étiquette de « militantes ».

Face à cette dévalorisation symbolique, les assesseurs HCR mettent en œuvre des stratégies volontaires de crédibilisation, notamment par l'adoption des codes vestimentaires et comportementaux du monde juridictionnel, traduisant une volonté affirmée d'afficher leur impartialité. Cette entreprise de normalisation vise à se démarquer de toute posture militante et s'accompagne d'un effort pour entretenir de « bons rapports » avec les présidents de formation de jugement et les assesseurs CE, parallèlement à une prise de distance plus marquée vis-à-vis des avocats.

Au-delà de cette mise à l'épreuve de leur légitimité, les assesseurs HCR font état de tensions récurrentes au sein des formations de jugement, notamment autour de certains comportements envers les requérants, perçus comme peu respectueux, ou d'une méconnaissance des dossiers et des réalités de terrain imputée à certains présidents ou assesseurs CE. Mais c'est surtout la généralisation d'une logique de suspicion et de traque du mensonge qui est largement dénoncée. Loin de se définir comme des militants cherchant à défendre systématiquement la protection, les assesseurs soulignent les effets concrets de cette suspicion sur les modalités de jugement : questions jugées déplacées, comportements inappropriés en audience et, plus largement, une attitude parfois agressive à l'égard des requérants.

Leur position s'inscrit enfin dans un contexte de massification du contentieux de l'asile, au sein d'une institution gouvernée par la crise comme mode ordinaire de fonctionnement. La « crise migratoire », doublée de la crise sanitaire, pérennise des pratiques organisationnelles initialement introduites comme exceptionnelles. L'intensification des rythmes de jugement, la raréfaction des initiatives du HCR visant à maintenir du lien social, l'exposition continue à des récits de violences extrêmes et la répétition de dossiers similaires, générant fatigue et lassitude chez les assesseurs HCR, conduisent à un détachement émotionnel et à une prise de distance croissante vis-à-vis des récits entendus. Comme le résume une assesseure : « au départ, je croyais tout le monde », avant d'en venir, « au bout d'un certain temps », à « douter de tout le monde ».

Les avocats

Les avocats de la CNDA font rarement la une des médias. Ils n'ont pas ou très peu fait l'objet de travaux académiques. Lorsqu'ils figurent dans les médias, c'est toujours sous des oripeaux contradictoires. Il y aurait d'un côté la figure héroïque du militant engagé, à l'instar de Gilles Piquois, qui défend des demandeurs d'asile déboutés par l'OFPRA depuis plus de quarante ans, salué pour son « combat magistral » par l'hebdomadaire Télérama en 2018[403]. Il y aurait de l'autre, au contraire, un microcosme parisien d'avocats « de gauche » avançant les intérêts politiques d'associations militantes, tout en profitant du « pactole » de l'aide juridictionnelle (AJ) accordée de plein droit aux requérants[404].

Si ces deux images reflètent en effet miroir la guerre de tranchée idéologique caractérisant, en France, les débats médiatiques et politiques sur la question de l'asile depuis les années 1980, elles tendent aussi à reproduire plus généralement le clivage structurant la sociologie de la profession d'avocat, à dominante états-unienne, entre l'avocat d'affaires, mercenaire d'intérêts privés, et l'avocat du prétoire, missionnaire de l'État de droit. De fait, les quelques travaux évoquant les avocats de l'asile – au niveau européen ou aux États-Unis – ont tendance à le faire sous l'angle de leur rôle en tant que *cause lawyers* (pour reprendre l'expression des promoteurs états-uniens de l'image de l'avocat comme combattant d'une cause[405]). Cela suggère un biais avant tout militant des recherches consacrées à la question du droit d'asile/des politiques migratoires et aux intermédiaires du droit, qui tend à postuler que les avocats sont porteurs de la « cause » des migrants[406].

Ces travaux sont extrêmement utiles pour identifier les ressorts de mobilisations portées par des avocats, notamment au niveau européen afin de lutter contre les vides juridiques, sociaux et politiques favorisés par l'harmonisation encore limitée des procédures d'asile entre États membres de l'Union européenne (UE) ou les contradictions entre systèmes juridiques des États et droit européen[407], ou pour comprendre le rôle de « traduction » joué par les avocats entre requérants et institutions de l'asile[408]. Mais leur pertinence reste limitée pour comprendre la structure du barreau de l'asile en France.

La question de l'existence d'un « barreau » de l'asile, et partant de sa structure, se pose en effet tout d'abord à l'égard de la transformation réciproque de la demande d'asile et de la gestion de cette demande en France depuis le tournant des années 1970[409]. Dans son analyse historique de

---

403 Marie Cailletet, « Gilles Piquois, son combat magistral pour les réfugiés », *Télérama,* 11 avril 2018.

404 Lino Delacroix, « Le droit d'asile, un pactole pour les avocats de gauche », *Frontières*, 26 septembre 2024.

405 Voir Austin Sarat, & Stuart Scheingold (eds), *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsabilities*, New York, Oxford University Press, 1998 ; Austin Sarat, & Stuart Scheingold (eds), *Cause Lawyering and the State in a Global Era,* New York, Oxford University Press, 2001. Pour une présentation et une discussion de ces deux ouvrages, voir Liora Israël, « Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : la cause lawyering », *Droit et société*, 49, 3, 2001, p. 793-824.

406 Voir par exemple le dossier coordonné par Jonathan Miaz, Laura Odasso, Romane Sabrié, « Le droit de la migration et ses intermédiaires », *Droit et Société*, 107, 2021, p. 7-15.

407 Voir Isabelle Lendrevie, « Les avocats et le droit d'asile européen depuis la crise dite "des réfugiés" de 2015 », *Hommes & Migrations*, 1328, 2020, p. 17-25 ; Virginia Passalacqua, « Who mobilizes the court? Migrant rights defenders before the court of justice of the EU », *Law and Development Review*, 15, 2, 2022, p. 381-405.

408 Voir Bénédicte Stoufflet, « Between 'I' and 'They': Distributing authorship for evidence-making: how asylum lawyers construct credible accounts before the French Court of Asylum Law », *Social & Legal Studies*, 0, 0, 2025.

409 Pour rappel, en avril 1971, la France ratifie le protocole de New-York qui supprime les limites temporelles et géographiques initialement fixées. À partir de 1976, le nombre de recours reçus par la commission commence à augmenter, notamment en raison de l'émergence de demandes de ressortissants de pays non européens comme la Guinée, l'Algérie ou le Pakistan.

l'OFPRA, Akoka souligne que le taux de protection passe de 95 % des cas en 1970 à 29 % en 2022[410]. Il y a, avant la « rupture » des années 1970 un nombre infime d'appels[411] auprès de ce qui était alors la Commission des recours des réfugiés (CRR). La demande d'une représentation par un avocat ne démarre donc qu'à la fin des années 1970. Par ailleurs, et encore aujourd'hui, si l'article L.531-15 du CESEDA donne à l'avocat la faculté d'accompagner le demandeur/la demandeuse d'asile au cours de son entretien de demande d'asile devant l'OFPRA, cela reste rare, ces services étant payants pour la personne concernée. Il en va de même des recours en cassation devant le Conseil d'État, pour lesquels les services d'un avocat (estimés à un minimum de 3 000 euros) sont prohibitifs, y compris et surtout eu égard au taux très faible de succès des recours[412]. Enfin, si l'adoption en 2005 du CESEDA qui régit, dans un même ensemble de textes, les conditions de la demande et de l'octroi de l'asile en France, et celles de l'entrée et du séjour des étrangers, pourraient soulever la question de l'existence et de la structure d'un barreau plus large du droit des étrangers, l'hyper-spécialisation du droit de l'asile induite par le nombre important de réformes en la matière depuis vingt ans exclut, a priori, cette possibilité. La question de l'existence d'un « barreau » de l'asile se pose donc a priori avant tout dans le rapport des avocats intervenant devant la CNDA à l'égard de la Cour et des requérants.

Poser la question de l'existence d'un barreau et de sa structure s'avère d'autant plus pertinent dès lors au vu de l'explosion du nombre d'avocats intervenant devant la Cour. D'après les entretiens réalisés et les données recueillies, le nombre d'avocats de l'asile était d'une trentaine au tournant des années 1980 ; il est d'une centaine jusqu'en 2016 ; il passe, en 2022, à près de 2 000 (une augmentation donc disproportionnée si l'on rapporte cette progression à l'explosion parallèle de la demande d'asile et à l'augmentation plus générale du nombre d'avocats en France, voir ci-après)[413].

Les avocats intervenant devant la CNDA pour représenter des requérants sont-ils positionnés en tant que combattants d'une cause – celle de victimes de persécutions ou de victimes d'une procédure et de politiques, en Europe, hostiles à l'asile ? Sont-ils au contraire des auxiliaires de justice, et à ce titre des acteurs à part entière de la justice d'asile ? Étant donnée la proportion dominante des recours financés au titre de l'aide juridictionnelle, agissent-ils au service d'une politique publique d'accès à la justice ? Ou bien encore appartiennent-ils à un barreau spécialisé – celui de l'asile – au même titre que les avocats d'affaire, ou ceux des affaires familiales ?

Les données primaires disponibles sur les avocats intervenant à la CNDA – qui ressortent pour l'essentiel des rapports d'activités annuels de la Cour publiés en ligne depuis 2006, et des barreaux lorsqu'ils fournissent des informations sur la spécialité des avocats et sur leur formation continue – complexifient encore ces questionnements. Elles fournissent une vue d'ensemble de l'expansion importante depuis vingt ans du nombre d'avocats intervenant devant la Cour. Le caractère disparate (et souvent lacunaire) de ces données d'une année sur l'autre (voir l'encadré ci-après) a rendu essentielle l'approche qualitative adoptée dans ce rapport, via un entretien collectif et des entretiens individuels[414].

---

410 Karen Akoka, *L'asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, Paris, la Découverte, 2020.

411 Le nombre de recours n'excède pas 300 par an.

412 810 recours en 2022, dont seulement 52 pourvois admis partiellement ou totalement. Voir le rapport d'activité annuel de la CNDA de 2022, p. 7.

413 Ministère de la Justice, Direction des affaires civiles et du Sceau, "Statistiques sur la profession d'avocat. Situation au 1 er janvier 2020."

414 2006 constitue la première année pour laquelle le rapport de la Cour (alors encore la Commission de recours) n'est pas un rapport simplement statistique mais également un rapport d'activités. Les rapports de 2006, 2007 et 2008 incluent une section « Auxiliaires de justice ». Le terme « auxiliaire de justice » pour désigner les avocats n'est plus

Dans le cadre plus général de ce projet de recherche, nous posons l'hypothèse que la CNDA opère dans un « environnement politique atypique » à savoir « un environnement extrêmement instable dans lequel des variables politiques externes induisent des écarts par rapport à la routine [de la justice], de telle sorte que les tribunaux doivent développer des stratégies de gestion, d'adaptation, voire d'évitement des pressions politiques externes imposées par le contexte dans lequel elles opèrent »[415]. Ce cadre théorique s'est avéré particulièrement opérant pour l'étude du groupe professionnel des avocats de l'asile. En effet, les données quantitatives recueillies font émerger plusieurs caractéristiques qui sont non seulement spécifiques au contentieux de l'asile - eu égard au système judiciaire français – mais qui soulèvent également un questionnement sur le caractère exceptionnel du « barreau de l'asile » en tant que « barreau de masse » d'un « contentieux de masse » qui le distinguerait des autres secteurs d'activités des barreaux en France.

Ces données imposent d'étudier les avocats de l'asile dans le contexte plus large des rapports de force entre politiques migratoires, judiciarisation de l'asile, et structure du champ juridique en France. Si l'on peut postuler que le barreau de l'asile, comme d'autres barreaux, est semi-autonome – à savoir que, comme tous les champs juridiques, il est par nature structuré par des rapports de force internes (par ex. types de capitaux sociaux, académiques, voire familiaux requis pour l'entrée et l'évolution professionnelle ascendante dans le secteur) et externes (rapport plus large au champ du pouvoir d'État) –, la question de son autonomie se pose au moins à trois niveaux différents : autonomie professionnelle ; autonomie à l'égard de la Cour ; autonomie à l'égard de variables sociales, géopolitiques ou économiques externes à la Cour. Examiner l'autonomie des avocats intervenant à la CNDA sous ces trois angles nous ont amenés à construire notre enquête en croisant trois séries de cadrages théoriques : celui de la sociologie des professions juridiques en tant que telles[416] ; celui de la sociologie politique des intermédiaires du droit dans leur rapport au politique[417] ; celui de la sociologie du travail[418].

Nous avons mobilisé ces trois séries de cadrages théoriques pour interroger l'asile comme un « marché » professionnel ; les rapports des avocats de l'asile avec d'autres secteurs socioprofessionnels (à la fois leur positionnement dans le champ juridique français et par rapport à d'autres champs sociaux, comme celui des associations à but non lucratif interagissant avec les populations migrantes) ; et les rapports des avocats avec l'organisation du travail plus générale au sein de la Cour elle-même.

Cette étude souligne que le barreau de l'asile est « à part ». Comme d'autres barreaux, il est caractérisé par une segmentation, depuis le tournant des années 1980, entre un petit noyau d'avocats concentrant la majorité des affaires, et une majorité d'avocats intervenant ponctuellement à la Cour. Cependant, contrairement à d'autres barreaux spécialisés, il ne s'agit pas d'un « haut » barreau caractérisé par des ressources communes (technique juridique, familiales, politiques ou économiques)[419] favorisant l'accès et une position dominante sur un marché juridique donné, mais plutôt d'un espace professionnel doublement cloisonné par des

---

employé à partir de 2009. Le rapport de 2011 est le premier à intégrer, dans la même section, la « défense des requérants » et « l'aide juridictionnelle ».

415 Ron Levi, John Hagan, Sara Dezalay, « International courts in atypical political environments: The interplay of prosecutorial strategy, evidence, and court authority in international criminal law », *Law and Contemporary Problems*, 78, 4, 2016, p. 291, ma traduction de l'anglais.

416 Voir Richard L. Abel, *American Lawyers*, Oxford/ New York, Oxford University Press, 1981.

417 Voir Sara Dezalay, « Le "barreau africain" de Paris : entre Big Bang sur le marché du droit des affaires et sillons d'Empire » *Cultures & Conflits*, 119-120, 2020, p. 67-93 ; Yves Dezalay, Bryant Garth, « State politics and legal markets » *Comparative Sociology*, 10, 2011, p. 38-66.

418 Voir Amélie Marissal, *Faire carrière au rythme des procès ? Structuration et restructuration du marché du travail des juristes pénaux internationaux à La Haye*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, Institut d'études Politiques de Paris, 2022.

419 Voir Sara Dezalay, 2020, *op. cit.*

dynamiques de structuration réfractant, d'une part, les « crises » provoquées par les modifications du cadre normatif et du cadre opérationnel de la Cour et, d'autre part, par les dispositifs de relais entre avocats et clients qui continuent largement à être déterminés par des chaînons d'autorité charismatique entre générations successives d'avocats. Ce double cloisonnement génère un rapport spécifique à la « crise » de ce groupe professionnel, dont la vocation est en crise mais dont la capacité à gérer la crise – notamment via leurs modalités de défense de rupture – est conditionnée par les ressources principalement institutionnelles et sociales (qu'elles soient internes ou extérieures à la Cour) dont ils disposent et qui favorisent leur positionnement en tant que *repeat players*[420] (joueurs répétés) devant la CNDA.

Un barreau de masse pour un contentieux de masse ?

D'après le Service d'accueil des parties et des avocats (SAPA), en 2023, 1 807 avocats étaient inscrits sur CNDem@t, une plate-forme en ligne qui constitue au sein de la Cour un interlocuteur unique pour les questions d'enrôlement des dossiers et de disponibilité des avocats[421]. Les avocats intervenant devant la CNDA constituent près de 2,5 % de la population totale d'avocats en France[422]. Si l'on rapporte ce taux au nombre total d'affaires jugées par la Cour en 2023 (66 358[423]), il y aurait donc un avocat pour 36 requérants – un chiffre sensiblement plus important que la moyenne d'un avocat pour 1 000 habitants sur l'ensemble du territoire français[424].

Par ailleurs, au cours de l'année 2023[425], le Bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) de la CNDA a enregistré 56 028 demandes d'aide juridictionnelle et a rendu 59 415 décisions octroyant l'AJ[426]. Exception dans le paysage judiciaire français, devant la CNDA, le bénéfice de l'AJ est de plein droit, sauf si le recours est manifestement irrecevable[427]. Depuis décembre 2008, la condition d'entrée régulière en France n'est plus exigée pour l'octroi de l'aide juridictionnelle. Le bénéfice de l'AJ ne dépend pas non plus des ressources du a requérant depuis 2015[428]. Si l'on rapporte ces chiffres au nombre de décisions jugées par la CNDA en 2023 (66 558)[429], cela signifie que plus de 90 % des requérants ont été représentés par un avocat au titre de l'AJ dans le cadre de leur

[420] À savoir, « joueur répété », pour utiliser l'opposition de Galanter entre « joueurs répétés » et « joueurs occasionnels ». Marc Galanter, « Why the "Haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change », *Law and Society Review*, 9, 1, 1974, p. 95-160.

[421] Rapport d'activités de la CNDA de 2023, p. 48.

[422] Estimée à 72 521 au 1er janvier 2022 par le Conseil national des barreaux [https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/cnb_infographie-chiffres-cles_2022.pdf].

[423] Voir le rapport d'activité de la CNDA de 2023 [https://www.cnda.fr/publications/rapports-d-activite/rapport-annuel-2023]. Les rapports d'activités de la CNDA sont publiés en ligne au 31 janvier de chaque année. Le rapport de 2023 constitue donc la source la plus récente sur les activités de la CNDA au moment de la production du présent rapport.

[424] Voir ministère de la Justice, Direction des affaires civiles et du sceau « Statistique sur la profession d'avocat. Situation au 1er janvier 2020 » [https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art_pix/statistique_sur_la%20profession_avocat_2020.pdf].

[425] Rapport d'activités de la CNDA de 2023.

[426] Rapport d'activités de la CNDA de 2023, p. 4 et 27.

[427] Nouvel article 9-4 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique issue de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Sont exclus sous certaines conditions, du bénéfice de l'aide juridictionnelle devant la CNDA, les requérants en situation de réexamen (une proportion du contentieux de la Cour estimée à environ 6,5 % par la Cour dans le rapport d'activités de 2011, seul rapport où ce taux est mentionné.

[428] La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle disposait qu'elle était accordée, devant la CNDA, aux étrangers résidants *habituellement* et *régulièrement* en France. La condition de régularité a été levée en 2008 ; la condition du niveau de ressources a été levée en 2015.

[429] Rapport d'activités de la CNDA de 2023, p. 6. Il convient de noter que le nombre de décisions rendues en 2023 (66 358) a été légèrement supérieur au nombre de recours devant la Cour la même année (64 685).

recours devant la CNDA – un taux plus de deux fois supérieur à celui des individus bénéficiaires de l'AJ dans le cadre de procédures civiles et pénales la même année[430].

Ces chiffres impliqueraient une très forte dépendance des avocats par rapport à l'aide juridictionnelle – et partant de la Cour – qui feraient des avocats de la CNDA non pas simplement des auxiliaires de justice – mais aussi des vacataires de l'État, dans la mesure où l'AJ pourrait constituer leur source de revenus principale. Pour autant, les entretiens réalisés soulignent la prépondérance d'avocats acceptant l'AJ – et non pas, désignés par le BAJ[431]. Cela est corroboré par les données de la Cour qui indiquent que dans plus de 85 % des cas, les requérants qui demandent l'aide juridictionnelle disposent déjà d'un avocat ayant accepté le dossier[432].

Le « contentieux de masse est un point de vue institutionnel » déclarait une avocate lors de l'entretien collectif[433]. Ce point de vue est mis en exergue par l'image publique relayée par la Cour sur les avocats dans ses rapports annuels depuis 2006. À partir du rapport de 2007, un lien de causalité directe est souligné entre l'augmentation du taux de représentation des requérants (qui bascule de 50 % en 2006 à 90 % en 2009), et l'augmentation des délais devant la juridiction (les rapports soulignant, principalement, l'explosion du nombre de renvois provoqués à la fois par le fait que la constitution de l'avocat se fait, jusqu'en 2011, au moment de l'audience et par l'absentéisme des avocats). Le rapport de 2007 souligne : « Il est à noter que cette évolution influe sur les taux de renvoi, d'annulation et sur la durée des audiences »[434]. Le rapport de 2009 précise : « Le développement de la demande d'aide juridictionnelle et le recours à un avocat dans plus de 80 % des affaires ont été à l'origine d'un nombre de renvois prononcés à l'audience qui a atteint en 2009 un taux de 29,3 % malgré les efforts déployés pour tenter d'enrayer ce phénomène »[435]. Les mouvements de grève des avocats (en 2012, 2018 et 2021) sont quant à eux mentionnés comme ayant entraîné des taux de renvoi importants. Ainsi, la grève menée par les avocats pour contester l'introduction des vidéo-audiences dans le cadre de l'examen du projet de loi asile en 2018, combinée à une grève des rapporteurs et celle de la SNCF, a conduit à un taux de renvoi de 38 % en 2022. Le mouvement de grève des avocats en 2021-2022 a quant à lui entraîné le renvoi de 5 000 dossiers à une audience ultérieure[436].

Dans les rapports de la Cour, l'octroi de plein droit de l'AJ et plusieurs réformes internes à partir de 2011 sont intégrés, quant à eux, à des développements consacrés dorénavant spécifiquement à la défense des requérants et au renforcement des garanties procédurales. En 2011, un service central d'enrôlement est créé, en charge de la préparation des rôles, ce qui incombait jusqu'alors à chacune des divisions. C'est également à partir de 2011 que les recours, les pièces et les mémoires peuvent être adressés à la Cour par voie numérique. Cette « rationalisation » est présentée comme

---

430 Voir ministère de la Justice, « Les chiffres clés de la Justice 2024 », 24 octobre 2024 [https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/chiffres-cles-justice-2024].

431 Si le requérant choisit un avocat qui a accepté de l'assister au titre de l'aide juridictionnelle, c'est ce dernier qui est désigné. Sinon, la Cour en désigne un parmi une liste d'avocats, établie par les barreaux de la région Île-de-France. Si le requérant se trouve en Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte ou Nouvelle-Calédonie), c'est un avocat du département qui est désigné. Si le requérant est convoqué à Nancy ou à Lyon pour une audience par visioconférence, un avocat local est désigné.

432 Rapport d'activités de la CNDA de 2023, p. 31.

433 Propos d'A5. Toutes les personnes rencontrées ont été anonymisées et sont désignées par la lettre « A » suivie d'un numéro. Certains avocats sont désignés par leur nom lorsque le propos s'appuie sur des données publiques disponibles les concernant. Étant donné le marché en réalité très petit de la défense des requérants devant la CNDA, je n'ai inclus aucune précision sur les caractéristiques sociales des interlocuteurs rencontrés afin d'éviter qu'ils ne soient reconnaissables.

434 Rapport d'activités de 2007, p. 9.

435 Rapport d'activités de 2009, p. 5.

436 Rapport d'activités de 2022.

un moyen de pallier les « contraintes multiples qui s'imposent à la Cour, tout particulièrement celles liées à l'interprétariat et à la présence des avocats aux audiences »[437]. Le décret n°2013-751 du 16 août 2013 relatif à la procédure applicable devant la CNDA organise, pour la première fois « de façon complète », la procédure contentieuse devant la Cour. Le rapport de 2013 souligne que la Cour a ainsi « renforcé les garanties juridictionnelles des demandeurs d'asile » en « consacrant plus de temps (+8 % entre 2011 et 2013) à l'instruction de chaque dossier avant l'audience ainsi qu'à l'examen de chaque affaire lors des audiences, donnant ainsi un espace plus important au débat oral et à l'interprétariat »[438]. Donner « un espace plus important au débat oral » semble viser cependant, dans le même temps, à réduire le temps de parole des avocats et les prérogatives des rapporteurs, les avocats pouvant jusqu'alors plaider juste après la lecture du rapport (et non pas à la fin de l'audience), sachant que dans leurs rapports, les rapporteurs pouvaient jusqu'en 2013 indiquer le sens (annulation ou rejet) de leur analyse de la situation du requérant.

Dans les rapports de la Cour, les données fournies sur les avocats sont par ailleurs relativement précises jusqu'en 2009, en ce qu'elles fournissent des éléments sur les caractéristiques de ces derniers (et non pas seulement, comme dans les rapports suivants, sur le taux d'octroi de l'AJ et/ou le taux de représentation). Le rapport de 2007 est particulièrement intéressant à cet égard. Il y est précisé : « Les demandeurs recourent de façon très inégale à l'assistance d'un avocat selon le pays dont ils sont originaires[439]. En l'absence d'une étude quasi-sociologique sur la motivation des requérants, des éléments liés au pays d'origine peuvent être avancés. Ainsi, concernant le Rwanda, il est probable que la nature même des dossiers justifie à elle seule, comme une évidence, l'intervention d'un avocat. De même, pour le Bangladesh, la structure d'origine du pays apporte une réponse, la justice y est un acteur de la vie quotidienne. En revanche, pour d'autres, notamment le Sri Lanka, la Russie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et l'Albanie, les motifs sont moins apparents »[440]. Mais ce rapport souligne par ailleurs : « 20 % des avocats se constituant devant la juridiction représentent, à eux seuls, plus de 80 % des affaires »[441].

Dès lors, de manière générale, les données de la Cour sur le taux de représentation indiquent que ce dernier a commencé à augmenter significativement dès 2006, soit avant que l'AJ ne soit généralisée à tous les requérants, quel que soit le caractère régulier de leur entrée sur le territoire et leur niveau de ressource. Dans les données rapportées par la Cour, l'augmentation du taux de représentation est corrélée explicitement à une expansion du nombre d'avocats opérant devant la Cour. Le rapport de 2006 indique que 932 avocats se sont constitués devant la Cour. Mais cette massification soulignée par le rapport ne peut être vérifiée en l'absence de données disponibles sur les années précédentes. Elle est par ailleurs infirmée par les rapports ultérieurs qui eux mentionnent le nombre d'avocats inscrits sur la plate-forme CNDém@t (voir encadré 5 ci-après). Généralisée à partir de 2015, les données établies à partir de cette plate-forme indiquent une augmentation du nombre d'avocats à partir de 2015 (année où l'AJ devient de plein droit), qui passent d'environ 1 000 à près de 2 000 actuellement. Il y aurait donc, d'après ces données, quatre variables distinctes à prendre en compte pour comprendre la structuration du barreau de l'asile : l'augmentation de la demande de représentation de la part des requérants ; l'augmentation de l'offre de services juridiques en matière d'asile ; la généralisation de l'AJ ; et la segmentation de ce barreau entre un noyau d'avocats concentrant la majorité des affaires et une masse d'avocats intervenant ponctuellement à la Cour.

[437] Rapport d'activités de 2011, p. 3.
[438] Rapport d'activités de 2013, p. 8.
[439]Rapport d'activités de 2007, page 33.
[440] Rapport d'activités de 2007, p. 10.
[441] *Ibidem*.

Encadré 5- Les avocats et l'aide juridictionnelle de 2006 à 2023

Année	Nombre de recours enregistrés	Taux de recours contre l'OFPRA	Nombre de demandes d'AJ	Taux d'admissions à l'AJ	Taux de constitutions d'avocat (affaires audiencées[442])	Nombre d'avocats constitués devant la Cour[443]	Nombre d'avocats ayant plaidé + 5 affaires
2006	30 477	87,6 %	6 078	36,3 %	53,91 %	932	290
2007	22 676	87,5 %	4 275	36,2 %	61,4 %	*[444]	*
2008	21 636	87,5 %	3 468	34,6 %	72,4 %	*	*
200[445]	25 040	80 %	9 927	62,3 %	80 %	*	*
2010	27 500	84 %	12 454	72,5 %	89,1 % (dont 25,8 % de l'AJ)	*	*
2011	31 983	85 %	16 804	80,2 %	89,2 % (dont 33,5 % de l'AJ)	*	*
2012	36 362	87,3 %	21 206	79,2 %	88,5 % (dont 49,4 % de l'AJ)	*	*
2013	34 752	85,4 %	22 665	80,0 %	90,3 % (dont 54,5 % de l'AJ)	*	*
2014	37 356	86,8 %	22 665	88,8 %	91,7 % (dont 60,4 % de l'AJ)	*	*
2015	38 674	81,5 %	29 181	90,6 %	#[446]	Environ 1 000[447]	*
2016	39 986	81,1 %	30 076	96,2 %	#[448]	*[449]	*
2017	53 500	85,2 %	42 749	96,6 %	#[450]	*[451]	*
2018	58 671	86,6 %	48 420	96,4 %	#[452]	830	*
2019	59 091	84,9 %	51 891	94 %	*	1 110	*
2020	46 043	84 %	39 788	99,2 %	*	1 150	*
2021	68 243	83 %	61 015	98,3 %	*	1 971[453]	*
2022	61 552	81 %	58 665	95,8 %	*	1 807	*
2023	64 685	88 %	55 979	94,2 %	*[454]	*	*

[442] En raison du caractère inégal et souvent disparate des données relatées dans les rapports annuels de la CNDA, sont prises en compte dans ce tableau uniquement les affaires audiencées, à savoir celles qui ont été prévues dans le rôle par le greffe. Ces données excluent donc les ordonnances, qui sont en progression constante.

[443] Inscrits sur la plate-forme sécurisée de communication de fichiers CNDém@t.

[444] L'astérisque indique que les données ne sont pas précisées dans le rapport de l'année concernée.

[445] À partir de 2009, les statistiques sont calculées différemment : « Les données statistiques figurant dans ce bilan sont pour la première fois issues du logiciel Skipper, commun à l'ensemble des juridictions administratives, à l'origine de certaines discordances avec les données communiquées antérieurement à partir des outils statistiques de l'OFPRA » (Rapport de 2009, p. 5). Par ex. le taux de recours indiqué dans le rapport de 2008 est de 87, 5%, alors qu'il est de 80 % dans le rapport de 2009.

[446] Le rapport de 2015 précise un pourcentage total relatif à l'assistance des requérants par un avocat (soit incluant les affaires enrôlées et les recours) de 85,8 % et note une « augmentation constante du taux d'assistance des requérants par un avocat » (Rapport d'activités de 2015, p. 17).

[447] Dont environ 200 inscrits sur les listes établies par les bâtonniers des avocats pouvant être désignés par l'AJ.

[448] Le rapport de 2016 indique un taux de 86,1 % d'assistance par un avocat (par le même calcul effectué en 2015).

[449] Le rapport de 2016 indique que « (l')ensemble des listes établies par les barreaux concernés regroupait, fin 2016, près de 400 avocats, dont une proportion croissante d'avocats inscrits dans des barreaux de province » (Rapport d'activités de 2014, p. 14-15).

[450] Le rapport de 2017 indique un taux de 83,7 % d'assistance par un avocat (par le même calcul effectué depuis 2015).

[451] Dont 400 avocats inscrits sur les listes établies par les bâtonniers des avocats pouvant être désignés au titre de l'AJ.

[452] Le rapport de 2018 indique un taux de 87,1 % d'assistance par un avocat (par le même calcul effectué depuis 2015).

[453] Le rapport de 2021 précise que 2 926 avocats sont « actifs » auprès de la Cour (avec au moins une affaire).

Un barreau segmenté en fonction du capital organisationnel et institutionnel

Concernant la première de ces variables, celle de la demande de représentation, il y aurait à l'évidence une corrélation claire entre l'augmentation des recours devant la CNDA et le taux de représentation par un avocat pour la quasi majorité des requérants quel que soit leur pays d'origine, à la faveur de la généralisation de l'AJ, qui implique une demande quasi automatique de représentation par un avocat – mais cette hypothèse, que nous n'explorons pas ici, doit être vérifiée à partir d'une étude sur les motivations de requérants et leur expérience de la justice.

Les données disponibles sur l'offre de services juridiques en matière d'asile sont elles aussi disparates, voire contradictoires, et requièrent une analyse des motivations des avocats. En tout état de cause, il n'y a pas de spécialisation « asile » parmi les 28 spécialités pouvant être certifiées par le Conseil national des barreaux au titre d'un arrêté du 28 décembre 2011. Cela signifie que les annuaires des barreaux ne permettent pas d'identifier des avocats spécialisés en matière d'asile, et que le recours à un avocat pour le contentieux de la CNDA doit donc s'appuyer sur la désignation d'office par le BAJ, ou le référencement (via des associations, des CADA[455] ou le bouche à oreille au sein des communautés des requérants). Il ressort par ailleurs des entretiens qu'il existe encore très peu de formations diplômantes sur le droit d'asile/des étrangers en France. Ainsi, jusqu'à la création très récente de « DU » (diplômes universitaires) spécialisés sur le droit des étrangers à l'Université de Nanterre, d'Assas ou encore à l'Institut catholique de Lille, la matière était uniquement enseignée dans le cadre d'un cours dispensé par François Julien-Laferrière à l'Institut d'études de droit public de l'Université Paris-Saclay. Ce dernier a également été l'auteur, avec Danièle Lochak, présidente du GISTI, des premiers manuels sur la question publiés au tournant des années 1990[456]. Cependant, comme le souligne une avocate inscrite au barreau depuis une dizaine d'années : « En fac à l'époque c'était "faut pas faire de public, parce que y a pas de débouchés et encore moins sur le droit des étrangers". Donc ça n'était pas une matière qui était très reluisante »[457].

Un « barreau de Paris solidarité » a certes été créé en 2011 au sein du barreau de Paris. Ce barreau propose notamment des permanences juridiques (bus barreau solidarité ; clinique juridique des élèves avocats) et délivre des « trophées pro bono » pour saluer l'engagement des avocats parisiens. Par ailleurs, le site du Conseil national des avocats renvoie vers des formations sur l'asile proposées par différentes écoles d'avocats pouvant être validées au titre de la formation continue obligatoire des avocats (20h par an), dispensées par des avocats intervenant à la Cour et des rapporteurs. Mais il n'y a pas, à l'heure actuelle, de filière diplômante et de certification permettant d'expliquer l'augmentation de l'offre de services juridiques en matière d'asile.

La troisième variable, relative à l'AJ constitue dès lors une piste d'explication importante. La rémunération des avocats au titre de l'aide juridictionnelle est établie selon un barème de rétribution[458] fixé à 16 UV (unité de valeur de référence) depuis 2015 pour les procédures en

---

[454] Le rapport de 2023 précise que « dans plus de 85 % des cas, les requérants qui demandent l'aide juridictionnelle disposent déjà d'un avocat ayant accepté de les assister » (Rapport de 2023, p. 31).

[455] Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

[456] Le droit d'asile/droit des étrangers ne fait pas partie des enseignements fondamentaux dispensés à l'École de formation professionnelle des barreaux du ressort de la cour d'appel de Paris, mais il constitue depuis peu un « parcours de spécialisation » d'une trentaine d'heures au total, dont *deux* spécifiquement consacrées au contentieux du droit d'asile, encadrées par deux avocates en droit d'asile (respectivement Pascale Taelman, ancienne bâtonnière et membre du conseil de l'ordre et Marianne Lagrue, déléguée du bâtonnier en droit d'asile et droit des étrangers).

[457] Entretien avec A13.

[458] Voir l'Annexe II du Décret n°2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles.

audience publique et de 4 UV pour les « autres procédures » (à savoir les décisions prises par ordonnance). En 2022, l'UV était fixée à 36 euros HT[459]. Cela signifie que pour la préparation et la plaidoirie d'une audience publique, l'avocat rémunéré via l'aide juridictionnelle perçoit 576 euros HT pour un requérant représenté[460], tandis que le montant est de 144 euros HT pour une affaire décidée par ordonnance – et ce, quel que soit le degré de complexité de l'affaire ou la qualité/quantité de travail fourni par l'avocat. La législation ne précise pas le montant de la rémunération qui était versée aux avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle avant 2015. Selon les interlocuteurs rencontrés, le premier mouvement de grève des avocats en 2012 visait précisément à augmenter le montant de l'aide juridictionnelle. Comme le rappelle une avocate intervenant à la Cour depuis une quinzaine d'années, « c'était corporatiste, c'était sur le doublement de l'UV (…). Après, y a des luttes récurrentes qui ne sont jamais passées, qui sont le fait d'avoir un interprète désigné au titre de l'aide juridictionnelle, la révision des listes des pays sûrs. Mais le premier mouvement de grève, c'était vraiment de dire « 182€, on travaille à perte et il faut doubler »[461].

L'augmentation des UV relatives aux recours devant la CNDA a certainement ouvert une manne, en favorisant l'arrivée d'une génération d'avocats pour qui le contentieux de l'asile constitue un « fonds de roulement », selon les termes d'un avocat ayant intégré la profession relativement récemment[462]. Or, comme le souligne une avocate de longue date devant la CNDA :

> Ils sont enfermés dans le piège de l'urgence, ils sont enfermés dans le piège de la rentabilité aussi. Parce que l'aide juridictionnelle, elle existe certes, mais elle n'est pas... on n'est pas indemnisés de manière royale, par rapport au travail à fournir, si on veut le faire correctement. Encore une fois, c'est pas des rentiers les avocats, donc... voilà (…) il y a aussi dans la profession, des jeunes qui font ça de manière alimentaire, parce que c'est un contentieux auquel on peut accéder facilement si on veut, notamment par le biais de l'aide juridictionnelle. C'est un peu comme la comparution immédiate au pénal, c'est un contentieux auquel on peut accéder facilement[463].

Certes, l'avocat peut cependant s'appuyer sur les articles 37 et 75 de la Loi du 10 juillet 1991 et demander le versement de frais dits irrépétibles (FIR)[464]. L'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique permet au juge de condamner la partie tenue aux dépens, ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat pouvant être rétribué, totalement ou partiellement, au titre de l'aide juridictionnelle, une somme qu'il détermine. La loi n°1479-2019 de finances 2019 a amélioré le mécanisme d'indemnisation prévue par cet article, en portant la somme minimale à allouer à l'avocat au montant de la contribution de l'État au titre de l'aide juridictionnelle majorée de 50 % (avant le minimum était égal à la contribution de l'État). L'avocat doit dans ce cas renoncer à l'aide juridictionnelle. Le montant minimum des FIR est de 816 euros HT. Cependant, l'octroi et le montant des frais irrépétibles

[459] Le montant de l'UV est fixé chaque année par la loi de finances.

[460] Ce montant est majoré de 30 % en cas de représentation d'un couple, 40 % en cas de représentation de trois personnes, 50 % en cas de représentation de quatre personnes, 60 % en cas de représentation de cinq personnes.

[461] Entretien avec A13.

[462] Entretien avec A11.

[463] Entretien avec A14.

[464] Le juge peut condamner une partie à prendre en charge les frais irrépétibles de la partie adverse. Si la partie gagnante rémunère son avocat *via* l'aide juridictionnelle, le tribunal peut condamner la partie perdante à verser à l'avocat de la partie gagnante des honoraires supplémentaires au titre des dépens. Les dépens sont les frais afférents aux instances et actes de procédures d'exécution et comprennent notamment les frais de traduction. Par opposition aux dépens, les frais dits « irrépétibles » sont ceux qui ne sont pas juridiquement indispensables à la poursuite du procès (par ex. les frais de déplacement). Ces frais doivent normalement rester à la charge de celui qui les a engagés.

sont laissés à la libre appréciation de la formation de jugement. Si ces chiffres sont à manier avec précaution, en raison notamment de fortes disparités au sein même du groupe professionnel des avocats intervenant devant la CNDA, le salaire moyen serait d'environ 20 % inférieur au salaire médian de la profession (estimé à 3 549 euros brut par mois).

Les entretiens réalisés font ressortir la prépondérance du barreau de Paris en tant que barreau de ressort de la majorité des avocats intervenant à la CNDA (sachant que la majorité des requérants sont également basés et/ou domiciliés en région parisienne). Le barreau de Paris regroupe 42 % des avocats en France – ce taux continuerait à atteindre plutôt 70 % dans le cas des avocats intervenant à la CNDA[465] (si l'on ajoute, au barreau de Paris, celui des Hauts-de-Seine, cette proportion atteindrait plus de 90 %). Il s'agit, a priori, comme pour le reste de la population des avocats en France, d'un groupe professionnel à majorité féminin. Par ailleurs, alors qu'au sein de la population générale de la profession d'avocat en France plus d'un tiers exercent leur profession de manière indépendante et un autre tiers en tant que collaborateur, les entretiens réalisés tendent à indiquer que l'immense majorité des avocats intervenant devant la Cour travaillent de manière indépendante (la plupart du temps après un ou deux ans en tant que collaborateur auprès d'un confrère ou d'une consœur intervenant devant la CNDA).

Cette organisation professionnelle au sein de cabinets majoritairement « solo » implique que cette population est effectivement potentiellement dépendante à l'égard de la Cour – l'AJ favorisant la construction quasi-automatique d'une clientèle pour ceux désignés par le BAJ ou alimentant le fonds de roulement du cabinet pour ceux volontaires à l'AJ. De manière générale, les cabinets « solo » ont été particulièrement impactés par la crise de la COVID en France[466]. Les périodes de longue grève des avocats au sein de la Cour (respectivement en 2018, puis entre l'automne 2021 et l'été 2022) ont également affecté leur pratique. Comme le souligne une avocate ayant participé activement à la grève de 2021-2022 :

> Ça m'a tué, mon cabinet très concrètement. Ça m'a fait perdre de vitesse sur la clientèle, parce que j'étais moins présente et que j'étais davantage sur de la représentation, sur des actions collectives… On a moins de temps pour les CADA, on a moins de temps pour démarcher, etc., en tout cas pour accrocher les CADA. Y a une grosse activité. Tous ceux qui ont eu un engagement associatif avec des postes, ils investissent au détriment de son propre cabinet. Ce n'est pas valorisé. C'est très décevant[467].

Les propos de cette avocate sont significatifs car ils reflètent une dynamique de spécialisation commune à la majorité des avocats rencontrés, et corroborée par les données disponibles. Comme souligné précédemment, plus de 80 % des avocats sont volontaires à l'AJ et non pas désignés par le BAJ – ce qui signifie que leur professionnalisation au contentieux de l'asile est d'une part corrélée à leur accès aux requérants et d'autre part aux liens noués, en tant que collaborateurs et/ou stagiaires avec des avocats opérant déjà devant la CNDA. Le doublement des UV en 2015 aurait favorisé une compétition pour la demande de représentation, de la part

[465] En 2020, dans la perspective d'un élargissement du recours aux vidéoaudiences, alors prévu, les listes du BAJ ont été élargies à des avocats appartenant aux barreaux des ressorts des cours administratives d'appel de Nancy et de Lyon. Même si l'intervention d'avocats inscrits dans des barreaux de province est dorénavant autorisée, leur présence à la Cour reste minoritaire et ponctuelle. Elle devrait cependant augmenter avec l'augmentation des recours traités par les chambres territoriales prévues en application de la loi immigration du 26 janvier 2024 à Bordeaux, Lyon, Nancy, Toulouse, Nantes et Marseille.

[466] Près de 30 % des cabinets « solo » ont été mis en difficulté financière, voire en liquidation dans le barreau de Paris en 2022 [https://www.alioze.com/chiffres-avocats].

[467] Entretien avec A13.

des requérants, médiée via les CADA et/ou nourrie par le « démarchage » de requérants. Ainsi, comme le souligne cette interlocutrice, «(avant 2015), on s'y retrouvait, parce qu'on était convoqué pour 10-15 dossiers. Ce n'était pas impossible d'arriver à 8 dossiers par journée quasiment toutes les semaines. Parce qu'il y avait un nombre de dossiers conséquent et très peu d'avocats sur le contentieux. En gros, ne rentraient presque à l'époque, que les collaborateurs des générations précédentes… voilà, les petits ont fait des petits… Après, y a eu le doublement des UV qui a fait que sur les barreaux franciliens, ça a appelé d'autres confrères qui se sont inscrits. Et puis après, il y a eu l'ouverture à la France nationale »[468].

Ces propos soulignent par ailleurs que la structure organisationnelle influe sur la capacité à faire de la spécialisation dans le contentieux de l'asile une pratique juridique stable. Si certains des interlocuteurs rencontrés opérant dans des cabinets « solo » parviennent à combiner leur pratique en matière d'asile à d'autres domaines juridiques, c'est en général en droit de la famille – à savoir sur des matières ne requérant pas, ou pas automatiquement, un contentieux au tribunal. Les avocats inscrits sur CNDém@t n'ont obtenu que très récemment la possibilité d'avoir droit à un jour de carence (à savoir un jour durant lequel ils ne sont jamais convoqués à la Cour) et durant lequel ils peuvent donc faire d'autres activités et recevoir des clients à leur cabinet. Pour les cabinets « solo » dont la pratique s'est stabilisée (à raison, selon les interlocuteurs rencontrés, d'une cinquantaine d'affaires par mois), cela exige un travail ininterrompu de douze heures par jour. Pour les autres, le contentieux de l'asile se combine à une pratique plus traditionnelle d'avocat « solo » généraliste.

Seules les grosses structures (il y en a moins d'une poignée), comptant deux associés, plusieurs collaborateurs, des stagiaires et secrétaires, disposent des moyens organisationnels favorisant une division du travail en matière de contentieux de l'asile – l'associé se spécialisant, par exemple, dans la représentation à la Cour, tandis que ses collaborateurs et/ou stagiaires sont chargés de la préparation des recours et du contact avec les requérants – ou une répartition thématique du travail afin de généraliser la pratique du cabinet au droit des étrangers (et non pas seulement au contentieux de l'asile).

Il n'y a donc pas de corrélation entre un « contentieux de masse » et un « barreau de masse » mais bien plutôt une massification du travail pour les cabinets « solo » qui se retrouvent de facto « bloqués » par le caractère chronophage du contentieux de l'asile, et une monopolisation de masse du contentieux par une infime minorité de « repeat players » solos ou minorité de cabinets. Dans l'un et l'autre cas, la spécialisation en matière d'asile génère une vulnérabilité plus ou moins forte de ce barreau par rapport à l'évolution du contentieux de l'asile (que ce soit eu égard au flux du nombre de recours, ou aux transformations du cadre normatif et organisationnel de la Cour), les premiers ne pouvant pas ou peu valoriser leur pratique dans d'autres secteurs juridiques, et les seconds s'appuyant sur un modèle organisationnel et financier requérant un fonds de roulement massif.

Comme le note une avocate intervenant devant la Cour depuis une dizaine d'années : « Vous avez 2 000 avocats (inscrits sur CNDém@t) mais en réalité vous en avez une vingtaine qui vivent convenablement. En fait, le noyau dur n'a pas réellement changé si vous regardez bien. Il suffit de prendre les délibérés et vous avez toujours quelques avocats qui se partagent le marché de la défense. Et je trouve ça normal, parce que l'investissement de chacun n'est pas le même, parce qu'il ne suffit pas de vouloir s'y investir pour que ça fonctionne. Il ne suffit pas de le vouloir, de le faire pendant un temps, il faut être capable de le tenir dans la durée aussi et en réalité, très peu

[468] Entretien avec A13.

de gens en sont capables. Donc c'est normal qu'il n'y ait pas grand-monde qui fasse ça de manière significative »[469].

L'un et l'autre de ces deux modèles organisationnels sont cependant également inscrits dans des rapports de dépendance réciproques avec la Cour. Il existe ainsi une association des avocats de l'asile, Elena. Or, cette association n'a quasiment aucune existence publique (dans le sens de travaux publiés et diffusés). Cette absence contraste à l'évidence avec le rôle officiellement joué par l'association dans la conduite des grèves des avocats en 2012, 2018 et 2021-2022 et sa mise à l'écart, par la présidence de la Cour, dans le cadre de la célébration des 70 ans de l'institution à l'automne 2022[470]. Les grèves successives des avocats – portées par Elena – ont souligné leur capacité de blocage du contentieux de l'asile – tout ou mettant en lumière l'éclatement de la cohésion sociale – et partant, militante, de ce barreau. Une avocate anciennement très active au sein d'Elena souligne que la nouvelle génération rentrée dans le contentieux de l'asile après le doublement des UV arrive « dans un contexte totalement différent. C'est-à-dire que moi, quand j'ai commencé l'asile, c'était un vase clos, donc très vite, on côtoie les mêmes personnes. Y a quand même un semblant de solidarité autour de ça, autour de l'asile. Justement, on est plusieurs, on se connaît. Ça permet aussi, quand il y a des difficultés sur des renvois, quand on est malade, d'appeler un confrère pour dépanner. Là, les nouveaux arrivent et ils ne connaissent personne. Certains voudraient connaître mais c'est tellement éclaté que c'est compliqué, ils n'ont pas les bons interlocuteurs. Et d'autres qui ont un seul dossier en asile et qui ne ressentent pas le besoin de créer une synergie. Et d'autres qui sont dans une logique de rentabilité aussi. Certains, la CNDA comme contentieux, c'est un fonds de roulement. C'est une sécurité financière, donc on a une sociologie aussi qui est assez... qui est disparate et qui se voit peut-être plus qu'avant. Avant, quand on était dans l'entre soi, on se cachait les uns des autres. (…) on fermait les yeux sur les dérives de certains parce que justement, on était peu et on se disait, il ne faut pas que ça écorne l'image d'une lutte »[471]. D'un autre côté, la massification du volume d'affaires gérées par certains cabinets positionnent ces derniers dans un rapport de force favorable par rapport à la Cour – notamment eu égard à la gestion du « stock » d'affaires, notamment celles concernant les nationalités (en particulier afghane) pour lesquelles des audiences « dédiées » n'ont pu être enrôlées qu'après négociation de la présidence de la Cour avec les avocats concernés.

Un barreau isolé dans une Cour « à part »

Comme dans les autres juridictions administratives, les avocats sont les seuls, en audience, à avoir l'obligation de porter la robe noire. Mais le port de la robe serait le seul trait partagé par la CNDA avec les autres juridictions administratives, la Cour étant largement considérée, par les interlocuteurs rencontrés comme « à part ». Comme le note une avocate opérant devant la Cour depuis une quinzaine d'années : « La Cour s'est fermée physiquement et symboliquement aussi »[472]. Les propos d'une autre avocate du droit d'asile de longue date reflètent le caractère exceptionnel du contentieux de l'asile : « Nous, avocats, traditionnellement, on a notre palais de justice, et au palais de justice, on fait tout : le civil, le pénal, le commercial, on fait tout dans la même enceinte. Cette juridiction, elle est à part. Elle n'est même pas dans un tribunal administratif, c'est une juridiction à part »[473]. Cet isolement – géographique et institutionnel – de la Cour contribue selon cette avocate à une méconnaissance (voire une absence totale d'information) sur le contentieux de l'asile au sein des barreaux et des autres juridictions.

469 Entretien avec A15.
470 L'association et ses membres fondateurs n'ont pas été invités à participer aux célébrations.
471 Entretien avec A13.
472 Entretien avec A13.
473 Entretien avec A9.

Certains propos relevés durant la séance de discussion collective vont plus loin : « La Cour porte bien son nom car c'est de l'asile de fous. On n'a aucune des garanties d'une procédure orale. Les secrétaires d'audience ne sont pas des greffiers. Il n'y a pas de notes d'audience ». Si la Cour dispose d'un Service du greffe, de l'enregistrement, de la numérisation et des archives, il n'y a pas de greffier présent durant les audiences. Seul un secrétaire d'audience est présent pour s'assurer de la présence des requérants, des avocats et des interprètes et pour annoncer les affaires en audience. La décision constitue dès lors la seule trace écrite de l'audience. Aucune forme de contrôle n'est donc exercée sur le déroulement même de l'audience (hormis via des notes d'incidents d'audience qui peuvent être sollicitées par les membres de la formation de jugement ou les avocats et remontées à la hiérarchie des chambres/sections mais dont les conséquences ne sont ni uniformes ni encadrées). Le requérant ne garde de l'audience, in fine, que la décision et un dossier épars (constitué par la décision de l'OFPRA et les écritures de l'avocat – si celui-ci les lui transmet).

Combinée à l'absence d'accès, pour les avocats à la documentation produite par le CEREDOC et aux archives jurisprudentielles de la base de données « Ariane », cette spécificité soulève potentiellement la question de l'« égalité des armes » entre l'avocat intervenant devant la CNDA et les organes de la Cour (y compris les formations de jugement) d'une part, et celle des garanties d'une procédure équitable accordées aux requérants, en tant que justiciables, face à la CNDA, d'autre part. Ainsi, les avocats n'ont accès ni au rapport du rapporteur, dont ils prennent connaissance seulement le jour de l'audience ; ni aux ressources du CEREDOC ; ni à la plate-forme « Ariane » compilant les décisions de la CNDA. CNDem@t constitue donc, a priori, l'unique plate-forme de dialogue institutionnel entre les avocats et la Cour. Les avocats n'ont pas non plus accès au « Pôle formation » chargé de dispenser une formation initiale aux agents de la Cour, et une formation continue à l'intention des juges de l'asile et des agents de la juridiction. Ils doivent donc se reporter plutôt sur la formation continue dispensée par les barreaux, qui, comme noté précédemment, demeure quasi-inexistante.

Les délais de recours imposent par ailleurs une contrainte de temps extrêmement forte sur les avocats. L'avocat dispose, à compter de la décision d'octroi de l'aide juridictionnelle, d'un délai variable en fonction du délai entre la notification de la décision de l'OFPRA et la demande d'aide juridictionnelle, car la loi prévoit que l'aide juridictionnelle suspend le délai mais ne l'interrompt plus. La plate-forme de communication entre l'avocat et la Cour, CNDem@t, ne permet cependant pas à l'avocat de savoir avant la date d'enrôlement (et donc d'anticiper) si l'affaire est placée en ordonnance, en juge unique ou en audience collégiale. Il lui est donc impossible, par exemple, de contester l'ordonnancement d'une affaire en amont. Contester l'ordonnancement d'une affaire en aval implique, en retour, de déposer une demande de réexamen (et donc un nouveau recours).

Le délai du recours (un mois) à partir de la décision de l'OFPRA laisse en tout état de cause quinze jours maximum à l'avocat pour soumettre le recours, assorti de demandes préliminaires ; la date d'enrôlement détermine ensuite la capacité de l'avocat à soumettre des observations écrites complémentaires, y compris la possibilité de rencontrer le requérant en amont de l'audience.

Le travail de l'avocat se déroule donc, a priori, dans une situation d'urgence imposée par les délais de recours/les politiques d'enrôlement du service du greffe, même si cette urgence est à tempérer à la fois eu égard au travail mené en amont par les avocats (dans le cas de ceux ayant déjà pris contact avec leurs clients) et la gestion du « stock » d'affaires par le service du greffe. Comme le note un avocat : « la différence de rythme entre le droit des étrangers et le droit d'asile est extrême. C'est-à-dire que le droit des étrangers, on a le temps : plus on attend pour régulariser quelqu'un, plus on peut accumuler de preuves et plus on peut se préparer au moment de déposer

un dossier. L'asile, c'est le contraire, c'est-à-dire que passé 90 jours, on est déjà dans la procédure accélérée et une fois qu'on lance le système, on a quelques semaines à tout casser pour tout mettre en œuvre. Une fois que la procédure est lancée, ce qui arrive souvent quand les gens arrivent sur le territoire, on leur fait faire une demande d'asile et c'est dur de rattraper la marche, typiquement pour faire un suivi médical ou un suivi psychologique »[474].

Ce positionnement « ailleurs » de la Cour exerce, selon nos interlocuteurs, une contrainte sur leur posture par rapport à l'institution et à l'égard des requérants. Contrairement à leurs confrères travaillant dans un palais de justice judiciaire rattaché à un barreau local pour qui les interactions mutuelles et avec les autres groupes professionnels du palais se jouent aussi bien à l'audience que dans les couloirs, les avocats de la CNDA auraient l'interdiction d'échanger avec les interprètes, les rapporteurs et les membres des formations de jugement.

« Nous sommes bloqués dans une position de défense » note une avocate pendant l'entretien collectif « du fait de l'absence de double degré de juridiction. Dans les audiences où il se passe n'importe quoi, il n'y a pas de contrôle, pas de sténo. Or, on se retrouve avec une instruction orale primordiale à l'audience, durant environ 30 minutes. Mais il n'y a aucune garantie sur les procédures orales. Aux Prud'hommes ou en procédure pénale orale, il y a des garanties, du public, des personnes assermentées. Ici, il n'y a pas de procès-verbal des débats (…). Souvent on écrit dans la décision des choses qui n'ont pas eu lieu. Par exemple « il n'a pas assez précisé telle ou telle chose » alors que le requérant n'a pas été interrogé dessus. Ok, c'est un système d'intime conviction, mais il faut voir la bêtise des stéréotypes, le racisme des juges (…). Et quand cela se passe mal, on ne peut rien faire, seulement une note de délibéré disant qu'il n'y a « pas (eu) de question sur telle ou telle chose » mais il n'y a pas de suite ».

Ce blocage dans une position de défense par défaut est corrélé à un rapport de défiance généralisé à l'encontre des juges. « On est face à une classe sociale déconnectée, dans un entre-soi. Cette déconnexion existe aussi chez les magistrats se voulant bienfaisants » note une avocate durant l'entretien collectif. Une autre de préciser : « Ce que je n'accepte pas (…), c'est que vous avez des personnes qui sont structurellement réfractaires à l'annulation. Et de la même manière, vous avez des personnes qui annulent tout. C'est aussi bête dans un cas que dans l'autre. Ces gens-là, ne sont pas dans l'exercice d'une fonction de juger, ils font autre chose. Ils font de la politique, ce qui en soi n'est pas mal mais juste, on ne peut pas les laisser faire ça ici »[475].

Ces contraintes organisationnelles, temporelles et politiques pèsent de manière différenciée selon le capital organisationnel des avocats. Ainsi, la capacité à connaître d'avance le nom du président ou de la présidente de formation peut être déterminante pour influer sur le sens d'une décision (en fonction, notamment, de la réputation du président). Cette capacité est cependant déterminée par des relations inter-personnelles – un capital social au sein de la Cour, donc – qui est inégalement distribué selon les avocats. Il en va de même de la capacité à prendre connaissance de la jurisprudence de la Cour (les archives « Ariane » n'étant pas accessibles aux avocats) qui repose elle-aussi sur la capacité de mobiliser un capital social au sein de la Cour. Cet isolement se traduit par ailleurs par la faible – voire inexistante – appartenance des avocats interrogés à des associations d'avocats supranationales.

[474] Entretien avec A11.
[475] Entretien avec A15.

L'avocat d'asile entre vocation de crise et crise de vocation

« Petit à petit, c'est votre clientèle qui vous pompe l'air, si je puis dire. C'est-à-dire qu'elle vous prend »[476]. Quelle que soit la structure du cabinet, le contact avec les requérants – et le plus souvent avec leurs communautés d'origine – constitue la variable clé de la consolidation de la pratique des avocats intervenant devant la CNDA. Les entretiens réalisés ont fait ressortir plusieurs générations successives d'avocats, la première ayant émergé avec l'accroissement du nombre de recours dans les années 1980, la seconde à partir des années 1990-2000 et une troisième à partir de 2015 – lorsque l'AJ a commencé à être accordée de plein droit. La première génération – dont plusieurs des membres sont encore en activité – se revendique explicitement du sans-frontiérisme et de la culture libertaire de mai 1968. Comme se remémore une avocate de longue date du contentieux de l'asile, « (o)n était quand même nés des combats post-68 (…). Il y avait un dynamisme et une défense, et un intérêt ; je pense que pour beaucoup c'était aussi une découverte, l'asile, parce que ça amenait à parler de pays (…) qu'on ne connaissait pas bien (…) cette découverte était plus difficile à l'époque parce qu'on n'avait pas tous les moyens qu'on a aujourd'hui »[477]. Une autre note de son côté : « C'était différent en ce sens que, oui, on était un petit groupe donc on était beaucoup plus solidaires, on était beaucoup plus mobilisés, c'était que des avocats militants, il faut bien le dire à l'époque, qui faisaient du droit d'asile, ce qui n'est plus tout à fait le cas aujourd'hui, même s'il y en a encore beaucoup »[478].

Il y alors une double adéquation à une « cause » de l'asile entendue dans son sens politique d'opposition et à une composition de la CRR jugée extrêmement hostile car proche des réseaux politiques de l'OAS, et l'identification au combat politique des Tamouls qui constituaient alors le gros des flux de demande d'asile. « On avait des contacts très, très, très, comment dire très précis, efficaces. Les Tamouls c'était toute une génération, les jeunes qui arrivaient, qui parlaient parfaitement anglais (…), ils avaient fait des études, on pouvait discuter. Ces générations qui sont arrivées dans les années 80-90, il y avait beaucoup de politique et c'était passionnant »[479].

Les premiers membres du barreau de l'asile sont sociabilisés à cette double cause au sein d'associations – comme France Terre d'asile créée en 1971 ou le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE), créé à la même époque et dont l'association Elena devait constituer la section française : « L'idée (d'Elena) c'était que si un demandeur d'asile en France était dubliné, qu'on puisse dubliner son avocat…mais tout ça, ça s'est un peu délité… Parce que les ONG européennes sont devenues des usines. C'est toujours le problème : l'avocat individuel... Les juristes des associations, ils ont plus le contact avec les réfugiés, ils sont sur des concepts, des analyses. On leur envoie des dossiers. Nous, ce qu'on voulait, c'est une défense de terrain »[480]. Cet avocat de longue date précise ensuite : « Donc, il s'est créé cette espèce d'umbrella – j'aime bien ce terme anglais – et à côté de ce réseau des ONG, on a réussi à faire un réseau des juristes des ONG. Parce qu'en fait, y a un truc qui marchait très très bien à France Terre d'asile, c'était la commission juridique »[481]. L'enjeu primordial alors était l'accès et la circulation de l'information. Une avocate de longue date précise : « En plus quand on plaidait, on apportait la documentation que la Commission n'avait pas (…) la Cour n'avait pas le CEREDOC. On venait avec nos interprètes pendant un moment »[482].

476 Entretien avec A18.
477 Entretien avec A18.
478 Entretien avec A14.
479 Entretien avec A18.
480 Entretien avec A7.
481 Entretien avec A7.
482 Entretien avec A14.

La seconde génération est directement issue de ces pionniers du contentieux de l'asile – la plupart ont été leurs collaborateurs ou stagiaires et/ou continuent à définir leur positionnement à partir de leurs affiliations militantes – notamment à l'ARDHIS[483] (pour la défense des requérants homosexuels et trans), ou au Mouvement du Nid (pour la défense des femmes victimes de traite) ou leur adéquation à la cause d'une population spécifique, principalement celle des Kurdes. La massification du nombre de recours au tournant des années 2000 et surtout à partir de 2015 favorise quant à elle l'entrée d'une troisième génération qui reste cependant cantonnée pour l'essentiel à la position de « one shotters », à savoir, de « joueurs occasionnels ». C'est à la même période que se consolident cependant les deux modèles organisationnels durables dans cet espace professionnel – à savoir celui d'avocats « solo » en capacité de gérer une cinquantaine d'affaires par mois, et celui de gros cabinets pouvant avoir un roulement de près de 150 affaires par mois. Dans l'un et l'autre cas, l'accès à la clientèle est largement déterminé par la réputation des avocats auprès des communautés concernées – la première génération continuant, par exemple, à représenter principalement des Sri Lankais ou des Bangladais – tandis que la posture des avocats de la seconde génération tant à l'égard des requérants que de la Cour continue à être définie comme une forme de militantisme. Cependant, il ne s'agit plus du militantisme de ce que l'un des avocats interrogés appelait « l'esprit de ces grands hommes issus de la Seconde Guerre mondiale »[484] mais d'un militantisme très fortement inscrit dans les rapports de contrainte et/ou de dépendance réciproque entre la Cour et les avocats.

Comme le note une avocate travaillant dans l'une des plus grosses structures opérant devant la Cour : « Je gagne ma vie avec du volume. L'avocat est un peu à la défense du demandeur d'asile, ce qu'est Chartier à la restauration. C'est-à-dire que vous allez avoir un plat qui est parfaitement exécuté, dans un très bel endroit, avec un service qui tient la route, un savoir-faire français, mais sans vraiment d'originalité non plus. Vous commandez un œuf mayo, vous avez un œuf mayo »[485]. Elle précise ensuite : « le fait de faire beaucoup d'audiences vous permet aussi de percevoir les problèmes de la Cour, là où un avocat qui va en faire peu ne les percevra pas, parce qu'il n'aura pas les moyens de le percevoir. Ce que ça permet de voir c'est qu'aujourd'hui, l'asile c'est un contentieux de masse. Et qui dit contentieux de masse, dit règles qui sont faites pour absorber la masse et qui sont jugées. Donc en fait, les étrangers, comme certains avocats, ils tombent dans l'écueil "il faut que je personnalise, il faut que je sois précis et que je raconte bien mon histoire". Oui, oui, oui, c'est vrai. Mais en même temps, tu peux aussi personnaliser, tout ce que tu veux, n'avoir rien à te reprocher et être dans un cas qu'une poignée de juges de l'asile n'ont pas défini comme un cas de protection et tu vas t'épuiser à faire des mémoires complémentaires et tu vas te prendre un mur à la fin et tu n'auras pas compris pourquoi »[486]. A contrario, une avocate travaillant dans un cabinet « solo » note, durant l'entretien collectif : « Le contentieux de masse déshumanise un contentieux qui n'est pas de masse ».

Pour les avocats rencontrés, le contentieux de masse implique une forme de professionnalisation en adéquation avec les attentes de la Cour : « Je prépare (les requérants) psychologiquement. Moi quand je vois que c'est un juge où ça va aller au clash, je préfère dire au client « ce juge-là, il va être extrêmement dur » et le préparer aux violences des questions, pour atténuer le choc quoi. Mais moi je sais que dans ma pratique, et j'en ai conscience, je suis extrêmement dure dans mes entretiens de préparation. Je le sais. Je les pousse vraiment dans leurs retranchements et je leur dis que c'est pour les préparer. Parfois parce qu'on est épuisé et qu'on n'a pas une patience de

[483] Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour.
[484] Entretien avec A7.
[485] Entretien avec A15.
[486] Entretien avec A15.

dingue »[487]. Une autre avocate précise : « Dites-vous une chose c'est pour qu'une décision de protection soit rendue, il faut qu'il y ait un maximum de micro-facteurs qui se superposent. Ce n'est pas un point qui fait qu'on va arriver et que ça va venir protéger, c'est une superposition de petits éléments : est-ce qu'il va être là ? Est-ce que les écritures sont bonnes ? Est-ce que l'avocat est en forme ? Est-ce que les questions sont pertinentes ? Qui sont les membres de la formation de jugement ? Est-ce qu'on est dans un contexte jurisprudentiel qui est propice ? Et l'interprète, comment ça se passe ? Vous êtes qu'un élément du rouage et pour que la décision soit rendue, il faut que toutes les pièces du rouage fonctionnent »[488].

Cela génère un rapport à la preuve – et notamment aux preuves documentaires versées par les requérants – calculé pour être en adéquation avec les attentes des formations de jugement. C'est ce qui ressort des propos d'un avocat lors de l'entretien collectif : « On a intégré les dictats de la Cour. On se dit « la Cour ne va pas aimer, ou ne pas comprendre, on a un réflexe qu'on n'a pas forcément sur d'autres contentieux ». Une autre rajoute : « On n'est pas formés à ça. En prép-audience, ce qu'on fait va parfois à l'encontre d'un travail psychologique, car parler d'un traumatisme trop tôt peut mettre (le requérant) dans une situation de décompensation, mais la CNDA c'est une fois, donc on est obligé de le faire ».

Cette nécessité de s'adapter se double de capacités de résilience inégalement réparties selon les profils des avocats et surtout celui de leur structure organisationnelle. Pour les avocats « solo », et particulièrement les femmes, le coût psychologique est particulièrement élevé. Une avocate indique ainsi : « C'est comme quand vous faites des travaux chez vous : y a des murs porteurs et y a des murs qu'on peut abattre. Quand c'est porteur, il ne faut pas chercher à casser, parce que c'est vous qui allez casser. Ce n'est pas un problème, ça c'est une donnée et il faut composer avec. Par exemple, on a beaucoup d'incidents avec des juges à la CNDA. Si (un avocat de sexe masculin) qui s'énerve en salle d'audience, c'est forcément un avocat courage qui a des couilles et qui ne se laisse pas faire. Si je fais la même chose que lui, je suis une furie, en proie à un dérèglement hormonal grave et à une surcharge mentale importante, parce que j'ai des enfants en bas âge. C'est comme ça, c'est comme ça. Il faut simplement l'admettre et développer autre chose. Ça ne veut pas dire que des fois je ne m'énerve pas quand je n'y arrive plus mais il faut développer autre chose. Mais ça, j'en ai pris conscience tard »[489]. Une autre note, durant l'entretien collectif, « l'angle mort du suivi de notre propre traumatisation (…). On n'a pas d'espace pour en parler, on ne fait pas d'analyse de pratique. On porte le poids de nos clients et des responsabilités qu'on n'avait pas car le système se ferme et ils n'ont pas d'assistance sociale, subissent des violences dans la rue, et arrivent au cabinet pour exprimer une colère légitime qui atterrit avant tout sur l'avocat qui a de moins en moins de solution ».

Pour certains, la stratégie de défense consiste à ne pas rencontrer les requérants avant l'audience – mais cela ne peut être envisageable que pour que les grosses structures permettant une division du travail entre le contact avec les avocats assuré par des assistants au cabinet et la plaidoirie. « Ne plus voir le requérant avant l'audience, c'est ce que j'ai lâché en dernier. Je ne voulais pas. Et en fait, c'est mieux comme ça. Je vais vous dire pourquoi. Parce que leurs problèmes me touchent beaucoup d'un point de vue affectif et le fait de ne pas les voir, le fait de ne pas les connaître, d'avoir une vision froide finalement du dossier et de découvrir en audience qui ils sont, ça m'aide à prendre de la mesure (…). Ça ne veut pas dire que ça ne m'arrive pas d'être touchée en audience mais j'ai des consœurs qui me disaient « oh la la, je vais pleurer en plaidoirie », moi c'est des choses, ça m'est jamais arrivé. Mais ça ne peut pas m'arriver en fait. Et je ne dis pas que je ne

[487] Entretien avec A13.
[488] Entretien avec A15.
[489] Entretien avec A15.

comprends pas. Je comprends, évidemment que je comprends mais pour autant, j'estime qu'il ne faut pas faire ça, ce n'est pas bien. Même si on comprend, on ne peut pas. L'audience, c'est un jeu de rôles, il faut rester dans son rôle, il faut tenir le rôle, il faut tenir la partition de A jusqu'à Z, point à la ligne. C'est comme si vous allez au théâtre et qu'à un moment donné, vous voyez l'acteur dire « j'ai oublié le texte, je vais poser les valises et je vais faire comme j'ai envie ». C'est la même chose »[490]. Cette adéquation contrainte aux attentes de la Cour induit, de même, des formes de résistance inégalement réparties :

> j'ai l'impression de participer à un système qui maltraite plus qu'autre chose. Et ce qu'on déteste tous, y a une part de nous qui se résigne. Moi j'oscille entre « je gueule et je dénonce » et en même temps, le système nous broie tellement, les luttes elles aboutissent tellement peu qu'on se résigne quoi. Dans la profession en général et peut-être dans les contentieux où on est encore très proches des personnes, on est en burn-out [491].

Les stratégies de rupture notées en audience – en particulier les incidents d'audience, voire les demandes de récusation de juges considérés comme particulièrement hostiles aux requérants – ont une efficacité proportionnelle au poids de l'avocat concerné et surtout de son cabinet par rapport au contentieux de la Cour. De manière générale, cependant, le recours au Conseil d'État, et après l'épuisement des voies de recours internes, à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), est considéré comme une stratégie risquée, y compris pour les cabinets les plus puissants à cet égard. C'est ce qui ressort de ces propos d'un avocat durant l'entretien collectif : « On a même plus envie de monter en cassation au Conseil d'État car on n'a pas envie que quelque chose soit inscrit dans le marbre, par exemple pour les Nigérianes le principe de distanciation effective pour les victimes de traite. Des choses mauvaises peuvent sortir d'une montée jusqu'au Conseil d'État ». Pour ceux qui auraient la capacité, par ailleurs, de monter un recours devant la CEDH, il s'agit de faire peser sur le requérant le risque de la longueur – et de l'échec potentiel – de la procédure.

Les propos d'une avocate amènent à une conclusion de ce tableau du groupe professionnel des avocats opérant devant la CNDA qui est aussi une forme de recommandation largement partagée par les interlocuteurs rencontrés : « j'estime que j'ai un devoir de désobéissance, parce que c'est la Cour qui adopte une méthode qui m'amène moi, en tant qu'avocat, à prendre la responsabilité d'avoir à exprimer une opposition »[492]. Cette étude a montré que ce « devoir de désobéissance » est ressenti – tout comme il est saisi – inégalement selon la génération à laquelle appartiennent les avocats du barreau de l'asile – à savoir celle du militantisme de la première génération ou celle du militantisme de rupture contraint de la génération qui a grandi avec l'institutionnalisation et la juridicisation de l'asile en France. Mais quelles que soient les capacités organisationnelles des avocats et leurs capitaux institutionnels – ceux qu'ils ont réussi à capitaliser au sein de l'institution, à la faveur de leur pratique – est-ce à eux d'endosser la responsabilité d'un devoir de désobéissance ? Il faut, en effet, trouver des pistes institutionnelles pour assurer l'égalité des armes et le droit de défense des requérants. Cela passe et cela semble faire l'unanimité auprès des avocats rencontrés par la mise en place de garanties de contrôle durant les audiences et de dispositifs de redevabilité des formations de jugement en dehors du contrôle exercé par le Conseil d'État. Il faut aussi, à l'évidence, restaurer la confiance entre avocats et formations de jugement.

---

[490] Entretien avec A15.
[491] Entretien avec A13.
[492] Entretien avec A 15.

Conclusion

Cette sous-section a examiné le barreau de l'asile comme un lieu stratégique pour comprendre comment le droit fonctionne comme une modalité de violence dans la gouvernance contemporaine de l'asile. Plutôt que d'aborder les avocats comme des contrepoids externes aux politiques migratoires restrictives, ou comme de simples techniciens de la procédure juridique, nous les avons a analysés comme des intermédiaires intégrés dans un domaine judiciaire façonné par la crise, les rationalités managériales et les relations de pouvoir asymétriques. Ce faisant, nous montrons que la violence dans les décisions d'asile ne se limite pas aux expériences racontées par les demandeurs ou aux résultats des décisions, mais qu'elle est également produite et redistribuée par la conception institutionnelle, les contraintes procédurales et les hiérarchies professionnelles.
Les données quantitatives produites par la CNDA construisent un récit de « contentieux de masse » traité par un « barreau de masse », une représentation qui légitime les réformes managériales et présente les avocats comme des obstacles à l'efficacité judiciaire. Pourtant, ce récit cache un champ professionnel très stratifié, dans lequel un petit nombre d'acteurs récurrents concentrent la majeure partie des affaires, tandis que la majorité des avocats occupent des positions précaires et périphériques. Loin de refléter un excès de protection juridique, la massification apparente de la représentation masque les processus de monopolisation et de dépendance générés par l'aide juridictionnelle et révèle comment l'efficacité en est venue à fonctionner comme un substitut moralisé à la procédure régulière.

Cette stratification est renforcée par la configuration institutionnelle de la CNDA elle-même. En tant que tribunal « distinct », isolé des pratiques judiciaires ordinaires et organisé autour de l'accélération des procédures, la CNDA produit des inégalités persistantes entre les parties, des asymétries informationnelles et des pressions temporelles. Ces caractéristiques n'affectent pas seulement l'issue des affaires ; elles façonnent la manière dont le droit est pratiqué, dont les preuves sont produites et dont les rôles professionnels sont assumés. La violence procédurale qui en résulte est diffuse et souvent invisible, intégrée dans l'accès inégal à la jurisprudence et la compression du temps, mais elle a des effets tangibles tant sur les demandeurs que sur leurs représentants.

Enfin, cette sous-section a montré que cette violence procédurale ne se dissipe pas au sein de l'institution, mais s'accumule dans les subjectivités professionnelles. La vocation historique qui soutenait autrefois le droit d'asile, enracinée dans la mobilisation politique et la solidarité collective, a été progressivement érodée par la gouvernance managériale et le traitement de masse. Ce qui émerge à la place, c'est une crise professionnelle caractérisée par la fatigue, l'épuisement émotionnel et l'attrition sélective. La capacité des avocats à supporter cette configuration dépend de leur position dans le champ et de leur accès au capital organisationnel, social et institutionnel, ce qui produit des formes inégales d'adaptation, de conformité et de résistance. L'attrition n'apparaît donc pas comme un échec individuel, mais comme le résultat structurel de la gestion de l'asile par la crise.

Le public

Notre démarche ethnographique nous a amenés à impliquer nos étudiants[493] dans les observations des audiences à la CNDA. À cette fin, nous avons élaboré collectivement une grille d'observation commune, garantissant ainsi une perspective partagée. Par binômes, les étudiants ont assisté aux audiences depuis les bancs du public, observant le déroulement des audiences, prenant des notes détaillées et remplissant la grille. Celle-ci se compose de quatre parties essentielles : 1) Informations générales, permettant de contextualiser l'audience ; 2) Verbatim, recueillant les échanges et les discours des différents acteurs ; 3) Interactions entre les acteurs, observant la dynamique entre magistrats, requérants, avocats et interprètes ; et 4) Salle d'audience et environnement, prenant en compte l'espace physique et l'atmosphère générale du tribunal.

L'objectif principal des rapports rédigés par les étudiants est d'enrichir notre compréhension de la manière dont la CNDA est perçue par son public, en mettant en lumière les aspects qui influencent cette expérience. L'analyse des rapports d'audience a permis de collecter des récits, remarques, questionnements et citations concernant l'audience. Cette approche nous permet ainsi d'interroger la performance des acteurs et les enjeux d'une telle perception.

Données tirées des grilles d'observation

Les observations se sont déroulées du 26 octobre 2022 jusqu'au 7 novembre 2024. Durant cette période, 65 observations d'audience ont été réalisées par les étudiants à la CNDA de Montreuil. Les observateurs ne choisissant pas particulièrement les audiences qu'ils allaient analyser, une majorité des audiences observées étaient des audiences de requérants hommes, 52, contre uniquement 7 audiences de femmes seules et 6 de couples. Concernant le type d'audience, les observateurs ont assisté à 17 audiences en juge unique (dont une audience in absentia) et 48 audiences en procédure collégiale (dont une audience in absentia et deux audiences en vidéoconférence).

Les pays concernés par les observations des audiences étaient les suivants : Afghanistan (12 audiences observées) ; Turquie (9) ; Bangladesh (8) ; République Démocratique du Congo (5) ; Nigéria (5) ; Soudan (4) ; Somalie (3) ; Côte d'Ivoire (2) ; Colombie (2) ; Sri Lanka (2) ; Guinée (2) ; Algérie (1) ; Mali (1) ; Turquie (1) ; Liban (1) ; Érythrée (1) ; Kosovo (1) ; Éthiopie (1) ; Ouzbékistan (1) ; Russie (1) ; Sénégal (1) ; Comores (1).

Les rapports d'observations ont également permis de calculer les moyennes de durée d'audience selon différents critères. La durée moyenne des 65 audiences observées est de 51,19 minutes. Pour les requérants hommes audiencés seuls, la durée moyenne d'une audience est de 50,24 minutes. Pour les femmes requérantes, il est de 42 minutes, c'est-à-dire plus de 8 minutes de moins que pour les hommes. Les couples bénéficient d'un temps d'audience plus long, 72 minutes, ce qui semble logique car la formation d'audience doit questionner les deux personnes. Si le nombre d'audiences de couples et de femmes seules n'est pas très représentatif, ces 8 minutes de différence pour le temps moyen d'audiencement des femmes sont tout de même un indice qui mériterait plus d'attention dans une future étude. La durée moyenne des audiences in absentia est de 14,5 minutes, un chiffre peu représentatif puisque seulement deux audiences in absentia ont été observées. Finalement, la durée moyenne d'une audience en juge unique est de 47,25 minutes, contre 54,22 minutes en formation collégiale (in absentia exclues). La durée plus longue des audiences en formation collégiale est expliquée par le fait que plus de juges sont

[493] Étudiants en droits humains à Sciences-Po et à l'Université américaine de Paris.

présents pour poser des questions aux requérants, cela induit donc forcément une chance moins grande pour les requérants de s'exprimer en formation juge unique.

La salle d'audience et l'accès

Le principe de publicité des audiences permet à toute personne d'entrer dans une salle et d'écouter une audience à la CNDA. L'accès aux salles d'audience a été restreint pendant près de deux ans du fait de la pandémie de la COVID-19 mais le public reste peu présent depuis la réouverture des salles d'audience. Il arrive souvent que les observateurs constituent l'unique public extérieur. L'observateur devient d'autant plus visible.

Pour accéder à cette salle d'audience de la CNDA, les observateurs ont rarement rencontré des difficultés. Tout de même, ils ont notifié à certaines occasions des demandes du personnel de sécurité concernant la raison de leur venue, des regards antipathiques et un manque de politesse à leur égard lors de la présentation aux portes de la Cour, des vérifications poussées des poches des observateurs et parfois des temps d'attente plus ou moins longs à l'extérieur du bâtiment avant d'être autorisé à entrer. À une occasion, alors qu'ils consultaient les informations du rôle d'audience dans les couloirs, des observateurs ont été interpellés par une secrétaire d'audience pour des inquiétudes concernant le droit à la vie privée des requérants.

Les portes des salles d'audience sont la plupart du temps ouvertes (sauf audience en huis clos), laissant un bruit ambiant provenant des salles d'attentes à proximité et des requérants patientant dans les couloirs pénétrer dans la salle d'audience. Ces éléments ont souvent été évoqués dans les rapports d'observations comme dérangeant le cadre de l'audience : 63 % des rapports ont mentionné le dérangement créé par des allers et retours d'acteurs dans la salle d'audience (il s'agissait dans 50,77 % des cas du ou de la secrétaire d'audience). 46,03 % des rapports d'observation ont répondu non à la question « L'audience se déroule-t-elle dans un environnement calme ? » et 46,15 % ont déclaré que le bruit ambiant était dérangeant. Les acteurs de l'audience ont été distraits dans 36,92 % des cas et les observateurs ont remarqué que les acteurs de l'audience étaient sur leur téléphone dans 24,61 % des audiences (surtout le rapporteur, l'avocat, souvent également le président d'audience et les juges assesseurs). Les audiences ont été interrompues dans 13,84 % des cas pour différents motifs (enfant du requérant bruyant, demandes au public de ranger le téléphone, interactions avec un public entrant, bruits extérieurs forts, émotions fortes des requérants). Pour les audiences en vidéoconférence, elles ont été interrompues pour des problèmes de microphone et de connexion internet.

Les juges

Un thème récurrent dans les observations des audiences concerne les attentes des juges en matière de précision dans les réponses apportées par les requérants. Cette exigence de précision contribue à instaurer un climat de doute et de suspicion. Voici quelques extraits d'audience qui illustrent ce sentiment ressenti et évoqué par les observateurs :

> « Le président reproche au requérant de répondre aux questions avec sa propre interprétation et de ne pas être assez efficace ».

> « Le président l'interroge sur la marche en lui demandant quel en était le but. La requérante explique qu'il s'agissait d'exprimer son indignation face aux massacres perpétrés dans l'est du pays. La juge semble attendre une réponse différente (comme si la documentation qu'elle avait lue ne disait pas la même chose) ».

> « Le président dit plusieurs fois que l'histoire « pourrait » parfaitement être vraie mais que des éléments étaient manquants. Il demande pourquoi il n'a pas réussi à convaincre l'OFPRA. Vous avez quand même passé deux entretiens de 2 heures chacun auprès de l'OFPRA, qui justifie son refus d'octroi d'asile sur le motif que vous avez fourni un récit et des circonstances imprécises et confuses de votre première relation homosexuelle. Comment se fait-il que vous ne l'ayez pas convaincue ? ».

> « Le juge assesseur au HCR coupe le requérant : « Veuillez répondre uniquement à la question, de manière brève et précise » ».

> « Le juge assesseur au Conseil d'État semblait avoir pris sa décision à la moitié de l'audience. Après avoir posé une question large, il interrompt le requérant en disant qu'il n'a pas besoin de connaître toute sa vie. Il interrompt l'interprète, dit qu'il ne veut pas trop de détails dans les réponses et dit qu'il ne reçoit pas les réponses à ses questions ».

La gestion complexe du temps : les juges, soucieux d'optimiser la durée des débats, peuvent parfois chercher à rationaliser les échanges. Cela peut passer par des interventions visant à recentrer les réponses des requérants sur les points essentiels ou à limiter les digressions, afin de permettre un traitement efficient des dossiers.

> « Le président est préoccupé par le temps, il dit « plus d'une heure ! » à la fin de l'audience ».

> « Le président est pressé, a hâte d'en finir, dit en début d'audience après avoir appris que le demandeur était absent et que sa requête était faiblement motivée que « c'est bien, ça ira vite car il faut que j'aille manger avec ma fille » ».

> « Le président essaye de rester dans les temps, semble impatient à la fin de l'audience car cela prend trop de temps et qu'ils n'obtiennent pas les réponses attendues ».

> « Le président, ennuyé par l'audience et le requérant, ne montre aucune empathie, semble juste vouloir que l'audience aille vite et finisse ».

> « Le juge assesseur au HCR est ennuyé, il semble vouloir que l'audience finisse ».

Une fatigue des juges a été remarquée par les observateurs à plusieurs reprises :

> « Le président a plusieurs fois les yeux qui se ferment ».

> « Le président semble fatigué ».

> « Le juge assesseur au Conseil d'État s'endort pendant l'audience ».

Une problématique retrouvée dans les rapports d'observations est l'attitude de certains juges en audience qui utilisent l'humour ou le sarcasme, des choses qui ne sont pas forcément comprises par les requérants du fait de la barrière de la langue, et qui peuvent créer des malaises :

« Le président dit d'un ton sarcastique au requérant « si vous le dites alors je dois vous croire ». Il rit lors de la plaidoirie de l'avocat ».

« Le requérant disait qu'il avait peur de l'obscurité au Nigéria, c'est-à-dire le manque d'électricité, le président fait une blague sur une coupure d'électricité à Paris ».

« Le président fait des blagues mais on sent que ces blagues ne sont pas totalement innocentes et concernent le requérant ».

« Le président est incrédule, il rigole parfois face aux propos du requérant ».

« Le juge assesseur au Conseil d'État a dit « C'est ce que disent tous les proxénètes » en réponse à la déclaration du requérant qui a dit « Si j'étais un proxénète, je serais riche » ».

« Le juge assesseur au Conseil d'État sourit un peu, prend un ton presque moqueur face aux réponses du requérant ».

Les rapports notent également que certains juges émettent des « jugements », c'est-à-dire des remarques non nécessaires ou non pertinentes lors de l'audience vis-à-vis de l'histoire, les émotions et des propos des requérants, leur faisant parfois la morale.

« Le président demande « Comment un pamphlet anonyme peut-il vous effrayer ? C'est incohérent » ».

« Le président rit quand l'homme dit son salaire. Il dit également à la femme « c'est ton partenaire, tu devrais le savoir » ».

« Le président remarque « ce que vous me dîtes est 110 % différent de ce que vous avez dit en Autriche. C'est très curieux » ».

« Le président exprime un jugement « Vous vous êtes mal renseigné alors si vous pensiez pouvoir suivre un service civique afin d'échapper au service militaire » ».

« Le président répète plusieurs fois la question « Pensez-vous que vos actions vont avoir des conséquences sur la sécurité de votre famille ? », il montre de la confusion et de la critique ouvertement au vu de la réponse du requérant, il semble insatisfait et désapprouve les décisions du requérant ».

« Le juge assesseur au Conseil d'État formule des propos très biaisés émettant un jugement personnel et condescendant « vous avez 32 ans, vous n'êtes plus un gamin » ».

« Le juge assesseur au Conseil d'État demande « « Vous avez dit à l'OFPRA que la France ne s'occupait pas des réfugiés ? » ce qui semble non pertinent par rapport à la demande d'asile du requérant ».

« Le juge assesseur au Conseil d'État semble juger la requérante pour avoir eu une relation lors de sa captivité ».

Plus généralement, les observateurs ont remarqué à certaines occasions un manque de sensibilité dans les questions des juges qui concernent des demandes d'asile qui touchent par essence des thèmes délicats, traumatisants, culturellement sensibles, etc. :

> « Le président a demandé si le requérant avait une petite amie en France et s'ils avaient des relations intimes, avant de souligner que cela était inacceptable dans l'islam ».

> « Le requérant dit être très nerveux et malade, le président ne montre pas de compassion ni patience, mais dit froidement « alors que c'est votre troisième fois au tribunal… » ».

> « Le président ne montre aucune empathie sur les attaques subies, il dit « vous n'avez pas été attaqué tous les jours, il s'agissait de cas individuels » ».

> « Le président demande « Avez-vous eu des relations sexuelles avec votre copine ? » La question était inappropriée, intrusive et le président se montrait insistant ».

> « À un moment, le président utilise le terme "crise mystique" pour qualifier le rapport à la religion du requérant, une expression peu appropriée, le requérant n'a pas compris et a cru que le juge se moquait de lui. Les juges s'attendent à voir une opposition entre religion et sexualité alors que ce n'est pas le cas pour le requérant ».

> « Le juge assesseur au HCR exprime son doute sur le fait que le requérant ait été torturé ».

> « Le juge assesseur au HCR pose une question étrange et non pertinente : Il demande à un ressortissant russe : « Si vous étiez Ukrainien, vous défendriez votre pays ? » ».

> « Semble être une audience jointe pour l'homme et la femme avec les deux avocats. Pour autant, peu d'attention envers la femme, alors que l'audience portait sur le risque d'excision. La femme était passive, distante, vague, n'élaborait pas ».

> « Les juges n'ont presque pas posé de questions à la femme alors qu'elle a subi des violences sexuelles ».

Ce problème de sensibilité et d'adaptation des questions se fait également sentir vis-à-vis des requérants illettrés, ou ceux qui n'ont pas bénéficié d'une éducation poussée. Des questions trop sophistiquées ou qui ne prennent pas en compte ce critère peuvent desservir le requérant et porter atteinte à la crédibilité de son récit :

> « Le président demande « qu'est-ce que vous pensez de l'Iran ? » au requérant afghan. La question est trop large, le requérant peut être perdu sur les attentes du juge par rapport à la réponse ».

> « Le président manque d'empathie concernant le fait que le requérant est analphabète. Il dit « Essayez de ne pas répondre « je suis illettré » ou « je ne sais pas » aux questions qu'on vous pose. Illettré ou pas, on sait comment la situation est difficile au Pakistan avec les Tadjiks » ».

> « Le président demande d'expliquer la différence entre le calendrier musulman et le calendrier grégorien ».
>
> « Le président demande « Vous considérez-vous occidentalisé ? » On ignore comment la question a été traduite par l'interprète mais comprendre cette notion juridique sans formation en droit d'asile semble ardu ».
>
> « Le juge assesseur au Conseil d'État demande « pourquoi votre ethnie est ostracisée ? » une question difficile à répondre lorsqu'il n'y a parfois pas de raisons tangibles à la discrimination ».
>
> « Le président demande à plusieurs reprises les dates de son départ/retour en Guinée et au Mali alors que le requérant, venant d'un village de fermiers excentré, ne percevait pas le temps de la même façon. Le requérant a par exemple répondu « Je ne me souviens plus du mois, je me souviens que la terre était sèche » ».
>
> « La confusion du requérant concernant les dates et les années pourrait être due au fait qu'il utilise un calendrier différent (peut-être le calendrier kurde), bien que cela n'ait pas été mentionné au cours de l'audience ».
>
> « Le président a demandé l'âge de la jeune fille à l'époque alors que le requérant est analphabète ».
>
> « Concernant la situation géographique du village d'origine, le président demande par rapport à une autre ville connue du requérant et en fonction du soleil ce qui a permis au requérant de répondre facilement ».
>
> « Le président demande la date d'un coup de couteau reçu par le requérant y a plusieurs années. Ce n'est pas très réaliste de penser que le requérant se souviendra de la date exacte plusieurs années après ».

En lien avec la question sur l'occidentalisation, les observateurs notent que le motif d'occidentalisation des requérants afghans mène souvent à des questions ou des dynamiques problématiques.

> « Le président répond, agacé : « certes, mais il ne suffit pas de dire que vous êtes occidentalisé, donnez des exemples précis » ».
>
> « Le président demande « Que pensez-vous d'avoir des relations extraconjugales ? Comment cela doit être puni ? » ».
>
> « Sur l'occidentalisation, le requérant répond qu'il soutient la scolarisation des jeunes filles mais le président ne paraît pas convaincu, car la réponse est très courante. Il semble un peu étrange de poser une question et de ne pas être convaincu par la réponse attendue parce qu'elle est trop prévisible et ne semble donc pas véridique ».

Certains éléments culturels ou sociaux issus du pays d'origine du requérant, notamment ceux qui véhiculent une vision inégalitaire des rapports entre les sexes, peuvent être mal reçus lors de l'audience, parce qu'ils entrent en tension avec les principes d'égalité portés par les magistrats :

« Le président est assez irritable sur le sujet des femmes en France. Il dit « Navré pour vous que les femmes en France aient des fonctions professionnelles, même celles de juge ». Le requérant répond : « Bien sûr, en France les femmes ont ce droit, c'est dans la loi, je ne le commente pas ». Le président réplique : « Encore heureux que vous ne le commentiez pas » ».

« Les juges ont insisté sur ce que le requérant pensait de la situation des femmes en Afghanistan, ont réalisé quelques « blagues » sur le fait que les femmes en France sont libres de faire certaines choses. Par exemple, le requérant a dit qu'il avait essayé de reprendre son nom d'origine afin que sa femme puisse ensuite venir et être reconnue comme sa femme. Le président a fait une blague sur le fait que les femmes en France n'ont pas besoin d'avoir le nom de leur mari ».

« Le président semble être un peu sensible et agressif afin de défendre la position des femmes en France, alors que je n'ai pas eu l'impression que le requérant exprimait une quelconque hostilité à l'égard de la liberté des femmes et des droits dont elles jouissent en France ».

Le rapporteur

Les observateurs ont remarqué l'importance de ce rôle pour la compréhension de l'affaire et de son contexte. Ils soulignent la clarté et la concision de ces rapports ainsi que le dynamisme des rapporteurs. Plusieurs éléments reviennent néanmoins dans les rapports d'observation : des débits de parole trop rapides, des rapporteurs stressés, fatigués ou désintéressés de l'audience une fois leur rapport effectué. Quelques rares observateurs mentionnent un manque de partialité dans le rapport, où la neutralité est pourtant la norme. À une reprise, le rapporteur avait par exemple parlé de « souffrances exagérées » d'un requérant. À une autre occasion, le rapport d'observation mentionnait l'impression que le rapporteur apportait un soutien implicite à la décision de l'OFPRA. Finalement, un observateur a remarqué une légère insistance sur les incohérences procédurales de l'affaire qui laissait entendre, selon lui, un certain scepticisme du rapporteur envers le requérant.

L'interprète

Les interprètes jouent également un rôle fondamental. Leur rôle ne s'arrête pas à la simple interprétation des propos comme ont pu le remarquer les observateurs. Les interprètes rassurent les requérants, éclairent les incompréhensions, assurent la médiation entre la formation de jugement et le requérant et permettent en ce sens un meilleur déroulement de l'audience.

« La seule chose que l'interprète ne faisait pas, c'était d'informer les juges des questions supplémentaires qu'il posait au requérant afin de mieux comprendre. Les juges avaient l'air embêtés par ces questions additionnelles et le temps nécessaire pour traduire les propos. Pourtant, selon moi, il semblait que l'intention première de l'interprète était d'éclairer le plus possible le récit par souci d'exactitude » .

« L'interprète essaye d'obtenir des réponses précises, de comprendre le récit. Il pose des questions non demandées par le juge ».

« L'interprète transmet les propos du requérant en phrases concises et claires, même quand le requérant n'est pas très clair ».

« Parfois il semblerait que l'interprète fait l'effort de vraiment expliquer les questions au requérant et traduit l'implicite : elle semble comprendre les informations que les juges veulent et le fait comprendre au requérant ».

« L'interprète était parfois impatient lorsque les juges semblaient ennuyés ».

« Lorsque le requérant cherche à ajouter des détails alors que l'interprète traduit, il l'arrête. Il arrête aussi parfois le requérant quand il dérive de la question ou donne trop d'informations ».

« L'interprète était stressé à cause des tensions entre le requérant et le président ».

« L'interprète semble très fatigué, il demande une pause à la fin de l'audience ».

« Le requérant interrompait l'interprète et se mettait en colère contre lui. L'interprète dit « laissez-moi traduire » puis « ne me répondez pas, je ne fais que traduire ! » »

« L'interprète était parfois impatiente et frustrée quand le requérant ne répondait pas bien à une question ».

« L'interprète est précis dans le choix des mots lorsqu'il s'adresse aux juges, mais utilise un vocabulaire très informel quand il parle au requérant. Il prend la liberté d'interpréter les mots des juges d'une certaine manière pour expliquer au requérant ce que les juges attendent de lui ».

« Parfois, l'interprète semble faire des réponses beaucoup plus courtes que celles données par le requérant ».

« L'interprète traduit phrase par phrase en coupant le requérant dans ses déclarations, ce qui était frustrant pour les juges et le requérant ».

« L'interprète imite le ton du requérant lorsqu'il traduit ses propos, prend des notes, utilise ses mains, est honnête avec les juges quand il n'arrive pas à faire une traduction parfaite ».

« L'interprète imite les gestes des juges ou du requérant, interprète aussi les émotions des uns et des autres ».

« À un moment donné, l'interprète a remarqué que le requérant ne comprenait pas une question et il a demandé au juge s'il pouvait clarifier la question en mentionnant les plates-formes de médias sociaux concernées par la question ».

« L'interprète prend des notes, traduit chaque mot, chaque nuance ».

« L'interprète se rapproche pour mieux entendre le requérant ».

« À un moment, l'interprète demande s'il peut passer à un autre dialecte que le requérant comprend mieux ».

« L'interprète imite les gestes des juges ou du requérant lorsqu'il pose une question ou répond à une question. Il traduit des phrases exactes, avec l'intention et le langage corporel du requérant. Il imite le ton sévère et autoritaire des juges en posant les questions ».

« Même quand les juges essayent de l'interrompre, l'interprète continue de traduire tout ce que le requérant dit ».

« L'interprète essaye de réconforter la requérante quand celle-ci pleure et l'encourage à parler des violences subies ».

« L'interprète regarde le requérant dans les yeux, il semble apaiser le requérant. »

« L'interprète traduit les paroles du rapporteur de façon plus condensée et moins précise sans altérer la substance ».

« L'interprète fait parfois face à des difficultés à comprendre le requérant du fait de son accent colombien, l'interprète étant espagnole ».

« L'interprète n'arrivait pas à traduire les aspects techniques des activités de l'entreprise du requérant ».

« L'interprète dit à un moment ne pas comprendre le requérant ».

« L'interprète rencontre des problèmes de traduction de termes politiques et juridiques : « mise en demeure », « sénateur », etc. ».

« L'interprète semblait avoir du mal à comprendre tout ce que disait le requérant, peut-être à cause du bruit provenant de la zone d'où le requérant faisait la visioconférence ou à cause du stress croissant du requérant ».

« L'interprète est très bref, il semble perdu dans son interprétation. L'avocat semble douter de la qualité de l'interprétation ».

« L'interprète a rencontré quelques difficultés pour combler les lacunes de communication et a semblé avoir du mal à faire comprendre au demandeur l'importance de l'exactitude dans ses réponses aux questions du juge. »

L'avocat

Au-delà de son rôle strictement juridique, l'avocat peut jouer une fonction d'accompagnement et de soutien du requérant.

« L'avocat essaye de calmer la requérante, en mettant sa main sur son épaule, la rassurant, lui donnant un mouchoir, il était très réceptif ».

L'avocat intervient parfois en réaction ou lors de sa plaidoirie lorsque le comportement ou les propos des acteurs de la Cour sont susceptibles de nuire à son client. Il lui appartient par exemple de relever les éventuelles atteintes aux principes du contradictoire et de l'impartialité.

« L'avocat exprime un doute fort concernant les capacités de l'interprète ».

« L'avocat réprimande l'interprète car il prend trop de temps et pose des questions sans y être autorisé ».

« Quand le rapporteur dit que les souffrances du requérant sont exagérées, l'avocat rit avec dédain. Il aborde ensuite ce point dans sa plaidoirie en rappelant que le rôle de rapporteur ne permet pas de tels commentaires ».

Les observateurs notent tout de même un manque d'attention lors de l'audience pour certains avocats.

« L'avocat fait des recherches sur internet ».

« Durant l'audience, l'avocat semblait avoir quelque chose de plus important à faire, il est distrait ».

« L'avocat est attentif mais regarde son téléphone de temps en temps ».

« L'avocat regarde l'heure, ne prête pas attention, regarde ses mails ».

« L'avocat envoie des messages sur son téléphone. Il est sur son ordinateur tout le long sauf au moment de la plaidoirie ».

« L'avocat est sur son téléphone pendant les questions. Il agit comme s'il n'était pas présent ».

« L'avocat est parti directement dès que l'audience est finie sans regarder le requérant ».

« L'avocat semble très désintéressé, il ne fait pas attention à son client ».

« L'avocat effectue une brève plaidoirie, avec peu d'entrain, ne semble pas très convaincu quant à l'histoire de son client ».

« L'avocat n'avait pas l'air préparé et était redondant dans sa plaidoirie ».

« L'avocat ne regarde pas une fois le requérant, mais regarde un écran vide dans un coin de la salle pendant toute l'audience ».

« L'avocat ne montre pas d'empathie particulière, il semble douter de l'histoire lui-même. »

« L'avocat n'est pas très professionnel, il est pressé, ne semble pas bien connaître l'affaire, ne semble pas très investi ».

« Le manque de confiance de l'avocat dans l'affaire était tangible dans son discours ».

« La plaidoirie de l'avocat était courte, il n'a pas montré énormément d'investissement ».

« L'avocat ne prend pas le dossier sérieusement, il est peu professionnel. Il est relax, il semble ne pas se soucier du cas ».

« Assis à distance de sa cliente, l'avocat ne semble pas l'écouter, ne lui parle pas quand elle pleure, ne montre pas d'empathie. Visiblement l'affaire ne l'intéressait pas beaucoup ».

À une occasion, l'avocat a même donné raison aux doutes du président d'audience, au lieu de défendre son client en toutes circonstances.

« L'avocat dit qu'il est d'accord avec tout ce qu'a dit le juge ».

Finalement, les observateurs ont été surpris par le ton de certaines plaidoiries, qui utilisaient un vocabulaire familier et faisaient des blagues ou des remarques parfois questionnables.

« L'avocat parle de manière peu traditionnelle et peu formelle "le monsieur il a..." ».

« L'avocat fait des commentaires, des blagues non nécessaires et presque inappropriées dans la plaidoirie: "Ça ferait un bon film" ».

« L'avocat fait des blagues sur Gérard Depardieu et la politique ouzbèke ».

« L'avocat dit de son client "ce n'est pas quelqu'un qui est dégourdi et qui pourrait retomber sur ses pattes s'il retournait en Afghanistan" ».

« L'avocat utilise vocabulaire familier, l'ironie et un ton moqueur envers l'OFPRA et les questions des juges, très informel ».

« L'avocat fait des blagues inappropriées ».

« L'avocat justifie le manque de réponses en disant de son client analphabète qu'"il ne devrait pas être pénalisé par la limitation de ses capacités mentales" ».

« Revenant sur la question de ce que le requérant pense de l'adultère, l'avocat dit avec un rire gras : "il ne dit pas qu'il faut lui couper la tête ! " ».

Les requérants

Lors de l'audience, le comportement des requérants est observé par les acteurs de la Cour. L'élément le plus fréquent dans les observations des requérants est le découragement qui semble les toucher lors de l'audience, il en ressort pour certains requérants un sentiment d'angoisse et de désespoir.

« Le requérant s'étrangle et pleure presque quand il parle de sa sœur et de sa mère ».

« À un moment donné, le requérant s'est montré très agité et s'est levé pour essayer de soulever ses vêtements afin de montrer les endroits où il avait été blessé lors d'une agression ; on lui a demandé de se rasseoir ».

« Le requérant est frustré et en colère quand il est fait mention du viol de sa femme ».

« Le requérant pleure par moments quand on parle de la violence subie ».

« Le requérant est submergé par l'émotion et se met à pleurer de manière incontrôlable ».

« Le requérant appelle sa mère, lève les mains vers le ciel en priant Dieu, se recroqueville en boule et tombe presque de sa chaise. On peut voir dans ses yeux qu'il sait que son monde s'écroule et qu'il perd espoir. Le requérant n'arrête pas de faire des gestes vers son cœur comme si quelque chose ne va pas médicalement ».

« Le requérant a été autorisé à exprimer ses émotions, on lui a même donné de l'eau et des mouchoirs quand il était émotif. Son fils a également été autorisé à le réconforter à certains moments ».

« Le requérant a parlé avec émotion, ce qui a rendu son histoire plus réelle et a montré au public une représentation physique de la peur qu'il avait ».

Ces débordements d'émotions peuvent être difficiles à gérer pour les acteurs de l'audience qui ne sont pas nécessairement formés sur ces aspects :

« Le requérant semble souffrir de stress post-traumatique ».

« Le requérant sort un flacon de pilules pour montrer qu'il était mentalement stressé ».

« Le requérant est vague du fait de sa maladie, il a de grosses difficultés à parler ».

« Le requérant dit à plusieurs reprises qu'il est malade ou nerveux. Les cris dans le couloir augmentent encore son stress ».

« Le requérant semblait nerveux et montrait des signes de traumatisme ».

« Mention du requérant de ses envies de suicide ».

« Il y a un manque de compréhension chez les juges de l'expérience psychologique des victimes de torture, dont les blessures ne sont pas toujours visibles et qui ne font plus confiance aux figures d'autorité. Nous avons entendu un juge qui présidait une affaire dire que "le syndrome de stress post-traumatique est une excuse bidon ». Il a déclaré que cette excuse était trop souvent utilisée et qu'il ne faisait pas confiance à quelqu'un qui l'utilisait comme défense lors d'une audience ».

À deux reprises lors des observations d'audience, les requérants ne se sont pas présentés et l'audience s'est déroulée sans leur présence. Les audiences ont donc été très courtes (14,5 minutes en moyenne). Lors de la première, le président a déclaré que l'audience devait être rapide comme le requérant n'était pas là, mais que les mérites de l'affaire devaient tout de même être considérés. Le rapporteur n'a pas lu son rapport mais l'avocat a tout de même plaidé. Le président est ensuite passé directement aux conclusions. L'avocat a précisé aux observateurs en dehors de l'audience qu'il était presque impossible d'obtenir l'asile in absentia. Le président de la seconde audience était pressé, avait hâte d'en finir, il a affirmé en début d'audience après avoir appris que le requérant était absent et que sa demande était peu étayée « que c'est bien, ça ira vite car il faut que j'aille

manger avec ma fille ». Il a exprimé clairement que le requérant ne remplissait pas les conditions pour avoir le statut de réfugié. Il était moqueur, frustré, pressé, il soupirait beaucoup. Il a demandé au rapporteur de ne pas rappeler les faits.

L'expertise culturelle

Le contentieux de l'asile repose sur une approche à la fois juridique et géopolitique, nécessitant une connaissance approfondie des pays d'origine des requérants ainsi que de leurs dynamiques sociopolitiques et culturelles. L'un des principaux défis réside dans l'identification des acteurs en charge d'apporter cette expertise. Contrairement à d'autres juridictions où des experts peuvent être sollicités pour éclairer le juge sur des éléments techniques ou contextuels, il n'existe pas, en matière d'asile, de figure institutionnalisée dont la mission consisterait à fournir une analyse culturelle approfondie. En principe, les juges de la CNDA sont censés s'appuyer sur leur formation et leurs propres recherches pour appréhender ces enjeux. Toutefois, la diversité des situations et la complexité des contextes géopolitiques rendent cette exigence difficile à satisfaire de manière homogène.

> « Les juges connaissaient le contexte mais uniquement de manière globale, et ils simplifiaient une réalité complexe, par exemple sur l'ethnie des persécuteurs ou sur l'actualité des craintes ».

> « Le requérant se faisait reprocher l'incohérence de son histoire mais l'interprète est intervenu. L'interprète a précisé qu'en bengali, quelqu'un qui est comme le frère d'une mère est appelé « mama », ce qui se traduit en français par « oncle maternel », ce qui n'a pas la même signification ».

> « Le président a posé des questions sur l'arène politique congolaise, y compris sur des éléments que la requérante n'a peut-être pas eus en raison de son faible niveau d'éducation, comme l'a expliqué le rapporteur. Il a par exemple posé une question sur la personnalité politique Adolphe Muzito. L'avocat a donné après coup quelques éléments de contextualisation, par exemple sur la détention arbitraire ».

L'absence ou l'insuffisance d'expertise culturelle en audience pose un défi majeur dans le contentieux de l'asile, notamment lorsque les juges s'appuient essentiellement sur des rapports géopolitiques qui peuvent être légèrement obsolètes ou trop éloignés de la réalité quotidienne des pays concernés. Cette distance entre les sources utilisées par les magistrats et l'expérience vécue des requérants peut mener à une évaluation biaisée ou incomplète des situations de persécution.

> « Il n'y avait pas d'expertise culturelle. La présidente n'a cessé d'insister sur le fait que la violence en Colombie avait pris fin et que la mort du frère n'était pas pertinente parce qu'elle remontait à 20 ans. Elle ne semblait pas savoir ni ne voulait entendre qu'il y avait encore de la violence en Colombie ».

Les juges ont parfois également du mal à appréhender l'existence de systèmes (politiques, juridiques, ou autres) différents des systèmes français, la méconnaissance des structures institutionnelles locales conduisant à des incompréhensions.

> « Les juges ont fait preuve de tentatives authentiques de comprendre les différences culturelles et judiciaires du système sri-lankais, mais ont fait face au souci de la bonne transposition de dispositifs français comme le commissariat dans le système policier

> sri-lankais. Il y a également eu quelques problèmes de traduction des termes politiques et juridiques. Les juges ont continué à utiliser des termes juridiques complexes que l'interprète avait du mal à comprendre ».

L'absence de familiarité des juges avec ces réalités peut mener à des questions inappropriées ou basées sur des présupposés erronés :

> « Les juges n'étaient absolument pas au courant du fonctionnement du système de conscription militaire. Des questions telles que « Pourquoi vous ont-ils choisi ? » sont incorrectes et montrent un manque d'expertise culturelle ».

En définitive, le manque d'expertise culturelle en audience tend souvent à désavantager les requérants. Une mauvaise compréhension des contextes sociopolitiques et des structures administratives étrangères peut générer de la confusion ou de la méfiance, au détriment de la crédibilité du demandeur d'asile.

> « Le manque d'expertise et de compréhension culturelles des juges et du président était très apparent, ce qui a souvent entraîné une certaine confusion ou de la méfiance »

Conclusion

La justice ne doit pas seulement être rendue, mais aussi être perçue comme telle. Comment, dès lors, les audiences sont-elles perçues par le public ? Les dynamiques analysées dans les sections précédentes trouvent un prolongement dans le déroulement des audiences, où les tensions structurelles du système se manifestent et participent à la construction de la décision relative aux demandeurs d'asile, tout en façonnant la manière dont celle-ci est perçue par son public. Si la crise sanitaire a entraîné la fermeture des salles d'audience au public, modifiant les modalités de sa présence au sein de la CNDA, une fréquentation particulièrement faible est observée depuis leur réouverture. Ce phénomène est également renforcé par la mise en place de procédures de sécurité accrues. Les étudiants ayant mené des observations dans le cadre de ce rapport indiquent ainsi avoir fréquemment été les seuls membres du public présents lors des audiences auxquelles ils ont assisté. Le public occupe une position singulière dans la salle d'audience. Sa présence permet de documenter le déroulement des audiences et de rendre visibles les dynamiques relationnelles qui structurent les interactions entre les acteurs. Les observations recueillies font apparaître, d'une part, des formes d'intrusion ou de manque de sensibilité dans certaines questions posées par les juges, ainsi que des prises de liberté de la part des interprètes et un engagement inégal des avocats, oscillant entre soutien actif au requérant et désintéressement manifeste. D'autre part, elles rendent perceptibles les affects qui traversent les demandeurs d'asile, notamment l'angoisse, la fatigue émotionnelle et le découragement.
Sans intervenir directement dans le cours des audiences, le public participe néanmoins à leur mise en scène et exerce une forme de pression symbolique sur les acteurs, certains allant jusqu'à modifier leur comportement lorsqu'ils se savent observés. La faible présence du public interroge ainsi non seulement les conditions effectives de la publicité des audiences, mais aussi les modalités de contrôle et de production de la justice au sein de la cour de l'asile.

Après cette plongée ethnographique dans la salle d'audience de la CNDA, il convient de se tourner vers le contexte dans lequel elle opère, à commencer, dans le chapitre suivant, par la manière dont le discours de crise est devenu un cadre ordinaire de l'action bureaucratique au sein de la Cour.

CHAPITRE 3. MISE EN CRISE ET RATIONALISATION BUREAUCRATIQUE A LA CNDA

Ce chapitre s'intéresse au fonctionnement pratique de la CNDA, en tant qu'il est produit par la mise en crise de cette institution mais aussi en tant qu'il participe à construire cette crise. On se penchera donc sur le discours de fabrique de la crise – aux acteurs qui le mettent en avant et à leurs manières de le construire, au niveau institutionnel comme chez les agents de la Cour –, sur les dispositifs mis en place pour faire face à cet état de crise et qui le font par-là exister dans l'action ordinaire, sur le processus de normalisation de cet état de crise, et sur les formes de (dé)régulation qui accompagnent cette labellisation[494]. Nous souhaitons donc montrer la manière dont le discours de crise devient un cadre ordinaire de l'action bureaucratique[495], et dont, au quotidien à travers l'activité pratique, il s'entretient et s'institutionnalise. Le discours de crise est en effet à la fois une injonction à l'adaptation de l'institution et une partie intégrante de la routine interne de l'institution. Cette vision de la mise en crise comme étant articulée dans le cadre ordinaire de l'activité de la Cour permet alors de replacer l'analyse dans un contexte plus large : à la CNDA, une dynamique de modernisation de la juridiction est à l'œuvre, qui s'inscrit dans un mouvement de rationalisation des institutions judiciaires autour de deux exigences de « bonne justice » et de « bonne gestion »[496]. La mise en crise de la CNDA est alors à étudier en ce qu'elle catalyse ce mouvement plus global[497].

Nous chercherons donc dans ce chapitre à répondre à la question suivante : en quoi la mise en crise du traitement des demandes d'asile contribue-t-elle à accentuer, à la CNDA, un processus de modernisation de la juridiction s'inscrivant dans un impératif plus large de rationalisation des institutions judiciaires ?

Nous verrons que la CNDA fonctionne selon une « routine de crise », qui se traduit par une organisation du travail et une politique de l'emploi indexées sur les fluctuations de la demande d'asile. Cette routine de crise s'inscrit dans un processus plus global de rationalisation juridique et gestionnaire des institutions judiciaires, et fonctionne comme un « accélérateur de pratiques »[498] en accentuant cette dynamique au sein de la juridiction.

À la Cour nationale du droit d'asile, une routine de crise

Du fait de la mise en crise du traitement des demandes d'asile, la CNDA fonctionne selon une routine de crise : son fonctionnement habituel est de faire face à des situations jugées par essence imprévisibles et volatiles. Cette routine de crise se traduit par l'indexation de son organisation du travail et de sa politique de l'emploi sur les fluctuations de la demande d'asile.

494 Sara Angeli Aguiton, Lydie Cabane, Lise Cornilleau, « Politiques de la "mise en crise" », *op. cit.*
495 Lola Avril, Samuel Faure, Vincent Lebrou, *C'est la* crise, *op. cit.*, p.32.
496 Antoine Vauchez, Laurent Willemez, *La Justice face à ses réformateurs, 1980-2006 : entreprises de modernisation et logiques de résistances*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.
497 Agathe Piquet, « Crises et réputation. Les effets différenciés des attentats sur l'action européenne de lutte contre le terrorisme », *in* Lola Avril, Samuel Faure, Vincent Lebrou, *C'est la* crise, *op. cit.*, p. 182.
498 *Ibid.*

La mise en crise de la Cour nationale du droit d'asile

La loi du 26 janvier 2024 « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », dite loi Darmanin, a modifié en profondeur le fonctionnement de la CNDA. Au lieu d'être jugées devant une formation collégiale, les affaires sont désormais en principe examinées par un juge unique, sauf si le président de la formation de jugement ou de la juridiction estime que celles-ci « pose[nt] une question qui […] justifie » l'inscription ou le renvoi en collégiale[499]. La loi déconcentre également la juridiction en ouvrant la possibilité de créer des chambres territoriales[500]. Cette évolution de l'organisation du processus judiciaire de la Cour n'est que la dernière en date d'une longue liste : depuis 1980, plusieurs dizaines de lois ont visé à réformer la politique migratoire française. Alors que l'opinion publique est – et présentée comme étant – de plus en plus hostile à l'immigration[501], l'enjeu est, pour le gouvernement, de « passer d'une immigration subie à une immigration choisie »[502].

Cette vision de l'immigration s'accompagne d'une exhortation continue à la réforme de l'offre d'asile. L'asile est en effet pleinement intégré à la politique migratoire du gouvernement, qui est notamment décomposée en « politique d'immigration, d'asile et d'intégration » par le ministère de l'Intérieur[503]. Dans un contexte d'européanisation des politiques de migration et d'asile[504], le même lien est fait entre ces deux domaines au niveau de l'Union européenne, comme le montre l'intitulé du « Pacte sur la migration et l'asile » adopté par le Conseil de l'Union européenne au printemps 2024[505]. Les discours portant sur la CNDA reflètent cette connexité : cette juridiction est jugée dans les médias comme « étant au cœur de la stratégie migratoire du gouvernement » français[506]. Cette équation entre migration et asile alimente l'idée d'une « panique morale »[507] permanente, face à laquelle la justice d'asile serait elle-même en crise et en besoin permanent de réforme.

Si l'idée que l'Europe et la France vivent une « crise migratoire » est devenue usuelle à la fois dans les médias et les publications scientifiques[508], le terme même de crise est rarement employé pour décrire le fonctionnement de la CNDA, que ce soit dans les discours institutionnels ou par les acteurs sur le terrain. Le dernier rapport parlementaire portant sur la juridiction, publié en 2024,

---

499 *Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* (J.O. 27 janvier 2024). Art. L. 131-7.
500 *Ibid.,* Art. L. 131-3.
501 Isabelle Rigoni, « The myth of a migration crisis in France: Transformations of public actions and solidarist actions », *in* Cecilia Menjívar, Marie Ruiz, Immanuel Ness (dir.), *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 952.
502 Marie-Hélène des Esgaulx, *Rapport d'information relatif au suivi des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile*. Assemblée nationale, 2006. En ligne [https://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3012.asp [consulté le 15 février 2025], p. 6.
503 Ministère de l'Intérieur, *Présentation de la loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration*. En ligne [https://www.interieur.gouv.fr/actualites/actualites-du-ministere/presentation-de-loi-pour-controler-limmigration-et-ameliorer] (consulté le 15 février 2025).
504 Cécile Cantat, Antoine Pécoud, Hélène Thiollet, « Migration as Crisis », *op. cit.*
505 Commission européenne, *Pacte sur la migration et l'asile*, 2024. En ligne [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_fr] (consulté le 15 février 2025).
506 *Mathieu Hérondart nommé président de la Cour nationale du droit d'asile*, 2022. En ligne [https://www.lefigaro.fr/flash-actu/mathieu-herondart-nomme-president-de-la-cour-nationale-du-droit-d-asile-20220621] (consulté le 15 février 2025).
507 Stanley Cohen, *Folk Devils and Moral Panics*, Londres, Routledge, 2011.
508 Isabelle Rigoni, « The myth of a migration crisis in France », *op. cit.*

n'utilise la formule que pour décrire l'impact de la « crise sanitaire » sur le fonctionnement de la Cour[509]. De même, lors des deux semaines d'observations réalisées par une des membres de l'équipe à la CNDA, le terme n'a été employé qu'une seule fois : alors que l'enquêtrice déjeune avec une rapporteure, celle-ci lui pose des questions quant au projet de recherche dans le cadre duquel ces observations s'inscrivent. La chercheuse détaille alors l'inscription de la démarche d'enquête dans une réflexion sur la crise de la justice d'asile. La rapporteure répond alors : « mais est-ce que le terme même de crise est pas discutable… »[510]. La seule occurrence du terme a non seulement été due à l'enquêtrice elle-même, mais a aussi donné lieu à une remise en question de ce prisme d'analyse. Les acteurs de terrain de la juridiction ne semblent donc pas juger la notion de crise opérante dans la description du cadre de leur activité.

Si le terme de crise lui-même n'est que peu employé, il reste sans conteste que les discours portant sur la CNDA, en particulier les discours institutionnels, s'inscrivent dans un imaginaire de crise. Cette juridiction est en effet présentée comme une institution qui doit s'adapter de manière récurrente à des chocs exogènes imprévisibles. Le récent rapport parlementaire portant sur la Cour présente cette idée de manière explicite : celui-ci écrit que « la CNDA occupe une place particulière dans notre système judiciaire car elle est sans cesse tiraillée par les exigences de maîtrise des flux migratoires au niveau national et européen, dans un contexte budgétaire toujours plus contraint et face à une situation géopolitique en perpétuelle évolution. L'activité de la Cour est en effet entièrement tributaire des chaos du monde et ne dispose dès lors pas de pouvoir d'autorégulation de ses flux d'entrées contentieuses »[511]. En décrivant les demandes d'asile comme des « flux », que ce soit à un niveau global – « flux migratoires » – ou dans le cas de la juridiction en particulier – « flux d'entrées contentieuses » –, cet extrait véhicule une impression de submersion de la CNDA, et s'inscrit en cela dans le champ lexical fréquemment employé par les acteurs politiques et médiatiques au sujet de la migration[512].

Les discours institutionnels portant sur la CNDA expliquent notamment cette submersion par le contexte géopolitique. L'activité de la Cour est en effet expliquée comme découlant, de manière automatique et imprévisible, de l'augmentation de la demande d'asile, et donc des « flux migratoires » mondiaux. Un rapport parlementaire de 2012 stipule ainsi que « l'examen de l'évolution des demandes d'asile en provenance des principaux pays d'origine permet de constater qu'il est extrêmement difficile de prévoir, ne serait-ce que d'une année sur l'autre, quelle sera l'évolution du nombre de demandeurs d'asile »[513]. La CNDA est ainsi présentée comme étant par essence vouée à s'adapter à ces évolutions incessantes. L'autre facteur majeur qui est présenté dans ces rapports institutionnels rejoint cette même idée : le taux de recours des décisions de rejet des demandes d'asile par l'OFPRA est lui aussi jugé impossible à prévoir. Dans le même rapport parlementaire, il est par exemple indiqué qu' « en 2009, le taux de recours contre les décisions de

[509] Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile : une juridiction qui s'adapte sans cesse aux « chaos du monde »*, Sénat, 2024. En ligne [https://www.senat.fr/rap/r23-604/r23-604.html] (consulté le 15 février 2025), p. 15.
[510] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[511] Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 15.
[512] Isabelle Rigoni, « The myth of a migration crisis in France », *op. cit.*
[513] Jean-Yves Leconte, Christophe-André Frassa, *Droit d'asile : conjuguer efficacité et respect des droits*, Sénat, 2012, En ligne [https://www.senat.fr/rap/r12-130/r12-130.html] (consulté le 15 février 2025).

rejet de l'OFPRA a atteint 81 %. Ce taux de recours est considérable. Il explique l'importante charge de travail pesant sur la CNDA »[514].

Dans les deux cas, les difficultés de la CNDA à maintenir des délais de jugement « raisonnables »[515] – indicateur phare de l'efficacité d'une juridiction – sont donc expliquées par des facteurs exogènes à la sphère politique, qui débordent le cadre ordinaire de l'action bureaucratique. La présentation de ces chocs exogènes comme des éléments ayant un impact mécanique sur la juridiction accentue encore cette dépolitisation[516]. Ce rapport parlementaire de 2012 explique par exemple qu'« à capacité de jugement égale, l'augmentation du nombre des recours entraînera mécaniquement une augmentation du délai moyen de traitement des dossiers, davantage d'affaires devant rester en stock »[517]. Même si le terme de crise lui-même n'est ici pas employé, l'accent mis sur la volatilité de la situation et l'exogénéité de son origine inscrivent donc bien ces discours dans l'horizon réflexif du vocable de crise.

Le fait que la CNDA soit présentée comme étant vouée, par son objet même, à faire face à ces chocs exogènes à répétition, invalide cependant l'idée même de crise[518]. Pour les acteurs institutionnels examinant l'activité de cette juridiction, comme pour les agents faisant fonctionner la Cour au quotidien, le fait qu'il y ait une nécessité d'adaptation constante à des facteurs exogènes n'est pas envisagée comme improbable ou exceptionnelle, mais constitue le cadre habituel de l'action. L'histoire de la CNDA telle qu'elle est relatée sur le site internet de la juridiction en témoigne bien. On y trouve en effet des éléments de langage attestant d'un discours de crise : à partir de la « première crise » dans les années 1980, l'activité de la Cour y est décrite comme étant non seulement « soutenue » mais également comme devant faire face à un « engorgement », à des demandes d'une « ampleur nouvelle » qui atteignent plusieurs fois des « pics historiques », allant jusqu'à l'emploi du terme d' « explosion des recours »[519]. Le caractère récurrent de ces moments de crise – depuis 1979, la CNDA n'aurait pas connu de période « stable » –, et surtout la mention que la juridiction est dans une posture d'« adaptation permanente aux flux et reflux des demandes »[520], montre cependant bien que ce qui est présenté ici est envisagé comme étant le fonctionnement habituel de la Cour.

Les mesures exceptionnelles prises à la CNDA pour tenter de contenir les présumées explosions du nombre de recours à traiter semblent donc avoir été normalisées progressivement. En cela, ce phénomène s'inscrit dans la dynamique de pensée plus large qui assimile la migration à une crise[521]. Le terme de contentieux de masse, utilisé pour décrire les dossiers traités à la CNDA, illustre d'ailleurs très bien cette normalisation d'une situation envisagée comme une crise : ce vocable désigne en effet communément les contentieux qui présentent, sur le temps long, une masse jugée exceptionnelle de dossiers à traiter. La distinction entre phénomènes critiques et état

514 *Ibid.*
515 *Ibid.*
516 Lola Avril, Samuel Faure, Vincent Lebrou, *C'est la* crise, *op. cit.*, p.18..
517 Jean-Yves Leconte, Christophe-André Frassa, *Droit d'asile*, *op. cit.*
518 Sara Angeli Aguiton, Lydie Cabane, Lise Cornilleau, « Politiques de la "mise en crise" », *op. cit.*
519 Cour nationale du droit d'asile, « Histoire de la cour », *op. cit.*
520 *Ibid.*
521 Cécile Cantat, Antoine Pécoud, Hélène Thiollet, « Migration as Crisis », *op. cit.*

ordinaire du fonctionnement de la CNDA semble donc bien être gommée[522]. C'est ainsi une logique de routine de crise qui structure l'activité des professionnels et intermédiaires du droit à la Cour[523] : s'il y a bien mise en crise de l'action de la CNDA, les pratiques et les instruments qui en découlent[524] sont envisagés, dans les discours institutionnels, comme le fonctionnement routinier de cette juridiction, et le fait de devoir faire face à une situation par essence imprévisible et volatile est normalisé. Cette logique de routine de crise se retrouve alors dans l'organisation du travail de la CNDA, et impacte notamment la politique de l'emploi de la juridiction, en l'amenant à être indexée sur les fluctuations de la demande d'asile.

L'indexation de l'organisation du travail et de la politique de l'emploi sur les fluctuations de la demande d'asile

> Quand je suis arrivé ici, on était à peu près 150, je dirais, ouais à peu près 150. Et là aujourd'hui, on est plus de... ben en gros, on doit être à peu près 300, quoi. Donc ouais, après, ça a vraiment doublé. […] La Cour est en train de devenir une énorme, une énorme machine... […] à l'époque, tout le monde, clairement tout le monde se connaissait à la Cour, plus ou moins tout le monde, de vue, mais là maintenant c'est hallucinant, tu passes ton temps à croiser des gens, tu sais même pas si ils travaillent ici... Enfin voilà tu te balades dans les salles d'audience... tu reconnais pas les gens, tu as jamais vu leur nom, tu les aurais croisés dans la rue, dans le métro, tu aurais jamais su qu'ils travaillaient avec toi quoi. Donc voilà, donc... Enfin accroissement vraiment exponentiel du personnel, donc ce qui est vrai pour les rapporteurs est bien évidemment vrai bah pour tous les services, pour le secrétariat, pour le greffe, pour le service central d'enrôlement, et puis bah pour les formations de jugement... Là fatalement donc bah qui dit plus d'affaires dit... bah voilà, plus d'assesseurs, plus de présidents... et donc tant et si bien que bah le problème, c'est que est arrivé un moment où on ne savait plus où mettre les audiences, en fait (rire) ! [525]

Paul, rapporteur à la CNDA depuis plusieurs années au moment de cet entretien, présente ici ce qu'il considère être une évolution majeure de la juridiction durant ce laps de temps : son agrandissement. Lors des entretiens avec d'autres acteurs de la Cour d'ancienneté semblable, la même perspective est souvent revenue dans les échanges.

Selon l'historique officiel de la Cour, ces agrandissements progressifs sont tributaires des niveaux de la demande d'asile[526]. On peut par exemple y lire que dans les années 1980, « l'inexorable essor des demandes, notamment en provenance du Sri Lanka, du Zaïre et de la Turquie, impose à nouveau l'octroi de moyens supplémentaires »[527]. Composée de trois membres seulement lors de sa création en 1953, la CNDA compte aujourd'hui vingt-trois chambres comprenant chacune

[522] Sara Angeli Aguiton, Lydie Cabane, Lise Cornilleau, « Politiques de la "mise en crise" », *op. cit.*
[523] Jérôme Pélisse, « Gérer les risques par le droit: articulation et intermédiation dans les laboratoires de nanosciences en France et aux États-Unis », *Droit et société*, 96, 2, 2017, pp. 321-336.
[524] Sara Angeli Aguiton, Lydie Cabane, Lise Cornilleau, « Politiques de la "mise en crise" », *op. cit.* ; Antoine Mégie, Antoine Vauchez, « Introduction : crise, crises et crisologie européenne », *Politique européenne*, 44, 2, 2014, pp. 8-22.
[525] Paul, rapporteur, 2020.
[526] Cour nationale du droit d'asile, « Histoire de la cour », *op. cit.*
[527] *Ibid.*

plus de vingt personnes, auxquelles s'ajoute le personnel des services support. En décembre 2024, 643 agents permanents travaillaient ainsi à la Cour, et 498 magistrats et assesseurs vacataires siégeaient au sein des formations de jugement[528]. C'est que l'embauche de personnel supplémentaire (notamment rapporteurs et secrétaires) constitue la voie principale utilisée à la CNDA pour faire face aux hauts niveaux de recours à traiter : selon un rapport parlementaire de 2012, « face à l'augmentation massive du nombre de recours qu'elle a eu à traiter au cours des dix dernières années [2002-2012], [la CNDA] a apporté une réponse essentiellement fondée sur un accroissement des moyens humains à sa disposition »[529].

Ces embauches se sont en effet faites par vagues, aux périodes de forte hausse des recours. L'historique de la Cour mentionne notamment deux moments d'agrandissement massif de la juridiction, en 1990 et en 2004, qui font directement suite à des « pics historiques » de la demande d'asile[530]. En 2004, ce sont même 125 contractuels qui ont été recrutés en quatre mois[531]. Entre 2010 et 2011, autre période d'embauches importantes, le nombre de rapporteurs de la juridiction a doublé, passant de 70 à 135[532]. Mais ces « moyens exceptionnels », pour reprendre le terme utilisé par Marie-Hélène des Esgaulx, députée et rapporteuse d'une étude sur la CNDA en 2006 pour l'Assemblée nationale, ne sont pas pérennes : ces agents sont très majoritairement recrutés en contrats à durée déterminée (CDD). Généralement d'une durée de trois ou deux ans, ceux-ci ont pu être abaissés à un an lors de ces périodes de recrutement les plus importantes, par exemple en 2004[533], ou en 2018 à la suite de l'augmentation de la demande d'asile en France en 2015 et 2016[534]. Lorsque le but de ces embauches est atteint – faire baisser le nombre de dossiers en stock et donc les délais de jugement qui avaient augmenté –, une partie seulement de ces contrats précaires est reconduite. Dès 1992, par exemple, une grande partie des postes créés en 1990 ont été supprimés[535]. Si certains contractuels ont été titularisés par le biais de concours internes à partir de la seconde moitié des années 2010[536], et que d'autres se voient offrir des CDI au terme de leurs six années de CDD, ces pérennisations sont également indexées sur la demande d'asile. Les concours internes de titularisation ont ainsi été organisés de manière erratique. Les CDI ne sont pas accordés d'office, comme l'indique un président de chambre : « on peut basculer sur des CDI, mais ça dépend aussi de la politique générale. […] Il y a des moments où il n'y a plus de CDI parce que si le nombre de dossiers baisse trop, on n'a pas besoin de faire des chambres [c'est-à-dire de créer de nouvelles chambres] donc on ne renouvelle pas »[537].

La CNDA fonctionne ainsi, de manière habituelle, avec une proportion importante de contractuels : ces derniers représentaient 49 % des effectifs de la juridiction en décembre 2023[538],

528 Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2024,* p.50
529 Jean-Yves Leconte, Christophe-André Frassa, *Droit d'asile*, *op. cit.*
530 Cour nationale du droit d'asile, « Histoire de la cour », *op. cit.*
531 Marie-Hélène des Esgaulx, *Rapport d'information relatif au suivi des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile*, *op. cit.*
532 Jean-Yves Leconte, Christophe-André Frassa, *Droit d'asile*, *op. cit.*
533 Marie-Hélène des Esgaulx, *Rapport d'information relatif au suivi des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile*, *op. cit.*
534 Ania, rapporteure, 2023.
535 Cour nationale du droit d'asile, « Histoire de la cour », *op. cit.*
536 Suzanne, rapporteure, 2023.
537 Richard, président, 2024.
538 Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2023*, *op. cit.*, p. 50.

contre 39 % en 2018[539]. Ces pourcentages englobants recouvrent cependant des situations disparates selon les catégories d'agents. En 2018, les effectifs d'agents de catégorie A, c'est-à-dire en très grande majorité les rapporteurs, étaient composés à 71 % de contractuels, chiffre depuis redescendu à 52 %[540]. Durant cette même période, en revanche, la proportion de contractuels parmi les effectifs d'agents de catégorie B et C, c'est-à-dire notamment les secrétaires d'audience et une grande partie du personnel des services de support à l'activité juridictionnelle, a grimpé de 3 % et 8 % respectivement en 2018 à 32 % et 47 % fin 2023[541]. L'optique est en effet de rester flexible ; pour reprendre la formulation d'un rapport parlementaire de 2012, de réaliser une « gestion prévisionnelle soigneuse et justement calibrée » de la demande d'asile, afin que les fluctuations de cette dernière n'aient pas de « répercussions importantes sur l'allongement des délais de jugement des affaires et sur la capacité de la CNDA à résorber son stock de recours », mais sans pour autant se retrouver « en nette surcapacité si la demande s'effondrait »[542].

On retrouve bien là un type de fonctionnement s'inscrivant dans une logique de routine de crise : les recrutements sont organisés de manière à pouvoir faire face aux fluctuations de la demande d'asile. C'est la capacité de la juridiction à faire face, le plus rapidement possible, et, dans une optique comptable, de la manière la plus temporaire possible, à la hausse périodique des recours, qui est valorisée. Des recrutements sont même réalisés de manière prévisionnelle : il s'agit d'avoir un nombre suffisant d'agents à disposition pour pouvoir faire face à la prochaine hausse du nombre de dossiers de recours à traiter. Nous retrouvons donc encore une fois cet assemblage paradoxal d'exceptionnel et de structurel, cette absence de distinction entre situation de crise et cadre ordinaire de l'action, qui caractérise les institutions et événements envisagés comme étant en, ou des, crise(s)[543]. À la CNDA, les embauches temporaires récurrentes sont ainsi à la fois une solution palliative aux fluctuations de la demande d'asile et une pratique usuelle ; ou plutôt, le fait de faire appel à cette solution palliative est devenu la pratique usuelle[544]. Cette institutionnalisation d'une pratique découlant de la mise en crise de l'asile contribue alors à solidifier et à renforcer ce prisme de crise à la CNDA[545].

Dans le discours des acteurs de la CNDA rencontrés dans le cadre de l'enquête, l'absence de recours à la notion de crise s'explique en partie : les recrutements d'agents supplémentaires lors des périodes de hausse des demandes d'asile ont dilué l'effet de ces dernières. En conséquence, les rapporteurs interviewés qui étaient déjà à la CNDA entre 2015 et 2018, par exemple, n'ont pas eu l'impression d'avoir une charge de travail plus importante, quantitativement parlant, durant cette période-là. Maxence, par exemple, précise que « la quantité de dossiers supplémentaires, elle a été absorbée par, avant tout, l'augmentation de l'effectif. Ça, c'est sûr. C'est en ça que je dirais que peut-être qu'on l'a ressenti... mais pas tant que ça ». De même, lors de notre enquête de terrain à la Cour, principalement réalisée en 2023, année durant laquelle les acteurs de la CNDA avaient traité, en chiffres globaux, un nombre supérieur de dossiers que lors de la période

539 Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2018*, p. 22.
540 Ibid. ; Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2023*, *op. cit.*, p. 23.
541 *Ibid.*
542 Jean-Yves Leconte, Christophe-André Frassa, *Droit d'asile*, *op. cit.*
543 Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*
544 Cecilia Menjívar, Marie Ruiz, Immanuel Ness, « Migration crises: Definitions, critiques, and global contexts », *in* Cecilia Menjívar, Marie Ruiz, Immanuel Ness (dir.), *op. cit.*
545 Sara Angeli Aguiton, Lydie Cabane, Lise Cornilleau, « Politiques de la "mise en crise" », *op. cit.*

communément appelée « crise migratoire » des années 2015 et suivantes (64 685 en 2023 contre 58 671 en 2018[546]), certains professionnels rencontrés ont présenté la période comme étant particulièrement peu chargée. Une agente de la juridiction a par exemple indiqué à une membre de l'équipe qu'elle n'avait « rien [à faire]. Ça n'a jamais été aussi creux. Je ne sais pas ce que vous allez pouvoir dire dans votre rapport… Là en décembre on a 15 audiences, alors que la moyenne c'est 35 par mois ! »[547]. Les rôles des audiences semblent en effet être incomplets depuis quelques années : ce sont fréquemment 10, 11 ou 12 dossiers qui sont audiencés au lieu des 13 généralement prévus, par manque de stock de dossiers audiençables[548]. Julie, agente de la Cour, attribue ces difficultés d'organisation des audiences au nombre de rapporteurs que compte la juridiction, jugé trop élevé : « La difficulté c'est qu'on a beaucoup trop de rapporteurs pour le nombre de dossiers en fait. […] Ça fait [plusieurs années] qu'ils disent "on embauche des rapporteurs au cas où il y ait une hausse des demandes"… Je les attends encore… »[549].

Mais si ce manque de dossiers à audiencer semble reconnu par les acteurs de la Cour, la situation n'est pas pour autant considérée comme étant pérenne. L'échange suivant, survenu lors de l'entretien collectif organisé avec des rapporteurs de la juridiction[550], le montre bien :

> Rapporteur 1 : Sur la norme, oui effectivement, on a essayé d'influer, et ils se refusent à toucher à la norme.
>
> Enquêtrice 1 : Mais est-ce que la norme ne va pas baisser maintenant qu'il y a moins de dossiers ?
>
> Rapporteur 2 : Il y a des vagues, maintenant ça va revenir à 13.
>
> Rapporteur 1 : Non parce qu'en fait ils partent du principe… […] le secrétaire général du Conseil d'État a dit texto « j'ai aucun élément pour considérer qu'il y aura une baisse durable du nombre de dossiers ».
>
> Rapporteur 3 : Mais personne ne fait sa norme…
>
> Rapporteur 1 : Mais oui, mais je ne sais pas, je ne sais pas pourquoi, mais eux, du coup, ils se disent que c'est temporaire, c'est ponctuel, est-ce qu'ils ont des infos qu'on n'a pas ? Je ne sais pas, mais ils considèrent que c'est vraiment temporaire, que ça va revenir sur le haut de la vague.
>
> Rapporteur 4 : Mais pourtant ils ne recrutent plus de contractuels, c'est contradictoire en fait !
>
> Rapporteur 5 : La vérité, c'est que s'ils baissaient le nombre de dossiers à 10, ils ne pourraient jamais le relever ensuite à 13. C'est comme ça, même si on n'a pas assez de dossiers, même si on fait plein de renvois ils ne veulent pas.
>
> Rapporteur 1 : De toutes façons, si on baisse le nombre de dossiers par audience, il faudra baisser la norme, ils se refusent catégoriquement de baisser la norme.
>
> [Brouhaha : « tous les ans ça fait 5 ans que je fais ma norme », « moi j'ai jamais fait ma norme et je suis là depuis 2 ans », « là c'est la première année »].

[546] Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2023*, *op. cit.*, p. 4.
[547] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[548] *Ibid.*
[549] *Ibid.*
[550] Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.

Cette incomplétude des rôles d'audience, qui semble donc envisagée comme un phénomène conjoncturel par la direction de la CNDA, ne se traduit pas par une baisse de la charge de travail pour les agents de la juridiction, mais plutôt par une réorganisation de leur activité. Par exemple, jusqu'à fin 2023, les rapporteurs qui n'avaient pas réussi à atteindre leur norme – c'est-à-dire un nombre de 325 dossiers traités dans l'année – à cause de ces rôles incomplets n'étaient pas pénalisés. À cette date, la direction de la Cour a annoncé que les rapporteurs pourraient désormais compenser ces rôles incomplets en traitant des lots d'ordonnances – une incitation renforcée par l'annonce que le calcul de la norme serait désormais réalisé de manière plus stricte[551]. Ainsi, ces stocks moins importants de dossiers à audiencer ont occasionné un glissement de l'activité des chambres vers une part plus conséquente du travail dédiée aux dossiers traités par ordonnance. Malgré une « expérimentation »[552] de baisse du nombre maximum de dossiers audiençables en une journée de 13 à 12 au début de l'année 2024[553], cette réorganisation du travail maintient ces agents de la CNDA dans un sentiment d'urgence permanent[554]. Si les recrutements prévisionnels peuvent être vus comme ayant été trop conséquents par certains acteurs d'encadrement de la juridiction, ce point de vue n'est donc pas partagé par les agents en chambre.

L'indexation du fonctionnement de la CNDA sur les fluctuations de la demande d'asile impacte ainsi l'activité des acteurs de la juridiction de plusieurs manières. Puisqu'il faut sans cesse travailler à diminuer les stocks de dossiers, afin de faire baisser les délais de jugement, les agents de la Cour sont maintenus dans un rythme de travail jugé intense. Puisqu'il faut avoir la capacité de traiter les flux de dossiers entrants, même en cas de hausse des demandes, la flexibilité des recrutements est favorisée, contenant les agents dans une « instabilité professionnelle », selon le terme d'une rapporteure[555]. Ces pratiques témoignent de la présence d'une routine de crise comme logique structurant l'agencement de l'organisation du travail et la politique de l'emploi de la CNDA.

Cette « nécessaire souplesse de gestion » caractérisée par un recours important aux contractuels, justifiée pour les acteurs institutionnels par « la grande variabilité de la demande d'asile avec ses conséquences contentieuses [qui] se satisfait mal du droit commun de l'occupation systématique d'emplois permanents par des fonctionnaires »[556], n'est en réalité pas un phénomène isolé, et n'est pas la conséquence d'une mise en crise propre à la CNDA. Ces embauches massives de contractuels doivent être analysées dans un contexte plus global de normalisation de la présence d'agents publics contractuels dans la fonction publique d'État. L'emploi contractuel n'est en effet plus considéré aujourd'hui comme une anomalie à résorber, mais comme une « forme d'emploi complémentaire » au statut de fonctionnaire, un « moyen de gestion ordinaire des agents par l'administration publique »[557]. Plus largement, l'accent mis sur la flexibilité de l'activité de la CNDA témoigne d'un effort de modernisation du fonctionnement de cette juridiction, qui

551 Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
552 Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 63.
553 Richard, président, 2024.
554 Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
555 Marianne, rapporteure, 2023.
556 Pierre Bernard-Reymond, Jean-Claude Frécon, *La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents*, Rapport n°9 (2010-2011), Commission des finances, Sénat, 2010.
557 Aurélie Peyrin, *Sociologie de l'emploi public*, Paris, Armand Colin, 2019, 192 p., p. 136.

s'inscrit dans un processus de rationalisation de l'institution judiciaire. La mise en crise de la CNDA fonctionne alors comme un accélérateur de cette dynamique de rationalisation.

La routine de crise de la CNDA, catalyseur du processus de rationalisation des institutions judiciaires

La référence constante à la crise de la Cour définit en creux un état de stabilité que les réformes de sortie de crise participent à modeler et ambitionnent d'atteindre. [558] Si les processus de mise en crise fonctionnent comme des « catalyseurs de dynamiques plus larges, des accélérateurs de pratiques »[559], la CNDA peut donc être envisagée comme une pionnière de ce processus de rationalisation de la justice. L'historique des réformes de fonctionnement de la CNDA montre que ces dernières visent à réduire toujours plus les délais de jugement en rationalisant l'activité des acteurs évoluant au sein de la Cour. On s'intéressera dans cette deuxième partie à ces procédures visant à accélérer le « temps institutionnel »[560] de la CNDA. On montrera que cette dynamique de routine de crise, loin d'être spécifique à cette juridiction, s'inscrit dans un processus plus large de rationalisation juridique et gestionnaire des institutions judiciaires.

Déclinaisons des discours de rationalisation juridique et gestionnaire de l'activité des juridictions à la Cour nationale du droit d'asile

Un horizon d'attentes partagées[561] structure aujourd'hui l'activité des institutions judiciaires : une exigence de qualité de la justice[562]. Cette dernière s'est progressivement imposée, en France, à travers deux processus : une normalisation des juridictions autour d'un « sens commun réformateur » axé sur la conformité aux standards du procès et de la professionnalisation des acteurs judiciaires, depuis les années 1980[563] ; puis une managérialisation des juridictions induisant l'importation de principes et de pratiques des entreprises privées dans les administrations et les institutions judiciaires, depuis les années 2000[564]. L'introduction de cette rationalité managériale dans le monde de la justice impose aux juridictions d'avoir une activité encadrée par un étalon de

[558] Sara Angeli Aguiton, Lydie Cabane, Lise Cornilleau, « Politiques de la "mise en crise" », *op. cit.*

[559] Agathe Piquet, « Crises et réputation. Les effets différenciés des attentats sur l'action européenne de lutte contre le terrorisme », *in* Lola Avril, Samuel Faure, Vincent Lebrou, *C'est la crise*, *op. cit.*, p. 182.

[560] Benoit Bastard, David Delvaux, Christian Mouhanna *et al.*, « Vitesse ou précipitation ? La question du temps dans le traitement des affaires pénales en France et en Belgique », *Droit et société*, 90, 2, 2015, pp. 271.

[561] Harold Garfinkel, 2007, *in* Julie Colemans, « Chapitre 2 : La grammaire du raisonnable. Ethnographie des pratiques interprétatives au Conseil d'État belge », *in* Julie Colemans, Baudoin Dupret, *Ethnographies du raisonnement juridique*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, lextenso éditions, 2018, p. 77.

[562] Antoine Vauchez, Laurent Willemez, *La justice face à ses réformateurs, 1980-2006*, *op. cit.*, p. 39.

[563] Werner Ackermann, Benoit Bastard, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993, 117 p. ; Albert Ogien, *L'esprit gestionnaire : une analyse de l'air du temps*. Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1995 ; Antoine Vauchez, Laurent Willemez, *La justice face à ses réformateurs, 1980-2006*, *op. cit.*

[564] Voir notamment Cécile Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *op. cit.* ; Benoit Bastard, David Delvaux, Christian Mouhanna *et al.*, *L'esprit du temps L'accélération dans l'institution judiciaire en France et en Belgique*. Note de synthèse, Mission de recherche Droit et Justice, 2012 ; Benoit Bastard, David Delvaux, Christian Mouhanna *et al.*, « Vitesse ou précipitation ? », *op. cit.* ; Christophe Mincke, « Mobilité et justice pénale. L'idéologie mobilitaire comme soubassements du managérialisme », *Droit et société*, 84, 2, 2013, p. 359 ; Nora El Qadim, « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris », *Droit et société*. 84, 2, 2013, pp. 313-338 ; Thierry Delpeuch, Laurence Dumoulin, Claire de Galembert, *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, Armand Colin, 2014.

normes et de bonnes pratiques. Ce sont alors deux exigences qu'il s'agit de respecter : celle de « bonne justice », qui renvoie au respect de standards juridiques unifiés portant sur la procédure et l'activité rédactionnelle, et celle de « bonne gestion », soit la capacité à mettre en œuvre un processus judiciaire efficace à moindre coût[565]. Dans les juridictions, cette rationalisation a entraîné une accélération des procédures judiciaires, du fait de la mise en place de délais légaux. La recherche d'efficacité et d'efficience du travail judiciaire[566] s'est également traduite par une recherche d'amélioration des méthodes de travail, notamment par le biais d'une standardisation des modalités de travail et de la mise en place d'outils de gestion et d'évaluation[567]. Ce processus de rationalisation de la justice a ainsi des conséquences pratiques sur l'activité des personnes travaillant au sein des institutions judiciaires.

Cet objectif de rationalisation est très visible dans les rapports parlementaires portant sur la CNDA. On peut par exemple y lire que la Cour est « une juridiction aux moyens renforcés mais dont la modernisation reste inachevée »[568]. La juridictionnalisation de la CNDA est en effet un des objectifs principaux auxquels tendent les acteurs institutionnels en charge de la juridiction. Dans les mots de Paul, rapporteur en poste depuis plusieurs années, « Il y a encore une dizaine d'années en fait, la Cour n'était pas une juridiction en tant que telle, […] la Cour en fait dépendait de, de l'OFPRA, c'était un petit peu une espèce de curiosité administrative. […] Donc c'était un petit peu... voilà, en termes d'impartialité, c'était pas terrible, donc ce qui s'est passé c'est que […] en 2008, en fait la Cour été rattachée, a commencé à être rattachée au Conseil d'État, et est donc devenue à part entière une juridiction administrative spécialisée, et donc depuis... […] la Cour n'a de cesse en fait de... de se juridictionnaliser, pour ressembler à une vraie juridiction administrative en fait »[569]. Ce rattachement au Conseil d'État en 2008 avait ainsi selon un rapport parlementaire pour objectif de lui « restituer sa pleine légitimité dans l'ordre juridictionnel administratif auquel elle a toujours appartenu »[570]. C'est également dans cette optique que des présidents permanents, magistrats administratifs et judiciaires, ont à l'époque été nommés à la tête des chambres de la CNDA, et que le Conseil d'État a par la suite rendu « une série d'arrêts […] à une fréquence inhabituelle » pour encadrer la jurisprudence de cette juridiction[571].

Cette réforme de la CNDA est mise en œuvre dans un contexte où, mues par cette exigence d'une « bonne justice », les procédures de traitement des demandes d'asile se doivent d'être harmonisées avec la politique de l'Union européenne en matière d'asile[572]. Cette évolution est alors légitimée dans les discours institutionnels comme une transformation nécessaire afin de

565 Antoine Vauchez, Laurent Willemez, *La justice face à ses réformateurs, 1980-2006*, *op. cit.*, p. 2 et 7.
566 L'efficacité est « la capacité d'une organisation à remplir sa mission », et l'efficience « compare les résultats obtenus aux moyens déployés », *cf.* Cécile Vigour, « Nouveau référentiel gestionnaire ou nouveau modèle de justice ? Les réformes belges depuis 2013 », *op. cit.*
567 *Ibid.* ; Werner Ackermann, Benoit Bastard, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, *op. cit.*
568 Pierre Bernard-Reymond, Jean-Claude Frécon, *La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents*, *op. cit.*
569 Paul, rapporteur, 2020.
570 Pierre Bernard-Reymond, Jean-Claude Frécon, *La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents*, *op. cit.*
571 La Cimade, *Voyage au centre de l'asile. Enquête sur la procédure de détermination d'asile*, 2010, p. 5 et 8 ; Cour nationale du droit d'asile, « Histoire de la cour », *op. cit.*
572 Jeanine Dubié, Arnaud Richard, *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, *op. cit.,* p. 44 ; Didier Fassin, Caroline Kobelinsky, « Comment on juge l'asile : l'institution comme agent moral », *Revue française de sociologie*. 53, 4, 2012, p. 657.

garantir l'équité du processus judiciaire et la sécurité juridique des décisions rendues. À cet effet, plusieurs réformes visant à harmoniser les décisions prises par les formations de jugement de la CNDA ont été mises en œuvre. Pour le rapporteur Paul, cette volonté d'uniformiser la jurisprudence de la Cour découle d' « une volonté véritable de créer une sécurité juridique »[573]. Un service de documentation et un centre d'information contentieuse (actuel CEREDOC) ont ainsi été créés au début des années 1990, ainsi que des sections réunies, les Grandes formations, afin « d'uniformiser, d'unifier la jurisprudence »[574]. Dans ce même but, la formation juridique et géopolitique des membres des formations de jugement et des rapporteurs a été progressivement étoffée. Un « pôle formation », créé en 2016, a ainsi la charge de la formation initiale et continue des acteurs de la procédure[575]. La formation initiale des rapporteurs, d'une durée de deux semaines au début des années 2010, a été élargie pour atteindre aujourd'hui cinq semaines[576]. Depuis 2015, les présidents permanents nouvellement arrivés suivent également une formation initiale de deux à trois semaines[577] ; et des formations plus courtes (de 35 heures), bien que facultatives, sont organisées à destination des présidents vacataires et des assesseurs[578]. Enfin, à partir de 2019, afin d'uniformiser les décisions rendues sur un même pays, une spécialisation géographique partielle des chambres a été mise en place.

Cet attachement à l'unité de la jurisprudence de la CNDA passe en outre par une attention toujours plus grande donnée à la motivation des décisions. Les exigences de rédaction de ces dernières ont en effet été progressivement augmentées ces dix dernières années dans un souci d'équité des procédures[579]. Ainsi, lorsque la CNDA a été rattachée au Conseil d'État, les décisions de cette juridiction étaient selon la Cimade « pauvre[s] et peu circonstanciée[s] »[580] ; selon des rapporteurs, elles demandent aujourd'hui « une technicité bien plus importante »[581], au point de « [devenir] de la littérature »[582]. Paul lie directement cette dynamique avec la volonté de la Cour avec cet impératif de « bonne justice » :

> Il y a de plus en plus d'exigences à tous les niveaux qui font que voilà finalement le... Le travail me semble plus complexe aujourd'hui qu'avant, et nécessite une technicité quand même plus importante, mais c'est lié à ce que je disais tout à l'heure, c'est-à-dire que... Comme la Cour veut se juridictionnaliser, faire les choses bien et sérieusement, qu'elle veut apporter le plus de garanties possibles aux requérants... Bah voilà, elle exige de ses agents, et ça peut se comprendre, que le travail soit de mieux en mieux fait, que en gros la Cour soit de plus en plus transparente sur ce qu'elle fait[583].

---

573 Paul, rapporteur, 2020.
574 Fabien, président, 2020.
575 Rapport 2017, p. 26.
576 Maxence, rapporteur, 2023 ; Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2023*, *op. cit.*, p. 63.
577 Cour nationale du droit d'asile, Rapport d'activité 2015, p. 24.
578 Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 64.
579 Sylvain Caylet, « Le rapporteur public et le droit au procès équitable », *Regards sur le droit au procès équitable*, LGDJ - Lextenso Éditions, 2012, pp. 151-194 ; Benoist Hurel, *op. cit.*
580 La Cimade, *Voyage au centre de l'asile. Enquête sur la procédure de détermination d'asile*, *op. cit.*, p. 54.
581 Paul, rapporteur, 2020.
582 Maxence, rapporteur, 2023.
583 Paul, rapporteur, 2020.

On assiste ainsi à un mouvement de juridictionnalisation de la CNDA, revendiqué comme étant la manière d'éliminer le « bricolage », pour reprendre le terme d'une ancienne présidente de formation, et de mettre en place une justice de qualité[584]. Mais si ces différentes réformes de la CNDA paraissent de prime abord s'inscrire uniquement dans un processus de rationalisation juridique, la rationalisation gestionnaire est également toujours présente, que ce soit comme objectif conjoint ou dans les méthodes utilisées pour parvenir à cette « bonne justice ». Le rattachement de la CNDA au Conseil d'État en 2008 avait ainsi, selon un rapport parlementaire, non seulement comme objectif de lui « restituer sa pleine légitimité dans l'ordre juridictionnel administratif auquel elle a toujours appartenu », mais relevait également « d'une logique de rationalisation des moyens et d'économies d'échelle »[585]. La spécialisation des chambres mise en place ces dernières années avait pour but d'uniformiser les décisions de la Cour, mais aussi de permettre un « gain de temps dans l'instruction » des dossiers, selon la direction de la juridiction[586].

Le discours institutionnel lie ainsi très clairement les deux volets, juridique et gestionnaire, de ce processus de rationalisation : il s'agit de « concilier respect des droits fondamentaux et célérité de la procédure »[587]. Mais cette connexité entre rationalisation juridique et gestionnaire va même plus loin qu'un équilibre à trouver entre deux objectifs distincts : l'argumentaire utilisé montre que l'une permet l'autre (et réciproquement). Le dernier rapport parlementaire en date portant sur la CNDA préconise ainsi de « perfectionner la juridictionnalisation de la CNDA afin d'en renforcer d'avantage l'efficacité »[588] et l'ancienne présidente de la Cour, Dominique Kimmerlin, a rappelé en 2020 dans l'éditorial du rapport d'activité de la CNDA l'attachement de cette juridiction à « améliorer l'efficacité de ses procédures pour mieux répondre à l'attente des justiciables »[589]. L'efficacité, envisagée comme une qualité permettant de rendre les décisions sur les recours plus rapidement, est ici valorisée à la fois dans une logique comptable et dans un souci de se conformer à l'exigence de rendre une justice de qualité. Un rapport parlementaire de 2010 explicite clairement cette double acception de l'objectif de rendu rapide des décisions : « La réduction des délais de traitement de la demande d'asile, qu'ils proviennent de l'OFPRA ou de la CNDA, est d'abord un impératif pour des raisons humaines. Il n'est pas acceptable que les demandeurs d'asile aient parfois à attendre deux, voire trois ans, pour que la France décide de leur sort. [...] Outre ces problèmes humains, les délais de traitement des dossiers des demandeurs d'asile par la CNDA ont également des conséquences budgétaires majeures sur la mission « Immigration, asile et intégration »[590].

Cette connexité des arguments juridiques et gestionnaires ne se retrouve pas uniquement dans les discours institutionnels portant sur la CNDA, mais également dans ceux des acteurs de terrain à la Cour. Un échange informel avec Léonie, présidente de formation de jugement vacataire, illustre

584 Denise, présidente, 2020.
585 Pierre Bernard-Reymond, Jean-Claude Frécon, *La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents*, *op. cit.*
586 Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2020,* p. 38.
587 Jean-Yves Leconte, Christophe-André Frassa, *Droit d'asile*, *op. cit.*
588 Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 69.
589 Cour nationale du droit d'asile, *Rapport d'activité 2020, op. cit.,* p. 1.
590 Pierre Bernard-Reymond, Jean-Claude Frécon, *La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents*, *op. cit.*

bien cette convergence[591]. Durant la conversation, elle répète plusieurs fois à l'enquêtrice qu'elle « ne fait pas d'instruction accélérée pour faire joli sur les statistiques » ; il semble lui tenir à cœur de faire valoir cette posture devant la chercheuse qui vient la questionner. Mais elle ajoute également : « Bien sûr il faut quand même [avoir un certain rythme]. Mais il y a un minimum qualité à respecter ». Elle semble ainsi chercher à trouver un équilibre entre ces deux types d'arguments. Cette double exigence de « bonne justice » et « bonne gestion » qui structure le processus de rationalisation de la juridiction est donc à la fois imposée aux acteurs par la direction de la Cour, mais également considérée par de nombreuses personnes interrogées comme faisant partie du cadre pertinent de leur activité. C'est que le processus de rationalisation de la CNDA implique la professionnalisation de ses agents : au sein de cette vraie juridiction qu'est désormais la CNDA doivent travailler de vrais professionnels du droit. Ceux-ci sont ainsi soumis à « un ensemble d'impératifs imposés de l'extérieur à des travailleurs soumis à de nouvelles définitions de leurs missions »[592], en l'occurrence les exigences d'efficacité et d'efficience[593] qu'ils intériorisent progressivement.

Cette intériorisation des normes managériales n'est pas universelle, et des oppositions voient le jour, notamment de la part des rapporteurs et des avocats. Pourtant, même chez ces catégories d'acteurs qui se montrent plus vocales à l'encontre des exigences gestionnaires, il est possible de percevoir les signes de cette connexité entre la « bonne justice » et la « bonne gestion ». Ce lien est très bien illustré par le double discours de Pauline, avocate plaidant à la CNDA. Selon elle, le grand nombre d'affaires audiencées en une journée (13 à l'époque de l'entretien) nuit au traitement qualitatif des recours :

> La formation de jugement est elle-même sous pression pour pouvoir traiter les affaires, et parfois, parfois ça nuit à la qualité des… de l'audience. Ça peut. En fait souvent ça nuit quand les formations sont peut-être pas vraiment expérimentées, ou alors pas très intéressées, ou... par la matière, mais vous voyez, quand elles ont peut-être plus comme objectif de satisfaire on va dire le traitement d'un nombre de dossiers que d'apporter une réponse adaptée à une demande d'asile[594].

Cependant, Pauline milite également pour une cadence rapide des audiences, toujours avec comme objectif d'améliorer la qualité du processus de demande d'asile :

> Il y a eu une accélération très significative du rythme des audiences depuis septembre 2020, et très sincèrement, que moi je trouve souhaitable et que j'appelle de mes vœux, parce que ça correspond très majoritairement au souhait de ceux que je représente, en fait. D'aller en audience. Donc euh moi je... Enfin si vous voulez, dans nombre de cas, la difficulté majeure à l'audience, donc moi je suis bien évidemment à leur côté lorsque la Cour les invite à venir. Donc oui il y a une accélération, et oui elle était souhaitable parce qu'elle correspond à l'évolution d'une matière, et puis la Cour ne

[591] Léonie, présidente, 2020.
[592] Valérie Boussard, Philip Milburn, Didier Demazière, *L'injonction au professionnalisme. Analyses d'une dynamique plurielle*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 176 p.
[593] Cécile Vigour, « Nouveau référentiel gestionnaire ou nouveau modèle de justice ? ». *op. cit.*
[594] Pauline, avocate, 2021.

> peut pas sérieusement faire face à un accroissement des volumes d'affaires et à un moment donné ne pas augmenter le rythme des audiences, enfin c'est tout à fait normal [595].

L'observation de cette connexité va dans le sens des sociologues ayant étudié la managérialisation des institutions judiciaires et qui notent non seulement une accélération du temps judiciaire mais également une évolution de la conception de celui-ci par les professionnels de la justice. À un temps judiciaire caractérisé par une lenteur jugée nécessaire à la prise de décisions de justice de qualité, le processus de rationalisation gestionnaire est en effet venu opposer la vertu de la célérité[596]. Mais progressivement, à travers ce processus d'intériorisation des exigences du managérialisme, la conception même du temps judiciaire par les professionnels du monde judiciaire s'est modifiée : selon Cécile Vigour, « désormais, rendre correctement la justice, ce n'est plus seulement rendre une décision techniquement et juridiquement correcte, mais aussi la rendre dans des délais raisonnables »[597]. Aujourd'hui, à la CNDA, la gestion est devenue un moyen de la justice[598] : traiter les recours avec efficacité et efficience est un critère de « bonne justice », et c'est l'alliance de celle-ci avec la « bonne gestion » qui permet de remplir l'objectif de « service public de la justice »[599]. Cette connexité des processus de rationalisation juridique et gestionnaire a entraîné à la Cour une structuration de l'organisation du travail autour d'une exigence primordiale : celle de baisser les délais de jugement.

La CNDA, pionnière du processus de rationalisation des institutions judiciaires

Lors de l'enquête de terrain à la CNDA, les acteurs de cette juridiction n'ont cessé de répéter aux enquêtrices à quel point celle-ci se positionnait à part vis-à-vis du reste du paysage judiciaire français. À part par le volume du contentieux qu'elle a à traiter par la taille de ses effectifs et par la manière dont l'activité y est agencée (rappelons qu'elle a longtemps été décrite comme la première juridiction administrative française par le nombre d'affaires jugées[600]). La CNDA est ainsi présentée par ses agents comme une « énorme machine »[601], un « monstre »[602] ou encore une « assez grosse administration »[603].

Si cette juridiction a été progressivement réformée, rationalisée, pour en arriver à devenir cette machine dont parlent ses agents, ce n'est en effet pas uniquement parce que le volume de contentieux qu'elle a à traiter est imposant : c'est également parce que ce dernier est un contentieux de masse. Ce terme, utilisé largement par les professionnels de la justice pour décrire

---

595 *Ibid.*

596 Cécile Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *op. cit.* ; Benoit Bastard, David Delvaux, Christian Mouhanna *et al.*, *L'esprit du temps L'accélération dans l'institution judiciaire en France et en Belgique*, *op. cit.*

597 Cécile Vigour, *ibid.*

598 Diane Gattet, *Travailler à la Cour nationale du droit d'asile : entre justice de masse et rationalisation de l'activité*, Paris, L'Harmattan, 2023, 143 p.

599 Antoine Vauchez, Laurent Willemez, *La justice face à ses réformateurs, 1980-2006*. *op cit.*, p. 11.

600 Cour nationale du droit d'asile, « Chiffres-clés 2021 » [https://conseil-etat.fr/content/download/189506/document/CNDA_Chiffres%20cl%C3%A9s%202021.pdf?inLanguage=fre-FR&version=4].

601 Paul, rapporteur, 2020.

602 Jacques, secrétaire, 2020.

603 Fabien, président, 2020.

le contentieux de l'asile mais aussi d'autres contentieux dans les juridictions de l'ordre administratif comme judiciaire, dépeint les contentieux qui présentent effectivement une masse jugée exceptionnelle de dossiers à traiter, mais aussi un contenu dévalorisé car vu comme ne nécessitant pas de mettre en œuvre une réflexion juridique complexe[604]. Dans les tribunaux administratifs, cette dévalorisation touche notamment les contentieux des étrangers, ce qui se voit notamment, pour Nora El Quadim, dans la valeur différenciée apportée à ce type de dossiers : 1 dossier « normal » vaut 2 dossiers « étrangers » qui valent 3 dossiers « étrangers en juge unique »[605]. Cette valeur différenciée se traduit également par une dévalorisation professionnelle de ceux traitant ces contentieux[606]. Une telle dévalorisation du contentieux traité est largement présente parmi les professionnels de la justice intervenant à la CNDA, qu'ils soient rapporteurs, magistrats ou avocats. Le *verbatim* suivant est tiré d'un entretien collectif réalisé avec des rapporteurs montrant que le contentieux de l'asile est considéré comme étant à la frontière du droit et de la géopolitique :

> Rapporteur 3 : Moi, ce qui m'a surprise, c'est que je trouve qu'on fait assez peu de droit, en fait. Je ne sais pas si vous partagez... une opinion dissidente, ouais je trouve que c'est toujours les mêmes choses... Convention de Genève, protection subsidiaire, et puis les petits à côté, les petites subtilités de procédure... Je pense par exemple à la procédure accélérée, ou aux problématiques d'exclusion ou de fin de protection, bah c'est vrai que quand ça nous arrive dessus pour la première fois, on se dit « Oh mon Dieu, enfin du droit, est-ce que je vais y arriver ? Est-ce qu'il va me falloir du temps ? » Et en fait... […] Une fois qu'on l'a fait une ou deux fois, ça devient machinal en fait. Oui, voilà, c'est des petites subtilités, une fois qu'on a fait le tour, il n'y a plus trop de surprises juridiques, et... […] ça reste quand même assez simple du point de vue juridique, et assez...
> Rapporteur 5 : C'est pas en droit technique, quoi[607].

C'est cette dévalorisation du contentieux qui contribue à l'envie des professionnels de la justice de rationaliser le processus de traitement de ces affaires en créant un cadre matériel au processus de rédaction, une infrastructure[608], qui permette de travailler plus rapidement, et notamment d'évacuer les parties de ce travail de rédaction qui ne demandent pas de réflexion juridique. Amar, un rapporteur, explique ainsi comment il rédige les décisions à partir d'une extension intégrée à son logiciel de traitement de texte, le « poste rapporteur », qui « génère les décisions… les paragraphes de base quoi, les paragraphes qui ne changent jamais d'une décision à l'autre, et qui génère aussi les noms, les prénoms des requérants, qui génère les éléments essentiels du dossier, et ensuite, nous, on a juste à mettre quasiment que l'analyse, la motivation, et le sens évidemment »[609]. Cette infrastructuration du droit à la CNDA est également visible dans l'utilisation d'une « bibliothèque de paragraphes », document très détaillé proposant aux

[604] Diane Gattet, *Des juristes juniors à l'assaut du monde de la justice, op. cit.*
[605] Nora El Qadim, « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris », *op. cit.*
[606] *Ibid.*
[607] Entretien collectif réalisé avec des rapporteurs, 2023.
[608] François Jarrige, Stefan Le Courant, Camille Paloque-Bergès, « Infrastructures, techniques et politiques », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 35, 4 décembre 2018, pp. 7-26 ; Geoffrey, C. Bowker, Susan Leigh Star, *Arranger les choses : des conséquences de la classification*, traduit par Vincent Cardon, Éric Dagiral, Ashveen Peerbaye, *op. cit.*
[609] Amar, rapporteur, 2022.

rapporteurs des paragraphes déjà rédigés sur tous les sujets de recours, avec une mise en page (sous forme d'étoiles à remplacer) prévoyant l'insertion des éléments des dossiers[610]. S'il n'égale pas le niveau des contentieux les moins valorisés en tribunal judiciaire, comme certains jugements de divorce dont la rédaction consiste en un remplissage de texte à trous[611], le contentieux de l'asile est ainsi un contentieux tramé.

Ces trames et autres outils d'aide à la rédaction des rapports et des décisions paraissent être largement plébiscités à la CNDA : les rapporteurs n'émettent pas de critiques à leur égard, et s'en saisissent en les modifiant à la marge en fonction de préférences personnelles ou construites au niveau de leur chambre. Ce cadre matériel de la production des décisions de justice est plutôt envisagé, à la CNDA, comme un ensemble d'outils techniques permettant de se soulager d'une partie du travail envisagée comme étant à la frontière du travail juridique, et qui sont d'autant plus appréciés dans un contexte de sentiment permanent de charge de travail trop lourde.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que ces trames, bibliothèques de paragraphes et autres outils ne sont pas pensés et construits uniquement au niveau local, par les acteurs qui les utilisent au quotidien. Ils sont l'œuvre de groupes de travail centralisés au niveau de la CNDA, composés de présidents permanents, chargés de recherche au CEREDOC et rapporteurs au service des ordonnances[612]. En cela, ils sont témoins d'une volonté plus globale de rationalisation juridique et gestionnaire de l'activité de la juridiction, qui s'impose de manière verticale aux agents par le biais de ce cadre matériel de l'activité. C'est en effet dans le double objectif de gagner en sécurité juridique et en efficacité que ces outils ont été développés, afin de respecter les exigences juridiques nationales et européennes[613], comme en témoigne Martin, président :

> Les motivations ont quand même été charpentées, parce que... il y a 10-12 ans en arrière, je sais pas si vous avez vu des décisions de la CNDA de l'époque, c'était en 3 lignes, c'est-à-dire « vous avez tort parce qu'on ne croit pas votre histoire, et comme on croit pas votre histoire, on rejette votre recours ». Aujourd'hui, il faut documenter, il faut mettre des sources, quand on donne une solution, et ça exige un travail de recherche des rapporteurs, d'où l'intérêt de la spécialisation, c'est-à-dire de faire un peu des économies d'échelle sur les travaux de recherche[614].

Martin mentionne ici la spécialisation géographique des chambres comme un moyen de mettre en œuvre des économies d'échelle et de contrebalancer l'effet de l'étoffement des décisions ; mais ce raisonnement peut être étendu aux trames et autres outils d'aide à la rédaction, tant ceux-ci sont également envisagés comme un moyen de travailler plus rapidement sur les dossiers. Le fait qu'ils soient réfléchis et imposés aux agents de la juridiction de manière centralisée montre que la réflexion autour de la nécessité de gagner en sécurité juridique et en efficacité est conscientisée – tout en restant envisagée de manière très technique et dépolitisée, comme le reste des débats

[610] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[611] Diane Gattet, *Des juristes juniors à l'assaut du monde de la justice, op. cit.*
[612] Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.
[613] Sylvain Caylet, « Le rapporteur public et le droit au procès équitable », *Regards sur le droit au procès équitable*, Paris, LGDJ - Lextenso Éditions, 2012, pp. 151-194 ; Benoist Hurel, *op. cit.* ; Pierre Bernard-Reymond, Jean-Claude Frécon, *La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents*. *op. cit.*
[614] Martin, président, 2020.

accompagnant la rationalisation gestionnaire des institutions judiciaires[615]. La CNDA s'inscrit donc bien dans une dynamique globale de rationalisation de la rédaction des décisions de justice. La centralisation de ces outils d'aide à la rédaction pour tous les rapporteurs de la juridiction la situe même comme une précurseure du mouvement actuel de diffusion d'outils semblables à destination de l'intégralité des assistants des magistrats des juridictions de l'ordre judiciaire par l'École nationale de la magistrature (ENM).

Si la manière de travailler les dossiers, de rédiger les décisions de justice est rationalisée à la CNDA, ce qui travaille ces dossiers témoigne également de la spécificité de cette juridiction dans le paysage judiciaire français et de sa qualité de pionnière de la dynamique de rationalisation gestionnaire. La CNDA semble en effet être la juridiction française ayant poussé le plus loin, et depuis le plus longtemps, un discours qui est actuellement omniprésent dans la bouche des acteurs institutionnels du domaine de la justice : celui de « recentrer » les magistrats autour de leur « cœur de métier », soit « décider après avoir écouté toutes les parties au litige », pour reprendre les mots de l'ancien Garde des Sceaux Éric Dupont-Moretti[616]. Alors que les professionnels des juridictions françaises font part d'un sentiment de « crise de la justice » centré autour de la question de leurs conditions de travail[617], cette proposition invite les magistrats à déléguer certaines tâches qu'ils réalisaient jusqu'alors, tâches jugées en réalité annexes à leur métier de juge, afin d'alléger leur charge de travail. Cependant, pour certains collectifs de professionnels de la justice se plaçant en opposition vis-à-vis de l'action de réforme des conditions de travail menée par le gouvernement en juridiction, ce discours viserait surtout à justifier la délégation de ces tâches annexes à d'autres personnels de justice dans une logique gestionnaire.

À la CNDA, cette délégation de certaines tâches habituellement réalisées par les magistrats est mise en œuvre depuis longtemps. Il est déjà possible de l'observer dans la présence de services support à l'activité juridictionnelle n'existant nulle part ailleurs, comme le service central d'enrôlement. Corine, présidente de chambre, indique que ce service effectue des tâches qu'elle effectuait elle-même jusque-là en juridiction administrative de droit commun :

> La Cour, en fait, c'est un système qui est très particulier, vous le verrez, c'est une très grosse machine. Dans une juridiction classique, vous prenez une chambre, vous avez un stock de dossiers dans la Chambre et vous organisez votre stock avec des priorisations, et cætera, des mesures d'instruction. Ici, moi je n'ai pas de stock et le service central d'enrôlement, avec son algorithme pour enrôler les dossiers, fait les rôles. Moi je me positionne sur des dates d'audience et c'est le service central de l'enrôlement qui, en fonction de différents critères, fait les rôles qui nous arrivent

615 Cécile Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *op. cit.* ; Nora El Qadim, « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris », *op. cit.*

616 Ministère de la justice, *Discours d'Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice : Présentation à la presse du Plan d'action issu des États généraux de la Justice*, 2023. En ligne [https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/conference-presse-etats-generaux-justice] (consulté le 16 février 2025).

617 Yoann Demoli, Laurent Willemez, *Sociologie de la magistrature : genèse, morphologie sociale et conditions de travail d'un corps*, Malakoff, Armand Colin, 2023, p. 29.

> comme ça. Donc c'est très particulier parce qu'on a l'impression d'être un peu un pion dans l'affaire, parce qu'on n'a pas vraiment de rôle[618].

L'exemple le plus frappant de cette délégation de tâches habituellement réalisées par les juges, qui semble d'ailleurs occasionner un certain sentiment de dépossession chez cette présidente de chambre, est la présence à grande échelle de rapporteurs chargés de rédiger les rapports et décisions de justice. La CNDA est en effet la première juridiction française à avoir engagé en masse du personnel contractuel pour réaliser des tâches d'aide à la décision, en 1990. Auparavant, les rapporteurs, devant cette Cour, étaient des auditeurs du Conseil d'État, donc des magistrats, et des attachés d'administration centrale[619]. Depuis, de semblables postes d'assistants des magistrats, c'est-à-dire des professionnels employés pour aider les magistrats à l'instruction des dossiers, ont vu le jour dans les autres juridictions françaises. Des assistants de justice ont été créés en 1995 dans les juridictions de l'ordre judiciaire et étendus aux juridictions administratives en 2002 ; des assistants spécialisés dans l'ordre judiciaire depuis 1998 ; des assistants du contentieux dans les juridictions administratives, formalisés dans la loi en 2015 ; et des juristes assistants en 2016 puis 2019 dans le judiciaire et l'administratif respectivement. Les juristes assistants des juridictions de l'ordre judiciaire ont récemment été transformés en attachés de justice en 2024. Aujourd'hui, selon des acteurs institutionnels, ces assistants des magistrats sont jugés « indispensables » au bon fonctionnement de la justice par le gouvernement, et composent une « équipe juridictionnelle » qui fait entrer la justice dans une « nouvelle ère ».

Les rapporteurs de la CNDA semblent pouvoir être analysés comme des précurseurs de ces assistants des magistrats actuellement en plein essor dans les juridictions de l'ordre judiciaire, déjà de par leurs effectifs importants. En décembre 2024, environ 340 rapporteurs étaient en poste à la Cour, pour seulement 26 magistrats permanents – ou, en comptant l'intégralité des présidents de formation de jugement, vacataires compris, pour 210 juges présidant des audiences. Par comparaison, les juridictions administratives non spécialisées disposent d'environ 200 assistants des magistrats (assistants de justice et assistants du contentieux, auxquels s'ajoutent encore quelques dizaines de juristes assistants, vacataires et stagiaires) pour environ 1 500 magistrats[620]. Du côté de l'ordre judiciaire travaillent environ 1 100 assistants de justice et 1 100 attachés de justice, pour 8 822 magistrats en poste en juridiction[621]. Pour ce dernier ordre de juridiction, la Direction des services judiciaires met en avant l'objectif d'un attaché de justice pour quatre magistrats en 2027[622]. À l'heure où le gouvernement parle de ces attachés de justice comme d'une « médecine d'urgence » qu'il est à présent nécessaire de transformer en « traitement de fond »[623],

---

618 Corine, présidente, 2023.

619 Diane Gattet, Journal de terrain, 2023 ; Cour nationale du droit d'asile, *Histoire de la cour*. En ligne [https://www.cnda.fr/qui-sommes-nous/histoire-de-la-cour] (consulté le 12 novembre 2024).

620 Diane Gattet, *Des juristes juniors à l'assaut du monde de la justice, op. cit.* ; Ministère de la justice, *Les magistrats administratifs*, 2022. En ligne [https://www.justice.gouv.fr/justice-france/acteurs-justice/magistrats/magistrats-administratifs](consulté le 15 février 2025).

621 Première Ministre, *Étude d'impact. Projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire*. 28 avril 2023. En ligne [https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2023/ei_jusb2305129l_cm_3.05.2023.pdf] (consulté le 15 février 2025).

622 Diane Gattet, *Des juristes juniors à l'assaut du monde de la justice, op. cit.* ; Diane Gattet, Journal de terrain, 2024.

623 Ministère de la justice, *Plan massif de recrutements pour la Justice : Éric Dupond-Moretti annonce la répartition des renforts d'effectifs supplémentaires prévus par la loi de programmation au sein de chaque juridiction*, 2024. En ligne

les rapporteurs de la CNDA apparaissent ainsi comme un « traitement » à la fois plus conséquent et de plus longue durée : alors que de premiers assistants des magistrats, les attachés de justice, viennent tout juste d'être pérennisés en 2024, la présence des rapporteurs à la CNDA et leur pérennisation est plus ancienne. En outre, la présence d'un fort taux de rapporteurs (et plus largement d'agents) contractuels à la CNDA, ce qui constitue une « particularité » de cette juridiction selon un récent rapport parlementaire[624], s'inscrit parfaitement dans le mouvement global de normalisation de la présence d'agents publics contractuels dans la fonction publique d'État.

Ensuite, la vision novatrice des magistrats comme des *managers* de cette nouvelle « équipe juridictionnelle » créée par l'arrivée en masse d'assistants des magistrats, que le gouvernement français promeut auprès des magistrats de l'ordre judiciaire, paraît être déjà instituée à la CNDA. Pour Éric Dupont-Moretti, avec la pérennisation récente des attachés de justice, c'est en effet « la fin du mythe du magistrat seul devant ses dossiers. Désormais, le juge est le chef d'une équipe qui l'entoure et lui apporte tout le soutien professionnel nécessaire »[625]. La recomposition du sens du métier de magistrat qui est encouragée par ce type de discours est déjà à l'œuvre à la CNDA, comme l'indique une présidente, Sylvie :

En termes de dimension managériale ou dimension contentieuse, on a quand même une charge qui est extrêmement lourde ici et qui est exceptionnelle à ce niveau d'emploi, pour moi. Parce qu'on n'a jamais une équipe aussi grosse à gérer sur une juridiction normale. Sur une juridiction normale, on a son équipe de magistrats, on a normalement deux rapporteurs, un rapporteur public, peut-être un troisième rapporteur sur des grosses chambres, mais c'est tout en termes de magistrats. Le greffe, c'est 3-4 personnes et c'est fini. Ici, j'ai 14 rapporteurs, j'ai 6 agents de secrétariat et une cheffe de chambre, une cheffe de pôle, j'ai 4 ou 5 présidents vacataires et j'ai 4 ou 5 assesseurs Conseil d'État. Avec des liens avec les différentes personnes qui sont différents et donc forcément un dialogue qui est différent, mais tout doit marcher ensemble. D'un point de vue managérial, c'est quelque chose qu'on ne trouve pas ailleurs[626].

Plus encore, cette posture de magistrats *managers* et décideurs à la CNDA se voit dans le fait que l'activité rédactionnelle, celle d'écrire les rapports sur les dossiers et les décisions de justice, y a été entièrement déléguée aux rapporteurs. Les magistrats, à la CNDA, relisent les projets de décisions des rapporteurs, y apportent éventuellement des modifications de sens ou de style à la marge, mais ne rédigent pas. Ils paraissent au final correspondre au modèle le plus abouti, en quelque sorte, de cette dynamique globale de resserrage autour du « cœur de métier » qu'est la prise de décision – alors même que pour certains magistrats, la rédaction constitue une part centrale de ce « cœur de métier ».

Avec ces magistrats *managers* et non rédacteurs, ce fort *ratio* d'assistants des magistrats, cette délégation de tâches à des services-supports très développés et cette rationalisation du processus

[https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/plan-massif-recrutements-justice-eric-dupond-moretti-annonce-repartition-renforts] (consulté le 15 février 2025).

624 Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 49.

625 *Ibid.*

626 Sylvie, présidente, 2024.

de rédaction, la CNDA s'inscrit bien dans le processus plus global de rationalisation des institutions judiciaires, et peut même être considérée comme une précurseure dans le paysage judiciaire français.

Conclusion

Au-delà des seules interactions dans la salle d'audience de la CNDA, nous avons dans ce chapitre tenté de retracer le contexte produisant les dynamiques à l'œuvre lors de ces audiences. Nous avons montré que dans cette juridiction, c'est une routine de crise qui prévaut : la mise en crise de l'objet traité par la Cour, l'asile, est envisagée comme un paramètre routinier de son fonctionnement et entraîne en conséquence l'indexation de son organisation du travail et de sa politique de l'emploi sur les fluctuations de la demande d'asile. La « vitesse de croisière démentielle »[627] qu'a cherché à atteindre la CNDA pour répondre à ces fluctuations, pour reprendre l'oxymore employé par une rapporteure, est alors à envisager comme l'expression d'une dynamique plus large de rationalisation juridique et gestionnaire des institutions judiciaires. Parce que la mise en crise du sujet de l'asile, en fonctionnant comme un « accélérateur de pratiques »[628], place cette juridiction comme étant particulièrement à réformer afin d'être plus efficace dans son traitement des nombreux dossiers de recours contre les décisions de l'OFPRA, la CNDA peut même être considérée comme une pionnière de cette dynamique de rationalisation.

Le dernier rapport parlementaire écrit sur la CNDA semble présenter un discours de « fin de l'histoire » : la juridiction y est présentée comme devant désormais maintenir des « équilibres progressivement atteints depuis une dizaine d'années »[629]. L'auteur du rapport précise même, citant un ancien assesseur de la Cour et membre de l'Observatoire de l'éthique publique, qu'il « ne peut que souscrire au fait que "la CNDA est donc, en termes administratifs, parfaitement efficiente en l'état actuel des choses" »[630]. Ce discours fixant un *optimum* que la juridiction serait censée avoir atteint est néanmoins mis en avant alors que la dernière réforme substantielle du fonctionnement de la Cour, comprenant la généralisation des audiences à juge unique et la territorialisation de certaines chambres, a suscité des oppositions parmi les avocats et les agents de la CNDA - dont certains se sont mis en grève[631]. L'existence de tels conflits, qui portent sur cette réforme en particulier mais aussi, plus largement, sur la « politique du chiffre » de la juridiction et sur les conditions de travail en son sein, n'est pas nouvelle : plusieurs périodes de grève de plusieurs mois ont déjà eu lieu, notamment en 2015 et 2018. Le processus de rationalisation de la CNDA décrit dans ce chapitre a en effet des conséquences concrètes sur l'activité des acteurs de la juridiction : il s'accompagne de recompositions de leur travail autour

627 Clémence, rapporteure, 2021.
628 Agathe Piquet, « Crises et réputation. Les effets différenciés des attentats sur l'action européenne de lutte contre le terrorisme », *in* Lola Avril, Samuel Faure, Vincent Lebrou, *C'est la crise*, *op. cit.*, p. 182.
629 Christian Bilhac, *La Cour nationale du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 15.
630 Raphaël Maurel, *Réforme de l'asile : pour un moratoire sur la CNDA*, Note n°35, Observatoire de l'éthique publique, novembre 2023. En ligne [https://www.observatoire-ethique-publique.fr/assets/files/propositions/notes/note-35.pdf] (consulté le 25 septembre 2025].
631 Diane Gattet, Journal de terrain, 2023.

d'impératifs de célérité et de productivité, injonctions qui participent ensuite à les redéfinir en tant que travailleurs de l'asile[632].

Dans les deux chapitres suivants, nous nous tournons vers la dynamique juridique de mise en crise dans la qualification des conflits armés et des violences de masse d'une part, et de l'ordre public d'autre part.

[632] Jean-Marc Weller, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics,* Paris, Desclée De Brouwer, 1999, p. 196.

CHAPITRE 4. LES CRISES ET LES CONFLITS DANS LA JURISPRUDENCE DE LA CNDA

Depuis la salle d'audience, ce rapport a mis en lumière la manière dont s'expriment différentes modalités de mise en crise et différentes temporalités autour du parcours des dossiers et de l'expérience des multiples acteurs. Le chapitre précédent a élargi la focale au processus de rationalisation de la cour en montrant comment la crise est routinisée dans les discours et les pratiques : il ne s'agit pas seulement de rendre la justice, mais aussi d'en organiser la *gestion*.

Le présent chapitre, ainsi que le suivant, explorent la manière dont la mise en crise se manifeste sous une forme proprement juridique, à travers un travail de qualification et de catégorisation. Ce chapitre déploie l'analyse de la qualification des crises géopolitiques en situation de conflits armés ou de violences de masse, tandis que le chapitre 5 est consacré à la question de l'ordre public. Nous nous concentrons désormais sur le temps du droit et sur les modalités de son interprétation afin d'examiner l'une des productions de la cour dans son rapport à la crise : la publication de décisions à partir desquelles se construit une jurisprudence. Deux objets sont ainsi examinés dans les deux chapitres qui suivent : la question des conflits armés et des violences de masse, d'une part, et celle de l'ordre public, d'autre part. Ces deux objets sont au cœur des évolutions jurisprudentielles récentes de la CNDA et de son rapport à la crise, tant au niveau de la société française qu'au niveau géopolitique.

Dans cette jurisprudence, la routinisation de la crise prend la forme d'une normalisation, au sens littéral du terme, c'est-à-dire de la production de nouvelles règles couvrant de manière ordinaire des situations initialement conçues comme exceptionnelles. S'y révèle un rapport ambigu entre des effets de rupture et de continuité, qui interrogent le caractère exceptionnel des situations de crise faisant l'objet d'évolutions jurisprudentielles, ainsi que le devenir de la justice d'asile.

D'un point de vue juridique, il n'existe pas de définition de la crise, mais plutôt des régimes de crise : crise pour la nation et régime de l'article 16, crise pour la paix et la sécurité internationales et régime de la Charte des Nations Unies, ou encore crise sanitaire et régime de la loi du 23 mars 2020. Ils appartiennent à la sphère de l'exception, puisqu'ils organisent la possibilité juridique de déroger au droit commun dès lors que cela apparaît nécessaire pour faire face à une crise. L'idée de l'exception se retrouve aussi dans le droit de l'asile, puisque les régimes qui le composent sont des réactions au défaut d'un état normal qui veut que les gouvernements protègent les citoyens. Dans l'application du statut des réfugiés, c'est en raison du fait que l'État d'origine ne protège pas face à un risque de persécution que la crainte de la personne sera réelle. Avec la protection des droits fondamentaux, c'est parce que les autorités d'un pays ne sont pas en mesure de protéger face à un risque qu'il ne sera pas possible d'y renvoyer une personne.

En un sens, l'asile peut sembler consubstantiel à la crise : celle où l'État ne peut ou ne veut plus protéger ses citoyens. Avant 1951, cela était vrai puisque l'asile était octroyé à des groupes entiers selon leur origine d'un État ou d'une région frappée par une crise[633]. Depuis, le droit a évolué et asile et crises se sont éloignés. Avec l'adoption du statut des réfugiés, l'asile est devenu un droit individuel et la réalité du défaut de protection doit, entre autres critères, être prouvée dans le chef des personnes. La nature et les causes de ce défaut ne sont plus, pour elles-mêmes et à elles seules, la motivation principale de l'octroi d'une protection. Les craintes justifiant la demande de refuge vont prendre leurs sources dans la situation propre de la personne protégée, expliquant

[633] Par exemple, c'est ainsi que des pays accueillirent une partie des 400 000 personnes arméniennes qui fuirent la Turquie dans les années 1920.

que les éléments de contexte à l'appui d'une demande sont souvent ceux d'un engagement politique, de la manifestation des croyances religieuses, de l'activité professionnelle ou de tout autre fait ayant visé particulièrement le demandeur. Dès lors, il est possible de considérer qu'il n'est plus principalement question de réagir à une crise, mais d'examiner en quoi la personne tente d'échapper à une crainte qui lui appartient, qu'elle émane ou non d'une crise[634].

En 2023, les conflits internes et internationaux demeurent les premières causes de déplacement forcé dans le monde. Les conflits sont aussi ce qui a justifié des procédures exceptionnelles de l'asile : en mars 2022, lorsque le nombre de personnes déplacées par la généralisation du conflit en Ukraine atteignit les 2,5 millions, l'Europe réagit en activant sa directive protection temporaire avant que d'autres statuts ne soient mobilisés[635]. C'était la première fois que cette protection fut utilisée depuis son élaboration en 2001. Cet outil juridique est semblable aux protections d'avant 1951, puisqu'octroyé à un ensemble de personnes, en fonction de leur origine géographique et en réaction à un afflux massif du fait d'une situation exceptionnelle. Aussi, les conflits font l'objet d'un motif particulier de la protection subsidiaire européenne, qui est une autre source de l'asile en France, dont l'existence tient en partie du fait des limites du statut des réfugiés, encadré par des motifs et une méthodologie qui sont parfois trop éloignés de certaines crises.

A partir de la jurisprudence, ce chapitre examinera d'abord la façon dont la CNDA s'est saisie, dans le cadre de la Convention de 1951, des crises générées par des conflits armés, et de celles concernant des groupes sociaux spécifiques. Ensuite, ce chapitre étudiera son application de la protection subsidiaire européenne à ces mêmes crises.

Encadré 6- Le cadre juridique relatif à l'asile

La Convention relative au statut des réfugiés, article premier, A.2 définie comme réfugié la personne « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements , ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »[636].
Bien que la persécution a une place centrale dans la définition, elle n'est pas explicitement définie dans la Convention de 1951. Comme tous les autres États parties, il appartient à la France d'appliquer la définition et d'interpréter si une personne peut légitimement craindre d'être persécutée dans son pays d'origine. En France, les critères de l'asile sont influencés par le droit de l'Union européenne, qui a compétence pour harmoniser l'interprétation du statut. Cette harmonisation provient d'une directive adoptée en 2011. Parmi les critères, certains sont liés à la

634 Voir pour approfondir, Catherine-Amélie Chassin, « Le critère de l'individualisation des craintes dans le droit contemporain de l'asile », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2015, 13, « Le droit d'asile », p. 55 - 64.
635 Voir pour approfondir, Pierre Boisseau, « Du droit d'asile classique à l'accueil des déplacés ukrainiens : réflexion sur la complémentarité des dispositifs de protection des réfugiés », *Revue critique de droit international privé*, 2023/3, 3, p. 535-544.
636 La France fait partie des premiers signataires de la Convention, qui en compte 146 à ce jour. Cette convention est sa plus ancienne source encore en vigueur en droit de l'asile et la définition commune est intégrée au troisième alinéa de l'article L511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « CESEDA »). En 2022, elle est le deuxième pays de dépôt des demandes d'asile en Europe entre ses voisins allemands et espagnols (avec plus de 131 000 dépôts) et le premier outil juridique mobilisé demeure la Convention de 1951. La France est aussi partie au Protocole de New York de 1967, qui enrichit le statut des réfugiés en supprimant ses deux principales limites d'application. Ces limites étaient géographiques et temporelles et n'affectaient pas la définition des réfugiés, mais bien l'application de la convention : celle géographique donnait la possibilité aux États de réserver cette application aux personnes originaires d'Europe, ou d'Europe et d'ailleurs. Celle temporaire prévoyait une application au bénéfice des personnes déplacées à la suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951.

nature de la persécution, qui doit être réelle, actuelle, personnelle et suffisamment grave. Les autres critères sont les motifs, éléments moraux de la persécution[637].
Ce critère fait que la crainte doit être réelle sur tout le territoire de l'État d'origine, c'est-à-dire sans possibilité de trouver une protection ailleurs dans le pays. Les autorités de l'État d'origine sont supposées protéger leurs citoyens et il appartiendra au demandeur d'un statut de réfugié de démontrer en quoi il peut légitimement craindre de ne pas recevoir cette protection.
- Une crainte réelle : Il s'agit d'évaluer en quoi la crainte en cas de retour dans son pays n'est pas hypothétique mais qu'elle repose sur des éléments tangibles et il s'agit d'emporter la conviction de l'officier examinateur. C'est ce qui fait du contentieux de l'asile un contentieux de la conviction. C'est aussi ce qui en fait un contentieux où l'effet du doute est inversé : le demandeur doit convaincre de la réalité de sa crainte et, en cas de doute, celui-ci ne lui bénéficiera pas. Le caractère subjectif de l'examen est inévitable, car selon la position sociale de la personne, ses liens familiaux, son éducation, ses activités professionnelles, mais aussi ses vulnérabilités, la crainte sera plus ou moins réelle selon les faits avancés. Pour prouver de la réalité d'une crainte, des discriminations ou des persécutions antérieures constituent des éléments de preuve très forts. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) demande une attention particulière sur les personnes vulnérables, comme les enfants, pour qui une crainte deviendra réelle beaucoup plus aisément. De plus, les demandeurs d'asile ne sont souvent en possession que de leurs témoignages et la charge reviendra à l'examinateur d'en étudier le bien-fondé (c'est-à-dire, la réalité). Pour ce faire, avoir à disposition de bonnes sources d'informations sur les pays d'origine devient indispensable, et les examinateurs vont chercher à corroborer les témoignages du demandeur avec celles-ci.

- Une crainte actuelle. Si la réalité d'une crainte peut être accréditée par l'existence de traitements passés, il faudra toutefois prouver que le risque de subir un traitement grave demeure. Sous peine de commettre une erreur de droit, la crainte doit en effet être réelle au jour où l'autorité de l'asile statue sur la demande. Cela signifie qu'un changement de circonstance dans le pays d'origine aura des impacts sur la demande dès lors que ce changement agit sur les faits ayant motivé le départ. Cela signifie aussi qu'en cas de retour dans le pays d'origine, il peut être estimé que la crainte n'est plus.

- Une crainte personnelle. Si l'asile n'est plus attribué selon une condition d'origine, la réalité de la crainte dépend désormais d'un examen des prétentions individuelles appuyées par des éléments probatoires propres au demandeur, à sa situation personnelle. Cela peut être du fait de son activité professionnelle, de son engagement politique, des traitements qu'il a reçus, des menaces prononcées à son encontre, etc. Ainsi, cette condition a pour conséquence que la demande ne peut naître de conditions générales ou de la seule appartenance à un groupe discriminé. L'asile est un droit des *individus*, si ses conditions sont remplies, il bénéficie à la *personne* qui est victime d'une crainte qui lui est *propre*.

[637] Les motifs sont décrits aux articles 9 et 10 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection. En particulier, la directive précise le critère de gravité susmentionné dans l'article 9 et détermine sa liste non exhaustive de faits qui doivent être tenus pour particulièrement graves. Dans son alinéa 2, l'article 10 précise aussi, de manière générale, que « Lorsque l'on évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'acteur de la persécution ». Ces stipulations sont notamment transposées à l'article L511-2 du CESEDA.

- Une crainte suffisamment grave. Toutes les atteintes aux droits ne sont pas des persécutions, un simple risque n'est pas suffisant. Il est néanmoins difficile d'identifier les critères d'un seuil de gravité, mais un rapport de proportionnalité apparaît entre l'exigence de gravité et l'importance de la valeur en cause. Autrement dit, plus le droit ou la liberté affectée par le risque est fondamental, moins l'exigence de gravité devrait être importante. Aussi, les États européens se sont mis d'accord sur une liste de faits qu'ils considèrent comme étant particulièrement graves : sont citées les violences physiques ou morales et les violences sexuelles, les mesures légales discriminatoires et les sanctions ou poursuites judiciaires discriminatoires ou disproportionnées. Cette condition laisse une marge d'appréciation aux autorités examinatrices d'une demande, seules à pouvoir juger de la gravité d'un traitement craint[638].

Une persécution motivée par un motif particulier : Le statut de 1951 impose de démontrer que le traitement craint, qui est réel, actuel, personnel et grave, est aussi motivé d'une manière particulière. La crainte existe *du fait de* **la race, la nationalité, les opinions religieuses ou politiques de la personne ou son appartenance à un certain groupe social**. Ces motifs expliquent la crainte, notamment car ils expliquent l'intention derrière le comportement de l'agent de persécution (par ses actes, autant que par son omission). En ne mentionnant pas certains motifs traditionnels de déplacement, comme les conflits ou la précarité sociale, ces motifs témoignent du choix d'un asile politique et centré sur la situation des personnes. Ils reflètent comment la notion de persécution fut construite pour mettre en place une réponse internationale en faveur des personnes placées dans une relation de confrontation avec leur État d'origine. L'article L511-4 du CESEDA codifie le lien entre la persécution et les motifs : « Pour que la qualité de réfugié soit reconnue à un demandeur, il doit exister un lien entre l'un des motifs de persécution qu'il allègue et les actes de persécution ou l'absence de protection contre de tels actes ».

Le motif de l'appartenance à un certain groupe social. Ce motif est plus ouvert du fait que les groupes sociaux doivent être interprétés et le périmètre de ce que cette notion recouvre est beaucoup plus flou que pour les autres motifs. En France, sous l'influence du droit européen et de la jurisprudence du Conseil d'État, le groupe social est défini selon deux critères cumulatifs : l'existence d'une caractéristique immuable ou fondamentale pour la dignité, qui lie les membres du groupe ; et la perception de ce groupe en tant que tel par les autres membres de la société. La caractéristique peut être innée comme acquise, intime autant qu'extérieure aux personnes et peu importe qu'elle soit revendiquée. Le critère de la perception impose aux autorités d'analyser comment sont traitées les personnes partageant cette caractéristique. Sur cette base, le droit européen impose aux États membres de considérer l'orientation sexuelle comme une

638 Ces conditions sont notamment rappelées aux articles L531-5 à 7 du CESEDA : **L531-5**. « Il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande d'asile. Ces éléments sont constitués par ses déclarations et par tous les documents dont il dispose concernant son âge, son histoire personnelle, y compris celle de sa famille, son identité, sa ou ses nationalités, ses titres de voyage, les pays ainsi que les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire ainsi que les raisons justifiant sa demande. Il appartient à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande. ». **L531-6**. « L'Office français de protection des réfugiés et apatrides statue sur la demande en tenant compte de la situation prévalant dans le pays d'origine du demandeur à la date de sa décision, de la situation personnelle et des déclarations du demandeur, des éléments de preuve et d'information qu'il a présentés ainsi que, le cas échéant, des activités qu'il a exercées depuis le départ de son pays d'origine et qui seraient susceptibles de l'exposer dans ce pays à des persécutions ou à des atteintes graves. L'office tient compte également, le cas échéant, du fait que le demandeur peut se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il est en droit de revendiquer la nationalité ». **L531-7**. « Le fait que le demandeur a fait l'objet de persécutions ou d'atteintes graves ou de menaces directes de telles persécutions ou atteintes constitue un indice sérieux du caractère fondé des craintes du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe des éléments précis et circonstanciés qui permettent de penser que ces persécutions ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas […] ».

caractéristique pouvant fonder un groupe (les autorités de l'asile n'auront plus à démontrer en quoi cette caractéristique en est une), ce qui a été transposé en droit interne à l'article L511-3 du CESEDA. Les autorités françaises ont aussi reconnu que le fait d'échapper à un mariage forcé, le fait de s'opposer à des mutilations sexuelles, de s'opposer à un trafic de traite des êtres humains ou encore d'avoir été réduit à l'état d'esclave, sont des caractéristiques pouvant fonder l'existence d'un groupe.

La Constitution *:* Le statut de 1951 n'est pas la seule source du droit de l'asile en France. Dès l'adoption de ce statut, sous la Quatrième République, celui-ci cohabitait avec l'asile constitutionnel prévu au préambule de la constitution de l'époque : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République » (Constitution de la République française du 27 octobre 1946, préambule). Cette protection perdure aujourd'hui dans le bloc constitutionnel de la Cinquième République, et est aussi codifiée au premier alinéa de l'article L511-1 du CESEDA. Le statut octroyé est le même que celui bénéficiant aux réfugiés conventionnels, mais la marge d'appréciation des autorités est plus large, car les critères sont moins stricts. La Constitution laisse ouverte cette protection, en prévoyant que l'asile puisse être octroyé à la personne qui sollicite la protection de la France *pour un autre motif*. Néanmoins, malgré la souplesse de cette protection, elle est rare : en 2022, il représente 4 octrois sur un total de 38 885 en premier examen.

Protection Européenne « subsidiaire » : Par l'adoption d'une directive en 2004, refondée en 2011, l'Union européenne a étendu les statuts de l'asile dans ses États membres[639]. Aux côtés de celui des réfugiés, figure désormais la protection subsidiaire. Le statut découlant de cette protection sera accordé pour les personnes qui ne peuvent pas bénéficier d'un statut de réfugié (ce qui est examiné en priorité), mais pour lesquelles il y a des risques sérieux de croire que, en cas de renvoi vers son pays d'origine, elles risqueraient de subir une atteinte grave sans pouvoir se prévaloir de la protection des autorités. Trois atteintes sont définies :

- La peine de mort ou l'exécution. Le terme d'exécution permet d'englober les mises à mort hors de toute peine. Il suffit que la possibilité soit réelle, c'est-à-dire qu'une condamnation effective n'est pas nécessaire pour que la protection soit octroyée. C'est une atteinte grave peu mobilisée : en premier examen, elle représentait 5 % des décisions d'octroi de la protection subsidiaire en 2022.

- La soumission à la torture ou à des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants. Cette atteinte fait directement référence aux peines et actes de torture, sous interdiction universelle depuis des décennies. Mais, également, elle entretient un lien étroit avec le statut des réfugiés, qu'elle débarrasse de ses motifs. En effet, à la lecture du droit de l'Union, les actes de persécution doivent notamment être considérés comme des violations graves des droits les plus fondamentaux. Or, ces violations sont aussi des traitements inhumains et dégradants entrant dans le champ de la deuxième atteinte grave, prolongeant ainsi l'application de la protection subsidiaire au cas où le lien avec un motif conventionnel est plus incertain. Cette atteinte grave agit aussi sur le principe de non-refoulement, qui interdit aux États de renvoyer une personne vers un pays dans lequel elle risquerait de subir de tels traitements. Ce principe prend sa source dans le statut des réfugiés et la protection internationale des droits fondamentaux, et la protection subsidiaire le prolonge d'un statut en droit de l'asile. En 2022, cette atteinte représentait 39 % des décisions d'octroi de la protection subsidiaire en premier examen.

- La soumission à des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. Pour l'application de cette atteinte, la notion de conflit n'est pas subordonnée à la reconnaissance officielle d'une atteinte à la paix et à la sécurité internationale : l'attention est portée sur le niveau

[639] Ce statut est transposé à l'article L512-1 du CESEDA.

de violence davantage que sur l'application de critères stricts. En 2011 la notion de conflit d'une intensité exceptionnelle fut reconnue, justifiant que tous les civils puissent être protégés indépendamment des éléments propres à leur personne. Dès lors, cela implique que les autorités de l'asile doivent se prononcer sur le niveau de sécurité prévalant dans la zone d'origine du demandeur. Le principe est que ces demandeurs doivent démontrer en quoi ils sont personnellement affectés par le conflit. Il n'est pas nécessaire que le conflit affecte l'ensemble du territoire du pays, mais il est nécessaire que la personne ne puisse pas trouver refuge dans une autre partie de ce pays, sans que cette recherche de refuge en interne l'expose à un risque. Aussi, la qualité de civil est définie de manière négative : ce ne sont pas les membres actifs d'une des parties au conflit, ni les personnes appartenant aux forces de l'ordre de manière générale. En 2022, cette atteinte représentait 56 % des décisions d'octroi de la protection subsidiaire en premier examen.

Encadré 7- Les règlements Dublin

Le règlement Dublin (ci-après « Dublin III ») adopté par le Parlement européen et le Conseil européen en juin 2013 fixe des critères de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Par principe, la demande d'asile ne peut être déposée que devant un seul membre de l'Union.

Pour les mineurs, l'État responsable est celui où les membres de la famille se trouvent légalement. Il peut aussi s'agir d'un proche. Lorsque le mineur est non accompagné, il peut s'agir des frères et des sœurs. Dans ce cas également, l'État recevant la demande est dans l'obligation d'identifier les membres de la famille et, si cela n'est pas possible ou qu'aucun proche ne réside légalement sur le territoire d'un autre État membre, c'est lui qui sera responsable de la suite de la procédure. Ces décisions doivent systématiquement être guidées par l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment lorsque les membres de la famille résident dans plusieurs pays et qu'un choix doit être fait. Ensuite, le choix doit être guidé par **le regroupement des familles**. Ainsi, si un membre de la famille du demandeur réside légalement dans un pays de l'Union, celui-ci sera responsable de l'examen. Cela est aussi valable lorsque le demandeur a légalement déposé une demande dans un pays membre. Lorsque plusieurs membres d'une famille déposent des demandes dans plusieurs pays, celui enregistrant le plus grand nombre sera responsable. Le cas échéant, il s'agira du pays enregistrant la demande du plus âgé des membres de la famille. Une troisième série de critères établit **la responsabilité de l'État qui a attribué un titre de séjour**, même temporaire, à la personne (en priorité, il s'agit du pays ayant accordé le titre le plus long puis, à défaut, celui ayant l'échéance la plus lointaine). Si les titres sont expirés, les règles demeurent applicables pendant deux ans pour un titre de séjour ou six mois pour un simple visa d'entrée, sauf à ce que la personne quitte le territoire de l'État. Enfin, à défaut d'un titre de séjour, ou lorsqu'il est prouvé que le titre est frauduleux et que l'État a été trompé, le dernier critère à s'appliquer est celui du **franchissement irrégulier de la frontière**. L'Etat membre sur le territoire duquel la personne est irrégulièrement entrée est responsable de l'examen de la demande. Cette règle est valable pendant un an après l'entrée irrégulière. Si les circonstances de l'entrée ne peuvent être établies, l'État compétent sera le dernier où la personne a eu un séjour continu d'au moins cinq mois. L'examen des critères incombe à l'État où la demande est déposée. En France, les préfectures sont compétentes via le Guichet Unique pour Demandeurs d'Asile. Lors de cette procédure, les agents sont liés par une obligation d'information des conditions d'application du règlement, dans une langue qu'il est raisonnable de penser que la personne pourra comprendre. Par principe, la demande de transfert aura lieu le plus rapidement possible et dans un délai maximal de trois mois. La réponse doit être présentée dans les deux mois et, si elle est positive, le transfert pour prise ou reprise en charge de la demande aura lieu dans les six mois. Les coûts seront à la charge du pays de dépôt de la demande, qui opère le transfert. Les autorités ne pourront pas transférer une personne s'il est démontré que l'État normalement responsable a

des défaillances dans son système d'asile, ce qui est très rare. La même règle vaut lorsque la personne est dans un état de dépendance vis-à-vis de membres de sa famille résidant sur le territoire de l'État de dépôt de la demande ou inversement, ou si l'état de santé empêche tout transfert. La personne pourra faire un recours contre la décision de transfert, ce qui interrompra les délais. Elle pourra aussi être placée en rétention administrative le temps de la procédure, si un risque de fuite est avéré et pour un délai raisonnable. Dans tous les cas, l'État de dépôt de la demande peut décider de passer outre le transfert et d'endosser la responsabilité de l'examen de la demande. Un État peut aussi décider d'octroyer un titre de séjour, endossant alors la responsabilité.

Le règlement Dublin III est transposé à l'article L521-1 du CESEDA. Le code rappelle qu'il est nécessaire que les informations soient communiquées au demandeur dans une langue qu'il peut comprendre (L521-2) et que lorsqu'une demande est introduite par un étranger accompagné de mineurs, celle-ci est regardée comme étant présentée pour elle et les enfants (L521-3).

Le droit d'asile et les conflits armés

Le statut des réfugiés rédigé en 1951 ne contient aucun motif qui fait explicitement référence aux persécutions générées par des conflits armés[640]. Pourtant, la Convention fut pensée en réaction aux exodes européens faisant suite à la Seconde Guerre mondiale, puis comme un outil pour protéger les personnes fuyant le bloc de l'Est. Conflit mondial ou guerre froide, le contexte qui entoure le statut des réfugiés est donc très empreint des crises. Au fil du temps, les techniques utilisées par la CNDA pour appliquer le statut à ces situations se sont précisées, fournissant de précieux enseignements. Aussi, l'interprétation des motifs du statut de réfugié a évolué dans un sens qui permet d'envisager un rapport entre le statut et les crises qui est plus large que le contexte des conflits.

En 1992, le HCR réédita une de ses notes destinées à aider les gouvernements dans l'application de la Convention de 1951 en proposant des axes pour en harmoniser l'interprétation. Dans cette note, l'agence réaffirma que « les personnes qui sont contraintes de quitter leur pays d'origine à la suite de conflits armés nationaux ou internationaux ne sont pas normalement considérées comme des réfugiés »[641]. Autrement dit, le statut n'a pas vocation à protéger des crises que sont les conflits. Pour autant, le lien entre ces crises et le statut est plus complexe et, au fil du temps, il est apparu très clairement que les conflits internes comme internationaux jouent un rôle dans la provocation des traitements persécuteurs. Cette compréhension a permis à la méthode pour appliquer le statut de se préciser.

En 2016, le HCR publia ses douzièmes principes directeurs sur la protection internationale, destinés aux demandes de statut de réfugié liées aux situations de conflit armé et de violence. Cette publication nuance celle de 1992. Elle précise en effet que le statut de 1951 ne contient pas explicitement un motif faisant mention des conflits, mais qu'il n'est jamais exclu qu'une personne fuyant ces situations peut avoir une crainte réelle de subir des persécutions. Autrement dit, l'agence réaffirme que malgré l'absence d'un motif explicite, les conflits comptent parmi les

[640] Ces motifs sont la race, la religion, la nationalité, les opinions politiques et l'appartenance à un certain groupe social ; voir pour une étude comparée sur les motifs et leurs interprétations, Jean-Yves Carlier, Dirk Vanheule, Klaus Hullmann, Carlos Pena Galiano, *Qu'est-ce qu'un réfugié ? Étude de jurisprudence comparée*, Bruxelles, Bruylant, 1998 ; James Hathaway et Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, 2ème éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

[641] HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, Genève, HCR, 1992 [1979], doc. HCR/1P/4/FRE/REV.1, §164.

facteurs de persécution impliquant un motif conventionnel[642]. Il s'agit même de l'un des facteurs les plus importants. Ces crises agissent comme un facteur indirect : les conflits et les violences généralisées exposent à des persécutions et renforcent l'actualité et la réalité des risques.

Cette interprétation suggère aux autorités de l'asile de ne jamais rejeter une demande pour la seule raison qu'elle soit circonstanciée par l'exposition à un conflit ou à une violence aveugle. Cela pourrait être le cas dans certains pays, comme en Europe, compte tenu de l'existence de la protection subsidiaire qui contient explicitement un motif sur les conflits. Malgré cela, il se vérifie dans les examens des demandes d'asile, et particulièrement devant la CNDA, que les normes se cumulent sans s'exclure. En effet, en cas de conflit, la Cour va systématiquement découper son examen en deux temps, a minima : l'étude de la demande sous le champ du statut des réfugiés ; puis sous le champ de la protection subsidiaire et systématiquement dans cet ordre. Il s'agit alors d'envisager les effets de ce qui est qualifié d'interconnexité des facteurs de migration, entre conflit et motif conventionnel[643].

En ce sens, si les contextes de conflits armés et de crises consolident les motifs liés aux opinions politiques dans l'évaluation sous le champ du statut des réfugiés, ils posent également, nous le verrons, des questions liées à la personnalisation des motifs de craintes.

Les opinions politiques et les conflits armés

Dans la jurisprudence de la CNDA, l'effet des conflits comme facteur de persécution se vérifie, notamment, à propos des personnes assimilées à l'une des parties à un conflit, sur la base du motif des opinions politiques : par exemple, en 2012, la Cour a octroyé le statut de réfugié à une personne qui pouvait craindre d'être assimilée aux Tigres de libération de l'Eelam tamoul, une des parties au conflit affectant le Sri Lanka. L'engagement politique du requérant (sans qu'il ne soit directement partie prenante au conflit) justifiait cette assimilation. Du fait des traitements inhumains et dégradants, ainsi que des cas de torture observés dans le pays et commis par les autorités contre leurs opposants, c'est une assimilation dont la Cour estime qu'elle pouvait faire craindre que le requérant subisse un tel sort en cas de retour[644]. Plus récemment, en 2021, la Cour étudia la situation d'un ressortissant somalien issu d'un clan et ayant exercé plusieurs responsabilités politiques, avec notamment pour fonction de pacifier les relations interclaniques. Du fait de ses responsabilités, des membres du groupe terroriste Al-Shabaab (partie prenante dans la guerre civile en Somalie) le menacèrent et attaquèrent son domicile, estimant qu'il soutenait les autorités. Pour fonder la réalité de la crainte, la Cour ne releva pas uniquement les éléments propres à la situation du requérant, mais elle consacra un considérant à contextualiser le sort que le groupe terroriste peut réserver aux personnes qu'il assimile aux autorités. Pour elle, l'implication politique du demandeur et le contexte se conjuguaient pour donner sa réalité au risque de subir une persécution[645]. Dans ces exemples, qui sont loin d'être isolés, il se vérifie comment le conflit expose les personnes en créant les conditions des traitements persécuteurs ; sans que l'application de la Convention de 1951 ne soit écartée.

---

642 Voir en ce sens, HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 12 : Demandes de statut de réfugié liées aux situations de conflit armé et de violence relevant de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés et des définitions régionales du statut de réfugiés*, HCR, 02/12/2016, doc. HCR/GIP/16/12, §1 : *« Aujourd'hui, les situations de conflit armé et de violence constituent les principales causes de déplacements de réfugiés. La majorité de ces situations entraîne des persécutions politiques, religieuses, ethniques, sociales ou fondées sur le genre ».*

643 Voir en ce sens, Sanjula Weerasinghe, *In Harm's Way, International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change*, Genève, HCR, Division of international protection, "Legal and Protection Policy Research Series", 2018, PPLA/2018/05, 210 p.

644 Voir notamment et en ce sens, CNDA, 13 janv. 2013, *M. T.*, n° 11023026 C+, rec. CNDA 2012, p. 33.

645 Voir notamment et en ce sens, CNDA, 30 avril 2021, *M. H.*, n° 21002693 C, rec. CNDA 2021, p. 64.

Autant qu'il participe à leur création, le conflit peut agir comme un élément de renforcement des craintes. Par exemple, dans le contexte du conflit syrien, il fut reconnu que les sanctions en cas de refus d'accomplir le service militaire constituaient une persécution et particulièrement à l'encontre des « hommes de 16 à 40 ans » qui « constituent le groupe "le plus vulnérable" pour ce qui est du traitement que leur réservent les autorités »[646]. Les sanctions en cas de refus d'accomplir ce service peuvent justifier l'octroi d'un statut même hors d'un contexte de conflit, mais ce dernier renforce la crainte de subir des traitements d'une particulière gravité en créant une situation où les insoumis sont victimes de tortures et d'exécutions sommaires.

Dès lors, la Cour recherche l'influence de la situation de crise généralisée sur les personnes et la manière dont elle agit sur un motif conventionnel. Les éléments propres à la situation du requérant servent à démontrer cette influence. Cela peut trouver une application au-delà des seules crises conflictuelles : par exemple, en Nouvelle-Zélande, des juges ont déjà lié un événement climatique à un risque de persécution, en accordant un statut de réfugié à une agente d'une organisation humanitaire persécutée pour son engagement après la catastrophe du cyclone Nargis en Birmanie. Un lien avec le motif politique a été reconnu du fait du contexte de catastrophe et de la méfiance et du rejet des autorités du pays affecté envers l'aide humanitaire extérieure[647].

Les conflits armés et la personnalisation des craintes

Dans sa note de 2016, le HCR précise les modalités de l'examen d'une demande circonstanciée par un conflit armé et ses recommandations sont incorporées dans la jurisprudence de la CNDA. Pour commencer, il précise que les juges doivent fonder leur analyse sur une évaluation actuelle et actualisée de la situation. Cela signifie que les autorités de l'asile doivent accorder une place très importante à la contextualisation, et particulièrement en cas de conflit.

Dans ce travail de contextualisation et en cas de conflit, la Cour pourra être amenée à faire le constat de la violation de plusieurs normes de droit international, dont celles de la protection internationale des droits fondamentaux ou du droit international humanitaire. Le HCR rappelle l'autonomie des sources, et les autres branches du droit de la protection des personnes renforcent le contexte. La jurisprudence de la CNDA indique qu'elle a intégré ces recommandations intègre, puisqu'au sein des considérants relatifs à la contextualisation, apparait souvent le constat et la qualification de violations du droit international.

Le HCR souligne par ailleurs l'opposition classique entre la généralité des crises et la personnalité de l'asile. Cela fait référence à une lecture très restrictive de la personnalité des craintes qui consiste à assimiler cette dernière à la démonstration d'un traitement discriminatoire. Traditionnellement, la personnalité de l'asile est un caractère de la protection qui a pour conséquence d'invalider les demandes fondées sur des éléments généraux. Dès lors, il était possible qu'un demandeur soit débouté au motif que malgré l'existence du risque, la crainte n'était pas différente des autres personnes placées dans la même situation ou affectées de la même manière par la cause du risque. Par exemple, à la fin des années 1990, le Conseil d'État eut à se prononcer sur la demande d'une personne ayant fui la guerre en ex-Yougoslavie et plus particulièrement le siège de la ville de Sarajevo. Pour le Conseil d'État, il ne faisait pas de doute que la situation pouvait entraîner des persécutions, mais il ne reconnut pas le droit à bénéficier d'un statut dans le cas précis qui lui était présenté du fait que l'argumentation de la personne

[646] Les citations sont tirées de CNDA, 21 déc. 2017, *M. A.*, n° 16037573 C, rec. CNDA 2017, p. 36.
[647] Voir en ce sens, Nouvelle-Zélande, Refugee Status Appeals Authority, Wellington, 28 oct. 2009, *Refugee Appeal n° 76374*.

tenait à un exposé généraliste[648]. Il manquait à cette personne d'avoir mis en avant des éléments qui lui seraient propres. Poussée à l'extrême, cette pratique a abouti à ce qu'un test différentiel soit parfois opéré afin de déterminer l'individualité des risques, par rapport aux autres personnes affectées par le conflit ou les autres membres d'un groupe discriminé. Ce fut notamment le cas au Royaume-Uni, où selon la Chambre des Lords : « Les victimes de guerre et de conflit ne sont pas des réfugiés à moins qu'elles soient l'objet d'une persécution particulière »[649]. Autrement dit, le fait que le risque existe de manière similaire pour d'autres personnes suffit à retirer à une demande son bien-fondé.

Cette jurisprudence du Conseil d'État a cependant été invalidée par les recommandations du HCR de 2016, qui précise : « le fait qu'un grand nombre des membres d'une communauté particulière encoure des risques n'affecte pas la validité de la demande d'une personne particulière »[650]. La pratique d'un test différentiel serait contraire à la lettre des textes de l'asile, qui n'imposent jamais une telle recherche et parce que cette pratique peut aboutir à des rejets alors même que le risque est réel[651]. Ce qui importe, c'est de rechercher si la personne qui formule une demande peut réellement craindre d'être persécutée, indépendamment des autres. De même, pour rappel, le choix d'un asile personnalisé peut aboutir à une situation contraire au droit international en provoquant une contrariété avec le principe de non-refoulement. C'est ainsi que les juges de la CEDH ont déjà reconnu une violation de l'article 3 de la Convention européenne de 1950 dans le renvoi de personnes vers Mogadiscio, fondant la réalité du risque sur le climat de violence intense dans la région et non sur des éléments personnels à titre principal.

Aujourd'hui, la CNDA n'adopte pas la technique juridique du test différentiel, mais cela ne signifie pas pour autant que des éléments généraux suffisent à accréditer une demande. En effet, l'exigence d'éléments personnels demeure. Pour l'octroi du statut des réfugiés, ils servent d'abord comme élément de rattachement. Ils rendent réelle la crise générale eu égard à la situation spécifique du requérant ; puis ils servent à rattacher les faits à un des motifs conventionnels. Or, cela signifie qu'en l'absence d'éléments personnels, le requérant pourrait, au moins en théorie, être exposé à un renvoi vers une zone de conflit. Dans cette hypothèse, la situation ne peut être que celle d'une crise : le non-refoulement s'applique en cas de traitements particulièrement graves (sont mentionnés les risques pour la vie, ainsi que d'être exposé à des traitements cruels, inhumains ou dégradants) et si l'exposition à ces traitements n'est pas fondée sur des éléments personnels, alors elle est basée sur la seule présence dans une zone particulièrement dangereuse. C'est-à-dire, dans une zone affectée par une crise. De surcroît, la crise n'est plus nécessairement un conflit, puisque l'application du principe de non-refoulement a été reconnue comme un cadre pertinent pour examiner les retours vers des zones vulnérables aux effets néfastes du changement climatique[652].

---

[648] La plus haute juridiction administrative française considéra en effet que l'exposé de la requérante « n'établit ni n'invoque aucune persécution ou crainte de persécution », en raison du fait que « le contexte général de la situation régnant à Sarajevo ne suffisait pas à faire regarder Mlle Y… comme ayant droit, de ce seul fait, au bénéfice de la convention de Genève » ; France, CE, 10/7 SSR, 12 mai 1997, requête n° 154321.

[649] Citation originale : *« Victims of war and conflict are not refugees unless they are subject to differential victimisation » ;* Royaume-Uni, House of Lords, Judicial Committee, 2 avril 1998, *R v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Adan*, requête n° CO/872/98.

[650] HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 12 : Demandes de statut de réfugié liées aux situations de conflit armé et de violence relevant de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés et des définitions régionales du statut de réfugiés*, *op.cit.*, §17.

[651] Voir pour approfondir sur la pratique du test différentiel et les difficultés posées par celle-ci en temps de conflit, Thibaut Fleury Graff, Alexis Marie, *Droit de l'asile*, Paris, PUF, « Droit fondamental », 2019, p. 253-260.

[652] Cela fait référence à une communication publiée par le Comité des droits de l'Homme, organe des Nations Unies chargé de recevoir les plaintes des particuliers concernant le respect du pacte international relatif aux droits civils et

Au-delà de l'implication politique dans un conflit et de l'existence d'un contexte généralisé de violences, il convient alors d'explorer l'application des motifs de persécutions liées à l'appartenance à un groupe aux contextes de conflits et de crises.

La Convention de 1951 et les crises

Les persécutions liées à l'appartenance à un groupe

L'application du statut aux situations de conflit illustre que le statut des réfugiés a su s'affranchir d'une lecture très littérale de ses motifs, tout comme il s'est affranchi de son contexte initial. Aujourd'hui, les cinq motifs inscrits dans la Convention de 1951 recouvrent des situations très diverses. Concernant leur application dans les contextes de conflit ou de crise, ceux-ci permettent la reconnaissance de persécutions liées à l'appartenance à un groupe, notamment à une minorité ethnique et à un groupe social.

Le motif d'appartenance à une minorité ethnique

Dans la jurisprudence de la CNDA le motif de « race » contenu dans la Convention a été interprété à l'aune de l'appartenance à une communauté ethnique faisant, en tant que telle, l'objet de persécutions. Cette lecture rapproche ce motif de celui de l'appartenance à un certain groupe social. En l'occurrence, lorsque le groupe est défini sur la base d'une appartenance à une communauté ethnique, la CNDA fonde ses décisions sur le motif de persécution des minorités ethniques. Aussi, en conjugaison avec la nationalité, la Cour formule un motif d'octroi qui regroupe les persécutions ethniques avec celles réservées aux minorités nationales dans leur ensemble[653].

L'appartenance à une minorité n'est pas un motif indifférent aux situations de conflits qui exacerbent les craintes de minorités déjà discriminées. Par exemple, la CNDA a protégé des ressortissants afghans appartenant à une communauté spécifique en s'appuyant — entre autres motifs — sur le traitement réservé aux membres de celle-ci dans le contexte du conflit armé affectant le pays[654]. De même, dans le contexte du conflit au Darfour, la Cour a reconnu que l'appartenance à une tribu pouvait motiver la crainte de subir des traitements d'une particulière gravité[655].

La jurisprudence de la Cour indique une contextualisation des traitements réservés à certaines minorités y compris en dehors de situations de conflit armé. Les éléments les plus courants indiqués dans la jurisprudence se rapportent à des faits de violence et d'atteinte à la vie, à des discriminations dans l'accès aux services publics, dans la manifestation des éléments qui fondent l'appartenance au groupe et par l'enfermement dans une profonde précarité, prenant parfois la

---

politiques de 1966. En l'espèce, la communication concernait la situation d'une personne dont le renvoi vers l'État de Kiribati, menacé par l'élévation du niveau de la mer, avait été prononcé par la Nouvelle-Zélande. Voir en ce sens, Comité des droits de l'homme, *Ioane Teitiota contre Nouvelle-Zélande*, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n°2728/2016*, Comité des droits de l'homme, 24/10/2019 [23 septembre 2020 pour la version en français], doc. CCPR/C/127/D/2728/2016.

653 Voir en ce sens, Jean-Michel Belorgey, *Le droit d'asile*, 2ème éd., Paris, LGDJ, « Systèmes - Pratique », 2016 [2013], p. 164.

654 Voir, par exemple, l'octroi d'un statut de réfugié à une personne membre de la communauté hazara chiite en Afghanistan et du fait que les membres de cette communauté sont *régulièrement* la cible de persécution de la part des talibans ; CNDA, 17 févr. 2016, *M. A.*, n° 150252285 C +, rec. CNDA 2016, p. 81.

655 Notamment en ce qui concernait un membre de la tribu El Berti, et du fait du traitement réservé au demandeur par certaines milices soutenues par le gouvernement ; CNDA, 11 janv. 2008, *Al Arifi*, n° 577915, rec. CNDA 2008, p. 31.

forme de la contrainte à vivre dans des camps. Ces descriptions servent à établir la réalité du risque, qui doit aussi être actuel : c'est ainsi qu'en 2018, une année après avoir octroyé un statut de réfugié à un ressortissant membre du groupe des Hazaras et originaire d'Afghanistan, la Cour actualisa son interprétation en estimant que les conditions n'étaient plus réunies pour emporter l'octroi du statut sur la seule base du motif d'appartenance à une minorité ethnique[656].

Cependant, le seul constat d'un contexte discriminatoire actuel ne suffit pas. Le Conseil d'État a en effet déjà annulé une décision de la CNDA en estimant qu'est constitutif d'une erreur de droit le fait de fonder l'octroi du statut des réfugiés sur la seule situation générale des membres d'une minorité[657]. Autrement dit, à la constatation de l'existence d'un traitement discriminatoire sur des bases ethniques, des éléments personnels doivent s'ajouter. Cependant, la jurisprudence de la Cour à cet égard manque d'harmonisation. Dans de nombreuses décisions, les éléments soulignés sont relatifs à l'existence de traitements discriminatoires ou violents par le passé. Dans ce cas, ces éléments prolongent, renforcent ou substituent au schéma discriminatoire général une crainte propre à la personne. Ces éléments peuvent par exemple renvoyer à des prises de position politique du requérant, pour la défense des droits de sa communauté et des conséquences violentes qui en découlèrent[658].

Pour autant, dans d'autres cas, la Cour semble faire découler de la seule appartenance au groupe les persécutions alléguées. En 2013, la Cour examina la demande d'un ressortissant birman appartenant à la communauté des Rohingyas et ayant fui des menaces de mort. Elle s'attacha tout d'abord à décrire un parcours de vie, marqué par des déplacements entre plusieurs camps après le départ de Birmanie, une vie très précaire, et la perte des liens familiaux. À l'exception des menaces de mort, ces éléments personnels diffèrent peu du schéma discriminatoire qui affecte le groupe dans son ensemble. La Cour se sert de ce parcours pour établir sans doute possible l'appartenance au groupe, en ajoutant à cela que du fait de cette seule origine, le requérant pouvait craindre des risques de persécution en cas de retour. Pour justifier cette interprétation, ce ne sont pas des éléments personnels qui seront invoqués, mais des éléments généraux faisant état du schéma discriminatoire que subissent tous les membres de la communauté[659].

Plus récemment, en 2021, les membres de la Cour ont actualisé leur évaluation des risques pesant sur les membres de la communauté des Hazaras en Afghanistan. Ils étudièrent la situation d'une personne qui, alors mineure, alléguait avoir été séquestrée et menacée suite à l'expression de son refus d'épouser la fille du mollah de son village. Sans douter de l'appartenance aux Hazaras, la Cour juge certaines des déclarations excessivement fluctuantes et peu crédibles, ne permettant pas d'établir la réalité des éléments personnels relatifs aux menaces, à la séquestration ou encore à la soumission à un mariage forcé. Néanmoins, la Cour considère que du fait que le requérant allègue d'une crainte en raison de son appartenance à la minorité ethnique des Hazaras, la réalité et l'actualité doivent être examinées en tenant compte du traitement général réservé à cette minorité de la part des talibans. C'est-à-dire, en tenant compte du schéma discriminatoire général.

---

656 Dans ce cas d'espèce, elle releva notamment des gages d'amélioration quant au traitement infligé par les talibans aux membres de la minorité ; voir en ce sens, CNDA, 5 avril 2018, *M. J.*, n° 17043168 C +, rec. CNDA 2018, p. 44.

657 Par exemple, au sujet d'une personne d'origine mixte azérie arménienne ayant fui l'Azerbaïdjan qui invoquait le traitement général des membres de son groupe comme élément à l'appui de sa demande ; voir en ce sens, CE, 28 nov. 2012, *OFPRA c. Mlle G.*, n° 336210 C, rec. CNDA 2012, p. 24.

658 Par exemple, c'est le cas pour un membre de la communauté Ouïghour ayant subi des violences en raison de son engagement artistique et politique en faveur de la défense des droits des membres de son groupe ; CNDA, 23 avril 2008, *K.*, n° 591693, rec. CNDA 2008, p. 31.

659 La Cour parle notamment de la législation birmane qui aboutit à priver une partie des Rohingyas de leur nationalité, du « nombre particulièrement important de restrictions, interdictions, et discriminations dans la pratique de leurs libertés et la jouissance de leurs droits fondamentaux » et dans l'accès aux services publics ; Voir en ce sens, CNDA, 26 juin 2013, *M. U.*, n° 12013646 C, rec. CNDA 2013, p. 51.

Cette précision ayant été faite, la suite de la décision sera destinée à documenter les risques qui pèsent sur les Hazaras, communauté « historiquement marginalisée » et à l'encontre de laquelle un risque de génocide existe. En dehors de tout élément personnel supplémentaire, dans sa décision, la Cour a estimé que le risque pour la personne en cas de retour dans son pays d'origine était réel, en justifiant cela par l'appartenance à la minorité persécutée et par le « niveau élevé de violence, d'insécurité et d'arbitraire »[660].

Ces décisions sont encore trop peu nombreuses pour en déduire une harmonisation de la jurisprudence, mais il y apparaît que si les éléments personnels font toujours partie de la démonstration, ils ne servent plus à identifier un risque propre, mais à inscrire la personne dans le schéma discriminatoire dont son groupe d'appartenance est victime. Une telle interprétation semble être motivée par la gravité des risques en cas de retour, qui est rendue plus forte pour justifier l'octroi d'un statut qu'un doute sur la crédibilité des éléments personnels (cela était le cas dans la décision de 2021 précitée)[661]. Néanmoins, le fait que toutes les crises ethniques n'aient pas bénéficié d'autant de souplesse témoigne que cette approche manque encore d'une systématisation afin de savoir si, et comment, la particulière gravité d'une crise sur fond ethnique peut faire naître un risque du seul fait de l'appartenance à un groupe discriminé.

Le motif d'appartenance à un groupe social

Le motif d'appartenance à un certain groupe social n'est pas précisément défini dans la Convention de 1951. Cela laisse une marge d'interprétation dont la CNDA s'est saisie pour établir l'existence d'un groupe social, à l'aune de l'influence combinée du droit communautaire, du contrôle du Conseil d'État et de la compétence préjudicielle de la CJUE. La directive européenne de 2011 sur l'harmonisation du droit de l'asile énonce deux conditions cumulatives pour la reconnaissance d'un certain groupe social : les membres du groupe doivent partager une caractéristique innée ou acquise (elle peut être historique, identitaire, spirituelle et à ce point importante qu'il ne devrait pas être exigé d'y renoncer) et, du fait de ce partage, être perçus comme un groupe ayant son identité propre dans la société[662]. La perception du groupe en tant que tel peut être démontrée par divers moyens, dont notamment le traitement particulier infligé à ses membres, qui est souvent un indice fort de sa marginalisation.

Dans la jurisprudence de la CNDA, il apparait cependant que la Cour se refuse à user du motif d'appartenance à un certain groupe social pour protéger directement les victimes de conflits armés, notamment parce que ces personnes ne sont pas un groupe : la qualité de victime de conflit n'est pas une caractéristique innée, ou acquise, à caractère historique, identitaire, spirituelle ou autre parmi la définition susmentionnée. De manière générale, il convient de préciser que le droit européen et le Conseil d'État se refusent à ce que la qualité de victime soit une caractéristique à elle seule. De surcroît, la qualité de membre des forces de l'ordre, des forces armées, des services secrets ou plus généralement d'une institution publique n'entre pas non plus dans le champ des caractéristiques retenues ; même dans le cas où nonobstant cette qualité la personne s'opposerait à participer à un conflit.

---

660 CNDA, 5 nov. 2021, *M. S.*, n° 20025121 C, rec. CNDA 2021, p. 76.

661 Voir pour approfondir, Thibaut Fleury Graff, Alexis Marie, *Droit de l'asile*, *op. cit.*, p. 258, §284 et 285.

662 Voir pour une définition détaillée, Union européenne, *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), op. cit.*, article 10, alinéa 1, sous d).

Plusieurs caractéristiques ont été établies dans le droit européen et dans la jurisprudence aux fins de reconnaître l'existence d'un groupe social. Par exemple, la CNDA reconnaît que l'orientation sexuelle est une caractéristique à prendre en compte pour la détermination d'un groupe social, ce qui est imposé par le droit communautaire. Il s'agit en sus de l'une des caractéristiques parmi les plus souvent retenues par la Cour, aux côtés de celle du refus de se soumettre à un mariage forcé et de l'opposition à des mutilations sexuelles. Dans certains pays comme en Mauritanie, les personnes ayant été réduites en esclavage ont également été reconnues comme constituant un groupe.

À la lecture des décisions de la CNDA, une récurrence de certaines caractéristiques et une constance de la reconnaissance d'un risque pour certains groupes dans certains pays, apparaissent très clairement. Par exemple, pour les personnes homosexuelles fuyant le Cameroun, l'octroi d'un statut de réfugié est quasi systématique et présent chaque année depuis plus d'une décennie. Il en est de même pour les personnes homosexuelles fuyant le Congo ou le Bangladesh. Les femmes qui ont été soumises à un réseau de trafic d'êtres humains au Nigéria et qui tentent d'y échapper ont également été reconnues comme appartenant à un groupe social (en ce qu'elles partagent une histoire commune[663]). Il est aussi possible d'observer que le traitement imposé aux femmes s'opposant à un mariage forcé ou à une mutilation sexuelle dans certains pays peut justifier l'octroi d'un statut de réfugié.

La caractéristique des femmes comme appartenant, en tant que telles, à un groupe social fait l'objet d'évolutions récentes dans la jurisprudence. Il a ainsi été reconnu par la CJUE qu'elles peuvent former un groupe social à part entière[664]. Par ailleurs, la CNDA a récemment reconnu que les femmes afghanes forment, dans leur ensemble, un groupe pouvant être protégé[665]. À l'instar de l'appartenance à une minorité ethnique, la seule démonstration du traitement général infligé aux membres du groupe ne suffit pas à emporter l'octroi d'une protection : les éléments personnels doivent là aussi servir au rattachement de la personne au schéma discriminatoire qui affecte son groupe. Le Conseil d'État confirme cette modalité d'évaluation des persécutions à laquelle une personne pourrait être soumise du fait de son appartenance à un groupe discriminé[666].

La protection subsidiaire et les conflits armés

Le statut des réfugiés n'est pas la seule source juridique interprétée et appliquée par la CNDA, elle se prononce aussi sur les recours formulés contre une décision de rejet ou d'octroi de la protection subsidiaire européenne. Parmi ses fonctions, cette protection ouvre l'asile européen aux personnes fuyant leur pays d'origine et le risque de subir des atteintes graves, prenant notamment la forme de menaces graves et individuelles découlant d'une situation de violence

663 En ce sens, les décisions parlent aussi d'une histoire vécue et d'un « statut de victime qui présente des caractéristiques communes, constantes et spécifiques » ; voir notamment, CNDA, 24 mars 2015, *Mlle E.*, n°10012810 C+, rec. CNDA 2015, p. 22 ; et CNDA, Grande Formation, 30 mars 2017, *Mme F.*, n° 16015058 R, rec. CNDA 2017, p. 28.

664 CJUE, 16 janvier 2024, *WS contre Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, affaire C-621/21.

665 Voir en ce sens, CNDA, 9 juillet 2024, *Mme O.*, n°24014128, R.

666 Le Conseil a notamment précisé cette méthode dans une décision concernant une personne ressortissante du Bangladesh, où le groupe social des homosexuels a été reconnu, ainsi que les mauvais traitements infligés à leur encontre, mais où la Cour a estimé que les circonstances du départ de la personne n'étaient pas suffisamment documentées. Le Conseil d'État a alors rappelé que si un groupe social a été reconnu, et que l'appartenance a été démontrée, alors il est nécessaire que soit appréciée « la réalité des persécutions auxquelles [le requérant] pourrait être exposé au regard de la situation des personnes » de son groupe, dans son ensemble. Voir en ce sens, CE, 21 avril 2017, *M. P.*, n°399780 C, rec. CNDA 2017, p. 67.

aveugle en cas de conflit armé interne ou international. Avec ce motif, la protection subsidiaire deviendra l'outil principal pour protéger face aux crises conflictuelles. Néanmoins, tôt après l'adoption de la directive, les contradictions entre l'impersonnalité de ces crises et l'individualité du statut apparaîtront. Elles motiveront une adaptation de la norme par l'introduction d'une notion de haute intensité. Cette introduction a été poursuivie par la CNDA, aujourd'hui dotée d'une méthode quantitative et qualitative pour saisir toute l'impersonnalité des conflits les plus graves.

L'introduction de la notion de haute intensité de violence dans la jurisprudence de l'asile

Les conditions d'octroi de la protection subsidiaire ont été principalement définies dans la jurisprudence de la CJUE, à la lumière du droit communautaire. La décision Elgafaji a ainsi été réceptionnée en droit interne par le Conseil d'État et la CNDA.

L'assouplissement de l'individualité de la protection subsidiaire par la CJUE : la jurisprudence Elgafaji

En 2007, le Raad van State néerlandais[667] adressa une question préjudicielle à la CJUE (à l'époque Cour de Justice des Communautés européennes, CJCE) qui portait sur l'interprétation de la troisième atteinte grave déterminée pour l'octroi de la protection subsidiaire. La question concernait les critères d'une interprétation autonome permettant d'évaluer si une personne est menacée, gravement et individuellement, par une violence aveugle ou un conflit en cas de retour dans son pays d'origine[668]. Il s'agissait en l'espèce d'un couple de ressortissants irakiens ayant fui vers les Pays-Bas, après l'assassinat d'un de leurs proches par les membres d'une milice et la réception de plusieurs lettres de menaces dirigées contre eux. Ils quittèrent leur pays d'origine quelques mois après l'attentat contre le sanctuaire Al-Askari, à Samarra, qui marquât le début d'une guerre confessionnelle considérée aujourd'hui comme la première guerre civile irakienne. Dans ce contexte de crise, près de 1,8 million de personnes fuirent le pays. Pour les époux ayant cherché refuge aux Pays-Bas, les juridictions internes étaient partagées quant à savoir s'ils étaient en droit de bénéficier de la protection subsidiaire européenne. Les interprétations de l'organe de premier examen et de la juridiction d'appel divergeaient, la seconde estimant que la protection des civils fuyant un conflit impose un degré d'individualisation amoindri par rapport à celui qui peut être normalement exigé pour le statut des réfugiés, ou pour les autres motifs de la protection subsidiaire.

Dans sa décision[669], la CJUE précisa que l'atteinte grave définie à l'article 15 (c), de la directive de 2004 devait bénéficier d'une interprétation autonome des autres normes de droit international qui auraient vocation à s'appliquer[670]. Cette interprétation établit un rapport de proportion entre l'intensité d'une crise liée à une violence aveugle et le degré d'individualisation requis pour l'octroi de la protection subsidiaire sur ce motif. En effet, la Cour considère que le terme d' « aveugle » implique que les menaces peuvent s'étendre « à des personnes sans considération de leur situation personnelle ». Dans ces cas, la seule présence d'un civil dans la région affectée par les violences lui fait courir un risque réel de subir les menaces graves, signifiant qu'il n'ait pas à faire la

667 Il s'agit de la juridiction suprême de l'ordre juridictionnel administratif aux Pays-Bas.

668 Lors de la refonte de 2011, la formulation a évolué et l'atteinte grave désignée à l'article 15 (c), ne concerne plus les menaces graves et individuelles en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit, mais en raison d'une violence aveugle en cas de conflit. Néanmoins, cela n'invalide pas l'interprétation retenue par la CJCE en 2009.

669 CJUE, 17 février 2009, *Arrêt de la Cour, Meki Elgafaji et Noor Elgafaji contre Staatssecretaris van Justitie*, affaire n° C-465/07.

670 Voir pour un commentaire plus général des autres composantes de la disposition, Maria Gkegka, *Nouveaux éclairages sur les contours du régime de la protection subsidiaire : autonomie de la protection européenne et sens de l'expression « conflit armé interne »*, Revue des droits de l'homme, « Actualités Droits-Libertés », 02/2014.

démonstration d'une affectation personnelle en raison d'éléments qui lui sont propres afin de bénéficier de la protection[671].

Ayant reconnu ce principe, la CJUE précise cependant la nécessité d'un caractère exceptionnel des violences. En principe, un risque général, c'est-à-dire une crise, ne suffit pas encore à fonder l'octroi d'une protection. Cela implique une distinction entre des situations de violences normales qui supposent un degré d'individualisation et des situations exceptionnelles qui dérogent à cette condition.

La CJUE dicte une méthodologie : « Plus le demandeur est éventuellement apte à démontrer qu'il est affecté spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle, moins sera élevé le degré de violence aveugle requis pour qu'il puisse bénéficier de la protection subsidiaire »[672]. Cela requiert de mesurer l'intensité d'une violence aveugle résultant d'un conflit interne ou international. Si l'interprétation évalue une crise comme étant de basse ou de moyenne intensité (ce sont les mots utilisés par la CNDA et le Conseil d'État français), elle ne suffira pas, à elle seule, pour justifier le bénéfice de la protection subsidiaire. Toutefois, la décision de 2009 laisse plusieurs questions en suspens, dont celle centrale des critères de distinction entre les différentes intensités[673].

La réception de la jurisprudence Elgafaji en droit interne

Avant la décision des juges communautaires, la CNDA avait adopté une position favorable à une évolution de l'interprétation du troisième motif de la protection subsidiaire dans un sens similaire à la décision européenne. En 2008, la Cour eut à traiter des recours formulés contre des décisions de l'OFPRA qui concernaient des personnes ayant fui le nouveau regain d'intensité dans la guerre civile sri-lankaise. Demandant une protection en France, certaines personnes déplacées dans ce contexte ne se virent pas reconnaître la qualité de réfugié, au motif que le conflit n'était ni motivé par la recherche de la destruction du groupe ethnique ciblé, ni par l'imputation à ses membres d'une opinion politique vis-à-vis des autorités. Cependant, les décisions de l'OFPRA et de la CNDA divergèrent à propos de l'octroi de la protection subsidiaire. Plus spécifiquement, le 27 juillet 2008, la Cour revint sur une décision de rejet qui concernait un ressortissant de la région du district de Batticaloa. En formation de sections réunies[674], les membres de la CNDA décidèrent d'adopter une lecture extensive du troisième motif de la protection subsidiaire en reconnaissant l'état de conflit et en motivant l'octroi sur la provenance géographique de la personne. Dans son dernier considérant, elle estima en effet que le district de Batticaloa était particulièrement affecté par les violences, sans qu'aucune garantie de sécurité ne soit présentée. Aux yeux de la Cour, cette situation suffisait à exposer les civils à des menaces graves en cas de retour[675].

Cette décision est à rapprocher de la jurisprudence européenne. En effet, pour la CNDA, l'intensité du niveau de violence et l'absence de perspective d'y échapper suffisaient à convaincre du bien-fondé de la demande. Sans caricaturer, il est possible de considérer que l'élément personnel ayant fondé l'octroi était l'origine géographique, ce qui n'était pas une lecture usuelle au moment de la décision. En un certain sens, la Cour participe à rapprocher la protection

671 CJCE, 17 février 2009, *op. cit.*, 34è et 35è considérants.
672 *Ibid.,* 39è considérant.
673 Voir pour un commentaire détaillé de la décision, Helene Lambert, « The next frontier: Expanding protection in Europe for victims of armed conflict and indiscriminate violence », *International Journal of Refugee Law*, 06/2013, Volume 25, Issue 2, p. 207-234.
674 Il s'agit de l'ancienne appellation, en vigueur au moment de la décision, de la Grande Formation.
675 Voir en ce sens, CNDA, Sections Réunies, 27 juin 2008, n°581505 B, rec. CNDA 2008, p. 48.

subsidiaire du principe de non-refoulement, puisque son arbitrage aboutit in fine à ce que sa décision n'entraîne pas le renvoi vers un lieu où les risques pour la vie et de subir des traitements d'une particulière gravité sont réels. Dès lors, la lecture qu'elle propose est plus fidèle au texte en veillant à ne pas aboutir à une situation contraire à son but : eu égard aux faits, le renvoi aurait vraisemblablement exposé à des menaces graves, bien que celles-ci ne fussent pas nécessairement individualisées. Or, le but de la protection subsidiaire est de protéger face à l'exposition à de telles menaces. La Cour a donc fait primer le but sur la méthodologie, dans un sens qui est aussi celui dicté par le droit international général, toutefois restreint à la constatation de l'état de conflit et à une intensité dont il n'est pas encore dit qu'elle est exceptionnelle.

Le Conseil d'État eut à se prononcer sur la décision de 2008 peu de temps après l'adoption de la jurisprudence Elgafaji. Il intégra cette dernière à son analyse en adoptant un dictum proche de celui de la CJUE : il valide en effet la lecture de la CNDA en considérant que l'existence d'une menace en cas de conflit « n'est pas subordonnée à la condition [que le demandeur] rapporte la preuve qu'il est visé spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle », à condition que le degré de violence atteigne un niveau si élevé que la seule présence d'un civil dans la zone l'exposerait à un risque réel de subir une menace grave[676].

En ce sens, en 2011 et 2012, le Conseil d'État annula plusieurs décisions de la CNDA adoptées avant ou dans une temporalité très proche du changement amorcé en 2009, au motif que l'intensité du conflit n'avait pas été évaluée[677]. Désormais, dès lors que la CNDA se contente de déclarer infondée une demande formulée au titre du troisième motif de la protection subsidiaire sans évaluer l'intensité du conflit, c'est-à-dire en bornant son analyse à l'examen des éléments spécifiques au demandeur, elle commet une erreur de droit. Autrement dit, il y a une obligation d'évaluer l'intensité.

Par ailleurs, il fut précisé que la CNDA doit évaluer l'intensité d'un conflit selon le contexte en vigueur à la date de sa décision, c'est-à-dire non selon des éléments révolus ou des perspectives non alléguées[678]. Également, il a été tôt affirmé que l'évaluation ne sera pas celle du contexte valant dans tout le pays, mais de celui de la zone spécifique d'origine du demandeur. Sous l'impulsion du Conseil d'État, la CNDA va porter plus loin cette condition : il s'impose aux juges de considérer toutes les zones dans lesquelles la personne devra se rendre en cas de retour, ce qui inclut le simple transit. En conséquence, l'analyse de l'intensité va se multiplier autant de fois qu'il y a de zones géographiques différentes, et au contexte différent, à traverser. A contrario, si les juges estiment le passage dans une zone comme étant évitable, ils pourront faire l'économie de l'examen. Cette dernière condition renforce le caractère d'ordre public de l'évaluation de l'intensité, en l'imposant à tout le parcours du demandeur.

[676] En sus de la formulation citée, le Conseil d'État a estimé qu'en fondant sa décision sur le niveau de violence dans la zone d'origine du demandeur, et sur le risque que ferait naître le retour d'un civil dans cette zone, la Cour n'a pas commis d'erreur de droit ; CE, 3 juillet 2009, *OFPRA c. B.*, n°320295, rec. CNDA 2009, p. 81.
[677] Voir en ce sens, et notamment, CE, 24 août 2011, *M. K.*, n°341270 C, rec. CNDA 2011, p. 106 ; CE, 7 mai 2012, *OFPRA c. M. U.*, n°323667, rec. CNDA 2012, p. 74.
[678] Voir en ce sens, et par exemple, CE, 26 nov. 2012, n°341560, inédit au recueil Lebon.

L'évaluation de la notion de haute intensité de violence dans la jurisprudence de la CNDA

Les critères d'évaluation de la haute intensité des violences

La CNDA a été amenée à se prononcer sur l'intensité de plusieurs crises, dont en Syrie, au Mali, au Burkina Faso, en Afghanistan ou encore en Ukraine. Mais, selon quels critères opère-t-elle son évaluation ?

Dès 2011, la CNDA reconnut un climat de violence de haute intensité dans la région de Mogadiscio en Somalie. À l'époque, le pays était toujours en proie à la guerre civile qui oppose le gouvernement officiel à plusieurs groupes de combattants, dont le mouvement terroriste Al-Shabaab. Début 2011, la Cour constata dans le pays une nouvelle dégradation de la situation politique et sécuritaire, caractérisée par de violents affrontements ainsi que des exactions, massacres, meurtres et mutilations à l'encontre de la population. De surcroît, elle douta de la réalité d'une possibilité de trouver, ailleurs dans le pays, une protection suffisante et elle s'inquiète de la forte précarité de la vie des personnes déplacées dans les camps. Sur ces motifs, elle considéra que le seul fait pour un civil de se trouver dans la région de Mogadiscio suffisait à l'exposer à une atteinte grave[679]. La même année, la Cour fit un constat similaire pour les régions de Nangarhar et de Kunduz en Afghanistan, constatant que de très nombreux attentats touchaient les civils, que des exactions à leur encontre se multipliaient et que les autorités étaient dans l'incapacité d'agir. À l'inverse, l'intensité exceptionnelle ne fut pas caractérisée pour les provinces de Parwan et de Jalalabad, sans que la Cour ne donnât un réel détail des raisons qui l'ont amenée à cette conclusion. En 2013, les combats très intenses en Syrie, qui aboutirent à de graves violations du droit international humanitaire et firent de nombreuses victimes civiles, motivèrent la reconnaissance de la haute intensité. Au fur et à mesure des années, la reconnaissance va s'étendre à certaines régions du Soudan et de la République centrafricaine, puis du Yémen, de la Lybie et d'Irak. Certaines de ces reconnaissances sont encore valables aujourd'hui.

En 2020, dans deux décisions de grande formation consacrées au cas afghan, la CNDA a explicité les critères devant être pris en compte pour évaluer le niveau d'intensité des violences. Le niveau d'intensité doit être évalué « en prenant en compte un ensemble de critères tant quantitatifs que qualitatifs appréciés au vu des sources d'informations disponibles et pertinentes à la date de cette évaluation »[680]. La Cour a par ailleurs précisé les sources pertinentes à prendre en compte pour l'évaluation et les principes qui encadrent leur bien-fondé. Enfin, elle y a énoncé les critères tant quantitatifs que qualitatifs qui seront analysés.

En élaborant un cadre d'analyse formulé dans des termes généraux, la Cour systématise son évaluation. Elle énonce une méthode qu'elle emploiera pour évaluer l'intensité de toutes les crises qui se présenteront à elle, accroissant ainsi la sécurité juridique pour les demandeurs en leur garantissant une clarté et une continuité des critères qui serviront à analyser leurs prétentions. L'élaboration du cadre est sans nul doute le fruit de l'expérience acquise par une décennie d'évaluation. En effet, les critères retenus sont le reflet d'éléments que la Cour prenait en compte

[679] Voir en ce sens et parmi d'autres décisions similaires, CNDA, 23 déc. 2011, *M. M.*, n°11021811 C, rec. CNDA 2011, p. 108.

[680] La citation est présente dans les deux arrêts ; CNDA, Grande Formation, 19 nov. 2020, *M. N.*, n°19009476 R, rec. CNDA 2020, p. 77 ; et CNDA, Grande Formation, 19 nov. 2020, *M. M.*, n°18054661 R, rec. CNDA 2020, p. 69.

de manière récurrente. Il est possible de les classer en plusieurs groupes, mais la frontière entre eux est poreuse :

- Un premier groupe est relatif à la nature des parties au conflit : la Cour va évaluer leur force respective, les méthodes et tactiques qu'elles emploient, le type d'arme qui est utilisé, ainsi que leurs cibles.
- Un deuxième groupe s'intéresse à la nature des violences : la Cour va évaluer l'étendue géographique et la durée des combats, ainsi que l'étendue de la situation de violence dans sa globalité, elle va évaluer le nombre d'incidents liés au conflit, leur localisation, leur fréquence et leur intensité.
- Un troisième groupe est destiné à évaluer l'impact sur la population : il s'agit de prendre en compte le nombre de victimes parmi cette population (au regard du total de celle nationale et de celle vivant dans la zone en proie à la violence), la Cour va aussi prendre en compte l'ampleur des déplacements provoqués et le niveau de sécurité des voies de circulation internes.

En plus de ces critères, la Cour annonce porter une attention particulière aux violations des droits fondamentaux qui pourraient être constatées, au niveau d'accès aux services publics de base, dont ceux de santé, à la capacité des autorités à contrôler et à protéger les civils, à l'éventuelle aide extérieure apportée et au nombre de retours volontaires dans la zone ainsi qu'à la situation des personnes à leur retour. Ainsi, la CNDA va prendre en compte un certain nombre de faits de société très graves pour motiver l'intensité d'une crise conflictuelle, dont les traitements réservés aux femmes, l'ampleur des déplacements en interne, la fermeture des écoles, ou encore des établissements de santé[681]. Tous les impacts sociétaux de la crise seront intégrés à la détermination de l'intensité de la violence.

Depuis les premières interprétations de la Cour sur l'intensité d'une situation de violence, elle a toujours porté une attention particulière aux critères qui englobent les impacts sur les civils. Cependant, l'évaluation des critères portant sur l'impact du conflit sur la population ne peut pas être qu'une pure évaluation comptable. Bien que cet élément soit relevé depuis les premières décisions de la CNDA en la matière, il n'est pas un élément de preuve suffisant. Cela sous-entend que les critères se cumulent pour constituer un faisceau d'indices plus qu'ils ne se substituent ou s'excluent entre eux. Aussi, ces critères sont indéniablement amenés à évoluer. En effet, dans son pouvoir d'appréciation, la Cour est compétente pour actualiser son cadre et l'application de celui-ci[682]. Si, pour certaines crises, la reconnaissance d'une intensité exceptionnelle n'a pas évolué, la Cour a toujours veillé à ce que les motivations de cette reconnaissance soient actualisées, ce qui n'est pas une nouveauté du cadre d'analyse adopté en 2020. Par exemple, le regard porté sur la situation en Somalie a connu de légères oscillations, notant des gages d'amélioration après 2012 qui ont convaincu la Cour d'une baisse de l'intensité, avant de revenir sur ce constat[683].

Les sources d'évaluation de la haute intensité des violences

Bien avant les décisions de 2020, le Conseil d'État a rappelé à plusieurs reprises que la CNDA est souveraine dans l'application des critères qui guident son interprétation des faits[684]. Le Conseil

682 Voir notamment, CE, 5 novembre 2014, *M. H.*, n°363181, B, rec. CNDA 2014, p. 68.
683 Voir respectivement et par exemple, CNDA 28 février 2013, *M. A. I.*, n°12018920 C, rec. CNDA 2013, p. 81 ; et CNDA 20 mars 2014, *M. A. A.*, n°13018009 C, rec. CNDA 2014, p. 55.
684 Voir notamment, CE, 5 novembre 2014, *M. H.*, n°363181, B, rec. CNDA 2014, p. 68.

n'invalida jamais la technique choisie par la Cour : ce qu'il invalidera éventuellement sera la justesse de la reconnaissance d'une intensité exceptionnelle pour elle-même[685].

Dans sa jurisprudence, la CNDA insiste sur l'importance des sources à mobiliser. Celles-ci doivent être disponibles et pertinentes à la date de l'évaluation. Par le terme de disponible, il est principalement entendu que la Cour va user de sources publiquement accessibles. Par le terme de pertinent, la Cour reprend une stipulation de la directive 2013/32/UE (dite « Procédure »), et notamment de son article 10 qui impose aux autorités de l'asile de fonder leurs décisions sur des sources précises et actualisées. Cela contraint notamment à une certaine temporalité, à savoir que les sources établissant la situation factuelle dans la zone examinée soient descriptives à une date la plus proche de celle de la décision. Cela contraint aussi à ce que les sources portent spécifiquement sur la zone à évaluer. Malgré cela, la Cour n'a pas défini précisément chacun de ses critères d'encadrement des sources mobilisées.

Concrètement, la CNDA cite en premier lieu comme pertinentes les sources émanant des organisations internationales et intergouvernementales. Or, il était devenu quasiment systématique qu'elle s'appuie en partie sur les analyses rapportées par le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies, le Conseil de sécurité ou le secrétariat général des Nations Unies (et principalement les rapporteurs spéciaux que celui-ci peut nommer). Les agences européennes sont aussi mobilisées : le bureau européen d'appui en matière d'asile est interrogé presque systématiquement. De plus, les sources provenant d'acteurs internes ou des milieux académiques et médiatiques ne sont pas laissées de côté. Par exemple, pour évaluer la situation en Irak, la CNDA s'est déjà appuyée sur un rapport de l'agence britannique d'immigration. Elle a aussi fait de même avec des notes de la commission canadienne de l'immigration et du statut de réfugié. Les rapports d'ONG, comme Human Rights Watch, ont aussi leur place. De ce point de vue, le cadre élaboré en 2020 a surtout synthétisé une technique que la CNDA employait déjà, en codifiant les critères qui président au choix par les membres de la Cour des sources qu'ils mobiliseront.

Conclusion

Ainsi, ce chapitre nous a permis d'étudier la façon dont la CNDA s'est saisie, dans sa jurisprudence, du cas de personnes fuyant des contextes de conflits armés ou de crises. Si ces dernières ne sont pas normalement considérées comme des réfugiés, l'évolution de l'interprétation de la Convention de 1951 a permis l'évaluation de leur demande sous le champ du statut des réfugiés. Toutefois, l'impact de la crise sur la société ne suffit pas, seules les personnes pouvant démontrer une personnalisation des craintes peuvent bénéficier du statut de réfugié. En ce sens, la CNDA reconnaît les motifs de persécutions liées à l'opinion politique prise à part dans la crise, et liées à l'appartenance à un groupe.

Cela pose notamment la question du respect du principe de non-refoulement et de la gravité des risques encourus en cas de retour par les personnes qui ne peuvent pas bénéficier de cette protection. Dès lors, une fois les demandes examinées sous le champ du statut des réfugiés, la CNDA les examinent sous le champ de la protection subsidiaire européenne. Nous l'avons vu, sa jurisprudence permet la reconnaissance d'une intensité exceptionnelle de violences et d'impacts sur la société. Lorsque cela est le cas, les demandeurs peuvent alors bénéficier de cette protection du seul fait de la haute intensité de la crise.

[685] Voir pour approfondir sur le rôle du Conseil d'État en droit de l'asile de manière générale, Conseil d'État, *Le juge administratif et le droit d'asile*, Conseil d'État, « Les dossiers thématiques du Conseil d'État », 2016.

Toutefois, des enjeux liés au perfectionnement du critères et des sources d'évaluation de cette intensité demeurent. De ce fait, la question des sources mobilisées, notamment dans les zones inaccessibles, pose particulièrement problème. Un certain nombre de chercheuses et chercheurs en sciences sociales spécialisés dans l'étude des sociétés d'où proviennent les personnes demandeuses d'asile en France ont souligné que la formulation juridique actuelle tend à « masquer un problème récurrent : comment est évaluée la dangerosité des situations dans les sociétés de provenance des personnes demandeuses d'asile ? Et qui fournit l'expertise aux juges ? »[686]. Les deux décisions de 2020 de la CNDA sur l'Afghanistan ont conduit, en effet, à considérer que la « violence aveugle » qui frappait Kaboul n'était pas « d'intensité exceptionnelle », et ne nécessitait ainsi plus d'accorder une protection à toute personne risquant l'expulsion vers cette ville, contrairement à l'avis de chercheurs spécialistes de la situation afghane. Ce collectif a souligné que la Cour tendait à se baser pour l'évaluation de l'intensité des violences sur les seules analyses produites par le CEREDOC. Or, précisa-t-il : « A la lecture de ces notes – dont la diffusion n'est pas publique et reste limitée à la CNDA, en contradiction avec les procédures de fonctionnement de la Cour et le principe d'égalité des armes –, nous sommes frappés par le nombre d'inexactitudes et d'interprétations hâtives ou partiales »[687].

L'analyse des conflits armés et des violences de masse dans la jurisprudence de la CNDA révèle ainsi comment la juridiction s'efforce d'adapter les exigences du droit d'asile à des contextes de crises dans les pays d'origine, sans renoncer aux principes d'individualisation et d'objectivation qui fondent son office. Ce faisant, elle illustre l'une des tensions structurantes de la justice en situation de crise : arbitrer entre une approche juridico-administrative fondée sur la preuve et la cohérence normative, et les impératifs de protection dans des contextes où la vulnérabilité est collective et souvent difficilement mesurable. La crise n'est plus ici une rupture, mais un cadre intégré à l'activité ordinaire du juge, qui mobilise des outils de plus en plus rationalisés et expertisés pour qualifier juridiquement l'insécurité. Par cet effort d'ajustement, la CNDA participe à la routinisation de la crise dans sa production jurisprudentielle, tout en révélant les limites de cette rationalisation face à l'opacité des situations locales et à la critique des sources mobilisées. Ce mouvement articule plusieurs régimes de temporalité : celui du droit, avec ses moyens de normalisation, parfois inadaptés ; celui des violences, souvent imprévisibles et continues ; et celui du jugement, qui tente de les traduire dans une grille décisionnelle cohérente.

Dans le chapitre suivant, nous nous tournons vers la façon dont la CNDA a appréhendé et incorporé un vocabulaire spécifique de la crise, celui de la menace à la sécurité de l'État et de la société, autrement dit « l'ordre public ».

686 Collectif, *Tribune, « Comment est évaluée la dangerosité des situations pour les personnes demandeuses d'asile* ? », Le Monde, 3 mai 2021.
687 *Ibid.*

CHAPITRE 5. MISE EN CRISE DE L'ORDRE PUBLIC DANS LE FONCTIONNEMENT ET LA JURISPRUDENCE DE LA CNDA

Depuis la réforme de l'asile de 2015, l'existence d'une menace à l'ordre public est susceptible de constituer un motif de retrait ou de refus de l'asile en France en complément des clauses d'exclusion contenues dans la Convention de Genève. Cette réforme était d'abord justifiée par ce que le gouvernement de Manuel Valls considérait comme une crise du système d'asile, principalement en raison de l'incapacité « d'absorber facilement les pics de demande d'asile » et des « recours abusifs à la procédure d'asile[688] ». Au cours de l'élaboration de la loi de 2015 sont venus s'ajouter le contexte de ce qui a été dépeint comme une « grave crise migratoire[689] », causée en partie par l'intensification des conflits en Syrie, et celui des attentats terroristes de janvier 2015. Cela justifiait, selon le gouvernement, le Sénat et l'Assemblée nationale, la « nécessité et l'urgence d'une réforme[690] ». C'est dans ce contexte qu'une nouvelle disposition intégrant la notion d'ordre public dans le système d'asile a vu le jour.

Selon les mots du directeur des affaires juridiques, européennes et internationales de l'OFPRA, huit ans après l'adoption de la loi de 2015, cette nouvelle disposition a déclenché une véritable « révolution culturelle[691] » vis-à-vis de la place de l'ordre public dans l'appréciation des demandes d'asile par l'OFPRA et dans la justice d'asile qui est saisie des recours. La révolution est culturelle, et non seulement juridique, parce qu'au-delà d'une nouvelle base légale obligeant à refuser le statut à une personne menaçant gravement l'ordre public, c'est un ensemble de formations, de dispositions institutionnelles et de liaisons avec les services chargés de la sécurité intérieure qui se sont succédé et qui font aujourd'hui partie du fonctionnement normal de l'OFPRA et de la CNDA. Il y a donc une forme de rupture provoquée par la loi de 2015.

Pour autant, l'ordre public est une notion ancienne et bien connue des juridictions administratives. La science juridique l'associe généralement à l'État moderne. Ayant le monopole de la production du droit et celui de la violence légitime, l'État est aussi l'institution qui rend possible l'ordre public, c'est-à-dire l'instauration et le maintien d'une vie devenue publique où les comportements individuels trouvent des limites dans le respect de la liberté des autres, et plus généralement des règles que l'État impose en ce sens, au nom de la vie collective. Le professeur de droit public Sébastien Roland estime plus précisément que l'ordre public est la ressource à disposition de l'État qui lui permet de se maintenir en tant que collectivité[692]. Le Vocabulaire juridique de Gérard Cornu présente l'ordre public comme un « état social dans lequel la paix, la tranquillité et la sécurité publique ne sont pas troublées[693] ». L'ordre public est alors une condition sociétale qui pourra être mobilisée comme un objectif, voire comme le fondement d'un acte administratif ou d'une décision de justice. Au-delà de cette définition générale, la doctrine

688 Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, au nom de Manuel Valls, Premier ministre, *Exposé des motifs du projet de loi relatif à la réforme de l'asile,* Assemblée nationale, déposé le 23/07/2014, n°2182, p. 3.

689 Discours du ministre de l'Intérieur présentant la réforme devant le Sénat dans : Sénat*, Compte rendu intégral de la séance du 11 mai 2015 (99e jour de séance de la session),* Journal Officiel de la République Française, 12/05/2015, n° 54 S. (C.R.), p. 4758.

690 Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile,* Assemblée nationale, 10/06/2015, n°2861, p. 5.

691 Johan Ankri, « La prise en compte de la problématique de l'ordre public dans l'examen des demandes d'asile : quel bilan huit ans après la loi asile du 29 juillet 2015 ? », *Bulletin de pratique et de droit de l'asile*, n°1, 04/2024, p. 2.

692 Sébastien Roland, « L'ordre public et l'État. Brèves réflexions sur la nature duale de l'ordre public », *in L'ordre public*, Paris, Éditions Cujas, 2011, p. 15.

693 Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 12e édition, PUF, « Quadrige », 2018 [1987], entrée « ordre public ».

s'accorde à dire qu'il est difficile de définir fermement les contours de l'ordre public, souvent considéré comme une notion au « contenu insaisissable[694] ». C'est que l'ordre public est une notion – et une technique – intrinsèquement contextuelle et casuistique. Autrement dit, ses effets et ses limitations se déterminent en fonction des cas sur lesquels il intervient qui dépendent des différentes branches du droit, mais surtout, des faits en cause. Il faut ici introduire une notion essentielle dans la mobilisation de l'ordre public qu'est le principe de proportionnalité. Parce que les contours de l'ordre public dépendent de chaque cas, ses limites sont déterminées par l'adéquation entre l'objectif recherché – souvent celui de la protection de la société – et les moyens employés. À cet égard, l'ordre public remplit une fonction spécifique qui justifie son existence en même temps qu'elle pose ses limites : il a vocation à établir des « restrictions aux droits et libertés afin d'assurer les conditions sociales de leur exercice »[695]. Autrement dit, dans un ordre constitutionnel et libéral, l'ordre public n'est lui-même pas une fin en soi – celle de l'ordre même, de la tranquillité et de la sécurité publiques – mais un moyen de garantir collectivement les libertés individuelles. C'est à ce titre que les moyens – matériels ou techniques – employés au nom de l'ordre public doivent être adaptés, nécessaires et proportionnés (rechercher un but légitime d'abord, permettre d'atteindre ce but ensuite, et que d'autres mesures moins restrictives ne permettent pas d'obtenir les mêmes résultats enfin).

Ces caractéristiques de l'ordre public appellent un triple questionnement quant à son incorporation dans la justice d'asile. D'abord, en raison de son objet – la sécurité de la société –, l'ordre public apparaît comme une notion propre à répondre à des situations de crise, en particulier vis-à-vis du terrorisme. Pourtant, sa prégnance dans le droit semble en faire une notion ordinaire des affaires publiques et juridiques. Cette dualité invite à analyser son rapport aux crises à travers les ruptures et les continuités opérées par son intégration dans la justice d'asile. Ensuite, les considérations d'ordre public font naître une tension entre différents objets de protection. Si l'ordre public est focalisé sur la protection de la société, la justice d'asile est avant tout destinée à protéger les personnes fuyant des persécutions. Cette tension soulève la question de ce qui est réellement protégé dans ce nouveau cadre. L'examen de la rationalité sous-jacente à cette prise en compte de l'ordre public permettra d'éclairer cet enjeu. Enfin, le caractère imprécis et casuistique de l'ordre public appelle à observer comment il se manifeste concrètement dans la pratique de la justice d'asile depuis 2015. L'exploration de ces trois axes permettra d'évaluer comment la réforme de 2015 a transformé l'office du juge de l'asile.

Ce chapitre présentera d'abord les conditions d'émergence des considérations de la menace à la sécurité publique dans le droit de l'asile avant d'envisager la façon dont elles se sont concrètement traduites dans la pratique du jugement

L'émergence de l'ordre public dans le droit d'asile

Au fil de l'élaboration du droit de l'asile et des réformes des années 2010, l'ordre public s'est doté d'un cadre juridique dont il convient de rappeler le contenu. En examinant les conditions dans lesquelles le tournant de 2015 a pris forme, l'on comprend que la place grandissante de l'ordre public dans le droit de l'asile s'inscrit dans un contexte général où les migrations sont saisies par le prisme sécuritaire. En ce sens, la réforme de 2015 entend répondre à la triple crise mentionnée précédemment.

694 Pauline Gervier, *La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public*, Paris, LGDJ-Lextenso éd, « Thèses, Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques » Tome 143, 2014, p. 5.
695 *Ibid.*, p. 9.

Entendu en un sens général, l'ordre public fait l'objet de dispositions dès l'élaboration de la Convention de Genève avant que le droit de l'Union européenne puis le droit français en étendent le champ.

La Convention de Genève de 1951

La Convention de Genève contient deux ensembles de considérations relatives à des comportements dangereux[696]. Le premier se loge dans les clauses d'exclusion de l'article 1F. Celles-ci posent une exception à la reconnaissance de la qualité de réfugié pour les personnes dont on considère qu'elles ne méritent pas une protection internationale[697]. Ainsi, une personne qui remplit les critères de la définition du réfugié (art. 1A), mais à qui une clause d'exclusion est applicable ne bénéficiera pas des droits reconnus dans la Convention. C'est le cas lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un demandeur :

- a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité (art. 1F a) ;
- a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admis comme réfugié (art. 1F b) ;
- s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies (art. 1F c).

La clause (a) est déterminée par les définitions posées dans les traités internationaux. Elle s'inscrit directement dans les événements de la Seconde Guerre mondiale. La clause (b) ouvre davantage le champ de l'exclusion, mais le HCR estime qu'elle ne doit s'appliquer qu'aux meurtres et aux crimes punis d'une peine très lourde[698]. La clause (c) fait référence aux obligations faites aux États d'agir pour la paix et la sécurité internationales et de respecter notamment les principes de souveraineté et de non-ingérence ainsi que l'interdiction du recours à la force. C'est pourquoi le HCR estime que, pour être applicable, cette clause exige que le demandeur ait participé à l'exercice du pouvoir dans un État membre de l'ONU[699]. Si les comportements relatifs aux clauses (a) et (c) peuvent avoir été commis sur le territoire du pays d'accueil après avoir été admis, il faut souligner que la clause des crimes graves de droit commun n'est valable que pour les actes perpétrés en dehors du pays d'accueil et avant l'admission. Il en ressort que toute activité criminelle de droit commun, même grave, devra être traitée par la justice pénale du pays de refuge. Du reste, ces trois catégories d'exclusion doivent être entendues comme exhaustives et d'interprétation stricte en raison des conséquences graves auxquelles elles peuvent conduire[700].

Si l'on justifie généralement la raison d'être de ces clauses d'exclusion par l'idée de l'indignité ou de l'illégitimité à se voir protégé lorsque l'on a commis des crimes graves, le HCR signale que ces clauses, en particulier la deuxième, servent aussi à « préserver le pays d'accueil de l'entrée de criminels qui présentent un danger pour la sécurité de ce pays[701] ».

---

696 Aux deux ensembles qui sont ici présentés s'ajoutent les mesures que les États peuvent prendre en tant de guerre ou dans d'autres circonstances graves et exceptionnelles (art. 9).

697 L'interprétation du mérite ou de l'indignité est celle qui est communément admise par la doctrine et le HCR. Voir HCR*, Guide des Procédures et Critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et Principes Directeurs sur la protection internationale,* HCR, 2019 [1979], doc. HCR/1P/4/FRE/REV.4, §140.

698 *Ibid.*, §155.

699 *Ibid.*, §163.

700 *Ibid.*, §149 et HCR, *Note sur les clauses d'exclusion,* HCR, 30/05/1997, doc. EC/47/SC/CRP.29, §5.

701 HCR, *Note sur les clauses d'exclusion, op. cit.*, §3.

Le deuxième ensemble de dispositions relatives à la sécurité publique se trouve aux articles 32 et 33 de la Convention traitant de l'expulsion. L'article 32§1 autorise l'expulsion d'un réfugié « pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public » à condition que le principe de non-refoulement posé à l'article 33§1 soit respecté. Toutefois, l'article 33§2 précise que cette protection ne s'applique pas au réfugié représentant « un danger pour la sécurité du pays où il se trouve » ou qui a été condamné pour « un crime ou un délit particulièrement grave » et qui « constitue une menace pour la communauté dudit pays ». Si, contrairement à l'exclusion, cette disposition n'affecte pas la qualité de réfugié, elle pose une exception radicale aux bénéfices des droits reconnus dans la Convention en cas d'expulsion effective. Toutefois, cet article ne préjuge pas de la légalité d'une expulsion qui pourra être interdite en vertu d'autres instruments internationaux, tels que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ce cas, la personne maintiendra ses droits.

Le droit de l'Union européenne

Le droit de l'Union européenne reprend les motifs d'exclusion de la Convention de Genève tels quels dans sa directive « qualification » à l'article 12§2[702]. Deux précisions sont toutefois apportées. D'une part, la clause (b) est applicable à des crimes politiques lorsque les actes commis sont particulièrement cruels[703]. D'autre part, les trois clauses concernent tant les personnes instigatrices des actes visés par l'exclusion que celles qui « y participe[nt] de quelque autre manière[704] ».

L'article 14 de la directive prévoit également les conditions de révocation du statut de réfugié, distincte de la cessation. Le paragraphe (3) impose le retrait du statut de réfugié à une personne qui n'aurait pas dû l'obtenir en premier lieu, car une clause d'exclusion était applicable au moment de sa demande ou parce que sa protection avait été décidée sur la base d'une fraude. Il codifie ainsi une pratique commune des États et reconnue par le HCR, bien que la Convention de Genève ne contienne pas de disposition relative au retrait de la qualité de réfugié[705]. En revanche, le paragraphe (4) de l'article 14 inscrit deux nouveaux motifs de retrait du statut ou de refus de renouvellement dans le droit européen de l'asile. Cette disposition accorde aux États la faculté – et non l'obligation – de révoquer le statut, d'y mettre fin ou de refuser son renouvellement à un réfugié :

- « lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve » (art. 14§4 a), ou
- « lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre » (art. 14§4 b).

---

[702] Union européenne, *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte),* JOUE, 20/12/2011, L. 337/9 art. 12, §2.

[703] À l'inverse, la version anglaise de la Convention de Genève précise que la clause (b) contre les crimes non-politiques (*non political crimes*).

[704] Union européenne, *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), op. cit.*, art. 12, §3.

[705] HCR, *Guide des Procédures et Critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et Principes Directeurs sur la protection internationale*, *op. cit.*, §4.

Ces deux motifs peuvent également justifier un refus d'accorder le statut de réfugié au moment du traitement de la demande (art. 14§5). Dès l'adoption de la première version de cette directive, en 2004, le HCR avait émis des doutes quant à la compatibilité de ces deux nouveaux motifs de refus et de retrait du statut avec la Convention de Genève[706]. En particulier, ces motifs semblent faire de l'article 33§2 autorisant l'expulsion d'un réfugié en cas de menace à l'ordre public une clause d'exclusion, ce que la Convention ne prévoit pas. La Cour de justice de l'Union européenne a répondu à cette inquiétude en précisant que le refus ou le retrait du statut de réfugié pour l'un des deux motifs évoqués n'affectait pas la qualité de réfugié[707]. Autrement dit, les droits de la Convention de Genève n'étant pas conditionnés au séjour régulier demeurent applicables aux réfugiés qui se sont vu retirer ou refuser l'octroi du statut.

Enfin, en même temps que la directive « qualification » prévoit la protection subsidiaire pour les personnes risquant la peine de mort, des traitements inhumains ou dégradants ou dont la vie est menacée par un conflit armé, elle inscrit la « menace pour la société ou la sécurité[708] » parmi les motifs impératifs d'exclusion au côté de ceux qu'elle reprend de la Convention de Genève. La menace à l'ordre public est donc un motif de pleine exclusion de la protection subsidiaire, mais concernant le statut de réfugié, elle est un motif de retrait ou de refus du statut et non un motif d'exclusion de la qualité.

Le droit français

Le CESEDA reproduit désormais toutes ces dispositions. Les clauses d'exclusion de la Convention de Genève sont insérées à l'article L. 511-6 avec la précision que la directive européenne apporte sur la complicité des actes perpétrés. L'article L. 511-7 transpose, depuis 2015, les deux nouveaux motifs de refus ou de retrait sous la forme d'une obligation faite à l'OFPRA et au juge de l'asile. Ceux-ci doivent refuser ou retirer le statut de réfugié :

- « S'il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'État » (art. 511-7, 1°) ou
- Si la personne a été condamnée en dernier ressort en France, dans un État de l'Union européenne, en Islande, au Liechtenstein, en Norvège ou en Suisse, « soit pour un crime, soit pour un délit constituant un acte de terrorisme ou une apologie publique d'un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement » et que « sa présence constitue une menace grave pour la société française » (art. L. 511-7, 2°).

À ce titre, la Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion de préciser que la notion de « crime particulièrement grave » contenu à l'article 14, b) de la direction européenne devait s'entendre des crimes « présentant une gravité exceptionnelle, supérieure à celles des crimes » graves visés dans les clauses d'exclusion classiques[709]. Cela suggère que la transposition française présente à l'article L. 511-7, 2° n'est pas conforme au seuil de gravité posé par le droit de l'UE.

---

[706] HCR Bruxelles, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304/12 du 30.9.2004)*, HCR, 28/01/2005, p. 32.

[707] CJUE, 14 mai 2019, affaires C-391/16, C-77/17 et C-78/17.

[708] Union européenne, *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), op. cit.*, art. 17, §1, d).

[709] CJUE, 6 juillet 2023, affaire C-402/22, §35.

Enfin, l'exclusion de la protection subsidiaire est présente dès 2003 dans le droit français. Elle est désormais prévue à l'article L. 512-2 du CESEDA et comprend les trois clauses d'exclusion classiques ainsi que le critère d'une « menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État ».

Le rapport à la crise : rupture ou continuité ?

L'inscription en 2015 de motifs de retrait et de refus des statuts relatifs aux menaces à l'ordre public doit être saisie dans un triple contexte. Le premier concerne la place de l'ordre public dans les évolutions législatives relatives à la sécurité, y compris à travers des réformes du droit des étrangers. Au moment d'étudier la limitation des droits constitutionnels par l'ordre public, Pauline Gervier signale trois étapes de renforcement des exigences d'ordre public par le législateur[710]. La première commence au début des années 1980, avec la loi Peyrefitte du 2 février 1981 qui donne des fondements juridiques aux pratiques policières, notamment avec les dispositions encadrant les contrôles d'identité. À partir de la seconde moitié des années 1980, la succession d'attentats terroristes sur le territoire français engendre de grandes réformes qui renforceront les capacités de contrôle, de prévention et de maintien de l'ordre public par la police administrative et la police judiciaire. La troisième étape est celle qui débute dans les années 2000 et qui, selon Pauline Gervier, « redéfinit profondément les exigences de l'ordre public » à la fois en raison du développement d'un terrorisme mondial et du « renouvellement des formes traditionnelles de délinquance et de criminalité ». Lorsqu'en 2015, le législateur réforme le droit d'asile en y incorporant une dimension prépondérante d'ordre public dont il était dépourvu auparavant, il inscrit cette loi dans ce contexte législatif consistant à renforcer l'arsenal de la police administrative et judiciaire et à étendre les domaines dans lesquels l'ordre public devient un sujet.

Le deuxième élément contextuel est celui des dispositions préexistantes à la réforme de 2015 et qui visaient déjà à répondre aux potentielles menaces à la sécurité publique. Dans une certaine mesure, les trois clauses d'exclusion de la Convention de Genève produisent cet effet, puisqu'elles excluent les grands criminels de la qualité de réfugié. Mais c'est surtout l'article 33§2 autorisant l'expulsion d'un réfugié menaçant la sécurité du pays d'accueil qui intégrait, dès 1951, les enjeux relatifs à l'ordre public. Si le droit de l'asile ne s'opposait pas à l'expulsion d'un réfugié considéré comme dangereux, il est cependant possible de s'interroger sur la pertinence des nouveaux motifs de refus et de retrait du statut au regard de l'objectif annoncé. Cette question est d'autant plus prégnante que le droit de l'UE avait accordé la faculté de faire jouer ces deux motifs dès 2004 et que c'est seulement en 2015 que le législateur français en propose une transposition.

Il faut dès lors en venir au troisième élément de contexte qui est celui de l'actualité politique ayant précédé l'adoption de la réforme en 2015. Fait remarquable, le projet de loi ayant finalement donné lieu à la réforme en cause, déposé le 23 juillet 2014, ne proposait initialement pas d'inscrire les menaces à l'ordre public dans le droit de l'asile[711]. Il en va de même du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale en décembre 2014[712]. C'est seulement lorsque la commission des lois du Sénat intervient sur le texte, en mai 2015, qu'apparaît un nouvel article (alors L. 711-6) proposant la transposition des deux nouveaux motifs dans le CESEDA[713]. Cette

[710] Pauline Gervier, *op. cit.*, p.12.
[711] Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, au nom de Manuel Valls, Premier ministre, *Projet de loi relatif à la réforme de l'asile,* Assemblée nationale, déposé le 23/07/2014, n°2182.
[712] Assemblée nationale, *Projet de loi relatif à la réforme de l'asile adopté par l'Assemblé Nationale en première lecture (procédure accélérée),* Assemblée nationale, 16/12/2014, Texte adopté n°450.
[713] François-Noël Buffet*, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la réforme de l'asile,* Sénat, déposé le 05/05/2015, n°425.

proposition ne sera mise en cause, ni par le gouvernement, ni par l'Assemblée nationale. Paradoxalement, peut-être, ce qui s'est avéré comme un changement substantiel de l'objet de la justice de l'asile n'a donc pas suscité de forts débats lors de l'élaboration de la loi de 2015, contrairement à d'autres dispositions[714]. Dans le contexte des attentats terroristes de l'époque[715] et du prisme, notamment sécuritaire, par lequel la « crise migratoire » a été saisie, l'instauration d'une nouvelle compétence de l'OFPRA et du juge de l'asile est apparue comme une évidence. C'est ce que dénote le rapport de la commission mixte paritaire en charge de trouver un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat. La commission signale que les deux assemblées sont favorables à « la cessation du statut de réfugié pour motif de sécurité publique[716] ». Commentant la proposition du Sénat, le ministre de l'Intérieur estime que celle-ci « est de nature à protéger tout le monde » avant de considérer que « nous sommes dans un contexte particulier […] [où] il apparaît que des protections ont été accordées à des demandeurs d'asile avant qu'il soit porté à la connaissance de l'autorité administrative des informations attestant que certaines de ces personnes […] ont pu être engagées dans des activités qui justifient le retrait de cette protection[717]». Il donne ensuite en exemple les « activités à caractère terroriste » qui, si elles n'étaient pas prises en compte dans le traitement des demandes, seraient susceptibles de « fragiliser considérablement non seulement l'Office, mais aussi le droit d'asile lui-même[718] ». En 2015, le seul élément qui faisait débat entre l'Assemblée nationale et le Sénat est la compétence liée de l'OFPRA. Alors que le Sénat souhaitait obliger l'OFPRA (et donc la CNDA) à retirer ou refuser le statut en cas de menace à l'ordre public, les députés ont voulu en faire une faculté. La compétence liée a de nouveau été proposée par le Sénat lors de la réforme de septembre 2018, et acceptée sans argumentation par le gouvernement et par la majorité à l'Assemblée nationale[719].

Ainsi, la combinaison du mouvement général de renforcement des dispositions relatives à l'ordre public dans le droit administratif – et dans le droit des étrangers en particulier – et du « contexte particulier » de l'année 2015 a fait que ce qui a pris la forme d'une « révolution culturelle » au sein des institutions de l'asile s'est imposée dans une forme de normalité évidente.

L'affirmation de l'ordre public dans la justice de l'asile

En raison de la dimension casuistique de l'ordre public, son incorporation dans la justice d'asile a donné lieu à un tâtonnement qui est encore en cours en 2025. S'il n'est pas possible d'en tirer des conclusions définitives, certaines observations peuvent être faites, notamment sur la mission du juge de l'asile, la place des décisions liées à une question d'ordre public ainsi que leur complexité.

---

714 Notamment celles concernant les délais de recours, le sort réservé aux personnes dublinées, le droit au maintien sur le territoire, la composition du Conseil d'administration de l'OFPRA. Voir Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile*, *op. cit.*, p. 6.

715 À ce sujet, voir Thibault Fleury Graff, « La notion de "menace grave" » dans Jean-Louis Iten et Nora Stirn (dir.), *L'ordre public saisi par l'asile*, Mare & Martin, 2025, p. 119 s.

716 Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile, op. cit.*, p. 6.

717 Sénat, *Compte rendu intégral de la séance du 18 mai 2015 (102e jour de séance de la session),* Journal officiel de la République française, 19/05/2015, n°57 S. (C.R.), p. 4938.

718 *Ibid.*

719 Élise Fajgeles, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, en nouvelle lecture, sur le projet de loi, modifié par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (n° 1106),* Assemblée nationale, déposé le 18 juillet 2018, n°1173 ; Un amendement pour supprimer la compétence liée avait rapidement été rejeté au Sénat : Sénat, *Compte rendu intégral de la séance du 19 juin 2018 (97e jour de séance de la session)*, Journal officiel de la République française, 20/06/2018, n°55 S. (C.R.), p. 6268.

La transformation de l'office de juge de l'asile

La loi de 2015 a effectivement transformé en partie l'office du juge de l'asile, qui se voit désormais doté d'une double mission. Gardiens de la Convention de Genève, les juges de l'asile ont pour mission de garantir la protection des personnes fuyant des persécutions. Cette mission vise à la fois à s'assurer que les personnes remplissant les critères de la définition du réfugié se voient octroyer le statut et que celles qui n'en remplissent pas les conditions, y compris dans les cas d'exclusion, en soient dépourvues. Après les réformes de 2015 et 2018, le sujet des menaces à l'ordre public s'est imposé de façon de plus en plus prépondérante dans la justice d'asile de sorte que l'appréciation de ces menaces est devenue une partie intégrante de l'office du juge, au-delà des articles 1A et 1F de la Convention. C'est ce que signale un assesseur HCR interrogé sur les dossiers relatifs à l'ordre public : « L'essence du droit d'asile c'est de chercher si, oui ou non, y a un besoin de protection, là où une partie du contentieux de l'asile aujourd'hui se transforme en "est-ce que cette personne est une menace pour la société française ?" »[720].

La place grandissante des menaces à l'ordre public

L'interprétation des menaces à l'ordre public a considérablement élargi le champ des comportements donnant lieu à un refus ou un retrait de statut, bien au-delà des clauses d'exclusion classiques. On dénote cette évolution dans le nombre de décisions publiées concernant le retrait ou le refus du statut de réfugié. À partir de 2018, la « perte ou refus du statut de réfugié pour un motif d'ordre public » devient une catégorie autonome des recueils de jurisprudence réalisés par le CEREDOC. 11 décisions de la CNDA et 41 décisions du Conseil d'État faisant partie de cette catégorie sont ainsi publiées dans ces recueils annuels entre janvier 2018 et novembre 2024[721]. À cet égard, le Conseil d'État s'est attaché à contrôler strictement la façon dont la CNDA apprécie une menace à l'ordre public. En effet, sur les 41 arrêts de la haute juridiction concernant la CNDA, 32 annulent totalement ou partiellement la décision de la Cour et 9 la valident. Cette dynamique est remarquée par plusieurs membres de formations de jugement lors des entretiens réalisés. C'est le cas, par exemple, de M, assesseur HCR, qui estime que, sur les questions d'ordre public, « le Conseil d'État serre la vis », notamment en cassant les décisions où la CNDA avait annulé le retrait de l'OFPRA. B., également assesseur HCR, considère que « le Conseil d'État donne beaucoup plus de directives sur la façon d'évaluer le risque de la menace »[722].

Ce constat émis à partir des recueils du CEREDOC est confirmé par les juges. Il ressort en effet nettement des entretiens avec les assesseurs HCR, les assesseurs CE et les présidents que les affaires d'ordre public sont de plus en plus nombreuses. C'est ce que note FI, assesseur CE : interrogé sur les cas d'exclusion, celui-ci affirme que ce sont principalement les affaires de retrait, plutôt que celles d'exclusion, qui prennent une place prépondérante[723]. Cette augmentation correspond à la coopération entre le ministère de l'intérieur, les tribunaux judiciaires et l'OFPRA qui permet d'identifier les réfugiés concernés par des condamnations pénales ou suivis par les services de renseignement.

---

[720] Entretien avec un Assesseur HCR.

[721] Pour les années 2023 et 2024, ces statistiques incluent les décisions publiées dans les « bulletins d'information juridique » mensuels, les recueils pour ces deux années n'ayant pas été publiés au moment de l'écriture de ce rapport. Ces données ne comprennent que les décisions publiées par la CNDA. Les statistiques globales du nombre de cas de retrait ou de refus du statut fondés sur une menace à l'ordre public ne sont pas disponibles.

[722] Entretien avec un Assesseur HCR.

[723] Entretien avec un Assesseur CE, 13 février 2024.

La complexité nouvelle de ces affaires

Au-delà de l'élément statistique, les cas concernant des moyens d'ordre public augmentent également la complexité de l'acte de juger. NS, assesseur HCR, évoque en ce sens la difficulté de « mesurer le risque que représente le requérant après des sanctions pénales »[724], y compris lorsque la peine a été purgée. À titre d'exemple, le Conseil d'État a cassé une décision de la CNDA qui s'était contentée de constater qu'aucune infraction n'avait été commise après la libération du requérant. Pour la haute juridiction administrative, cette absence de « comportement répréhensible, n'implique pas, par elle-même, du moins avant l'expiration d'un certain délai, et en l'absence de tout autre élément positif significatif en ce sens, que cette menace ait disparu »[725]. Cette complexité a donné lieu à une organisation institutionnelle spécifique. Une présidente de chambre constate ainsi que, dans les affaires d'ordre public, l'OFPRA fait systématiquement venir son avocat, ce qui n'est pas le cas pour les autres dossiers[726]. Par ailleurs, les dossiers d'ordre public sont généralement « fléchés par la direction à l'arrivée[727] » vers des présidents de chambre permanents ou des personnes expérimentées[728].

La complexité de ces affaires se joue également sur le plan d'un questionnement éthique que l'on retrouve dans plusieurs entretiens de membres des formations de jugement. Un assesseur CE explique à cet égard que l'enjeu est de « ne pas commettre d'injustice[729] » au regard des conséquences d'une décision de refus ou de retrait. Mais le doute intervient également en sens inverse sous la forme d'une crainte de protéger une personne qui pourrait par la suite commettre des violences. Au sujet de l'assassinat de Samuel Paty en octobre 2020, une cheffe de chambre témoigne :

> on se sent une part de responsabilité en nous, qu'on le veuille ou non […] On a regardé pour être sûr que ça ne vienne pas de nos chambres, pas de nos présidents, pas de nos rapporteurs […] Voilà. Est-ce qu'on a mis trop de temps à le juger ? Est-ce qu'on ne l'a pas jugé assez vite ? Est-ce qu'il n'était pas trop précaire en arrivant en France ? Il y a mille et une questions[730] .

Les manifestations concrètes de l'ordre public dans la jurisprudence

De la même façon et en raison de son caractère relativement récent, la jurisprudence d'asile sur l'ordre public résiste aux efforts de systématisation. Il est toutefois possible d'établir des tendances concernant son usage à partir des décisions publiées et des témoignages des acteurs de la Cour. Deux observations méritent d'être faites. La première porte sur la dimension prospective de toute évaluation d'une menace à la sécurité de l'État ou de la société, la seconde sur l'élargissement progressif des comportements justifiant le retrait ou le refus de l'asile.

724 Entretien avec une Assesseur HCR, 14 avril 2023.
725 CE, 29 décembre 2022, *OFPRA c. M. S.* n° 456943 C, §5.
726 Entretien avec VC, Présidente de chambre, 22 mars 2024.
727 *Ibid.* Cela est également confirmé par un Rapporteur, 28 février 2023.
728 Concernant le tri des dossiers, voir, dans ce rapport, le chapitre 1 « Le voyage d'un dossier à la CNDA ».
729 Entretien avec un Assesseur CE, 13 février 2024.
730 Entretien avec une Cheffe de chambre, 22 novembre 2023.

Une évaluation prospective

La complexité relevée par les juges de l'asile est propre à la notion d'ordre public. Parce que l'appréciation de ce motif s'émancipe de la justice pénale, en ce sens que, si elle doit la prendre en compte, elle ne s'y réduit pas[731], la décision du juge prend souvent une forme prospective. Autrement dit, le juge de l'asile ne s'intéresse pas exclusivement à la culpabilité d'un individu afin de lui appliquer une peine, comme le juge pénal. Il cherche plutôt à déterminer si les faits commis indiquent que cette personne est susceptible de porter atteinte à la société ou à l'État à l'avenir[732]. C'est en étudiant le comportement de l'intéressé, même en l'absence de condamnation pénale ou lorsque celle-ci a été purgée, que le juge doit estimer si une menace est constituée. Pour ce faire, dès ses premières décisions publiées en 2018, la CNDA a repris les trois critères utilisés pour déterminer une menace grave à l'ordre public justifiant l'expulsion en droit des étrangers : la menace doit être actuelle, réelle et suffisamment grave[733]. La Cour a ainsi pu juger que des condamnations pour de multiples infractions de droit commun, mais jamais pour des faits de terrorisme, et une allégeance manifeste à une organisation terroriste constituaient « un risque réel et actuel de passage à l'acte terroriste en France[734] » justifiant le retrait du statut. De la même manière, le Conseil d'État a annulé une décision de la CNDA qui contestait le bien-fondé du retrait de statut par l'OFPRA d'un ressortissant russe d'origine tchétchène. Il estime que l'absence de poursuite pénale et d'éléments permettant de démontrer que le requérant avait commis des agissements à caractère terroriste ne suffit pas à écarter la menace lorsqu'une note blanche rapporte des liens avec une mouvance terroriste[735]. Il en va de même lorsqu'un réfugié algérien qui avait purgé ses peines, indemnisé ses victimes, n'avait pas commis de nouvelles infractions depuis sa libération, faisait l'objet d'un suivi médical régulier, avait arrêté sa consommation de drogue et avait un emploi stable, dans la mesure où son état psychiatrique continuait de représenter un danger[736]. Pour prendre un dernier exemple, la CNDA a estimé, sur la base de quatre notes blanches faisant état d'activités au sein d'un groupe islamiste, que la présence en France d'un ressortissant bangladais constituait une menace grave pour la sûreté de l'État justifiant le retrait de son statut de réfugié[737]. Dans cette affaire, les notes blanches n'avaient pas suffi pour que le procureur engage des poursuites pénales et pour que le seuil des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies relatifs à la troisième clause d'exclusion de la Convention soit atteint. Cela indique que le seuil du motif d'ordre public est moins exigeant que celui de la justice pénale et que celui de l'exclusion pour lesquels une appréciation prospective du danger n'est pas permise.

L'élargissement des menaces

Si les critères d'actualité, de réalité et de gravité de la menace ont vocation à délimiter les contours de l'ordre public, il apparaît que, dans le cadre de la justice d'asile, ceux-ci sont appliqués de façon extensive. C'est le cas lorsque la menace est liée au terrorisme, qui représente la quasi-totalité des

---

731 Selon l'expression désormais usuelle, la Cour « n'est pas liée dans son appréciation par la qualification donnée aux faits par le droit [pénal] français ». Voir CE, 13 novembre 2020, *M. V.*, n° 428582 B pour la catégorie de « crime grave de droit commun » de la clause d'exclusion et CE, 18 octobre 2022, *M. A.*, n° 461273 C pour la notion de « menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État ».

732 Le critère d' « actualité » de la menace mobilisé par les juges ne fait pas obstacle au caractère prospectif de l'appréciation du danger. Si la menace est « actuelle », c'est que la personne est susceptible de commettre des faits dangereux à l'avenir. Du reste, par définition, la menace porte sur le futur.

733 CNDA, Grande formation, 31 décembre 2018, *M. O.*, n°17013391 R.

734 *Ibid.*

735 CE, 2 mars 2023, *OFPRA c. M. C.,* n°458126 C.

736 CE, 29 juillet 2020, *OFPRA c. M. H.*, n° 433645.

737 CNDA, 28 septembre 2018, *K.*, n°17021629 C+.

décisions publiées de la CNDA et du Conseil d'État ayant reconnu le motif d'ordre public entre 2018 et 2021. Au-delà du raisonnement juridique déployé dans ces décisions, dont certaines viennent d'être citées, et à rebours d'une systématisation jurisprudentielle, il semble que l'actualité politique soit susceptible d'affecter les décisions relatives à l'ordre public. C'est ce qui ressort de certains entretiens avec des assesseurs HCR et des assesseurs CE lorsqu'ils abordent les conséquences de l'assassinat de Samuel Paty. M. affirme que « dans les semaines et les mois qui ont suivi, valait mieux pas être Tchétchène[738] ». Un autre assesseur HCR estime plus généralement que « c'était très perceptible cette crainte [du terrorisme] et chaque fois qu'il y a un demandeur d'asile qui sort un couteau quelque part, il va y avoir une attention plus soutenue[739] ». Un assesseur CE explique également le « problème » que les Tchétchènes ont posé à la Cour après octobre 2020 : « la Cour est un peu mise en cause, même beaucoup par certains médias de l'extrême droite et ça peut amener ensuite, dans tous les cas de Tchétchènes qui arrivent devant la Cour, une certaine méfiance de la part des formations de jugements qui n'ont pas envie de se faire avoir, d'être trop généreux[740] ». Ces témoignages suggèrent que l'attention portée à une affaire, voire la réticence à accorder une protection, ne se joue pas seulement sur le plan juridique, voire même des faits, mais sur des considérations qui proviennent de l'environnement médiatique et de la perspective de possibles retombées.

Après une phase focalisée sur le terrorisme entre 2018 et 2021, la CNDA et le Conseil d'État ont commencé à reconnaître des menaces à l'ordre public de façon plus extensive. Ainsi, des personnes se sont vues refuser ou retirer le statut en raison d'une implication dans des réseaux de passeurs[741], de viols et de menaces de mort[742], de meurtre[743], de faits de violences répétées sur des personnes dépositaires de l'autorité publique[744], de trafic de stupéfiants accompagné d'autres délits[745], ou encore de menaces au cutter dans un CADA doublées de troubles psychiatriques[746]. Le développement de cette jurisprudence publiée à partir de l'année 2021 est renforcé par certains entretiens, tels que celui de FR, assesseur CE, relatant qu'il est souvent confronté à des demandes de retraits « à cause de faits de criminalité, pas du tout des faits de terrorisme, mais de criminalité de droit commun[747] ». L'ouverture du motif d'ordre public à des crimes de droit commun montre comment une mesure initialement justifiée par le contexte terroriste en 2015 peut donner lieu à une extension, par la pratique, d'une nouvelle mission du juge de l'asile.

Conclusion

Les observations formulées dans ce chapitre sur le flou sémantique et juridique de la notion d'ordre public, ainsi que sur ses effets sur le droit d'asile – qui s'apparentent à une forme de mise en crise – invitent à interroger plus largement la clarté des notions fondamentales sur lesquelles repose ce champ du droit. En particulier, les notions de conflits ou de crises à partir desquelles le statut de réfugié est reconnu, pourtant centrales, laissent en pratique une large place à l'ambiguïté interprétative.

---

738 Entretien avec M., Assesseur HCR.
739 Entretien avec BT, Assesseur HCR.
740 Entretien avec FR, Assesseur CE, 19 janvier 2024.
741 CE, 10 juin 2021, *OFPRA c. M. A*, n°440383 B ; CNDA, 1er juin 2022, *M.A.*, n°21040677 C ; CE 8 février 2023, *OFPRA c. M. N.,* n°463014 B.
742 CE, 23 avril 2021, *OFPRA c. M. K.,* n°438755 C.
743 CE, 29 décembre 2022, *OFPRA c. M. S.*, n°456943 C 199 ; CE, 29 décembre 2022, *OFPRA c. M.G.*, n°458957 C 201 ; CE, 3 février 2022, *M. S.*, n°445896 C203.
744 CE, 23 octobre 2023, *OFPRA c. M. A.*, n° 460596 C.
745 CE, 24 juillet 2024, *OFPRA c. M. L.,* n° 488560 C.
746 CE, 6 juin 2024, *OFPRA c. M. M.,* n° 471667 C.
747 Entretien avec FR, Assesseur CE, 19 janvier 2024.

La réforme du droit d'asile de 2015 s'inscrit ainsi à la fois dans une continuité – celle d'un renforcement des dispositifs de protection de l'ordre public – et dans une volonté affichée de rupture, en réponse aux crises contemporaines, au premier rang desquelles figure la « crise migratoire ». Sa mise en œuvre permet d'observer une transformation profonde, voire une mise en crise, du fonctionnement de la CNDA comme de sa jurisprudence. D'une part, l'intégration de la menace à l'ordre public comme motif de refus ou de retrait du statut place le juge de l'asile dans une position nouvelle, celle de garant de l'ordre public, en tension avec sa mission première de protection des personnes fuyant des persécutions. Le juge est alors placé au cœur de la crise : il est invité à y réagir en renforçant son contrôle en même temps qu'il doit désormais la prévenir en identifiant les profils dangereux. D'autre part, cette évolution se traduit par une complexification accrue des affaires et par un tâtonnement jurisprudentiel autour de la qualification et de l'appréciation de la menace à l'ordre public.

Les motifs de refus ou de retrait fondés sur l'ordre public apparaissent, en raison du recours à des notions telles que la menace à la sûreté de l'État ou à la sécurité de la société, comme des instruments de protection de la société d'accueil. Toutefois, les personnes concernées par de telles décisions ne perdent ni la qualité de réfugié ni la protection conférée par l'article 3 de la CEDH, et demeurent donc susceptibles de rester sur le territoire français. En tout état de cause, contrairement à l'expulsion prévue à l'article 33 § 2 de la Convention de Genève, le motif d'ordre public n'a pas pour effet d'éloigner une personne considérée comme dangereuse, mais uniquement de lui retirer le bénéfice de certains droits. Cette situation remet en cause l'idée selon laquelle l'ordre public viendrait ici effectivement garantir la sécurité de la société ou de l'État. Les juges de l'asile ont pleinement conscience de cette aporie. Interrogée sur ce point, une assesseure CE résume cette difficulté en ces termes : « c'est compliqué. Il garde la qualité, il perd le statut. Donc, il est où ? Il est sur le territoire. C'est quand même un peu embêtant ». Dès lors, quelle est la rationalité à l'œuvre dans la mobilisation de l'ordre public au sein de la justice de l'asile ?

Deux hypothèses principales peuvent être avancées. La première renvoie à une logique d'indignité, qui viserait, directement ou indirectement, à protéger le droit d'asile face aux critiques dont il fait l'objet dans l'espace public. C'est notamment la position défendue en 2024 par le directeur des affaires juridiques de l'OFPRA, Johan Ankri, pour qui ces dispositifs participent à la préservation du système de l'asile face aux attaques médiatiques et politiques. Cette hypothèse rapprocherait ainsi la fonction des motifs d'ordre public de celle des clauses d'exclusion, sans pour autant produire les mêmes effets juridiques. L'article L. 511-7 étendrait alors le champ des comportements rendant une personne indigne de bénéficier d'une protection pleine.

La seconde hypothèse, non exclusive de la première, est celle d'une logique de sanction. L'OFPRA et le juge de l'asile viendraient sanctionner – plus encore dans les cas de retrait – une personne soupçonnée de constituer une menace pour la société française. Si cette logique est absente des débats parlementaires ayant accompagné les réformes de 2015 et de 2018, elle semble néanmoins trouver un écho parmi certains membres des formations de jugement. Interrogés sur le point de savoir si l'exclusion et le motif d'ordre public relèvent d'une sanction, la quasi-totalité des assesseurs HCR répondent par l'affirmative. Or, l'introduction d'une logique sanctionnatrice pose avec acuité la question de l'office du juge de l'asile. Dans les affaires concernées, celui-ci intervient soit à l'issue d'une condamnation pénale — auquel cas une sanction est déjà intervenue –, soit en l'absence de toute condamnation – ce qui signifie que les critères de la responsabilité pénale n'ont pas été reconnus. Comme le résume un juge :

> C'est que le juge de l'asile se détache du juge pénal et que, désormais, on va devoir faire des cessations pour des gens qui [n'ont] jamais été condamnés pour quoi que ce

> soit devant le juge pénal. C'est vraiment la pure suspicion. En droit nous sommes absolument dérogatoires avec la logique pénale[748].

Cette évolution met ainsi en lumière une transformation profonde du droit d'asile, dans laquelle l'ordre public devient un opérateur central de redéfinition des frontières de la protection, au prix d'un éloignement croissant des garanties classiques du droit pénal et d'une fragilisation de la cohérence normative de la justice d'asile.

Pour éclairer les tensions qui s'articulent autour de la crise sous un autre angle, le chapitre suivant propose un déplacement du regard : en s'appuyant sur une analyse comparée, il examine comment une autre juridiction européenne – les juridictions grecques de l'asile, aux frontières de l'Union européenne – met en œuvre ses propres arbitrages face à des injonctions contradictoires. Cette perspective permet d'interroger les spécificités françaises à partir d'un contexte institutionnel et politique distinct, mais traversé par des logiques semblables de saturation, de rationalisation et de contrôle. Quelles sont les crises particulières auxquelles fait face le modèle grec ? Quelles leçons pouvons-nous tirer des expériences grecques en matière de justice d'asile ? Comment celles-ci peuvent-elles nous guider dans la réponse aux diverses crises citées précédemment ?

[748] Entretien avec un Assesseur HCR.

CHAPITRE 6. MISE EN CRISE AUX FRONTIERES DE L'EUROPE : LE SYSTEME D'ASILE EN GRECE

Le système d'asile grec est un labyrinthe de complexité et de confusion. On pourrait dire que nulle part ailleurs en Europe l'expression « la crise dans la crise » ne s'applique aussi bien. En tant qu'État frontalier situé aux portes de l'Europe, où convergent de nombreuses routes migratoires, et où la crise économique de 2008 a eu des effets particulièrement rudes, la Grèce a été confrontée à certains des plus grands défis en matière de gestion des migrations au cours de la dernière décennie. Cette situation a engendré des conditions propices à des transformations multiples et parfois brutales de la législation et des politiques en matière d'asile.

De surcroît, les instances européennes ont également exercé une pression sur la Grèce pour qu'elle joue un rôle de « bouclier »[749]. En effet, si l'objectif du nouveau Pacte sur l'asile et la migration était de promouvoir une migration « durable » et de renforcer la solidarité entre les États de l'UE, il se caractérise néanmoins par des mesures de plus en plus punitives et restrictives, davantage d'arrangements avec des pays tiers et un renforcement des dispositifs meurtriers aux frontières.

Depuis l'été 2015, lorsque plus d'un million de personnes ont embarqué sur des bateaux pour traverser la Méditerranée à la recherche d'un refuge, de nombreuses tragédies se sont déroulées sous le regard des agences européennes. Nous voyons souvent des images bouleversantes de bateaux qui chavirent et, plus occasionnellement, de l'intérieur des camps. Or, les préjudices causés par les procédures d'asile elles-mêmes sont également pernicieux et il est rare que nous puissions observer ce qu'il se passe réellement au cours de la procédure d'asile, au-delà des simples statistiques[750].

À l'heure actuelle, les taux de protection en Grèce sont comparativement très élevés en première instance et très faibles en appel par rapport aux autres pays européens[751]. Le taux d'octroi d'une protection en première instance a oscillé autour de 50 % au cours des deux dernières années, tandis qu'il est seulement de 5 % en appel[752]. Ces statistiques sont intéressantes en elles-mêmes, mais requièrent d'examiner plus en profondeur les dynamiques qui ont influencé la conception et la mise en œuvre des procédures d'asile en Grèce, en particulier dans la période post-2015.

Le système d'asile grec est en première ligne pour gérer les énormes fluctuations du nombre d'arrivées, et d'enregistrements[753]. Il s'agit d'un système qui est par conséquent sous pression constante, soumis à des changements et à des réformes en permanence, et qui est caractérisé par une matrice organisationnelle complexe. Les réformes mises en œuvre sont souvent à la limite de la légalité, dans la mesure où elles sont à peine conformes à ce qui est exigé ou prévu par le droit d'asile international, européen et grec. De nombreuses réformes introduites en invoquant une

---

749 Présidente Ursula von der Leyen, *Remarques de la Présidente von der Leyen à la conférence de presse conjointe avec Kyriakos Mitsotakis, Premier ministre grec, Andrej Plenkovic, Premier ministre croate, le Président Sassoli et le Président Michel,* Kastanies, Commission européenne, 03/03/2020.

750 Maria Matilde Carreira, Samantha Rodríguez Santillán et Chloé Sibille, *Prison or Sea: Asylum-seeking Case-study in Greece*, Paris, Sciences Po, Capstone Course in International Law in Action, 2024.

751 Pour une perspective comparative, voir le graphique dans Nick Gill, Nicole Hoellerer, Jessica Hambly et Daniel Fisher, *Inside Asylum Appeals: Access, Participation and Procedure in Europe*, London, Routledge, « Law and Migration », 2025, p. 36-37.

752 Les statistiques du ministère grec de la Migration et de l'asile sont disponibles en grec et en anglais à l'adresse suivante [https://migration.gov.gr/en/statistika/].

753 *Ibid.* Environ 860 000 arrivées ont été enregistrées en Grèce en 2015, pour tomber à 8 745 en 2021 et remonter à 56 066 arrivées enregistrées en 2024.

crise ou une urgence sont désormais normalisées. Certaines de ces réformes sont explicitement articulées dans le cadre juridique et politique. D'autres sont beaucoup plus opaques dans la mesure où elles prennent forme au niveau des pratiques locales ou du terrain. Il est plus difficile de documenter et d'analyser ces changements, mais c'est là que la recherche ethnographique et la documentation de l'expérience vécue par les acteurs peuvent aider à combler les lacunes[754].

Les observations relatées dans ce chapitre soulignent le caractère délibéré et planifié du fossé entre le *droit en action* et l'exigence de mettre en place des procédures humaines et assurant le plus haut niveau de protection préconisée par le droit international, européen et national. Les droits et les protections pourtant apparemment solidement ancrés dans le cadre du droit international, tels que le non-refoulement, la prohibition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, et les droits de l'enfant, sont fragilisés par des procédures tronquées, motivées par des politiques de dissuasion et de déni[755]. La volonté constante d'accélérer les procédures, combinée à une emphase sur leur rationalisation ont ensemble contribué à violer les promesses d'équité et de procédure régulière[756].

La plupart de ces mesures ont été définies comme une réponse à la crise. Mais les crises ne sont pas des événements isolés et soudains. Elles peuvent plutôt être conçues comme des ponctuations ou des « points de basculement »[757], consécutifs à des processus plus longs qui révèlent des inégalités et des vulnérabilités systémiques. Ce chapitre replace les demandes d'asile en Grèce dans le contexte sociopolitique d'une série de crises qui se sont déroulées aux frontières de l'Europe au cours de la dernière décennie, et montre que l'évolution vers des politiques plus restrictives constitue en elle-même une crise - en ce qu'elle reflète un basculement vers les demandes de l'extrême droite populiste et un recul par rapport aux engagements humanitaires internationaux.

Tout d'abord, seront examinés les contextes sociaux et géopolitiques qui ont mené aux diverses évolutions des procédures d'asile en Grèce au cours des dix dernières années, puis à leur normalisation. Ces éléments permettront d'analyser plus spécifiquement les modalités de recours en matière d'asile, dont la difficulté d'accéder à un avocat et à des conseils juridiques. Enfin, cela donnera lieu à la délimitation de quatre modalités de compréhension de la crise de la politisation des procédures d'asile en Grèce, en lien avec la situation de la justice d'asile en France.

Un système d'asile sous pression

Durant les dix dernières années, la législation et les politiques grecques en matière d'asile ont été caractérisées par deux périodes distinctes, toutes deux marquées par des situations de « crise » : le nombre sans précédent de traversées de la Méditerranée à l'été 2015, puis la pandémie de la Covid-19. Il convient cependant de prendre en compte d'autres dynamiques sous-jacentes qui ont contribué à générer des « creusets de crise »[758]. En effet, nous verrons que les réformes

754 Bruno Latour, *La fabrique du droit, ethnographie du Conseil d'État,* La Découverte poche, « Siences humaines et sociales », 2004. Voir également Nick Gill et Anthony Good (dir.), *Asylum Determination in Europe: Ethnographic Perspectives*, Palgrave Macmillan, « Palgrave socio-legal studies », 2019 ; et Jessica Hambly, « Framing the view », dans Lisa Flower and Sarah Klosterkamp (dir.), *Courtroom Ethnography,* Basingstoke, Palgrave, 2024.

755 Sur la fragilité juridique, voir Nick Gill, Nicole Hoellerer, Jessica Hambly et Daniel Fisher, *Inside Asylum Appeals: Access, Participation and Procedure in Europe*, *op. cit.,* p. 13.

756 Nick Gill et Jessica Hambly, « Law and speed: Asylum appeals and the techniques and consequences of legal quickening », *Journal of Law and Society*, 03/2020 vol. 47, n°1.

757 Jane McAdam, « The concept of crisis migration », *Forced Migration Review*, 45, 2014, p. 10-12.

758 Jessica Hambly, « International refugee law in crisis: Islands, incarceration and neo-refoulement during Covid-19 », *Australian Year Book of International Law*, 2021, vol. 39, p. 49-64.

introduites pour répondre ostensiblement à ces deux crises s'inscrivent dans une tendance plus générale de restriction des droits et des libertés des demandeurs d'asile.

Le contexte post- 2015

Dans le contexte du record historique de traversées de la Méditerranée à l'été 2015, l'Agenda de l'UE sur la migration a introduit la stratégie *hotspot*. L'objectif principal était de contenir les migrants aux frontières, en particulier sur les îles grecques et italiennes, et d'empêcher la poursuite du flux migratoire vers d'autres États de l'UE[759]. Pour la Grèce, cela a marqué le début d'une différenciation fondamentale dans les procédures d'asile entre les procédures normales pour les personnes déposant des demandes sur le continent, et les procédures frontalières pour les personnes se trouvant dans les lieux catégorisés en tant que « hotspots », notamment les îles grecques de la mer Égée orientale (Lesbos, Samos, Chios, Kos, Leros).

L'année suivante, en mars 2016, un accord entre l'UE et la Turquie a consolidé cette politique d'endiguement en empêchant les personnes ayant traversé la frontière depuis la Turquie de poursuivre leur périple tant qu'elles étaient soumises à une procédure d'« admissibilité » visant à déterminer si elles pouvaient être renvoyées vers la Turquie avant (et potentiellement sans jamais) que leur demande d'asile ne soit examinée au fond en Grèce[760]. La justification juridique de la procédure d'admissibilité se trouve à l'article 33, paragraphe 2, point c), de la directive européenne sur les procédures, qui autorise les États membres à ne pas examiner les demandes d'asile sur le fond lorsque les personnes concernées peuvent obtenir une protection dans un « pays tiers sûr ». Les ressortissants syriens, qui bénéficient pourtant d'un taux de protection très élevé dans d'autres pays européens, ont été particulièrement ciblés par cette mesure car la Turquie a été désignée comme un pays sûr pour eux[761]. Plus généralement, cette réforme visait à prévenir et contrôler le nombre de demandes d'asile au sein de l'UE.

Pour faciliter les contrôles aux frontières et les procédures d'admissibilité sur les îles, des restrictions géographiques (interdiction de quitter les îles) ont été imposées aux demandeurs d'asile, tandis qu'ils étaient logés dans des conditions d'extrême précarité et de surpeuplement dans des « RIC » (centres d'accueil et d'identification), souvent des camps militaires réaffectés, pendant toute la durée de la procédure.

Entre 2016 et 2020, le nombre de personnes confinées dans les hotspots insulaires a été en croissance constante et a toujours été nettement supérieur à la capacité d'accueil, jusqu'à atteindre un pic de 42 327 (par rapport à une capacité officielle totale de 6 178) au début de l'année 2020[762]. À cette date, selon les statistiques existantes, les populations retenues dans les camps de Samos et

---

[759] L'Agenda sur les migrations de la Commission européenne (mai 2015) définit un *hotspot* comme une zone aux frontières extérieures de l'Union faisant face à une pression migratoire importante, où les agences de l'UE peuvent être appelées à aider les États membres en première ligne. Il s'agissait initialement d'une réponse d'urgence et temporaire, limitée à l'identification, à l'enregistrement et à la prise d'empreintes digitales des arrivants. Commission Européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration,* Bruxelles, Commission Européenne, 13/05/2015, COM (2015) 240 final.

[760] Conseil de l'Union Européenne, *Décision (UE) 2016/551 du Conseil du 23 mars 2016*, Journal Officiel de l'Union Européenne, 09/04/2016, L.95/9. En 2016, il y a eu 171 025 arrivées sur les îles catégorisées comme *hotspots*. Sur ce nombre, 137 403 personnes sont arrivées entre janvier et mars (avant la déclaration) et ont poursuivi leur périple vers le continent.

[761] Confirmé par le Conseil d'État grec en 2017.

[762] Nick van der Steenhoven (dir.), *Visualising Data from the Greek Hotspots 2016-2023*, Boat Refugee Foundation, 18/03/2024. Ce rapport corrobore les données du portail opérationnel du HCR, de la matrice de suivi des données de l'OIM, des statistiques du ministère des Migrations et de l'asile de la République hellénique, ainsi que les données de l'ONG Aegean Boat Report.

de Lesbos étaient jusqu'à douze fois supérieures à la capacité d'accueil prévue. La plupart vivaient dans des tentes ou des abris de fortune, avec un accès limité à la nourriture, à l'eau, et à des installations sanitaires ou médicales, et sans protection contre les conditions météorologiques extrêmes. Les conditions de vie dans le tristement célèbre camp de Moria étaient particulièrement dégradées. À l'époque, d'autres camps tels que Pikpa (géré par une ONG) et Kara Tepe (géré par la municipalité) offraient des conditions de vie légèrement meilleures aux personnes vulnérables et aux familles[763].

Les délais d'enregistrement, de convocation à un entretien et de décision étaient variables, mais considérablement plus longs qu'à l'heure actuelle. De nombreuses personnes ont dû attendre des mois, voire des années, dans des conditions d'extrême précarité, soit dans des camps insulaires sordides, soit dans des logements insalubres, avant d'être convoquées à un entretien. Il arrivait souvent que les personnes soient informées d'une date d'entretien prévue un ou deux ans après pour ensuite être convoquées soudainement, sans avoir le temps de se préparer.

En vertu de la loi en vigueur durant cette période,[764] les personnes appartenant à des catégories vulnérables, telles que les mineurs non accompagnés, les survivants d'agressions sexuelles, de torture ou de violences physiques/psychologiques graves, les personnes souffrant de maladies graves ou chroniques, les femmes enceintes et les personnes âgées, n'étaient pas soumises aux procédures à la frontière. La liste initiale incluait également les survivants de naufrages, ce qui concernait un grand nombre d'arrivants. Grâce à cette exemption, de nombreux ressortissants syriens n'ont pas fait l'objet d'une restriction géographique. Entre 2016 et 2020, relativement peu de personnes ont été renvoyées en Turquie[765].

L'examen de la vulnérabilité faisait alors partie intégrante de la procédure d'asile et était effectué avant l'examen d'admissibilité afin de déterminer si les personnes concernées avaient besoin de garanties de protection spéciales. Si une personne était jugée « vulnérable », les restrictions géographiques étaient en principe levées et elle était libre de se rendre en Grèce continentale pour poursuivre la procédure d'asile normale. Toutefois, en pratique, de nombreuses personnes n'avaient pas les capacités matérielles de poursuivre leur périple ou de quitter les camps.

Le tournant de 2020 : un moment de basculement

L'année 2020 a été marquée par une conjonction d'évènements et de catastrophes, qui ont également engendré des restrictions encore plus strictes en matière d'asile en Grèce et une modification substantielle du cadre juridique applicable.

Après son accès au pouvoir en juillet 2019, le gouvernement Nouvelle Démocratie a introduit de nouvelles lois et politiques restreignant davantage les droits à l'asile – notamment en promettant plus de centres d'accueil fermés, en généralisant le recours à la détention et en accélérant les expulsions. L'une des réformes majeures de la Loi sur la protection internationale, entrée en

[763] Pendant cette période, il était légalement possible de vivre dans un logement privé en dehors des RIC. Toutefois, des obstacles pratiques (offre, coût) empêchaient la majorité des populations concernées d'accéder à un logement privé.

[764] Loi 4375/2016, 03/04/2016, Gazette 51/A/3-4-2016.

[765] Sur l'ensemble des personnes se trouvant sur les îles du *hotspot* et ayant fait l'objet d'une décision en 2016, plus de la moitié (57 %) ont été jugées vulnérables, un chiffre qui est passé à 91 % en 2019. Suite à la déclaration de 2016, 801 personnes ont été renvoyées en Turquie en 2016. Les années suivantes, les retours ont été encore moins nombreux. Voir Boat Refugee Foundation (n 21) et Karin Åberg, « Examining the vulnerability procedure: Group-Based determinations at the EU border », *Refugee Survey Quarterly*, 2022, 41, 1, p. 52-78.

vigueur en janvier 2020[766], a été de généraliser l'examen d'admissibilité à toutes les personnes arrivant sur les îles, en abolissant les exemptions applicables jusqu'alors aux personnes vulnérables. Cela a eu un impact important sur les ressortissants syriens, qui ont été exclus de fait de l'accès aux procédures d'asile en Grèce.

Pratiquement à la même période, les violences en Syrie ont poussé de nombreuses personnes à fuir vers la Turquie[767]. En réponse, le président turc Recep Tayyip Erdoğan a annoncé qu'il « ouvrirait les portes de l'Europe » et, à partir de mars 2020, la Turquie a suspendu indéfiniment tous les retours prévus par l'accord avec l'UE. Cela a généré une situation extrêmement volatile et létale aux frontières terrestres et maritimes de la Grèce. En représailles, le Premier ministre grec Kyriákos Mitsotákis a adopté un décret suspendant le droit d'asile unilatéralement pendant tout le mois de mars, ce qui a été largement critiqué comme une violation par la Grèce de ses engagements en vertu du droit européen et international[768].

À partir du mois de mars, en raison de la pandémie et du chaos qu'elle a engendré, le service d'asile grec a été fermé, ce qui a entraîné des retards et des perturbations supplémentaires dans le traitement des demandes. Au moment de la réouverture du service en mai, plus de 1 400 personnes ont soudainement vu leur demande rejetée[769]. Certaines d'entre elles ont vu leur demande rejetée sur le fond, mais d'autres demandes ont été jugées inadmissibles au prétexte que la Turquie était considérée comme un pays sûr, malgré l'interruption des retours vers ce pays. En raison des restrictions d'accès aux bureaux d'asile, la plupart des requérants n'ont pas pu exercer leur droit de recours. Sans aucun statut légal en Grèce, ni aucune voie de recours, de nombreuses personnes se sont retrouvées piégées dans un vide juridique et sociopolitique.

Tandis que la pandémie s'intensifiait, les camps surpeuplés ont fait l'objet de mesures de confinement strictes, très contrôlées. De nombreuses organisations d'aide et de soutien aux demandeurs d'asile, qui comblaient des lacunes dans des secteurs vitaux tels que l'assistance médicale, l'aide juridique et les services à l'enfance, ont été contraintes de suspendre leurs activités. Cette situation a également entraîné des répercussions sur les rôles essentiels d'observation et de contrôle joués par les organisations de défense des droits humains.

En septembre 2020, des incendies ont ravagé le camp de Moria à Lesbos, générant une situation de « désastre total »[770], où l'état d'urgence a été déclaré[771]. Pendant plusieurs semaines, les anciens résidents du camp ont été retenus par des barrières de police sur les routes à l'extérieur du camp incendié. Certaines personnes ont finalement été évacuées vers des camps et des hôtels sur le continent, tandis que d'autres ont été déplacées vers un nouveau camp à Lesbos, sur un ancien champ de tir militaire dont le sol était jonché de balles et contaminé par le plomb, et où l'accès à l'eau et les conditions d'hygiène étaient déplorables.

Lesbos n'a pas été la seule île à être frappée par une conjonction de catastrophes. À Samos, où le camp et ses abords étaient également surpeuplés, un séisme sous-marin dont l'épicentre se trouvait entre Samos et la Turquie a déclenché des tsunamis et des inondations, provoquant des décès dans les deux pays et contribuant à aggraver la situation.

---

[766] Loi 4636/2019, 1/11/2019, Gazette 169/A/1-11-2019. Loi modifiée ultérieurement par la loi 4686/2020, 12/05/2020, Gazette A' 96/12-5-2020.

[767] Al Jazeera, *Erdogan vows to keep doors open for refugees heading to Europe*, Al Jazeera, 29/02/2020 (en ligne).

[768] Oxfam International, *Press Release: New Greek law reneges on right to asylum*, Oxfam, 26/03/2020 (en ligne).

[769] Legal Centre Lesvos et Feminist Autonomous Centre for Research, *A Pandemic of Abuses: How Greece Dismantled the Right to Asylum and Normalised the Violation of Migrants' Rights throughout the COVID-19 Pandemic in Lesvos, op. cit.*

[770] BBC, *Moria Migrants: Fire Destroys Greek Camp Leaving 13,000 without Shelter*, BBC News, 09/09/2020.

[771] Cette disposition, en vigueur jusqu'au 9 janvier 2021, a permis de restreindre davantage les libertés sans possibilité de contestation juridique.

De façon plus générale, les situations d'urgence et de crise de 2020 ont permis de justifier des changements législatifs et politiques déjà prévus. Par exemple, les programmes de nouveaux camps fermés, l'extension de la détention automatique, la réduction de la liberté de mouvement et les restrictions procédurales plus importantes étaient déjà prévues, avant que leur mise en œuvre ne soit accélérée en 2020. En outre, ces crises ont permis de masquer des pratiques plus que préjudiciables aux frontières. Ainsi, en 2020, alors que le nombre d'arrivées officielles avait substantiellement diminué, des informations font état d'une multiplication de refoulements et de retours forcés aux frontières[772]. Normalisés, les dispositifs adoptés en 2020 ont ensuite perduré bien au-delà de la levée des restrictions imposées par la Covid et sont devenus un pilier de la politique d'asile, non seulement en Grèce, mais également dans l'ensemble de l'UE.

La normalisation actuelle de la crise

Le nombre d'arrivées enregistrées a considérablement diminué pendant la pandémie. Les chiffres très élevés enregistrés entre 2015 et 2019 ont chuté à environ 15 000 arrivées enregistrées en 2020 et à un minimum de 8 745 en 2021. Depuis, la tendance est à la hausse : en 2024, 56 066 arrivées ont été enregistrées, soit 22 % de plus qu'en 2023[773].Les mesures de quarantaine instaurées pendant la pandémie, avec rétention automatique à l'arrivée pour les migrants arrivant à Lesbos en provenance de Turquie, ont été imposées pendant près de trois ans, jusqu'à fin 2022. À la fin de cette année-là, les Centres d'accueil et d'identification - RIC ont été officiellement transformés en centres fermés (Closed Controlled Access Centres - CCAC)[774]. Les CCAC ont été mis en place conformément à un accord de financement entre la Commission européenne et la Grèce, dans l'objectif ostensible de mettre en œuvre les principes d'un nouvel ordre. Ils ont été présentés comme des centres « à la pointe de la technologie », – « des installations adaptées et à l'épreuve du temps qui [sont] conformes aux normes de l'UE »[775]. Cependant, loin de respecter les garanties d'un niveau de vie adéquat (protégeant) la santé physique et mentale sur la base du respect de la dignité humaine[776], les CCAC ont été critiqués pour leur niveau élevé de sécurité et de surveillance et comparés à des prisons[777].

En 2022, un nouveau code de l'asile relatif à « l'accueil, la protection internationale des ressortissants de pays tiers et des apatrides et la protection temporaire en cas d'afflux massif d'étrangers déplacés » a également été adopté. Ce nouveau code incorpore les dispositions de la Loi sur la protection internationale et entérine un grand nombre de réformes[778]. Les voies de recours restent extrêmement complexes, mais ces réformes ont cependant assuré une certaine convergence entre les procédures d'asile sur les îles et sur le continent. Celles-ci seront présentées ci-dessous.

---

772 Le HCR a fait état d'une diminution de 85 % du nombre de personnes arrivant par la mer sur les îles grecques en 2020. Données sur la situation migratoire en Méditerranée disponibles sur portail opérationnel du HCR [https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179].

773 Les statistiques du ministère grec de la Migration et de l'asile sont disponibles en grec et en anglais à l'adresse suivante [https://migration.gov.gr/en/statistika/].

774 Décret présidentiel 77/2022, 17/11/2022, Gazette 212/A/17-11-2022. Création de structures contrôlées fermées (CCS) et abolition des centres de réception et d'identification (RIC) publié le 17 novembre 2022.

775 Commission européenne, *Communiqué de presse : « Migration : La Commission et la Grèce conviennent d'un plan commun pour un nouveau centre d'accueil à Lesbos »*, Bruxelles, Commission européenne, 03/12/2020.

776 Loi 4939/2022, 10/06/2022, Gazette A' 111/10.06.2022, art. 59.

777 Médiateur européen, *Décision dans l'enquête stratégique OI/3/2022/MHZ sur la manière dont la Commission européenne garantit le respect des droits fondamentaux dans les installations de gestion des migrations financées par l'UE en Grèce*, 07/06/2023, para 48.

Voir aussi: Alexandros Avramis et *al.*, *Controlled and Confined: Unveiling the Impact of Technology in the Samos Closed Controlled Access Centre*, I Have Rights et Border Violence Monitoring Network, 2025.

778 Loi 4939/2022 (« Code de l'asile »), en vigueur depuis le 10 juin 2022. Loi 4939/2022, *op.cit.*.

Un système d'asile complexe

Les demandeurs doivent soumettre une demande auprès du Service d'asile grec (SAG), qui dépend du ministère des Migrations et de l'asile. En fonction du lieu de dépôt de la demande et du profil du demandeur, les demandes peuvent être traitées dans le cadre de la procédure normale, de la procédure accélérée, de la procédure frontalière ou de la procédure frontalière accélérée, tandis que certaines catégories de demandes sont soumises de surcroît à un examen d'admissibilité[779].

La différence entre la procédure normale et la procédure accélérée tient au délai. Dans le cadre de la procédure normale, les demandes doivent être examinées dans les six mois suivant leur dépôt[780]. Dans le cadre de la procédure accélérée, l'examen doit avoir lieu dans un délai de 20 jours[781]. En pratique, des retards importants ont été enregistrés et les données disponibles ne permettent pas d'évaluer précisément la durée réelle des procédures[782]. Les demandes soumises à la procédure accélérée sont, entre autres, les demandes émanant de ressortissants de pays d'origine considérés sûrs[783], celles qui sont manifestement infondées, ou celles qui sont caractérisées par la mauvaise foi, des informations mensongères, l'intention de retarder ou de contourner la procédure, l'existence d'un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public, et une entrée ou prolongation illégale de séjour[784]. Il n'y a pas d'exemption de la procédure accélérée pour des raisons de vulnérabilité.

Il existe par ailleurs deux types de procédures frontalières : la procédure frontalière et la procédure frontalière accélérée. La procédure frontalière (normale) concerne les demandes introduites dans les zones de transit des ports et des aéroports et offre les mêmes garanties que la procédure normale, mais avec des délais plus courts[785]. Les demandeurs peuvent être retenus pendant 28 jours maximum et, si aucune décision n'est prise à l'issue de ce délai, ils peuvent être libérés et être soumis à la procédure normale. En ce qui concerne la procédure frontalière accélérée, elle s'applique aux îles de la mer Égée orientale, où les décisions doivent être prises dans un délai de 7 jours[786].

L'examen d'admissibilité, auparavant réservé aux demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure frontalière, est applicable, depuis juin 2021, à tous les demandeurs d'asile, y compris sur le continent, et la liste des nationalités pour lesquelles la Turquie est désignée comme pays tiers sûr a été étendue[787]. Cette liste comprend désormais, outre les ressortissants syriens, les personnes de nationalité afghane, somalienne, pakistanaise et bangladaise. Ces nationalités correspondent également aux pays d'origine principaux des demandeurs d'asile. Il y a eu par

779 Spyros-Vlad Oikonomou et. *al.*, *AIDA Country Report: Greece, 2023 update,* Asylum Information Database (AIDA), Greek Council for Refugees, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 06/2024.
780 Loi 4939/2022, *op.cit.,* art. 88 §3. Il existe quelques exceptions dans les situations où un grand nombre d'arrivants soumettent une demande en même temps.
781 Loi 4939/2022, *op.cit.*, art. 88 §4.
782 Les statistiques du ministère grec de la Migration et de l'asile sont disponibles en grec et en anglais à l'adresse suivante [https://migration.gov.gr/en/statistika/].
783 Ils sont définis dans des décisions ministérielles conjointes. La dernière liste établie par la décision ministérielle conjointe 527235/2023 comprend l'Albanie, l'Algérie, l'Arménie, le Bangladesh, le Bénin, l'Égypte, la Gambie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Maroc, le Népal, le Pakistan, le Sénégal, le Togo et la Tunisie. Décision ministérielle conjointe 527235/2023, 05/12/2023, Gazette 6844/B/5.12.2023.
784 Loi 4939/2022, *op.cit.*, art. 88 §9.
785 Loi 4939/2022, *op.cit.*, art. 95.
786 Loi 4939/2022, *op.cit.*, art. 95 §3.
787 Décision ministérielle conjointe 42799/2021, 07/06/2021, Gazette 2425/B/7-6-2021.

conséquent une augmentation considérable du nombre de demandes d'asile rejetées pour des motifs d'inadmissibilité, sans avoir été examinées sur le fond[788].

Les décisions de première instance

Le service du SAG est chargé de mener les entretiens d'asile et de prendre les décisions en première instance. Les agents du SAG sont responsables des décisions relatives à l'admissibilité et sur le fond, mais ils peuvent être assistés par des agents de l'EUAA (European Union Agency for Asylum, anciennement EASO)[789]. Le SAG dispose de bureaux sur tout le territoire (« RAO » et « AAU »[790]). Les entretiens peuvent avoir lieu dans les locaux du RAO/de l'AAU, mais ces infrastructures sont souvent exiguës et n'assurent pas un niveau de confidentialité adapté[791]. Autrement, les entretiens peuvent se dérouler par vidéoconférence, voire par téléphone. Le demandeur est invité à donner son consentement au début de l'entretien. Cependant, il n'est pas informé des risques éventuels ou des alternatives. Or, les entretiens par vidéo et par téléphone comportent de nombreux risques, notamment la mauvaise qualité de la connexion et les problèmes de son, l'impact sur l'interprétation et l'inhibition des signaux non verbaux. La durée des entretiens est variable, mais nos recherches indiquent une durée d'environ 1 à 2 heures pour l'admissibilité et de 3 à 4 heures pour les examens sur le fond.

Les entretiens d'admissibilité se concentrent sur les circonstances permettant de déterminer si la Turquie peut être considérée comme un pays sûr pour la personne concernée et si les liens légalement requis sont établis. Des questions spécifiques peuvent porter sur la durée du séjour en Turquie, sur le fait de savoir si la personne a déjà demandé une protection internationale dans ce pays, sur les obstacles à l'obtention d'une protection dans ce pays et sur l'existence de liens familiaux ou sociaux. Les questions devraient également porter sur les expériences de racisme et de discrimination, de détention, d'accès à l'éducation, au logement et aux soins de santé, et sur le risque de refoulement vers le pays d'origine. Toutefois, les témoignages des avocats suggèrent que, bien qu'elles soient cruciales pour l'évaluation de l'admissibilité, ces questions ne sont pas toujours posées[792].

Le rôle de l'EUAA

Depuis 2015, les agents de l'EUAA (anciennement EASO) jouent un rôle clé dans le processus d'asile grec en remplissant une mission de soutien opérationnel »[793]. Toutefois, leur rôle a considérablement évolué au cours des dix dernières années. De 2015 à 2022, les effectifs ont augmenté pour atteindre un pic d'environ 690 personnes, dont 180 étaient chargées des dossiers d'asile et menaient des entretiens, notamment d'admissibilité, dans les « hotspots »[794]. Cependant,

---

[788] Les chiffres suggèrent qu'environ 13 500 demandes ont été jugées irrecevables entre 2021 et 2023. Minos Mouzourakis, *The Concept of "Safe Third Country" Legal Standards & Implementation in the Greek Asylum System*, PRO ASYL and Refugee Support Aegean (RSA), 02/2024.

[789] La loi grecque autorise les membres de la police ou de l'armée grecque formés à cet effet à mener des entretiens d'admissibilité pour les personnes soumises aux procédures frontalières accélérées dans des « circonstances particulièrement urgentes », mais cela n'est *a priori* jamais arrivé à ce jour. Au cas où cela se produirait, ils ne sont pas autorisés à porter des uniformes pendant les entretiens.

[790] Bureaux régionaux d'asile (RAO) et unités autonomes d'asile (AAU)

[791] Dezalay et Weill, entretien 3.

[792] Dezalay et Weill.

[793] L'EASO a été créé en vertu du règlement (UE) n° 439/2010 avec pour devise « Le soutien est notre mission » et pour objectif principal d'aider les États membres à mettre en œuvre le RAEC. À l'heure actuelle, le Règlement (UE) 2021/2303 de l'EUAA, article 1(3), prévoit l'octroi d'un soutien opérationnel lorsque le système d'asile est soumis à une pression disproportionnée.

[794] Johan Ekstedt, « Bureaucratic configuration and discretion in asylum case processing: The case of the EUAA in Greece », *Comparative Migration Studies*, 11, 2023, p. 22.

depuis 2023, les effectifs déployés par l'EUAA ont diminué en raison de la baisse du nombre d'arrivées et de l'augmentation des capacités des autorités grecques. D'après les données recueillies pour ce rapport, le nombre d'agents de l'EUAA chargés d'examiner les demandes devrait être réduit à environ 25.

Dans le cadre de leur mandat, les agents de l'EUAA peuvent mener des entretiens et rédiger des « avis » orientant le SAG, de sorte que l'autorité nationale reste en dernier ressort responsable de la prise de décision. Auparavant, les entretiens assurés par des agents de l'EUAA se déroulaient en anglais, car la plupart étaient des ressortissants d'autres États membres de l'UE ne maîtrisant pas la langue grecque. Depuis 2020, ils sont intégrés au SAG et les entretiens se déroulent officiellement en grec.

Bien que les agents de l'EUAA aient été intégrés au SAG, ils continuent à être uniquement habilités à émettre des avis. Aucune information ne permet de déterminer si ces avis sont suivis ou pris en considération. La méthode consistant à séparer l'entretien et l'avis de la décision engendre des risques de « compartimentalisation » excessif des dispositifs institutionnels[795]. Il semble cependant, que les décisions sont souvent rédigées par une personne autre que l'agent ayant mené l'entretien[796]. Au cours des années précédentes, dans les faits, le SAG entérinait les avis de l'EASO, mais des recherches plus récentes suggèrent que les pratiques et les relations varient selon les lieux[797]. Cette différenciation est également corroborée par la localisation physique des différentes autorités. Dans certains lieux, elles travaillent côte à côte dans le même bureau (par exemple à Athènes), tandis qu'elles sont réparties à différents étages ou couloirs dans d'autres lieux (notamment les « hotspots »), et/ou se trouvent dans des bâtiments totalement différents (comme c'est le cas au nord de la Grèce)[798].

En outre, le rôle des agents de l'EUAA pose question à plusieurs niveaux. Tout d'abord, nos enquêtes indiquent qu'il y aurait un certain degré de tension entre le personnel de l'EUAA et celui du SAG[799]. Du fait de la nature officiellement temporaire du soutien opérationnel, les agents de l'EUAA sont généralement déployés sur des contrats courts de trois à six mois, ce qui signifie qu'ils manquent souvent d'expérience. Ils sont considérés comme des enquêteurs moins compétents. Pour autant, ils reçoivent un niveau de rémunération substantiellement supérieur à celui du personnel du SAG[800]. Il y aurait également une forte rotation parmi le personnel du SAG et, partant, une déperdition de l'expertise institutionnelle[801]. Par ailleurs, la politique de l'UE, endossée par les agents de l'EUAA, entre parfois en contradiction avec celle portée par les agents du SAG. Par exemple, les agents du SAG se seraient opposés à l'imposition de la procédure d'admissibilité aux ressortissants syriens voulue par les agents de ce qui était alors l'EASO. En effet, les agents du SAG, qui ont une forte orientation politique de gauche résisteraient activement à la « forteresse Europe » et aux discours d'exclusion par le biais de leur pratique[802].

---

795 *Ibid.*

796 Dezalay et Weill, Entretien 3.

797 Johan Ekstedt, « Bureaucratic configuration and discretion in asylum case processing: The case of the EUAA in Greece », *op. cit.,* p. 9.

798 Dezalay et Weill, Entretien 3.

799 *Ibid.*

800 *Ibid.*

801 Dezalay et Weill, Entretien 3. Il est intéressant de comparer cette situation avec le statut et la rotation des agents de l'OFPRA.

802 Panagiotis Ioannidis, Eleni Dimou et Deanna Dadusc, « Sappers of Fortress Europe: exploring the micropolitics of borders through the occupational culture of asylum caseworkers in Greece », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2021, 47, p. 1-19. Il est intéressant d'opérer un contraste avec l'attitude de bureaucrates français qui seraient motivés par la défense des intérêts nationaux français dans Maybritt Jill Alpes et Alexis Spire, « Dealing with law in migration

Par ailleurs, le rôle de l'EUAA en Grèce est particulièrement critiquable en matière d'expertise. Au moment de la création de l'agence, il était prévu qu'elle fournisse un soutien sous forme de formation, de recherche et d'assistance technique, mais pas nécessairement qu'elle joue un rôle dans les entretiens et la prise de décisions en matière d'asile. L'EASO a commencé à dépasser les limites de son mandat en Italie et en Grèce, à partir de 2015. La transformation de l'EASO en EUAA n'a pas pu aboutir avant l'adoption du nouveau pacte post-2020. Le mandat actualisé « reflète mieux, mais pas totalement » l'étendue réelle de l'implication de l'agence en pratique[803].

La remise en question de la qualité des décisions rendues

En 2024, 77 392 décisions de première instance ont été rendues, dont plus de la moitié étaient positives (51 % accordant le statut de réfugié ou la protection subsidiaire)[804]. Du reste, 23 % de ces décisions étaient négatives ou jugées inadmissibles[805], et les 26 % restantes étaient d'« autres décisions administratives » (des retraits implicites pour la quasi-totalité d'entre elles).

En première instance, la qualité des entretiens a toujours été critiquée comme étant insuffisante. C'est particulièrement le cas pour les procédures frontalières accélérées dans les îles. Il y a par exemple un manque d'expertise sur les pays d'origine, l'usage de techniques d'entretien mal adaptées (questions fermées, suggestives et répétitives), et un manque de sensibilité aux cultures, aux genres et aux traumatismes. Les entretiens des demandeurs LGBTQI+ sont particulièrement remis en question[806].

Alors qu'auparavant, certaines personnes attendaient des années avant d'obtenir un entretien, à l'heure actuelle, ils peuvent être organisés quelques jours après l'arrivée des demandeurs en raison de l'accélération des procédures. Les effectifs continuent de diminuer de manière drastique. Par exemple, le CCAC de Lesbos accueille actuellement environ 1 500 personnes, contre 6 000 en janvier 2024. Les statistiques disponibles suggèrent que la durée moyenne de séjour dans le CCAC est présentement de 10 à 30 jours[807]. Cependant, ce changement ne permet pas forcément de renforcer le traitement accordé aux demandeurs, car les personnes concernées n'ont pas la possibilité de se préparer ou d'accéder à des informations juridiques. L'accélération de la procédure peut en effet avoir une dimension punitive, dont le coût est supporté par les demandeurs. Par exemple, lorsque les délais sont raccourcis, les demandeurs sont contraints de s'y conformer sous peine de se voir opposer un refus, tandis que les manquements des autorités publiques n'entraînent aucune conséquence.

En outre, il y a une pénurie d'interprètes pour les entretiens depuis plusieurs années, ce qui engendre des obstacles supplémentaires pour l'accès à des procédures équitables. Cette situation a

---

control-The powers of street-level bureaucrats at French consulates », *Social Science and Legal Studies,* vol. 23, 2, 2014, p. 261-274.

803 Evangelia Tsourdi, « The New Pact and EU Agencies: A Tale of Two Tracks of Administrative Integration and Unsatisfactory Embedding », dans Daniel Thym (dir.), *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, Baden Baden, Nomos Verlag, 2022, p. 113-128 (p. 119).

804 En augmentation légère par rapport aux 48 % d'avis positifs en 2023. Le taux était de 33 % de décisions positives en première instance en 2022.

805 Les décisions irrecevables comprennent (a) le concept de pays tiers sûr, (b) le transfert vers un autre État membre en vertu du règlement de Dublin, (c) le programme de relocalisation, (d) la demande ultérieure, (e) les divergences procédurales. Les données officielles en la matière ne sont pas ventilées.

806 *Open Letter : LGBTQI+ Asylum Seekers in Greece*, Heinrich Böll Stiftung, 2024.

807 Dezalay et Weill, Entretien 4.

été aggravée par le fait que le gouvernement n'a pas payé le principal service d'interprètes (l'ONG METAdrasi)[808].

Les pratiques locales varient en fonction des nationalités et des profils des demandeurs. En 2023, dans le cadre de la procédure accélérée aux frontières, les demandeurs originaires de pays dont le taux de reconnaissance est supérieur à 95 % - Palestine, Érythrée, Yémen - se sont vu accorder le statut de réfugié sur la base des documents fournis, sans entretien[809]. Il existe aussi des problèmes d'enregistrement erroné de la nationalité (par exemple, des Érythréens enregistrés comme Éthiopiens), qui engendre des problèmes administratifs insurmontables pour les personnes concernées.

De plus, il y a des cas de variations locales des pratiques sans fondement juridique ou politique officiel, ce qui peut avoir un impact négatif sur les demandeurs car ils ne sont généralement pas bien informés et ne peuvent pas exercer leurs droits. Par exemple, à Lesbos, il était d'usage de renvoyer toute personne dont la décision n'avait pas été notifiée dans les 28 jours suivant l'enregistrement dans la procédure normale, ce qui avait pour effet de prolonger le délai d'appel. Mais les demandeurs n'étaient a priori pas informés de cette pratique.

Par ailleurs, nous l'avons vu, les nombreux individus dont la demande a été rejetée pour des motifs d'admissibilité se retrouvent piégés dans un vide juridique, sans possibilité de renvoi vers la Turquie. Nos enquêtes suggèrent que ces personnes restent bloquées dans des camps. Toutefois, une décision récente pourrait bientôt changer cette situation. Le Conseil d'État grec a saisi la CJUE d'une question relative à la désignation de la Turquie comme pays tiers sûr. C'est la première fois que la CJUE est saisie par une juridiction grecque d'une question relative au droit d'asile. Dans son arrêt rendu fin 2024[810], la CJUE a estimé qu'une demande ne peut être déclarée inadmissible au motif que la personne est originaire d'un pays tiers sûr s'il est établi que le pays tiers sûr en question n'accepte pas de réadmissions[811]. Cependant, la Cour ne déclare pas directement que la désignation d'un État en tant que pays tiers sûr dépend en elle-même de la perspective de réadmission[812]. Ainsi, si la décision peut être considérée comme positive en ce sens qu'elle empêche la Grèce de rejeter des demandes d'admissibilité lorsque le renvoi vers le pays tiers sûr est impossible[813], elle a moins de force eu égard aux accords controversés avec les pays tiers d'une manière plus générale.

Les procédures d'appel

Les décisions relatives à l'admissibilité et sur le fond peuvent faire l'objet d'un recours. Là aussi, il existe différentes voies de recours avec des règles différentes concernant les délais, l'effet suspensif et la composition des comités de recours.

---

808 Moira Lavelle, *Lost for words: Lack of interpreters puts asylum seekers' lives on hold in Greece,* Solomon, 27/03/2024.

809 Il convient également de rappeler qu'en vertu de la Convention sur les réfugiés, la différenciation fondée sur la nationalité peut constituer une violation du principe de non-discrimination énoncé à l'article 3.

810 CJUE, 4 octobre 2024, *Elliniko Symvoulio*, affaire C-134/23.

811 *Ibid*., §54.

812 Ibid., §46. Pour une analyse plus approfondie, voir Agostina Pirrello, *Turkey as a 'safe third country'? The Court of Justice's judgment in C-134/23 Elliniko Symvoulio*, European Law Blog, 04/12/2024.

813 Ce qui est conforme à la législation grecque en vigueur, et à la législation de l'UE : Article 91(5) de la loi 4939/2022, *op. cit.*; Union Européenne, *Directive 2013/32/UE du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte),* JOUE, 29/06/2013, L. 180/60, Article 38(4); et Union Européenne, *Règlement (UE) 2024/1348 du parlement européen et du conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE*, JOUE, 22/05/2024, Considérant 53 du préambule.

En 2023, 10 973 recours ont été introduits contre des décisions de première instance, et 12 039 l'ont été en 2024. La majorité des recours ont été déposés par des requérants pakistanais (28,1 %) en 2023, et par des ressortissants égyptiens en 2024 (26 %)[814]. Les Comités d'appel indépendants (CAI) ont rendu 13 032 décisions en 2023 et 13 304 en 2024, un chiffre substantiellement inférieur aux 25 000 décisions rendues en 2020[815]. De manière générale, le taux de succès en appel reste très faible, avec 5 % de personnes ayant obtenu une protection en deuxième instance en 2024[816]. En 2024, les pays d'origine ayant le taux de réussite le plus élevé étaient l'Érythrée, l'Afghanistan et la Turquie, tandis que les taux les plus bas (de 0 à 0,67 %) concernaient les requérants originaires d'Inde, du Népal, de l'Albanie et du Pakistan.

Les barrières à l'accès à un recours

La Loi sur la protection internationale rend les appels encore plus difficiles. Cette loi prévoit une « notification fictive » des décisions de première instance. Cela signifie que les décisions n'ont pas besoin d'être communiquées en personne (par exemple par lettre ou par courrier électronique) et peuvent être notifiées par des autorités administratives autres que le SAG, sans qu'il soit nécessaire de garantir que la notification a été effectivement reçue ou comprise. Cela a un impact significatif sur l'accès effectif à un recours requis par la législation européenne, car, en raison des délais restreints et du manque d'aide juridictionnelle, les personnes concernées peuvent ne prendre connaissance de la décision ou de son contenu qu'une fois le délai d'appel passé. En 2023, alors que 6 730 recours ont été rejetés sur le fond, 5 037 autres ont été jugés irrecevables, et pour un tiers d'entre eux (1 523), cela était dû au fait qu'ils avaient été déposés après la date limite.

Les personnes interjetant appel d'une décision d'admissibilité disposent d'un délai de 5 à 20 jours selon les motifs. Les appels concernant des décisions sur le fond doivent être déposés dans les 30 jours suivant la notification (ou la notification présumée) dans le cadre de la procédure normale, ou dans les 20 jours si le demandeur a été notifié pendant sa détention ou dans le cadre de la procédure accélérée.

Avant la Loi sur la protection internationale, le requérant pouvait remplir lui-même le formulaire d'appel. Dorénavant, il est obligatoire d'être assisté par un avocat pour faire appel[817]. La requête doit être rédigée en grec en précisant les motifs spécifiques pour lesquels la décision de première instance est contestée[818]. Ces dispositifs soulèvent de graves préoccupations en raison du manque d'accès à l'aide juridictionnelle. Ils risquent également de porter atteinte à la nature administrative de l'appel et aux exigences de la Directive sur les procédures d'asile[819]. En effet, les décisions de seconde instance requièrent un examen exhaustif en fait et en droit, et les autorités doivent procéder à cet examen de leur propre chef[820]. Les requérants ne devraient pas, par conséquent, devoir exposer eux-mêmes les motifs dans leur requête. Il n'existe pas de données précises sur le

814 Les statistiques du ministère grec de la Migration et de l'asile sont disponibles en grec et en anglais à l'adresse suivante [https://migration.gov.gr/en/statistika/].
815 *Ibid.*
816 Soit une très légère baisse par rapport à 2023 (6,7 %) et 2022 (6 %).
817 L'article 93 de la loi sur la protection des consommateurs énonce des exigences spécifiques : nom, prénom, nom du père, adresse du requérant et de son représentant/avocat, date et lieu de rédaction du recours et motifs spécifiques du recours.
818 Loi 4939/2022, *op.cit.*, art. 98.
819 Le tribunal administratif de première instance de Thessalonique a soumis une question préjudicielle à la CJUE aux fins de déterminer si le rejet d'une demande comme manifestement infondée sans examen au fond et *ex nunc* était conforme aux garanties de recours effectif prévues à l'article 46 de la directive sur les procédures d'asile : CJUE, 19 décembre 2023, Décision n°560/2023.
820 CEDH, 23 mars 2016, *F.G. c. Suède*, Requête n°43611/11, §127 ; CEDH, 23 août 2016, *J.K. et autres c. Suède*, Requête n°59166/12, §98.

nombre de recours rejetés comme irrecevables parce qu'ils ne remplissent pas ces conditions de forme et de contenu, mais si l'on se réfère aux chiffres précédents, il est probable que ce nombre soit élevé.

Rappelée à ses responsabilités, la Grèce a été condamnée à plusieurs reprises pour violation des droits procéduraux et de l'accès à un recours effectif par la Cour européenne des droits de l'homme en raison du manque d'information, du manque d'accessibilité linguistique, du manque d'accès à des avocats et aux tribunaux, ainsi que d'autres contraintes pratiques et de ressources.

Les difficultés d'accès à une aide juridique

La loi grecque ne prévoit pas d'aide juridictionnelle en première instance. Lors des premiers entretiens, les demandeurs peuvent être accompagnés par un avocat, un travailleur social ou un bénévole, mais cette assistance n'est pas fournie par l'État. Certaines personnes peuvent avoir accès à une assistance juridique à ce stade précoce auprès d'ONG, mais les capacités sont très limitées. En pratique, l'accès à une assistance juridique en première instance est devenu encore plus difficile en raison de l'accélération des convocations aux entretiens d'asile.

Il existe cependant une obligation de fournir une assistance juridictionnelle gratuite pour les recours devant les Comités. La demande d'aide juridictionnelle doit être faite avant l'introduction du recours. Depuis 2017, il existe un système d'aide juridictionnelle financée par l'État pour les appels, mais dans la pratique, sa capacité est extrêmement limitée et la qualité des conseils juridiques et de la défense est gravement compromise en raison de problèmes linguistiques et de ressources.

En 2019, il y avait seulement 37 avocats inscrits à l'aide juridictionnelle dans le pays, et un requérant sur trois a eu accès à une assistance juridique cette année-là. En avril 2021, le registre de l'aide juridictionnelle comptait quelques 63 avocats dont 24 se situaient dans les îles. Cependant, les capacités d'aide juridictionnelle restent limitées et en 2023 (selon les données disponibles les plus récentes), moins de deux requérants sur trois bénéficiaient d'une aide juridictionnelle (6 892 cas au total, soit environ 62 % des cas).

De surcroît, de nombreux avocats inscrits au registre d'aide juridictionnelle ne résident pas à proximité des requérants et ne peuvent interagir avec leurs clients que par téléphone ou visioconférence. Ces problèmes de communication, combinés à la pénurie d'interprètes, créent des obstacles supplémentaires pour avoir accès à une aide juridique efficace.

En outre, l'accès à l'aide juridique est également entravé par la « notification fictive », l'impossibilité de déposer une demande d'aide juridictionnelle en ligne, le manque d'assistance pour les personnes analphabètes et le manque de cohérence dans la transmission des dossiers aux requérants.

Les modalités d'examen des recours

Les recours contre les décisions de première instance sont examinés par les Comités de recours indépendants (CRI), qui sont au nombre de 21 en 2024[821]. Avant l'adoption de la Loi sur la protection internationale, les comités étaient composés de deux juges administratifs et d'un membre indépendant disposant d'une expertise en matière de protection internationale, de droits humains ou de droit international. Les experts indépendants étaient désignés par le HCR ou la

[821] Il y en avait 21 en 2024. Selon la Décision ministérielle conjointe 109288/30.04.2024, 01/05/2024, Gazette B' 2602/01.05.2024.

Commission nationale des droits de l'homme, mais il conservait son indépendance et était techniquement nommé et engagé par le ministère de la Protection des citoyens[822].

La Loi sur la protection internationale a introduit deux modifications importantes concernant la composition des Comités de recours : premièrement, la possibilité pour les recours d'être examinés par un seul membre, et deuxièmement, l'exclusion de l'expert indépendant, de sorte que les panels sont désormais composés de trois juges administratifs. Cette réforme a fait l'objet de vives critiques au moment de l'adoption de la Loi sur la protection internationale, notamment de la part du HCR qui craignait que ce changement n'entraîne des retards supplémentaires. De ce point de vue, il a été observé que la présence de membres indépendants favorisait l'efficacité et la qualité des procédures d'appel, en raison de leur expertise en matière de droit des réfugiés[823]. Initialement, les Commissions comprenaient un représentant du ministère de l'Intérieur, un expert en droits humains sélectionné par le gouvernement sur une liste établie par la Commission nationale des droits de l'homme et un représentant du HCR[824]. La recomposition des Commissions en 2016 avait été décidée, sur pression de l'UE, aux fins d'« améliorer et de renforcer » les procédures d'appel[825]. À la suite de cette réforme, le taux de réussite en appel a chuté de 16 % à 1 %[826].

Dans le but d'informer la décision des Comités, des rapporteurs sont détachés par l'EUAA (sans être placés sous le contrôle de l'agence européenne) pour préparer des rapports détaillés. Ceux-ci relatent les faits de chaque cas ainsi que des informations sur le pays d'origine. Depuis l'adoption de la Loi sur la protection internationale, l'assistance des rapporteurs s'est normalisée et n'a plus besoin d'être justifiée par le volume de recours, comme c'était le cas auparavant.

En outre, les réformes introduites par la Loi sur la protection internationale soulèvent plusieurs questions de conformité à la Constitution. D'une part, c'est le cas des Comités à un seul membre. Les examens par un juge unique sont applicables à certains recours dans le cadre des procédures d'admissibilité et accélérée, à tous les recours provenant des « hotspots » et aux recours déposés après la date limite[827]. Un recours en constitutionalité, initialement déposé en 2020, devait être examiné en 2023, avant d'être reporté pour 2024. Dans une décision rendue en décembre 2024, le Conseil d'État a estimé que l'article 89, paragraphe 2, de la Constitution interdisait l'affectation de juges à des organes administratifs uninominaux. L'arrêt complet n'a pas encore été publié, mais les conclusions préliminaires indiquent que si la Constitution autorise la participation de magistrats à des organes non judiciaires chargés des décisions collectives dans des types d'affaires spécifiques, ils ne sauraient exercer à titre individuel un pouvoir administratif[828].

D'autre part, c'est le cas de la composition des comités. Le panel est composé de trois juges administratifs issus des tribunaux administratifs de première instance et des cours administratives d'appel. Conformément à la Loi sur la protection internationale, la responsabilité du contrôle juridictionnel des décisions incombe aux tribunaux administratifs de première instance. Cela

[822] Ou, précédemment, le Commissaire national grec pour les droits de l'homme. Le membre « expert » était une particularité de la France et de la Grèce. Pour en savoir plus, voir Jessica Hambley, Nick Gill, Lorenzo Vianelli, « Using multi-member panels to tackle RSD complexities », *Forced Migration Review*, 65, 2020, p. 32-35.
[823] HCR, *UNHCR Comments on the Law on "International Protection and other Provisions" (Greece)*, HCR, 02/2020.
[824] Angeliki Tsiliou, *When greek judges decide whether Turkey is a safe third country without caring too much for EU law*, Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE, 29/05/2018.
[825] Eszter Zalan, *EU pushes Greece to set up new asylum committees,* Bruxelles, EU Observer, 15/06/2016.
[826] Maria-Louiza Karagiannopoulou, et *al.*, *AIDA Country Report : Greece, 2020 update,* Asylum Information Database (AIDA), Greek Council for Refugees, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 06/2021.
[827] Article 116, paragraphe 2, de la Loi sur la protection internationale et Décision ministérielle 26750, Gazette B' 4852/4 novembre 2020, art. 114.
[828] La décision n'entrera pas en vigueur avant sa publication en avril 2025.

signifie que les juges du tribunal administratif de première instance peuvent être amenés à contrôler les décisions prises par les juges de la cour administrative d'appel[829]. Cela soulève des préoccupations quant à l'indépendance effective de ce contrôle. Le Conseil d'État a estimé néanmoins que ce dispositif était conforme à la Constitution dans la mesure où les juges administratifs participent aux Comités en tant que « fonctionnaires de l'État - membres d'autorités indépendantes de l'exécutif » plutôt qu'en tant qu'officiers de justice. Il a considéré que les tribunaux administratifs de première instance étaient amenés à effectuer un contrôle judiciaire des décisions d'organes administratifs intégrés au pouvoir exécutif, et que cela ne portait donc pas atteinte à l'indépendance de la justice[830].

Toutefois, l'ambivalence du statut des Comités soulève des questions quant au respect des garanties nécessaires en matière de contrôle indépendant et de protection des procédures. Il reste à voir comment le dernier arrêt sur les Comités à juge unique prendra effet lorsqu'il sera officiellement publié en 2025. D'autres pays (comme la France) ont de la même façon mis en œuvre des réformes instaurant un glissement vers des procédures d'appel à juge unique, malgré les recherches démontrant clairement les avantages procéduraux qu'apporte la collégialité[831].

L'absence d'audiences

La procédure d'appel est généralement écrite, les Comités examinant les recours sur la base du seul contenu des dossiers. Les auditions sont rares et n'ont lieu que lorsque la loi l'exige, par exemple en cas de recours contre une décision de retrait de la protection, lorsque l'entretien initial n'est pas complet ou lorsque de nouveaux éléments importants ont émergé[832]. Avant l'adoption de la Loi sur la protection internationale, les requérants pouvaient demander à bénéficier d'une audition dans les cas complexes, mais cette possibilité a été supprimée.

L'absence d'audiences provoque des difficultés, notamment dans le cas des appels concernant les requérants dont la demande a seulement été examinée en matière d'admissibilité en première instance. Étant donné que ces affaires ne peuvent pas être renvoyées au SAG, le Conseil d'État a statué que les Comités doivent mener un entretien complet dans ce type de cas[833]. Toutefois, certains ont également soulevé une question de compétence étant donné que des Comités se sont déclarés incompétents pour examiner des cas de vulnérabilité et de garanties procédurales spécifiques accordées par d'autres organes administratifs[834].

Malgré l'absence d'audience dans la plupart des cas, les requérants, y compris ceux qui ne sont pas convoqués à une audience, sont tenus d'être présents à Athènes le jour de l'examen de l'appel au risque, sinon, d'être déboutés pour « absence manifeste de fondement »[835]. Certaines exceptions sont prévues, par exemple si l'avocat comparaît à la place du requérant, ou si un certificat est fourni par la direction d'un centre pour demandeurs d'asile ou d'un centre

---

829 Refuge Support Aegean, *The Council of State pilot procedure on judicial review in the asylum procedure*, Refugee Support Aegean, 01/02/2021.

830 Conseil d'État Grec, 8 octobre 2021, Décision 1580/2021 [Plénière], §14 ; Conseil d'État Grec, 21 août 2018, Décision 1694/2018 [Plénière], §16 ; Conseil d'État Grec, 22 septembre 2017, Décision 2347/2017 [Plénière], §24. Cette série de décisions indique que si les CAI ne sont pas des juridictions, elles satisfont néanmoins aux exigences d'un tribunal aux fins de l'article 46 de la directive sur les procédures d'asile.

831 Jessica Hambley, Nick Gill, Lorenzo Vianelli, « Using multi-member panels to tackle RSD complexities », *op. cit.*.

832 Loi 4939/2022, *op.cit.*, art. 102 §3. En 2021, il y a eu 250 invitations à une audition. Il n'y a pas de données accessibles pour les années suivantes.

833 Conseil d'État Grec, mars 2021, Décision n°689/2021.

834 6e Comité d'appel, 28 février 2020, Décision 2411/2019, §10 ; 6e Comité d'appel, 18 mai 2021, Décision 30955/2020, §2.

835 Loi sur la protection internationale (article 97, paragraphe 2, et article 78, paragraphe 3).

d'hébergement (il est très difficile d'obtenir de tels certificats en pratique)[836]. De plus, l'obligation est temporairement suspendue dans des situations de force majeure telles qu'une maladie grave, à condition de fournir une justification adéquate[837].

Par ailleurs, les entretiens menés pour ce rapport avec des juges suggèrent que l'« audience » est davantage une formalité qu'une discussion collective ou une enquête, les Comités examinant entre 40 et 70 recours par jour. Les appels ne sont pas ouverts au public ce qui soulève des questions en termes de contrôle démocratique et de garantie procédurale, car la confiance et l'efficacité de la justice est renforcée lorsque requérants et avocats sont en mesure d'assister à la procédure[838]. En ce sens, le sentiment que les Comités ne sont pas de véritables tribunaux a été invoqué pour justifier des garanties procédurales plus souples :

> Il y a une différence, parce qu'en Grèce, le Comité à juge unique est un organe parajudiciaire, ce n'est pas un tribunal. Je ne pense pas que ce soit si grave, puisque ce n'est pas un tribunal (...). Bien qu'il soit composé de juges, ce n'est pas une Cour, il n'a pas toutes les garanties procédurales. Le Comité n'est composé que de juges administratifs. Comme ce n'est pas une Cour, il n'y a pas beaucoup de garanties, il n'y a pas d'audience[839].

Cependant, la question de savoir si les audiences sont indispensables pour garantir des procédures équitables est controversée. Le HCR recommande que les audiences soient la norme pour les appels en matière d'asile[840] et des recherches suggèrent que la présence des requérants favorise le sentiment d'équité et la confiance dans les décisions[841]. Le fait de se présenter devant la cour ou le tribunal peut être un catalyseur formateur en termes de confiance dans la procédure et dans son résultat[842]. Les procédures écrites sont davantage sujettes à des erreurs qu'il peut être difficile de rectifier par la suite. Il s'avère souvent crucial de bénéficier de la flexibilité que favorise l'échange interpersonnel, y compris pour voir les émotions et la communication non verbale. Lorsque les décisions sont prises sur la base d'un dossier écrit, il est plus aisé de ne pas ressentir de responsabilité morale à l'égard de la demande.

Des rapporteurs sont détachés par l'EUAA (sans être placés sous le contrôle de l'agence européenne) pour préparer des rapports détaillés visant à informer la décision des Comités. Leurs rapports relatent les faits de chaque cas ainsi que des informations sur le pays d'origine. Depuis l'adoption de la Loi sur la protection internationale, l'assistance des rapporteurs s'est normalisée et n'a plus besoin d'être justifiée par le volume de recours, comme c'était le cas auparavant.

En attendant la décision et au-delà

Concernant la situation des requérants attendant une décision en appel, la loi sur la protection internationale a supprimé l'effet suspensif automatique qui s'appliquait auparavant à tous les

836 Loi 4939/2022, *op.cit.*, art.83 §3.
837 Loi 4939/2022, *op.cit.*, art.83 §4.
838 Sur l'importance du contrôle public, y compris pour la modération judiciaire : Nick Gill, Jo Hynes, « Courtwatching: Visibility, publicness, witnessing, and embodiment in legal activism », Oxford, *Area*, vol. 53, 4, 2021, p. 569-576.
839 Dezalay et Weill, Entretien 6.
840 Emily Mcdonald et Maria O'Sullivan, « Protecting vulnerable refugees: Procedural fairness in the Australian fast track regime », *UNSW Law Journal*, vol. 41, 3, 2018, p. 1003-1043.
841 Nick Gill, Nicole Hoellerer, Jessica Hambly et Daniel Fisher, *Inside Asylum Appeals: Access, Participation and Procedure in Europe, op. cit.*, p. 146.
842 *Ibid.*, p.109-125.

recours. Désormais, certains requérants peuvent faire une demande séparée d'effet suspensif[843], mais il s'agit d'une charge procédurale supplémentaire qui s'avère inutile en pratique car ces requêtes sont examinées le même jour que les appels.

Les délais de délivrance des décisions d'appel sont définis dans le Code de l'asile. Ils varient de 10 jours pour la procédure accélérée aux frontières et pour les personnes en détention, à 30 jours pour les personnes en procédure normale[844]. Comme pour les décisions initiales, la « notification fictive » est possible, ce qui a un impact considérable sur l'accès au second degré d'appel. Il n'existe aucun droit légal de rester en Grèce après le rendu de la décision d'appel, quelle que soit la date à laquelle la décision est communiquée.

En ce qui concerne les recours ultérieurs, les requérants peuvent demander l'annulation des décisions administratives émises par les Comités dans les 30 jours suivant la notification de la décision. Ce recours n'emporte pas un effet suspensif automatique, mais là aussi, les requérants peuvent en faire la demande séparément. La Cour administrative d'appel n'est compétente qu'en droit. Il existe des obstacles considérables à ce stade de la procédure. En 2023, 191 recours en annulation ont été introduits. La même année, 940 décisions d'annulation ont été rendues, dont 72 ont abouti.

De surcroît, il existe un autre droit de recours devant le Conseil d'État pour l'annulation des erreurs de droit. Les recours devant le Conseil d'État ne peuvent être introduits que par un avocat. Toutefois, il n'y a pas de droit à l'aide juridictionnelle pour ces procédures[845]. Les coûts associés aux recours sont hors de portée de la plupart des demandeurs d'asile. Autrement, les demandes d'annulation peuvent également émaner du ministère, bien que cela soit peu fréquent.

Conclusion

Ce chapitre a visé à mettre en lumière les causes structurelles et systémiques du dysfonctionnement du système d'asile grec au cours de la dernière décennie. Il a tenté de présenter de manière ordonnée un système qui est fondamentalement désordonné, en analysant le contexte social et géopolitique des réformes successives du droit d'asile en Grèce et de leur normalisation avant d'examiner plus en détail les différentes procédures d'asile grecques.

Pour autant, comme évoqué précédemment, les causes de ce dysfonctionnement ne viennent pas uniquement des autorités grecques. Les incohérences des politiques européennes en matière d'asile se reflètent dans le système grec. En raison de sa situation géographique et politique, la Grèce est à la fois le « bouclier » [846] et le « laboratoire » [847] de l'UE en la matière. La politique d'asile de la Grèce et celle de l'UE se reflètent mutuellement. Au départ, la législation grecque reprenait les instruments de l'UE en matière d'asile et s'inspirait des autres États européens (par exemple de la France pour la refonte des comités d'appel). Dorénavant, c'est la situation grecque qui se reflète au niveau européen – les autres États considérant la Grèce comme un terrain d'essai pour des procédures plus rapides et plus simples.

---

[843] Loi 4939/2022, *op.cit.*, art. 110. Par exemple, les personnes rejetées comme irrecevables pour certains motifs.
[844] Loi 4939/2022, *op.cit.*, art. 106.
[845] Contrairement à l'étape précédente des recours devant les CAI, où il y a droit à l'aide juridictionnelle mais où l'accès est limité en raison du manque d'offre.
[846] Présidente Ursula von der Leyen, *Remarques de la Présidente von der Leyen à la conférence de presse conjointe avec Kyriakos Mitsotakis, Premier ministre grec, Andrej Plenkovic, Premier ministre croate, le Président Sassoli et le Président Michel, op. cit.*.
[847] PRO ASYL et Refugee Support Aegean, *The 1951 refugee convention under fire: Europe turns Greece into a laboratory of anti-refugee policies*, Refugee Support Aegean, 2021.

Le nouveau Pacte entérine une politique encore plus restrictive mettant l'accent sur les retours rapides et entravant l'accès aux procédures. Des procédures frontalières accélérées sont mises en place non seulement pour les requérants originaires de pays dits « sûrs », mais également pour ceux dont le taux de reconnaissance est faible. Les politiques de non entrée et les accords avec les « pays tiers sûrs » sont amenés à se développer. L'accord entre l'UE et la Turquie a servi de modèle à cette stratégie, en dépit de son échec en pratique et des violations avérées qu'il a généré. Non seulement les violences sévissant en mer Égée entre la Grèce et la Turquie sont impunies, mais elles constituent la base de la nouvelle normalité aux frontières de l'Europe. L'accord UE-Turquie a été le premier à mettre en œuvre une marchandisation des personnes en quête d'asile, en les utilisant comme monnaie d'échange aux frontières[848].

Il convient dès lors de souligner quatre points particulièrement importants pour relier le cas de la Grèce à la situation de la justice d'asile en France.

Il s'agit tout d'abord des procédures. La rapidité et l'efficacité maximale caractérisent dorénavant les procédures d'asile, dans l'objectif de résorber les *stocks* et de filtrer les cas *abusifs*. Mais l'accélération des procédures ont souvent décorrélé celles-ci des garanties procédurales essentielles et génèrent des processus décisionnels d'une moindre qualité[849].

Il s'agit, en second lieu, de la fragmentation des processus et des acteurs. Le caractère opaque et complexe du triage des demandes a été décrit plus haut. Daniel Ghezelbash souligne que l'obscurcissement et l'« hyper-légalisme » sont des techniques couramment utilisées par les États pour se soustraire à leurs obligations envers les demandeurs d'asile[850]. Les procédures d'asile en Grèce sont sous-tendues par un enchevêtrement complexe d'intérêts géopolitiques dans un environnement « à haute tension et à enjeux politiques élevés »[851]. Les demandes de protection sont filtrées et transmises entre différents acteurs, y compris les autorités nationales ainsi que les agences européennes (dont l'EUAA), les organisations internationales (telles que l'ONU, l'OIM et le HCR), les ONG, et les pays tiers. Les rôles et les responsabilités des différentes entités ne sont pas clairement définis, ce qui entrave les mécanismes de responsabilisation[852]. Les nouveaux CCAC grecs, par exemple, décrits par l'UE comme étant « à la pointe de la technologie », mais qui, selon Amnesty International, ressemblent davantage à un « cauchemar dystopique »[853] sont financés par l'UE mais gérés par le gouvernement grec avec l'aide de la police et de l'armée et l'accès à certains services de base est uniquement permis grâce à la présence d'ONG.

Les demandeurs d'asile en Grèce sont contraints de naviguer dans ces relations extraordinairement complexes. Cette fragmentation et le manque de transparence et de

---

848 Amnesty International, *Turkey/EU: Refugees must not pay the price in political game*. Amnesty International, 28/02/2020.

849 Nick Gill et Jessica Hambly, « Law and speed: Asylum appeals and the techniques and consequences of legal quickening », *op. cit.*.

850 Daniel Ghezelbash, « Hyper-Legalism and Obfuscation: How States Evade Their International Obligations Towards Refugees », *The American Journal of Comparative Law*, 2020, 68, 3, p. 479.

851 Traduction libre. Texte original: "*of high tension and high political stakes*"; Maria Matilde Carreira, Samantha Rodríguez Santillán et Chloé Sibille, *Prison or Sea: Asylum-seeking Case-study in Greece*, *op.cit.,* p. 7.

852 Rachel Sharples, « Island Detention and Seeking Asylum in the Asia-Pacific: The Entanglement of Humanitarianism in State Practices of "Grey Sovereignty" », *Migration and Society*, 2024, 7, 1, p. 16. Sharples conçoit les frontières floues du contrôle de l'État comme une « souveraineté grise », en se référant au régime australien de détention offshore : « L'aide alimentaire, médicale, sanitaire et sociale, ainsi que d'autres services ont été soustraitées à des entreprises privées et des ONG, créant ainsi une chaîne de responsabilités complexe et opaque » (traduction libre). Texte original: « *Food, medical, hygiene, social support and other services were outsourced to private companies and NGOs, creating a complex and opaque chain of responsibility* ».

853 Traduction libre. Texte original: "*dystopian nightmare*"; Amnesty International, *People seeking asylum detained in EU-funded "pilot" refugee camp on Samos*, Amnesty International, 30/07/2024.

responsabilité qui en découle sont visibles dans le fonctionnement du droit d'asile et dans les processus décisionnels en la matière. Les histoires des personnes sont divisées en fragments qui sont digérés diversement par les forces frontalières, la police, l'armée, l'EUAA, le SAG et les juges. Selon Johan Ekstedt, ce type de cloisonnement ne sépare pas seulement les tâches professionnelles, mais aussi les responsabilités morales[854]. Le secret et la méfiance règnent entre les différents aspects du processus. Même les personnes qui obtiennent le statut et sont reconnues comme réfugiées ne reçoivent qu'un extrait de la décision et doivent prouver qu'elles ont un « intérêt légitime particulier » pour avoir accès à l'intégralité de la décision[855]. Les jugements en appel ne sont pas systématiquement publiés et il semble qu'il y ait une résistance générale à l'élaboration d'une jurisprudence en la matière. Certaines ONG luttent contre cette réticence à l'accrétion institutionnelle en publiant des rapports et en compilant des cas. Mais cela ne saurait compenser le manque d'engagement officiel de l'État à améliorer le processus décisionnel et l'accès aux voies de recours. La Grèce a été condamnée à plusieurs reprises pour violation des droits procéduraux et de l'accès à un recours effectif par la Cour européenne des droits de l'homme en raison du manque d'information, du manque d'accessibilité linguistique, du manque d'accès à des avocats et aux tribunaux, ainsi que d'autres contraintes pratiques et de ressources[856].

Troisièmement, il s'agit de la construction de la crise. Les crises ont été identifiées d'une manière qui ne tient pas compte des contextes politiques, économiques et sociaux plus larges. Par exemple, la crise n'est pas constituée par le nombre de personnes qui arrivent dans le pays et demandent l'asile ; la crise est enracinée dans des questions beaucoup plus vastes d'héritages coloniaux et de guerres en cours. Saisir la crise de manière trop étroite risque de détourner l'attention des points sur lesquels les interventions peuvent être plus efficaces et véritablement conformes à l'esprit des engagements en matière de droits[857]. Or, cette conception restrictive des crises a facilité l'adoption et la routinisation de mesures « d'urgence » qui se sont rapidement normalisées.

Quatrièmement, il s'agit du recul des engagements internationaux et des valeurs humanitaires. La situation en Grèce est représentative du rétrécissement de l'accès à l'asile et du recul plus global des engagements internationaux en la matière[858]. Comme nous pouvons le voir à travers les différentes procédures, il est de plus en plus difficile de déposer une demande d'asile, même après avoir traversé un pays d'accueil potentiel. Les exigences formelles relatives au lieu, à la manière et à la personne à qui la demande doit être présentée constituent des obstacles importants. En outre, de nombreux rapports étayés font état de refoulements et de réacheminements, ce qui implique qu'un très grand nombre de personnes ne peuvent jamais avoir accès à une demande d'asile. Les organisations internationales n'ont cessé de condamner la Grèce à cet égard[859]. En novembre 2024, le Comité des droits de l'homme s'est déclaré « gravement préoccupé » par la violation du

854 Johan Ekstedt, « Bureaucratic configuration and discretion in asylum case processing: The case of the EUAA in Greece », *op. cit.,* p. 4.
855 Loi 4939/2022, *op.cit.*, art. 74 §6.
856 Pour une analyse détaillée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voir Maria Matilde Carreira, Samantha Rodríguez Santillán et Chloé Sibille, *Prison or Sea: Asylum-seeking Case-study in Greece*, *op.cit.* p. 28-42.
857 Susan Marks, « Human rights and root causes », *Modern Law Review*, 2011, 74, 1, p. 57.
858 Seyla Benhabib, « La fin de la Convention de 1951 sur les réfugiés ? Dilemmes de la souveraineté et de la territorialité, et les droits de l'homme », *Jus Cogens*, 2020, 2, 1, p. 75-100.
859 Par exemple : IOM Concerned about Increasing Deaths on Greece-Turkey Border. OIM, Une Migration, Genève, 18/02/2022. Disponible en ligne [https://www.iom.int/news/iom-concerned-about-increasing-deaths-greece-turkey-border]; Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Greece: UN experts call for safe, impartial border policies and practices*, Genève, Haut-Commissaire aux droits de l'homme, 23/08/2023 ; Ministère des affaires étrangères grec, *Eighth periodic report submitted by Greece under article 19 of the Convention pursuant to the simplified reporting procedure, due in 2024*, Comité contre la torture, 18/04/2024, doc. CAT/C/GRC/8.

principe de non-refoulement, tout en condamnant également les expulsions collectives en vertu du concept de pays tiers sûr, et l'environnement de plus en plus hostile pour les défenseurs des droits de l'homme en Grèce[860]. Le 7 janvier 2025, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt Dans l'arrêt A.R.E c. Grèce, rendu le 7 janvier 2025[861], la Cour européenne des droits de l'homme a relevé que de nombreuses données étayées faisaient état de renvois forcés sans examen des demandes de protection et qu'il s'agissait d'un modus operandi des autorités grecques, et d'une pratique systématique de refoulement.

En conclusion, les recours en matière d'asile en Grèce se déroulent dans un contexte de chaos bien organisé. En apparence, ils sont présentés comme un contrôle des décisions de première instance fiable et efficace. Mais cette solidité s'effrite rapidement lorsque l'on examine la réalité pratique qu'affrontent ceux et celles qui sont confrontés à ce système[862]. L'organisation des appels, à huis clos et avec une participation minimale des requérants, sans parler de l'exclusion d'un grand nombre d'entre eux en raison des obstacles élevés à l'accès à des voies de recours, représente une forme de déni procédural[863]. Il s'agit d'une violence bureaucratique qui a des effets très concrets : la possibilité d'un refoulement ou d'un retour à des situations de danger. Un tel aveuglement volontaire, exposant intentionnellement des personnes à des procédures de mauvaise qualité et à des erreurs, peut être considéré comme une pratique frontalière routinière[864]. Il ne s'agit pas d'une anomalie de l'exercice contemporain de la souveraineté contemporaine, mais du résultat logique de l'exercice lui-même de la souveraineté[865] - pas une aberration, donc, mais un virage vers le dysfonctionnement et le chaos que l'on peut observer dans d'autres contextes juridiques nationaux[866]. Tout cela se déroule sous l'égide d'une harmonie européenne. En ce sens, il conviendrait sans doute de questionner cet engagement en faveur de l'harmonie[867]. Toutefois, il y a une tendance claire à l'harmonisation vers une politique d'asile toujours plus punitive et restrictive, entérinée par le virage populiste vers l'extrême droite. Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il n'est pas inévitable que les procédures d'asile s'apparentent à une loterie ou à une « roulette russe »[868]. Le degré de robustesse et d'efficacité dépend de la volonté réelle et de la responsabilité morale des États de faire mieux.

860 Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Grèce.* Nations Unies, Comité des droits de l'homme, 28/11/2024, doc. CCPR/C/GRC/CO/3.
861 CEDH, 7 janvier 2025, *Affaire A.R.E. c. Grèce*, Requête n° 15783/21.
862 Sur la vulnérabilité structurelle des recours en matière d'asile, voir Nick Gill, Nicole Hoellerer, Jessica Hambly et Daniel Fisher, *Inside Asylum Appeals: Access, Participation and Procedure in Europe*, *op. cit.*, p. 296.
863 Thom Davies, Arshad Isakjee et Surindar Dhesi, « Violent Inaction: The Necropolitical Experience of Refugees in Europe », *Antipode*, 2017, vol. 49, 5, p. 1263-1284.
864 Nick Gill, Nicole Hoellerer, Jessica Hambly et Daniel Fisher, *Inside Asylum Appeals: Access, Participation and Procedure in Europe*, *op. cit.*, chapitre 9.
865 Prem Kumar Rajaram et Carl Grundy-Warr, « The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia and Thailand », *International Migration*, 2004, 42, 1, p. 33-64.
866 Veronica Fynn Bruey, Jessica Hambly, Eve Lester *et al.*, « Rewriting Refugee Law: Centring Refugee Knowledges and Lived Experience », *Refugee Survey Quarterly*, 2024, 43, 2 ; Achille Mbembe, *Necropolitics*, Durham, Duke University Press, 2019.
867 Lorenzo Vianelli, « The Never-Ending Road Towards the CEAS: Utopia, Teleology, and Depoliticisation in EU Asylum Policies », *Social Inclusion*, 2022, vol. 10, 3, p. 48-57.
868 Jaya Ramji-Nogales, Andrew I. Schoenholtz, Philip G. Schrag, *Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication and Proposals for Reform*, New York, New York University Press, 2009, p.354.

CONCLUSIONS

La crise : un vecteur déterminant des pratiques organisationnelles, bureaucratiques et jurisprudentielles de la CNDA

Les résultats de cette recherche ne peuvent être lus comme une juxtaposition de constats sectoriels portant sur des acteurs, des procédures ou des doctrines distinctes. Ils dessinent au contraire une configuration d'ensemble, au sein de laquelle la crise apparaît comme un principe organisateur durable de la justice de l'asile. Loin d'être un simple contexte extérieur ou une succession d'événements exceptionnels, la crise structure les temporalités, les pratiques professionnelles, les instruments juridiques et les formes de gouvernement de l'institution. La CNDA apparaît ainsi comme un lieu privilégié pour observer la manière dont une juridiction fait face à des tensions permanentes entre impératif de protection, exigences de gestion, contraintes politiques et attentes sociales, et comment ces tensions sont progressivement stabilisées sous la forme de routines institutionnelles.

1. La crise comme routine institutionnelle

La première conclusion majeure du rapport est que la CNDA fonctionne aujourd'hui selon ce que l'on peut qualifier de « routine de crise ». La pression constante liée au volume des recours, conjuguée à des injonctions politiques et gestionnaires à l'accélération des procédures, a conduit à l'installation durable de dispositifs présentés comme exceptionnels : recours accru au juge unique, développement des ordonnances, spécialisation géographique des chambres, multiplication des indicateurs de performance. Ces dispositifs, initialement justifiés par l'urgence, tendent à s'inscrire dans la durée et à redéfinir les contours ordinaires de l'activité juridictionnelle. Cette routinisation de la crise transforme le rapport au temps de la justice. Le temps long nécessaire à l'instruction individualisée des situations se trouve de plus en plus contraint par un impératif d'efficacité et de fluidité des flux. L'enquête montre que cette tension structurelle n'est pas vécue comme une anomalie ponctuelle, mais comme un horizon permanent du travail judiciaire, intégrée aux pratiques et aux représentations des acteurs.

L'analyse de la mise en crise du traitement des demandes d'asile dans les processus organisationnels et bureaucratiques de la CNDA démontre que la Cour fonctionne selon une routine de crise : son fonctionnement habituel est de faire face à des situations jugées par essence imprévisibles et volatiles. Le discours de crise devient ainsi un cadre ordinaire de l'action bureaucratique au sein de la Cour, et de son activité pratique au quotidien. La crise est alors à la fois une injonction à l'adaptation de la Cour et une partie intégrante de la routine interne de l'institution. Notre analyse du traitement des dossiers à la CNDA, du recours jusqu'à la décision, met en lumière les manières pratiques par lesquelles, dans l'activité quotidienne des agents de la Cour, on s'efforce d'accélérer le « temps institutionnel » de la juridiction afin de se conformer au processus de rationalisation juridique et gestionnaire qui touche l'ensemble des institutions judiciaires. Ces pratiques nous conduisent même à considérer la Cour comme une pionnière de cette dynamique de rationalisation.

Au-delà de cet impératif de rationalisation, notre analyse souligne également que la Cour incorpore, dans son organisation et ses pratiques, les attentes politiques et sociétales auxquelles elle se voit confrontée : qu'il s'agisse de la montée du populisme et d'une rhétorique anti-migrants, de la crise sanitaire de la Covid-19 et de son impact sur les flux migratoires, des

réponses sécuritaires liées à la lutte contre le terrorisme, aux conflits armés violents aux frontières de l'Union Européenne et plus lointains.

2. Une transformation silencieuse des pratiques

La seconde conclusion porte sur les effets de cette routine de crise sur la fabrique même du jugement. Si la justice de l'asile repose juridiquement sur une évaluation individualisée des risques encourus par chaque requérant, l'enquête met en lumière des processus de standardisation croissante. La gestion de volumes importants de dossiers, dans des délais contraints, favorise l'usage de catégories stabilisées, de raisonnements types et de références géopolitiques partagées. Cette standardisation ne signifie pas l'absence de réflexion ou d'engagement de la part des juges et assesseurs, mais elle reconfigure les conditions dans lesquelles l'individualisation est possible. La personnalisation du jugement devient un travail sous contrainte, souvent vécu comme fragile, voire menacé, par les acteurs eux-mêmes. La crise agit ainsi comme un facteur de transformation silencieuse du jugement, moins visible que les réformes formelles, mais tout aussi structurant.

3. L'exception normalisée dans le doit : ordre public et violences de masse

L'analyse juridique menée dans le cadre du rapport met en évidence deux objets particulièrement révélateurs de cette normalisation de l'exception : l'ordre public et les situations de conflits armés et de violences de masse. Ces deux dimensions, initialement marginales ou absentes du cadre de la Convention de Genève, occupent aujourd'hui une place centrale dans la jurisprudence de la CNDA.

D'un côté, les violences de masse et les conflits armés, non envisagés à l'origine par le droit des réfugiés, sont appréhendés à travers des dispositifs juridiques qui visent à rendre gouvernable l'extrême instabilité des situations géopolitiques. De l'autre, les considérations d'ordre public tendent à intervenir de manière de plus en plus précoce dans l'examen des demandes, sous l'effet du droit européen, brouillant la frontière entre logique de protection et logique de sécurité.

Dans les deux cas, l'enquête montre que ces questions ne relèvent pas uniquement de chocs exogènes imposant une adaptation ponctuelle du droit, mais participent d'une dynamique de routinisation de dispositifs exceptionnels au cœur même de la justice de l'asile.

Ainsi, depuis la réforme de l'asile de 2015, l'existence d'une menace à l'ordre public est susceptible de constituer un motif de retrait ou de refus de l'asile en France en complément des clauses d'exclusion contenues dans la Convention de Genève de 1951. Le sujet des menaces à l'ordre public s'est effectivement imposé de façon de plus en plus prépondérante dans la justice d'asile de sorte que l'appréciation de ces menaces est devenue une partie intégrante de l'office du juge. Cependant, dans la doctrine juridique, l'ordre public est largement considéré comme une notion au contenu insaisissable dont les effets et les limitations se déterminent particulièrement en fonction des faits en cause. L'analyse critique de l'intégration de l'ordre public dans les pratiques et la jurisprudence de la CNDA indique que les cas concernant des moyens d'ordre public augmentent également la complexité de l'acte de juger. Cette complexité a donné lieu à une organisation institutionnelle spécifique. Dans les affaires d'ordre public, l'OFPRA fait systématiquement venir son avocat, ce qui n'est pas le cas pour les autres dossiers. Par ailleurs, les dossiers d'ordre public sont généralement « fléchés par la direction à l'arrivée » vers des présidents de chambre permanents ou des personnes expérimentées. Si les critères d'actualité, de réalité et de gravité de la menace ont vocation à délimiter les contours de l'ordre public, il apparaît que, dans le cadre de la justice d'asile, ceux-ci sont appliqués de façon extensive. Or, contrairement à l'expulsion de l'article 33§2 de la Convention, le motif d'ordre public n'a pas

pour effet d'éloigner une personne considérée comme dangereuse, mais de lui retirer le bénéfice de certains droits. Cela remet en cause l'idée que l'ordre public vient ici protéger la sécurité de la société ou de l'État. L'analyse critique des pratiques de la Cour en la matière soulève l'hypothèse d'une sanction qui est alors appliquée au requérant en question. Cependant, la sanction interroge l'office du juge de l'asile. Dans les affaires en cause, celui-ci intervient soit lorsqu'une condamnation pénale est avérée – auquel cas une sanction est déjà effective –, soit en l'absence de condamnation pénale – et ce, alors même que les critères de la responsabilité en droit pénal ne sont pas atteints.

4. Les professionnels face à la crise : engagements, tensions et fragilités

La crise n'affecte pas seulement les procédures et les normes ; elle traverse aussi les trajectoires et les conditions de travail des professionnels de la CNDA. Les enquêtes menées auprès des rapporteurs, des assesseurs, des présidents, des avocats et des interprètes mettent en évidence une forte ambivalence des rapports à la crise. Celle-ci peut être vécue comme une justification de l'engagement professionnel, une « vocation de crise », mais aussi comme une source d'usure, de désenchantement et de tensions interprofessionnelles.

Les acteurs sont confrontés à des injonctions contradictoires : protéger tout en accélérant, individualiser tout en standardisant, écouter tout en rationalisant. Ces contradictions nourrissent un sentiment diffus de crise du sens du travail, particulièrement marqué chez les professions les plus exposées aux contraintes bureaucratiques et aux récits de violences.

Les acteurs de la CNDA : entre vocation de crise et crise des vocations

Nos enquêtes auprès des différents acteurs de la Cour – rapporteurs, interprètes, présidents de chambres et de sections, assesseurs « Conseil d'État », assesseurs « HCR », et avocats – soulignent que tous considèrent la Cour comme étant « en crise » permanente. Tous par ailleurs notent les effets, souvent délétères, de cette mise en crise sur leur vocation, leur travail quotidien et leur perception de la qualité et du bon fonctionnement de la justice d'asile.

- ***Les rapporteurs***

Les 339 rapporteurs de la CNDA ont une fonction unique au sein du paysage judiciaire français : en audience, ils et elles lisent un rapport qui analyse, en toute indépendance, l'objet de la demande et les éléments de fait et de droit exposés par les parties, et fait mention des éléments propres à éclairer le débat. Cette qualité de « pivot », de maillon central du processus de traitement des demandes d'asile, semble cependant être en tension : d'une part avec l'interdiction qui leur est faite de prendre parti sur le sens de la décision, d'autre part avec le flou et l'invisibilité qui entourent leur rôle dans le processus de traitement des demandes d'asile. Les rapporteurs doivent tenir cette posture hybride, entre experts et assistants, dans le cadre d'une activité structurée par une charge de travail et une charge émotionnelle élevée ; autant de facteurs qui impactent le sens qu'ils donnent à leur travail et participent au maintien d'un turn-over très élevé parmi ces professionnels de la justice. Cette rotation importante des rapporteurs a un impact évident sur les capacités de l'institution à bâtir et maintenir une mémoire institutionnelle.

- ***Les interprètes***

Figures incontournables de l'audience, les interprètes font partie intégrante du fonctionnement de l'institution, mais ils sont également extérieurs de celle-ci, voire marginaux. Ce positionnement ambivalent s'exprime à la fois par une centralité et une invisibilité, ainsi que par un constant questionnement par rapport à leur loyauté, pris entre la suspicion de leur proximité avec les

demandeurs d'asile et leur soumission envers la Cour. Ils occupent une position privilégiée, étant les seuls à comprendre tout ce qui se dit dans la salle d'audience. En même temps, ils n'ont aucune autorité, et leur position est perçue, tant par les autres acteurs de la salle d'audience que par eux-mêmes, comme relativement faible : ils sont au service de la procédure, rarement considérés en eux-mêmes. Environ 160 langues sont interprétées à la Cour par 600 interprètes y exerçant leurs fonctions, dont plus de 100 y sont présents chaque jour. Depuis 2002, les interprètes sont recrutés par des prestataires externes et sont largement perçus comme interchangeables, ce qui interdit souvent une consolidation de leur savoir institutionnel et de l'expertise linguistique spécifique requise pour les audiences à la Cour. Par ailleurs, les interprètes se retrouvent écartelés entre, d'une part, les exigences de l'institution et sa réticence/incapacité à prendre en compte la culture des demandeurs d'asile et, d'autre part, les spécificités culturelles des demandeurs. Les interlocuteurs rencontrés ont souligné leur immense besoin de faire l'objet d'une reconnaissance de leur rôle au sein de la Cour, d'avoir accès, au même titre que les agents de la Cour, à une formation sur la procédure d'asile et en matière géopolitique et de bénéficier de meilleures conditions de travail afin d'améliorer la qualité de leurs prestations.

- ***Les présidents de chambres, de sections et de formations de jugement***

La CNDA compte 26 juges statutaires, tous présidents de sections ou de chambres. En outre, la juridiction comprend 521 juges vacataires, répartis de manière plus ou moins équilibrée : un tiers sont des présidents de formation de jugement, en formation collégiale ou à juge unique ; un tiers sont des juges assesseurs nommés par le HCR ; et un tiers sont des juges assesseurs nommés par le Conseil d'État. Il y a une différence importante entre les présidents vacataires, amenés à intervenir ponctuellement à la Cour et les présidents statutaires. La présidence des chambres et des sections à la CNDA est attribuée exclusivement à des juges statutaires. Leur rôle dépasse très largement la salle d'audience dans la mesure où ils sont amenés à gérer des équipes (les assesseurs « Conseil d'État », les chefs de chambre, les rapporteurs) tout en assurant au continu des formes multiples de « micro-management » dans les rapports inter-individuels dans la salle d'audience – en particulier avec les avocats – et en dehors. Souvent amenés à opérer à la Cour par vocation, ils y restent cependant en général peu longtemps, le travail à la CNDA tendant à être déconsidéré dans les dynamiques de progression de carrière au sein de l'appareil judiciaire. C'est d'autant plus regrettable étant donnée la vocation exprimée par nombre d'entre eux à l'égard de la justice d'asile et leur passion pour la richesse du travail à la Cour – qui implique des responsabilités souvent beaucoup plus importantes que dans les juridictions administratives d'appel. Un grand nombre d'entre eux expriment le besoin de bénéficier de davantage de formation, en particulier en matière de psycho traumatismes et de géopolitiques, soulignent que la charge de travail est éprouvante, et dénoncent la politique du chiffre menée par l'institution, que ce soit l'enrôlement de 13 affaires par jour d'audience, considéré comme contraire au bon déroulement de la justice, ou le « stock » important d'ordonnances à traiter chaque mois. Ils déplorent souvent la rotation trop importante des assesseurs, empêchant la routinisation de leur travail et la consolidation d'une mémoire institutionnelle. Ils soulignent enfin l'absence de dialogue – voire des conflits devenus violents en audience – avec les avocats.

- ***Les assesseurs « Conseil d'État »***

Personnalités qualifiées, de nationalité française, nommées en raison de leurs compétences dans les domaines juridique ou géopolitique » sont généralement de hauts fonctionnaires retraités. Ce sont généralement des hommes de plus de 60 ans, qui ont accompli pour beaucoup de brillantes carrières – après l'ENA ou le concours des cadres d'Orient – au sein du corps préfectoral ou de la diplomatie. Les assesseurs « Conseil d'État » sont généralement critiqués en raison d'une habitude du travail de l'État, et souvent l'expérience concrète de la police des migrations ou de la

régulation des frontières, qui les amèneraient à adhérer sans friction à une position aujourd'hui nettement restrictive en matière d'asile et donc supposée moins sensible à la détresse des demandeurs et à la défense des principes du droit international. Les premiers, cerbères de l'État, seraient dès lors plus sévères par loyauté à l'égard de l'institution qui les avait nommés. A rebours de cette image, notre enquête montre que c'est depuis des expériences personnelles variées, en bricolant des outils de discernement de la vérité des demandeurs, et non en utilisant un savoir-faire d'État, une doctrine claire ou une technicité qui aurait été confirmée lors d'une formation, que les assesseurs « Conseil d'État » tendent à entrer dans la pratique de la Cour. Cependant, les conditions d'exercice au sein de la CNDA homogénéisent in fine leurs pratiques de jugement. La mise à l'épreuve répétée de la moralité et de la crédibilité du demandeur crée, parmi eux, un registre du soupçon, sinon de la suspicion. Ce « cynisme » tend à être érigé en bouclier face à l'afflux des demandes. Pour autant, ils soulignent la régulation réciproque des juges au sein de la Cour que favorise la collégialité.

- ***Les assesseurs « HCR »***

Les juges assesseurs HCR sont une spécificité française, et une institution qui, avec la collégialité, fait de la CNDA une juridiction reconnue au niveau international. En effet depuis 1953, le HCR participe directement à la procédure d'éligibilité nationale au statut de réfugié, en collaborant d'abord à la Commission des Recours des Réfugiés (CRR) puis à partir de 2007 à la CNDA. Depuis 2003, ce ne sont plus les représentants directs du HCR qui siègent à la CNDA mais des « personnalités qualifiées » nommées par le HCR. En dépit de leurs compétences théoriques et pratiques et, parfois, de leurs expériences de terrain, ces assesseurs sont confrontés en permanence à la suspicion d'être des « militants », d'être « engagés et, incidemment, de manquer de partialité. Or, l'enquête montre que les assesseurs HCR sont dorénavant souvent des enseignants chercheurs en sciences sociales (sociologie, histoire) et, surtout, des professeurs de droit. Les autres profils sont des professionnels du droit, de politiques internationales et surtout d'hommes et de femmes issus du milieu associatif. Le militantisme ou l'engagement militant n'est pas un motif de candidature et d'entrée à la CNDA, même si certains, minoritaires, indiquent avoir une sensibilité à la cause des étrangers, ou plus exactement, une sensibilité à différentes formes de violences, d'inégalités et d'oppressions. Surtout, et ce point est fondamental, les assesseurs HCR rencontrés veulent se détacher absolument de l'étiquette de « militants » qui leur est parfois apposée, et apparaître le plus neutre et impartial possible, aussi parce qu'ils disent avoir des recommandations et parfois même des injonctions en la matière. Les assesseurs évoquent pour la plupart le travail conséquent que représente l'étude des dossiers en vue des audiences, surtout au début de leur prise de fonctions. Tous font état de tensions et de conflits réguliers, qui trouvent leurs origines dans trois types de situations : une dévalorisation des assesseurs HCR (« vexations », remarques, paroles dévalorisées) ; des comportements, pratiques et discours en audience, vis-à-vis des requérants, perçus comme peu acceptables (atteinte à la dignité humaine, questions proches de l'interrogatoire policier, questions déplacées, moqueries, etc.) ; et enfin et surtout le manque de travail et la méconnaissance des dossiers ou du terrain dont ferait preuve certains présidents de chambre ou assesseurs CE.

- ***Les avocats***

La question de l'existence d'un barreau et de sa structure s'avère d'autant plus pertinent dès lors au vu de l'explosion du nombre d'avocats intervenant devant la Cour. D'après les entretiens réalisés et les données recueillies, le nombre d'avocats de l'asile était d'une trentaine au tournant des années 1980 ; il est d'une centaine jusqu'en 2016 ; il passe, en 2022, à près de 2 000. Or, les avocats de la CNDA tendent à être considérés soit comme des militants engagés, soit au contraire, comme constituant un microcosme parisien d'avocats « de gauche » avançant les

intérêts politiques d'associations militantes, tout en profitant du « pactole » de l'aide juridictionnelle (AJ) accordée de plein droit aux requérants. Notre enquête souligne que le barreau de l'asile est « à part ». Comme d'autres barreaux, il est caractérisé par une segmentation, depuis le tournant des années 1980, entre un petit noyau d'avocats concentrant la majorité des affaires, et une majorité d'avocats intervenant ponctuellement à la Cour. Cependant, contrairement à d'autres barreaux spécialisés, il ne s'agit pas d'un « haut » barreau caractérisé par des ressources communes (technique juridique, familiales, politiques ou économiques) favorisant l'accès et une position dominante sur un marché juridique donné, mais plutôt d'un espace professionnel doublement cloisonné par des dynamiques de structuration réfractant, d'une part, les « crises » provoquées par les modifications du cadre normatif et du cadre opérationnel de la Cour et, d'autre part, par les dispositifs de relais entre avocats et clients qui continuent largement à être déterminés par des chaînons d'autorité charismatique entre générations successives d'avocats. Ce double cloisonnement génère un rapport spécifique à la « crise » de ce groupe professionnel, dont la vocation est en crise mais dont la capacité à gérer la crise – notamment via leurs modalités de défense de rupture – est conditionnée par les ressources principalement institutionnelles et sociales (qu'elles soient internes ou extérieures à la Cour) dont ils disposent et qui favorisent leur positionnement en tant que *repeat players (*joueurs répétés) devant la CNDA. Le positionnement « à part » de ce barreau est particulièrement ressenti dans les rapports des avocats rencontrés avec les autres acteurs de la Cour : interdiction de parler avec les interprètes, rapports parfois tendus avec les présidents de formations de jugement. Tous expriment le besoin de rétablir et consolider le dialogue interprofessionnel au sein de la Cour. Par ailleurs, ils soulignent la nécessité d'une plus grande transparence dans le traitement des dossiers placés en ordonnance.

5. Le public et les justiciables : une justice difficilement lisible

L'enquête met en lumière la place singulière du public et des justiciables dans la justice de l'asile. Les observations d'audience révèlent une institution souvent difficile à comprendre pour les personnes qui y comparaissent, mais aussi pour leurs accompagnants et pour le public présent. La complexité des procédures, la rapidité des échanges et la distance symbolique entre l'institution et les requérants contribuent à produire une forme de violence institutionnelle diffuse, rarement intentionnelle mais profondément structurante.

Notre démarche ethnographique nous a amenés à impliquer nos étudiants dans les observations des audiences à la CNDA. Par binômes, les étudiants ont assisté aux audiences depuis les bancs du public, observant le déroulement des audiences, prenant des notes détaillées et remplissant la grille. Ces étudiants constituent ce « public » qui n'a pu entrer dans la Cour pendant de longs mois durant les restrictions d'accès imposées par la Covid-19 et qui, pourtant, constituent une composante fondamentale du bon fonctionnement de la justice. Les étudiants soulignent que l'accès à la cour, pour eux comme d'autres membres du public, continue d'être soumis à des restrictions d'accès importantes (horaires limitées et fixes, portiques de sécurité). Leurs observations mettent en exergue le manque de professionnalisme perçu de l'ensemble des acteurs de l'audience, des rapports de défiance ou d'indifférence (des membres de formation de jugement regardant leur téléphone durant les débats) à l'égard des requérants, des remarques parfois déplacées, voire racistes, à leur encontre, et le manque de calme durant l'audience. Ils notent ainsi le manque de sensibilité, y compris culturelle, à l'égard des requérants et des souffrances que ces derniers relatent.

La Convention de Genève de 1951 place le demandeur d'asile au cœur de la procédure. Or l'« ethnographie en marchant » réalisée auprès de requérants souligne que si les questions relatives au droit d'asile constituent une composante prédominante du quotidien des demandeurs d'asile, il est marquant de constater que le terme « droit » est quasiment absent de leur discours. Environ

un tiers des affaires jugées par le CNDA sont traitées sans audience, par ordonnance. Les demandeurs d'asile concernés sont dépourvus de toute possibilité de raconter leur histoire et de répondre aux questions des juges de l'asile. Cependant, celles et ceux qui ont l'opportunité de passer devant un ou des juges, ont des capacités inégales de se préparer à l'audience, qui dépendent de l'accès (et de la disponibilité) à des permanences juridiques, à un interprète ou de leur hébergement dans des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile. L'aide juridictionnelle étant de plein droit devant la CNDA, les rapports avec les avocats sont essentiels. Mais notre enquête montre que ces derniers sont souvent démunis face à la détresse psychologique (souvent due à des psycho-traumatismes) et physique de leur client. Les requérants rencontrés évoquent la violence institutionnelle à laquelle ils sont confrontés. Au-delà des conditions à remplir pour prétendre à un réexamen ou pour saisir, selon les termes d'un demandeur d'asile, le « conseil détail » (pour dire Conseil d'État), ce sont davantage les difficultés et souffrances liées à ces procédures qui expliquent le silence autour d'elles. Cette appellation de l'institution rend compte de façon subtile – et peut-être inconsciente – l'importance des détails dans toutes les procédures de l'asile. Entendre « détail » quand on parle « d'État » semble révélateur de ce que les exilés disent savoir des attentes des administrations et juridictions, vigilantes aux moindres détails, aux moindres faux pas, que nous comprenons au sens propre comme au sens figuré.

6. La Grèce : laboratoire de la tension entre les promesses du droit d'asile et la routinisation du traitement « exceptionnel » des demandeurs d'asile

À l'heure actuelle, les taux de protection en Grèce sont comparativement très élevés en première instance et très faibles en appel. Le taux d'octroi d'une protection en première instance a oscillé autour de 50 % au cours des deux dernières années, tandis qu'il est seulement de 5 % en appel. Le système d'asile a été en première ligne pour gérer les énormes fluctuations du nombre d'arrivées, d'enregistrements et de recours dans le pays. Il s'agit d'un système qui est par conséquent sous pression constante, soumis à des changements et à des réformes en permanence, et qui est caractérisé par une matrice organisationnelle dont la complexité soulève d'immenses problèmes d'accès pour les requérants. L'analyse de la situation grecque souligne le caractère délibéré et planifié du fossé entre le droit en action et l'exigence de mettre en place des procédures humaines et assurant le plus haut niveau de protection préconisée par le droit international, européen et national. Les incohérences des politiques européennes en matière d'asile se réfractent dans le système grec. En raison de sa situation géographique et politique, la Grèce est à la fois le « bouclier » et le « laboratoire » de l'Union Européenne en la matière. Au départ, la législation grecque reflétait les instruments de l'UE en matière d'asile et s'inspirait des autres États européens (par exemple de la France pour la refonte des comités d'appel). Dorénavant, c'est la situation grecque qui se reflète au niveau européen – les autres États considérant la Grèce comme un terrain d'essai pour des procédures plus rapides, plus simples, mais également préjudiciables pour les demandeurs d'asile. L'accord entre l'UE et la Turquie a servi de modèle en dépit de son échec en pratique et des violations avérées qu'il a généré. Non seulement les violences sévissant dans la mer Égée entre la Grèce et la Turquie sont impunies, mais elles constituent la base d'une nouvelle normalité aux frontières de l'Europe.

7. Une « juridiction du chaos du monde »[869]

À travers ces différentes dimensions, la justice de l'asile apparaît ainsi comme un lieu où se concentrent les tensions contemporaines entre État de droit, gestion des flux migratoires et

[869] Sophie Tardy-Joubert, « Activité record à la CNDA, 'juridiction du chaos du monde' », 22 mars 2024, Actu-Juridique.fr.

protection des personnes. La crise n'y est ni un simple alibi, ni un simple accident : elle constitue un principe organisateur des pratiques, des discours et des décisions.

Pris ensemble, les résultats du rapport montrent que la justice de l'asile ne se contente pas d'absorber les effets de la crise migratoire : elle contribue activement à la rendre gouvernable. Les dispositifs d'accélération des procédures, la montée en puissance du juge unique, la rationalisation managériale de l'activité juridictionnelle ou encore la reconfiguration des catégories juridiques liées à l'ordre public et aux violences de masse témoignent d'une normalisation progressive de réponses initialement présentées comme exceptionnelles.

Cette « routine de crise » ne doit pas être comprise comme un simple dysfonctionnement, mais comme une modalité contemporaine de fonctionnement de la justice, qui soulève des enjeux démocratiques majeurs. Elle interroge la capacité de l'institution à préserver les garanties fondamentales du procès équitable, la qualité de l'examen individualisé des situations et la lisibilité de la justice pour celles et ceux qui y ont recours, tout en étant placée au cœur de controverses politiques et de souffrances humaines particulièrement intenses. Ces constats invitent à dépasser une lecture strictement descriptive des transformations observées, pour interroger leurs implications plus générales sur la manière dont la justice est pensée, gouvernée et pratiquée en contexte de crise durable.

Au-delà de ses résultats empiriques, cette recherche propose un déplacement analytique majeur dans la manière de penser la justice en contexte de crise. Loin d'apparaître comme une situation exceptionnelle ou transitoire, la crise se révèle être une catégorie durablement intégrée aux modes contemporains de gouvernement de la justice. À partir du cas de la justice de l'asile, l'enquête montre que des dispositifs initialement présentés comme dérogatoires – accélération des procédures, rationalisation gestionnaire, standardisation des pratiques – tendent à structurer l'activité juridictionnelle ordinaire. La crise ne suspend pas le fonctionnement de la justice : elle en redéfinit les routines et les normes.

Ce constat invite à reconsidérer l'opposition classique entre exception et normalité, mais aussi les rapports entre droit et politique. Loin de constituer un espace hermétique aux enjeux politiques, la justice de l'asile apparaît comme un lieu où se négocient, se traduisent et se stabilisent des tensions majeures : entre protection et sécurité, entre hospitalité et contrôle, entre engagements internationaux et souveraineté nationale. La mobilisation récurrente de la notion de crise participe de cette dynamique, en contribuant à légitimer certaines orientations normatives et organisationnelles tout en en invisibilisant les choix politiques qu'elles impliquent. En ce sens, la justice de l'asile constitue un observatoire privilégié des recompositions contemporaines de l'État de droit en « temp de crise(s) ».

L'enquête met également en lumière le rôle déterminant des acteurs et des pratiques dans la fabrique concrète de la justice. En se centrant sur les professionnels de la CNDA, elle montre que la crise est incorporée de manière différenciée selon les positions, les trajectoires et les contraintes professionnelles. La justice en temps de crise ne se réduit ni aux textes ni aux réformes : elle se construit au quotidien, à travers des arbitrages pratiques, des compromis collectifs et des ajustements souvent invisibles, mais décisifs pour la qualité du jugement.

Enfin, la recherche invite à repenser la place du public et des justiciables dans la justice de l'asile. Si ceux-ci participent pleinement à la dynamique institutionnelle par leurs récits et leur présence, l'enquête souligne un écart croissant entre la complexité des dispositifs juridictionnels et leur

lisibilité pour celles et ceux qui y sont confrontés. Ce décalage pose la question des conditions d'une justice durablement légitime.

Sans prétendre clore le débat, cette analyse ouvre des pistes de réflexion sur les usages possibles des résultats de la recherche comme ressources pour nourrir le débat institutionnel. L'enjeu central qui se dégage est celui du dialogue : dialogue entre professionnels, entre la juridiction et son environnement politique, et avec le public de la justice. Dans un contexte de crise appelée à durer, la justice de l'asile apparaît ainsi moins comme une exception que comme un laboratoire avancé des transformations contemporaines de la justice, où se jouent des questions centrales pour l'État de droit.

RECOMMANDATIONS : REPLACER L'HUMAIN AU CŒUR DE LA PROCEDURE

Notre enquête souligne que la crise de l'institution et les crises auxquelles elle est confrontée génèrent des compromis et des contradictions entre les attentes du droit d'asile et la justice d'asile en pratique. Cela affecte les différents groupes professionnels travaillant à la Cour tout en produisant des souffrances pour la population qu'elle a le mandat de servir : les requérants. Les conclusions de cette enquête mettent en avant les recommandations suivantes :

- **Replacer l'humain - requérants et acteurs professionnels - au cœur de la procédure**, notamment en allégeant les rôles, et en assurant une atmosphère apaisée dans la salle d'audience ;
- Consolider la **formation initiale et continue** de tous les acteurs professionnels de la Cour sur les questions juridiques et géopolitiques ;
- Instaurer une formation et des modalités d'échange sur **l'expertise culturelle** ;
- Assurer une **formation aux psycho-traumatismes** afin d'interagir de manière sensible avec les requérants, et ce également pour protéger l'ensemble des acteurs de la salle d'audience contre les risques de (re)traumatisation ;
- **Réexaminer les conditions de travail** de l'ensemble des acteurs employés et prestataires de la Cour ;
- Créer des canaux de **dialogue interprofessionnel** au sein de la Cour, entre l'ensemble des acteurs de la salle d'audience ;
- **Assurer l'accès à une procédure équitable (en particulier l'accès à un avocat)** pour les ordonnances, qui constituent à ce jour 30% des recours ;
- **Assurer l'égalité des armes pour les avocats**, notamment en autorisant l'accès aux analyses juridiques et géopolitiques produites par le CEREDOC et à la base de données jurisprudentielle, et en motivant de manière systématique les décisions relatives aux FIR ;
- **Assurer la pleine transparence** des modalités de classement des décisions ;
- Assurer un **contrôle des débats** durant l'audience, via une transcription ou un enregistrement, et mettre en place des dispositifs de contrôle indépendants de la CNDA et du Conseil d'État

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Abbott, A., The system of professions : an essay on the division of expert labor, Chicago, The University of Chicago Press, 1988

Abel, R. L., American Lawyers, Oxford/ New York, Oxford University Press, 1981

Ackermann, W., Bastard, B., Innovation et gestion dans l'institution judiciaire, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993

Aguiton, S.A., Cabane, L., Cornilleau, L., « Politiques de la « mise en crise » », Critique internationale. 85, 4, 2019, p. 9-21

Akoka, K., L'asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants, Paris, la Découverte, 2020

Avril, L., Faure, S., Lebrou, V., C'est la crise. Contribution à une sociologie politique de l'action publique européenne, Bruxelles, Peter Lang, 2023

Bail for immigration detainees, A nice judge on a good day: Immigration Bail and the Right to Liberty, Londres, BID, 2010

Bastard, B., Delvaux, D., Mouhanna C., Shoenaers, F., L'esprit du temps. L'accélération dans l'institution judiciaire en France et en Belgique, Mission de recherche Droit et Justice, 2012

Belorgey, J.-M., Le droit d'asile, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes —Pratique », 2016

Bens, J., The Sentimental Court: The Affective Life of International Criminal Justice, Cambridge, Cambridge University Press, 2022

Bergman Blix, S., Professional Emotions in Court: A Sociological Perspective, Boca Raton, FL, Routledge, 2018

Bernard-Reymond, P., Frecon J-C., La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents, Rapport n°9, Commission des finances, Sénat, 2010

Bigo, D., dir., The Field of the EU Internal Security Agencies, Paris, Centre d'études sur les conflits/L'Harmattan, 2007

Bilhac, C., La Cour nationale du droit d'asile : une juridiction qui s'adapte sans cesse aux « chaos du monde », Sénat, 2024

Bihac, C., Rapport d'information du Sénat sur la Cour nationale du droit d'asile, Sénat, 2024

Bourdet, C., Rapport annuel de la CNDA, Cour Nationale du Droit d'asile, 2021

Bourdieu, P., Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992), Paris, Le Seuil, 2012

Boussard, V., Milburn, P., Demazière, D., L'injonction au professionnalisme. Analyses d'une dynamique plurielle, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010

Bowker, G., Leigh Star, S., Arranger les choses : des conséquences de la classification, Traduit par Cardon, V., Dagiral, E., Peerbaye, A., Paris, Éditions de l'EHESS, 2023

Carlier, J.-Y., Vanheule, D., Hullman, K., Pena Galiano, C., Qu'est-ce qu'un réfugié ? Étude de jurisprudence comparée, Bruxelles, Bruylant, 1998

Chauvet, M., La communauté internationale et la protection des déplacés environnementaux : perspectives d'évolutions du mandat du Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations-Unies, Thèse de doctorat en droit, Université Paris-Saclay, 2024

Caylet, S., « Le rapporteur public et le droit au procès équitable », in B. Lavergne et M. Mezaguer (dir.), Regards sur le droit au procès équitable, Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, 2012

Codaccioni, V. Justice d'exception. L'État face aux crimes politiques et terroristes, ed CNRS, Paris, 2015

Cohen, S., Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers, Londres, Routledge, 2011

Colin, J., Morris, R., Interpreters and the Legal Process, Winchester, Waterside Press, 1996

Conseil d'État, Rapport public 2024, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2023, Paris, La Documentation française, 2024

Cornu, G., Vocabulaire juridique, Paris, PUF Quadrige, 2018

D'Halluin-Mabillot, E., Les épreuves de l'asile : associations et réfugiés face aux politiques du soupçon, Paris, EHESS, 2012

D'Halluin-Mabillot, E., « Travailler sa voix ou comment rendre sa demande d'asile audible », Revue Asylon(s), 2, 2007

Daniel, E. V., Knudsen, J. C., eds. Mistrusting Refugees, University of California Press, 1995

Delpeuch, T., Dumoulin, L., De Galembert, C., Sociologie du droit et de la justice, Paris, Armand Colin, 2014

Demoli, Y., Willemez. L., Sociologie de la magistrature : genèse, morphologie sociale et conditions de travail d'un corps, Malakoff, Armand Colin, 2023

Des Esgaulx, M-H., Rapport d'information relatif au suivi des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile, Assemblée nationale, 2006

Dezalay, S., Lawyering imperial encounters. Negotiating Africa's relationship with the world economy, Cambridge, Cambridge University Press, 2024

Dobry, M., Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009

Dubie, J., Richard, A., Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, Paris, Assemblée nationale (Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques), 2014

Dupont, S., Lefevre, M., Rapport d'information sur l'orientation directive des demandeurs d'asile, Assemblée nationale, 2023

Dupret, B., Le jugement en action : ethnométhodologie du droit, de la morale et de la justice en Egypte, Genève, Droz, 2006

Eymeri J. M., Pavillard, J., Les administrateurs civils : fin de carrière et débouchés, [rapport d'étude], DGAFP, La Documentation française,1997

Feeley, M., The Process is the Punishment: Handling Cases in a Lower Criminal Court, New York, Russell Sage Foundation, 1979

Fleury Graff, T., Marie, A., Droit de l'asile, Paris, PUF, 2019

Fontana, P., La Vérité sur le droit d'asile : une industrie insoupçonnée financée par l'État, Paris, L'Observatoire, 2023

Foucault, M., Histoire de la Sexualité. 1. La Volonté de Savoir, Paris, Gallimard, 1976

Gattet, D., *Des juristes juniors à l'assaut du monde de la justice. Assistant·e des magistrat·es, une activité professionnelle tremplin dans les interstices des juridictions*. Thèse de sociologie en cours, sous la direction de Mathilde Darley (IRIS) et Jérôme Pélisse (CSO), à Sciences Po Paris

Gattet, D., Travailler à la Cour nationale du droit d'asile : entre justice de masse et rationalisation de l'activité, Paris, L'Harmattan, 2023

Gervier, P., La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public, Paris, LGDJ-Lextenso, 2014

Gill N., Good A., dir., Asylum determination in Europe. Ethnographic perspectives, Bristol, Palgrave, Socio-Legal Studies, 2019

Gill, N., Hoellerer, N., Hambly, J., Fisher, D., Inside Asylum Appeals: Access, Participation and Procedure in Europe, London, Routledge, 2025

Goffman, E., Stigmates. Les usages sociaux des handicaps, Paris, Les Éditions de Minuit, 1975

Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, L'activité contentieuse du Gisti en 2019. Un inventaire critique, Paris, GISTI, 2019

Hathaway, J.-C., Foster, M., The Law of Refugee Status, Cambridge, Cambridge University Press, 2014

Hofstede, G., Culture's Consequences: International differences in work-related values, London and Beverly Hills, Sage Publications, 1980

Hodgson, J., French criminal justice: a comparative account of the investigation and prosecution of crime in France, Hart Publishing, 2005

Kennedy, D., A Critique of Adjudication (fin du siècle), Cambridge, Harvard University Press, 1997

Kobelinsky, C., L'accueil des demandeurs d'asile. Une ethnographie de l'attente, Paris, Ed. du Cygne, 2010

Kobelinsky, C., « The "Inner Belief" of French Asylum Judges », in Gill, N. et A. Good (dir.), Asylum Determination in Europe. Ethnographic Perspectives. Palgrave Macmillan, 2019

Koskenniemi, M., From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument (Reissue with new Epilogue), Cambridge University Press, 2005

Laacher, S., Croire à l'incroyable : un sociologue à la Cour nationale du droit d'asile, Paris, Gallimard, 2018

La Cimade, Voyage au centre de l'asile. Enquête sur la procédure de détermination d'asile, La Cimade, 2010

Latour, B., La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État, Paris, La Découverte, 2004

Le Collectif Onze, Au tribunal des couples : enquête sur des affaires familiales, Paris, Odile Jacob, 2013

Le Courant, S., Vivre sous la menace. Les sans-papiers et l'État, Paris, Seuil, 2022

Leconte, J-Y., Frassa, C-A., Droit d'asile : conjuguer efficacité et respect des droits, Sénat, 2012

Mahroug, N., Vivre l'incertitude des procédures de demande d'asile. Ethnographie d'un éternel recommencement, thèse de doctorat en anthropologie, Université Paris Cité, 2024

Marissal, A., Faire carrière au rythme des procès ? Structuration et restructuration du marché du travail des juristes pénaux internationaux à La Haye, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, Institut d'études Politiques de Paris, 2022

« Mathieu Hérondart nommé président de la Cour nationale du droit d'asile », Le Figaro, 2022

Mayblin, L., Impoverishment and Asylum: Social Policy as Slow Violence, Routledge, 2019

Mbembe, A., Necropolitics, Durham, Duke University Press, 2019

Michel, H., Willemez, L., (éds.), Les prud'hommes, actualité d'une justice bicentenaire,

Bellecombe-en-Bauge, Éditions du Croquant, 2008

Megie, A., Vauchez, A., « Introduction : crise, crises et crisologie européenne », Politique européenne, 44, 2, 2014, p. 8-22

Noura, K., La requête d'asile et la construction de sa crédibilité. Entre rationalisation et subjectivation des discours de l'exil, Thèse de doctorat, Université de Lorraine, 2013

Odasso, L., Mixités conjugales. Discrédits, résistances et créativités dans les familles avec un partenaire arabe, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016

Ogien, A., L'esprit gestionnaire : une analyse de l'air du temps, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1995

Paillet, A. et D. Serre, D'un juge à l'autre. Les variations de pratiques de travail chez les juges des enfants, Ministère de la justice, Mission de recherche Droit et Justice, 2013

Pelisse, J., « Gérer les risques par le droit : articulation et intermédiation dans les laboratoires de nanosciences en France et aux États-Unis », Droit et société, 96, 2, 2017, p. 321-336

Peyrin, A., Sociologie de l'emploi public, Paris, Armand Colin, 2019

Probst, J., Instruire la demande d'asile : étude comparative du processus décisionnel au sein de l'administration allemande et française, Thèse de sociologie, Université de Strasbourg, 2012

Pudal, R., « Les pompiers, éboueurs de la société ? », in Memmi, D., G. Raveneau & E. Taïeb (dir.), Le social à l'épreuve du dégoût, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2016

Puri, S., The Shadows of Empire: How Imperial History Shapes Our World, Pegasus Books, 2021

Ramji-Nogales, J., Schoenholtz, A.I., Schrag, P.G., Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication and Proposals for Reform, New York, New York University Press, 2009

Ricoeur, P., Temps et récit I : L'intrigue et le récit historique, Paris, Seuil, 1983

Saglio-Yatzimirsky, M.-C., dir., Violence et récit. Dire, traduire, transmettre le génocide et l'exil, Paris, Hermann, 2020

Sarat, A., Scheingold, S., eds, Cause Lawyering and the State in a Global Era, New York, Oxford University Press, 2001

Sarat, A., Scheingold, S., eds, Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities, New York, Oxford University Press, 1998

Sayad, A., La Double absence, Editions du Seuil, 1999

Scott, J.C., La domination et les arts de la résistance. Fragments du discours subalterne, Paris, Editions d'Amsterdam, 2009

Sorgoni, B., « What Do We Talk About When We Talk About Credibility ? Refugee Appeals in Italy », in Gill, N. et Good, A. (dir.), Asylum Determination in Europe. Ethnographic Perspectives, Palgrave Macmillan, 2019

Thibault, S., Pour une sociologie politique de la cour nationale du droit d'asile : histoire, acteurs et fabrique d'une sentence administrative à l'égard des étrangers, Université de Versailles Saint-Quentin-En-Yvelines, 2016

Valluy, J., Rejet des exilés : le grand retournement du droit d'asile, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, 2009

Vauchez, A., Willemez, L., La justice face à ses réformateurs, 1980-2006 : entreprises de modernisation et logiques de résistances, Paris, Presses universitaires de France, 2007

Wadensjö, C., Interpreting as interaction, Londres & New York, Longman, 1998

Weerasinghe, S., In Harm's Way, International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change, Genève, HCR, Division of international protection, 2018

Weiner, M., The Global Migration Crisis. Challenges to States and Human Rights, New York, Harper Collins College Publishers, 1995

Weller, J.-M., L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics, Paris, Desclée De Brouwer, 1999

Articles

Åberg, K., « Examining the vulnerability procedure: Group-Based determinations at the EU border » Refugee Survey Quarterly, 41, 1, 2022, p. 52-78

Al Jazeera, « Erdogan Vows to Keep Doors Open », Al Jazeera, 2020

Alpes, M. J., Spire, A., « Dealing with law in migration control-The powers of street-level bureaucrats at French consulates », Social Science and Legal Studies, 23, 2, 2014, p. 261-274

Anleu, S. et Mack, M. « Magistrates' Everyday Work and Emotional Labour », Journal of Law and Society. décembre 2005, vol.32 n° 4. p. 590-614

Ankri, J., « La prise en compte de la problématique de l'ordre public dans l'examen des demandes d'asile : quel bilan huit ans après la loi asile du 29 juillet 2015 ? », Bulletin de pratique et de droit de l'asile, 1, 2024

Aust, J., « Négocier avec le droit, négocier autour du droit : Une analyse de la mobilisation du droit dans la négociation des politiques contractuelles », Droit et société. 2009, n°71 n° 1

Bastard, B., Delvaux, D., Mouhanna, C., Schoenaers, F., « Vitesse ou précipitation ? La question du temps dans le traitement des affaires pénales en France et en Belgique. », Droit et société, 90,

2, 2015, p. 271-286

Delacroix, L., « Le droit d'asile, un pactole pour les avocats de gauche », Frontières, 26 septembre 2024

BBC News, « Moria Migrants : Fire Destroys Greek Camp Leaving 13,000 without Shelter », BBC News, 2020

Benhabib, S.,« La fin de la Convention de 1951 sur les réfugiés ? Dilemmes de la souveraineté et de la territorialité, et les droits de l'homme », Jus Cogens, 2, 1, 2020, p. 75-100

Bergman Blix, S. et Wettergren, Å. ., « The Emotional Interaction of Judicial Objectivity », Oñati Socio-legal Series. 15 avril 2019, vol.9 nº 5. p. 726-746.

Bergman Blix, S. et Wettergren, Å., « Prosecutors' Habituation of Emotion Management in Swedish Courts », Law and Social Inquiry, vol. 47, 2021

Berthe, L., « La Cour de l'asile, une usine à décisions », Plein droit, 122, 3, 2019, p. 37-40

Bianchini, K., « An Illustration of Anthropology's Contribution to Refugee Law Research », German Law Journal, 23, 7, 2022, p. 943-959

Boat Refugee Foundation, Report: « Visualising Data from the Greek Hotspots 2016-2023 », 2024

Boisseau, P., « Du droit d'asile classique à l'accueil des déplacés ukrainiens : réflexion sur la complémentarité des dispositifs de protection des réfugiés », Revue critique de droit international privé, 3, 3, 2023, p. 535-544

Boll Stiftung, H., « LGBTQI+ Asylum Seekers in Greece », Heinrich Böll Stiftung, 2024

Bosvieux-Onyekwelu, C., « Neutre parce que désintéressé ? Le langage de l'officiel du Conseil d'État et la « pieuse hypocrisie » des serviteurs de la chose publique (1870-1940) », Terrains Théories, 9, 2018

Bouagga, N., Mahroug, Y., « Demander l'asile dans sa langue », Plein droit, 124, 2020, p. 15-18.

Bouhamidi, L., « Le texte caché du récit d'asile », Langage et société, 180, 3, 2023, p. 13-33

Cailletet, M., « Gilles Piquois, son combat magistral pour les réfugiés », Télérama, 2018

Campbell, J. R., « The Judicial Assessment of "Expert Evidence" in the United Kingdom's Immigration and Asylum Chamber », Laws, 11, 2, 2022

Camus, A., Christelle, M., Guinard, D., Le Berre, C., « Chronique de la jurisprudence interne en droit de l'asile (Juin 2022 / mars 2023) », La revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, 2023

Cantat, C., Pecoud, A., Thiollet, H., « Migration as Crisis », American Behavioral Scientist, 2023

Carreira, M., Rodriguez Santillan, S., Sibille, C., « Prison or Sea: Asylum-seeking Case-study in Greece », Capstone Law Paper, 2024

Carretero, L., « CNDA : deux mois après le début de la grève, les avocats poursuivent le mouvement », InfoMigrants, 2021

Caylet, S., « Le rapporteur public et le droit au procès équitable », Regards sur le droit au procès équitable, LGDJ - Lextenso Éditions, 2012, p. 151-194

Chappe, V-A, R. Juston Morival, et Leclerc, O., « Faire preuve : pour une analyse pragmatique de l'activité probatoire », Droit et société. 2022, vol.110 nº 1. p. 7-20

Charaudeau, B., « La frontière étatique, terme de l'aide humanitaire ? Une analyse du droit en action » Criminologie, 2024, 57 (2), p.135-159

Chassin, C.-A., « Le critère de l'individualisation des craintes dans le droit contemporain de l'asile », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, Le droit d'asile 13, 2015, p. 55 - 64

Chatriot, A., « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », French Politics, Culture & Society, 26, 3, 2008, p. 23-42

Chetail, V., « Looking Beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis : The Failed Reform of the Common European Asylum System », European Journal of Human Rights, 5, 2016, p. 584-602

Christensen, M.J., « Crafting and promoting international crimes: a controversy between legal professionals of core crimes and anti-corruption », Leiden Journal of International Law, 30, 2, 2017, p. 501–521

Conseil d'État, « Le juge administratif et le droit d'asile », Les dossiers thématiques du Conseil d'État, 2016

Daniès, M., « Quels enjeux de l'interprétariat sur le recours à la CNDA ? », Centre Primo Levi, 2024

Davies, T., Isakjee, A., Dhesi, S., « Violent inaction: The necropolitical experience of refugees in Europe », Antipode, 49, 5, 2017, p. 1263-1284

Delas, O., « La création du principe de non-refoulement en droit international des droits de la personne par la Cour Européenne des Droits de l'Homme : un chef-d'œuvre à protéger », Revue québécoise de droit international, Hors-série, 2020, p. 395-416

Delbecque, C., « Droit d'asile : les migrants face à la loterie des juges », L'Express, 2023

De Montecler, M-C., « Suspension de la généralisation du juge unique à la CNDA », Dalloz Actualité, 2020

Dezalay, S., « Le "barreau africain" de Paris : entre Big Bang sur le marché du droit des affaires et sillons d'Empire » Cultures & Conflits, 119-120, 2020, p. 67–93

Dezalay, Y., Garth, B.G., « State Politics and Legal Markets » Comparative Sociology, 10, 2011, p.

38–66

Dubar, C., « Du temps aux temporalités : pour une conceptualisation multidisciplinaire », Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines. 18 décembre 2014 nº 20. En ligne : http://journals.openedition.org/temporalites/2942 [consulté le 19 mars 2025]

Dumoulin, L., Licoppe, C., « La visioconférence comme mode de comparution des personnes détenues, une innovation "managériale" dans l'arène judiciaire », Droit et société, 90, 2, 2015, p. 287-302

Ekstedt, J., « Bureaucratic configuration and discretion in asylum case processing: The case of the EUAA in Greece », Comparative Migration Studies, 11, 2023

El Qadim, N., « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris », Droit et société, 84, 2013, p. 313-338

Fynn Bruey, V., Hambly, J., Lester, E., Ogg, K., Zagor, M., « Rewriting refugee law: Centring refugee knowledges and lived experience », Refugee Survey Quarterly, 43, 2, 2024, p. 115-126

Foucault, M., « Des espaces autres », Empan, 54, 2004, p. 12-19

Galanter, M., « Why the "Haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change », Law and Society Review, 9, 1, 1974, p. 95-160

Garfinkel H., 2007, dans Colemans, J., Dupret, B., Ethnographies du raisonnement juridique, Issy-les-Moulineaux, LGDJ Lextenso éditions, 2018

Ghezelbash, D., « Hyper-legalism and obfuscation: How states evade their international obligations towards refugees », The American Journal of Comparative Law, 68, 3, 2020, p. 479–516

Gibb R., Good, A., « Interpretation, translation and intercultural communication in refugee status determination procedures in the UK and France », Language and Intercultural Communication, 14, 3, 2014, p. 385–399

Gill, N., Hynes, J., « Courtwatching: Visibility, publicness, witnessing, and embodiment in legal activism », Area, 53, 4, 2021, p. 569–576

Gkegka, M., « Nouveaux éclairages sur les contours du régime de la protection subsidiaire : autonomie de la protection européenne et sens de l'expression "conflit armé interne" », Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, 2014

Goffman, E., « The interaction order: American Sociological Association, 1982 presidential address », American Sociological Review, 48, 1983, p. 1-17

Hale, S., « Interpreting Culture. Dealing with Cross-Cultural Issues in Court Interpreting », Perspectives, 22, 2014, p. 321-322

Hambly, J., « Framing the View » dans Flower L., Klosterkamp, S. (dir.), Courtroom Ethnography, Basingstoke, Palgrave, 2024

Hambly, J., Gill, N., « Law and Speed: Asylum Appeals and the Techniques and Consequences of Legal Quickening », Journal of Law and Society, 47, 2020, p. 3-28

Hambly, J., Gill, N., Vianelli, L., « Using multi-member panels to tackle RSD complexities », Forced Migration Review, 65, 2020, p. 32-35

Hambly, J., « International refugee law in crisis: Islands, incarceration and neo-refoulement during Covid-19 », Australian Yearbook of International Law ,49, 39, 2021, p. 21-28

Henrion Dourcy, I., « De l'exil à l'asile : témoignages et authenticité culturelle des candidats tibétains au statut de réfugié politique en Belgique », Civilisations, 56-1, 2007, p. 121-158

Hochschild, A., « Travail émotionnel, règles de sentiments et structure sociale », Travailler, vol. 9, n°1, 2003, p. 19-49

Howes, D., « Prologue : Introduction to Sensori-Legal Studies », Revue Canadienne Droit et Société, vol. 34, n°2, 2019, p. 173-189

Hurel, B., « Impartialité et subjectivité », Délibérée. 10 octobre 2018, vol.5 nº 3. p. 12-20. En ligne : https://www.cairn.info/revue-deliberee-2018-3-page-12.htm [consulté le 26 mars 2025]

Inoue, Y., « Cultural Fluency as a Guide to Effective Intercultural Communication: The Case of Japan and the U.S. », Journal of Intercultural Communication, 7, 3, 2007

Ioannidis, P., Dimou, E., Dadusc, D., « Sappers of Fortress Europe: Exploring the micropolitics of borders through the occupational culture of asylum caseworkers in Greece », Journal of Ethnic and Migration Studies, 47, 2021, p. 1-19

« IOM Concerned about Increasing Deaths on Greece-Turkey Border », OIM, Une Migration, Genève, 2022

Isnard, H., « Le récit du réfugié est-il une fiction ? ». Topique, 114, 2011, p.107-114

Israël, L., « Philippe Waquet, au cœur de la « fabrique du droit » », Plein droit, 78, 3, 2008, p. 48-52

Israël, L., « Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le cause lawyering », Droit et société, 49, 3, 2001, p. 793-824

Jarrige, F., Le Courant, S., Paloque-Berges, C., « Infrastructures, techniques et politiques », Tracés. Revue de Sciences humaines, 35, 2018, p. 7-26

Jouhaud, J., Martin, E., Bordet, A., « L'interprétariat, ou l'insoupçonné problème de la demande d'asile », Les preuves à l'épreuve, 2017

Kobelinsky, C., « "Faire sortir les déboutés". Gestion, contrôle et expulsion dans les centres pour demandeurs d'asile en France », Cultures et Conflits, 71, 2008, p. 113-130

Kobelinsky, C., Fassin, D., « Comment on juge l'asile. L'institution comme agent moral », Revue française de sociologie, 53, 4, 2012, p. 657-688

Kumar Rajaram P., Grundy-Warr, C., « The irregular migrant as Homo Sacer: Migration and detention in Australia, Malaysia and Thailand », International Migration, 42, 1, 2004, p. 33-64

« L'interprétariat à la Cour nationale du droit d'asile » Plein droit, 124, 1, 2020, p. 23-28

« La politique du chiffre à la CNDA : pratiques discriminatoires du tri par ordonnances », Médiapart, 2021

Laacher, S., « Éléments pour une sociologie de l'exil », Politix, 69, 1, 2005, p. 101-128

Lambert, H., « The next frontier: Expanding protection in Europe for victims of armed conflict and indiscriminate violence », International Journal of Refugee Law, 25, 2, 2013, p. 207-234

Lascoumes, P. et É. Serverin, « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », Droit et société. 1988, vol.9 nº 1. p. 165-187

Lascoumes, P. et J-P. Le Bourhis, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », Droit et société. 1996, vol.32 nº 1. p. 51-73

Lavelle, M., « Lost for words: Lack of interpreters puts asylum seekers' lives on hold in Greece », Solomon, 2024

Leboeuf, L., « Lost in Translation? The Promises and Challenges of Integrating Empirical Knowledge on Migrants' Vulnerabilities into Legal Reasoning », German Law Journal, 23, 7, 2022, p. 976–991

Lefranc, S., « Des « procès rwandais » à Paris. Échos locaux d'une justice globale », Droit et société, 2019/2, n° 102, p. 299-318

Legal Centre Lesvos et Feminist Autonomous Centre for Research, « A Pandemic of Abuses: How Greece Dismantled the Right to Asylum and Normalised the Violation of Migrants' Rights throughout the COVID-19 Pandemic in Lesvos », 2023

Leigh Star, S., « L'ethnographie des infrastructures », Tracés. Revue de Sciences humaines, traduit par Tiziana Beltrame et Ashveen Peerbaye. 4 décembre 2018 nº 35. p. 187-206

Lenoir, R., « Le sociologue et les magistrats. Entretiens sur la mise en détention provisoire », Genèses. 1996, vol.22 nº 1. p. 130-145

Lejeune, A., « Accès au droit en France : la socialisation juridique comme condition de l'accès aux droits », Les Politiques Sociales, 3, 2014, p. 48-57

Lendrevie, I., « Les avocats et le droit d'asile européen depuis la crise dite « des réfugiés » de 2015 », Hommes & Migrations, 1328, 2020, p. 17-25

Levi, R., Hagan, J., Dezalay, S., « International Courts in Atypical Political Environments: The Interplay of Prosecutorial Strategy, Evidence, and Court Authority in International Criminal Law », Law and Contemporary Problems, 79, 1, 2016, p. 289–314

Licoppe, C., « L'asile par visioconférence », Plein droit, 110, 3, 2016, p. 20-23

Licoppe, C., Verdier, M., Veyrier, C-A., « L'interprète au centre du prétoire ? Voix, pouvoir et tours de parole dans les débats multilingues avec interprétation consécutive et liaisons vidéo », Droit et société, 107, 2021, p. 31- 50

Mantovan, G., « Les récits de vie des demandeurs d'asile tamouls : vers une mémoire collective ? », Hommes & Migrations, 1291, 3, 2011, p. 40-50

Maréchal, M., « Le « bon » interprète. Identifications et sanctions des erreurs et des fautes des interprètes intervenant dans les phases d'instruction des demandes d'asile en France », Sociologies pratiques, 46, 2023, p. 21-29

Maréchal, M., « Les voix de l'asile. Enjeux politiques de l'interprétariat dans la procédure de demande d'asile », Traduire. Une autre perspective sur la traduction, 240, 2019, p. 69-79

Marks, S., « Human rights and root causes », Modern Law Review, 74, 1, 2011, pp 57-78

Maroney, T., « The Persistent Cultural Script of Judicial Dispassion », California Law Review. 2011, vol.99 nº 6. p. 629-681

Mason, I., Ren W., « Power in Face-to-Face Interpreting Events », Translation and Interpreting Studies. The Journal of the American Translation and Interpreting Studies Association, 7, 2012, p. 234-253

Mcadam, J., « The concept of crisis migration », Forced Migration Review, 45, 2014, p. 10-12

Mcdonald, E., O'Sullivan, M., « Protecting vulnerable refugees: Procedural fairness in the Australian fast track regime », UNSW Law Journal, 41, 3, 2018

Menjívar, C., Ruiz, M., Ness, I., « Migration Crises: Definitions, Critiques, and Global Contexts », dans The Oxford Handbook of Migration Crises, Oxford, Oxford University Press, 2019

Miaz, J., Odasso, L., Sabrié, R., « Le droit de la migration et ses intermédiaires », Droit et Société, 107, 2021, p. 7-15

Mincke, C., « Mobilité et justice pénale. L'idéologie mobilitaire comme soubassements du managérialisme », Droit et société, 84, 2, 2013, p. 359-389

Mourey, J. A., Lam, B. C. P., Oyserman, D., « Consequences of Cultural Fluency », Social Cognition, 33, 4, 2015, p. 308-344

Oxfam International, « New Greek Law Reneges on Right to Asylum », Oxfam International, 2020

Pascual, J., « Droit d'asile : la reprise des audiences avec un juge unique critiquée », Le Monde, 2020

Passalacqua, V., « Who Mobilizes the Court? Migrant Rights Defenders Before the Court of Justice of the EU », Law and Development Review, 15, 2, 2022, p. 381-405

Pélisse, J., « A-t-on conscience du droit ? Autour des Legal Consciousness Studies », Genèses, 59,

2005, p. 114-130

« People seeking asylum detained in EU-funded "pilot" refugee camp on Samos », Amnesty International, 2024

Pian, A., « L'interprétariat à la Cour nationale du droit d'asile. Lorsque le récit est transporté par la parole d'un tiers. », Terrains & travaux, 36-37, 2020, p. 137-158

Piquet, A., « Crises et réputation. Les effets différenciés des attentats sur l'action européenne de lutte contre le terrorisme », dans Avril, L., Faure, S., Lebrou, V., C'est la crise. Contribution à une sociologie politique de l'action publique européenne, Bruxelles, Peter Lang, 2023

« Refugees must not pay the price in political game », Amnesty International, 2020

Ricoeur, P., « L'identité narrative », dans Bühler, P., & Habermacher, J.-F., (dir.), La narration. Quand le récit devient communication, Genève/Neuchâtel, Labor et Fides, 1988, p. 278-300

Rigoni, I., « The Myth of a Migration Crisis in France: Transformations of Public Actions and Solidarist Actions », dans Menjivar, C., Ruiz, M., Ness, I., (eds.), The Oxford Handbook of Migration Crises, Oxford, Oxford University Press, 2019

Roland, S., « L'ordre public et l'État. Brèves réflexions sur la nature duale de l'ordre public », dans Dubreuil, C-A., L'ordre public, Paris, Éditions CUJAS, 2011

Sabrié R., et Richard, JL., « Juger et être juge à la Cour nationale du droit d'asile. Expériences et profils des assesseurs de la Cour », Droit et société, 107, 2021, p. 17-30

Sarangi, S., « Intercultural or Not? Beyond Celebration of Cultural Differences in Miscommunication Analysis », Pragmatics, 4, 1994, p. 410-427

Sharples, R., « Island detention and seeking asylum in the Asia-Pacific: The entanglement of humanitarianism in state practices of 'Grey Sovereignty' », Migration and Society, 7, 2024, p. 12-28

Stevens, S., « Invisible Touch: Analyzing the Language Conduit Theory through the lens of Translation and Interpreting Principles », UMKC Law Review, 88, 3, 2020, p. 771

Stoufflet, B., « Between 'I' and 'They': Distributing Authorship for Evidence-Making: How Asylum Lawyers Construct Credible Accounts Before the French Court of Asylum Law », Social & Legal Studies, 0, 2025

Sweeney, J., « Credibility, proof and refugee law », International journal of refugee law, vol. 21, 2009, p. 700-726

Tardy-Joubert, S., « Activité record à la CNDA, 'juridiction du chaos du monde' », Actu-Juridique.fr, 2024

Tsiliou, A., « When greek judges decide whether Turkey is a safe third country without caring too much for EU law », Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE, 2018

Tsourdi, E., « Le nouveau pacte et les agences de l'UE : A tale of two tracks of administrative integration and unsatisfactory embedding », dans Thym, D. (ed.), Reforming the Common European Asylum System - Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum, Baden Baden, Nomos Verlag, 2022,p. 113-128

Vauchez, A., « La justice comme 'institution politique' : retour sur un objet (longtemps) perdu de la science politique », Droit et société, 63-64, 2, 2006, p.491-506

Vianelli, L., « The never-ending road towards the CEAS: Utopia, teleology, and depoliticisation in EU asylum policies », Social Inclusion, 10, 3, 2022, p. 48-57

Vigour, C., « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », Droit et société, 63-64, 2, 2006, p. 425-455

Vigour, C., « Nouveau référentiel gestionnaire ou nouveau modèle de justice ? Les réformes belges depuis 2013 », Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, 29, 2017, p. 61-92

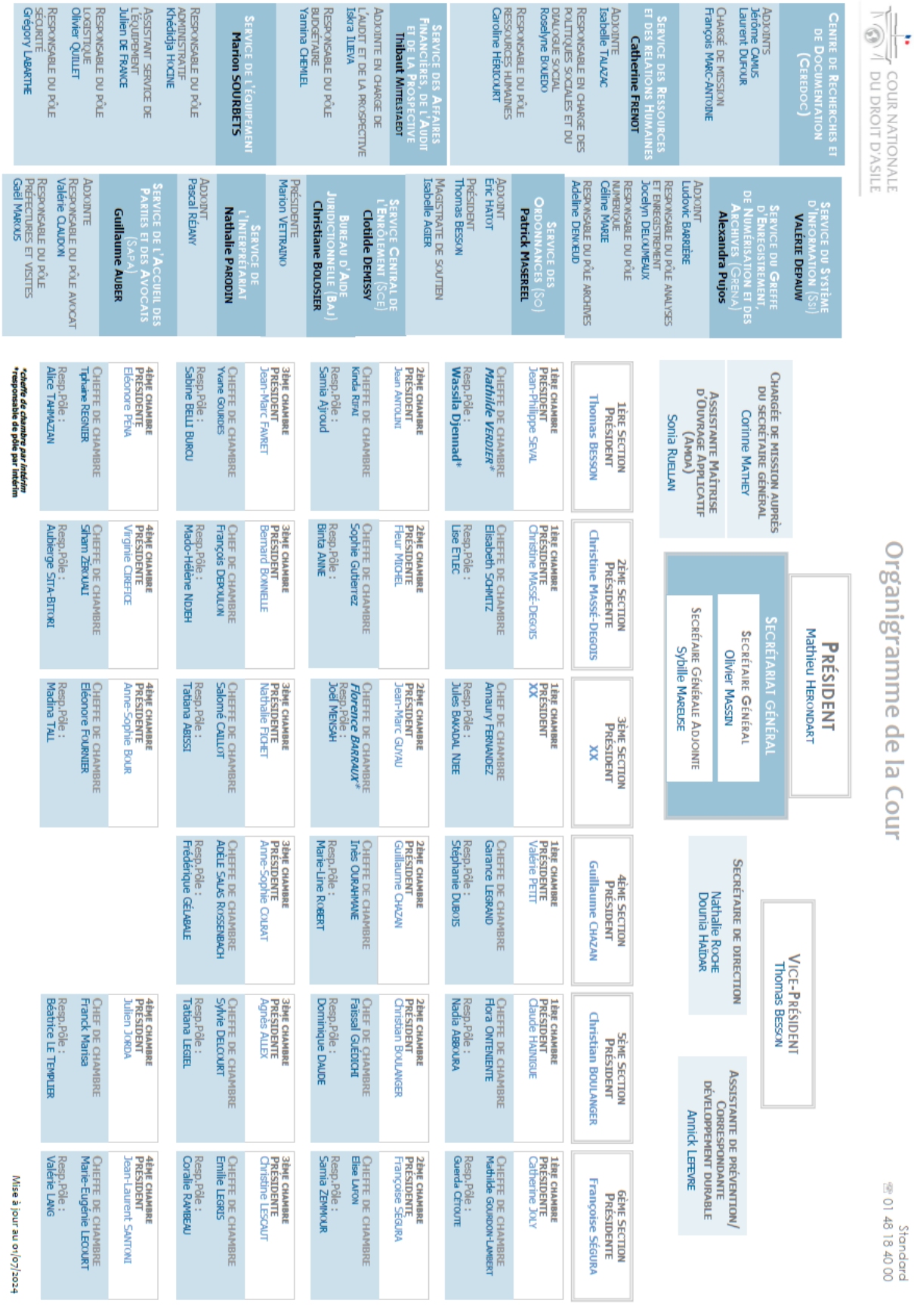
Weill, S. « Transnational Jihadism and the role of criminal judges: an ethnography of French courts », Journal of Law and Society, S1, 2020, p. 14-29

Weller, J-M., « Comment décrire ce qu'on ne voit pas ? Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail », Sociologie du Travail. juillet 2011, vol.53 nº 3. p. 349-368

Zalan, E., « EU pushes Greece to set up new asylum committees », EU Observer, 2016

ANNEXES

Organigramme de la CNDA



Source : Site internet de la CNDA

Index non exhaustif de décisions pertinentes contribuant à la formation du droit d'asile

Cour Européenne des Droits de l'Homme (décisions se rapportant à la procédure française)

Ci-après, les références « article 3 de la Convention » renvoient à la prohibition de la torture, des traitements et peines cruels, inhumains ou dégradants ; « article 2 de la Convention » au droit à la vie ; et « la Convention » à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

- *Piermont c. France*, 27 avril 1995, req. n° 15773/89 et 15774/89

La notification d'un arrêté d'expulsion définitif suspend la possibilité d'invoquer le bénéfice du droit à la libre circulation sur le territoire de l'État concerné.

- *Amuur c. France*, 25 juin 1996, req. n° 19776/92

Le maintien d'une personne étrangère dans une zone de transit est une restriction de liberté, qui se mue en privation dès lors qu'il est d'une durée excessive et qu'il se déroule sans le contrôle du juge. La personne doit avoir accès à un recours suffisant, notamment pour faire valoir ses droits en vertu de l'article 3 de la Convention, ce qui est satisfait même si les délais des recours sont brefs (*E. H. c. France*, 22 juillet 2021, req. n° 39126/17).

- *Maaouia c. France*, 5 octobre 2000, req. n° 39652/98

Le droit à un procès équitable ne s'applique pas aux procédures relatives à l'asile, à l'éloignement ou aux questions analogues. Ceci constitue l'objet de l'article 1 du protocole n° 7 à la Convention.

- *Sultani c. France*, 20 septembre 2007, req. n° 45223/05

L'interdiction des expulsions collectives de personnes étrangères s'applique indépendamment de la question de savoir si les personnes résident régulièrement ou non sur le territoire de l'État.

- *Popov c. France*, 19 janvier 2012, req. n° 39472/07 et 39474/07

Applicabilité de l'article 3 de la Convention afin de contrôler les conditions d'une rétention imposée aux fins de contrôle de l'identité. Cela engloba les conditions de la rétention, sa durée, la particulière vulnérabilité de la personne et l'impact sur celle-ci de la rétention. En l'espèce, à propos de la rétention d'une personne mineure (voir aussi, à propos de l'obligation d'envisager des mesures alternatives à la rétention administrative dans l'intérêt supérieur de l'enfant, *R. K. et autres c. France*, 12 juillet 2016, req. n° 68264/14).

- *De Souza Ribeiro c. France*, 13 décembre 2012, req. n° 22689/07

En cas de décision d'éloignement, la Convention n'impose pas par principe l'établissement d'un recours de plein droit suspensif. Néanmoins, le délai entre la décision et son exécution ne doit pas être bref à ce point de priver le requérant de toute possibilité d'un recours efficace. De manière générale, la Convention exige que la personne concernée ait une possibilité effective d'un

recours auprès d'une instance interne indépendante et impartiale pour contester la décision d'expulsion (*Moustahi c. France*, 25 juin 2020, req. n° 9347/14).

Aussi, lorsqu'une personne allègue d'un risque de subir des traitements contraires aux articles 2 (droit à la vie) et 3 de la Convention, il doit pouvoir bénéficier d'un recours suspensif (voir en ce sens, *I.M. c. France*, 2 février 2012, req. n° 9152/09).

- *Mugenzi c. France*, 10 juillet 2014, n° 52701/09 ; *Tanda-Muzinga c. France*, 10 juillet 2014, req. n° 2260/10 ; *Senigo Longue et autres c. France*, 10 juillet 2014, req. n° 19113/09

Sur les formalités à accomplir pour l'exercice du droit au regroupement familial, l'État doit veiller à respecter des « garanties de souplesse », « de célérité » et « d'effectivité suffisante » afin de ne pas porter atteinte au droit au respect de la vie familiale.

- *A. A. c. France*, 15 janvier 2015, req. n° 18039/11 ; et *A.F. c. France*, 15 janvier 2015, req. n° 80086/13

Indépendance de l'examen d'un risque de subir des traitements cruels, inhumains ou dégradants de celui de l'octroi d'une protection internationale. Une simple incohérence n'ôte pas toute crédibilité au demandeur. Reconnaissance d'un risque en cas de retour au Soudan.

- *A. B. et autres c. France*, 12 juillet 2016, req. n° 11593/12 ; A. M. c. France, 12 juillet 2016, req. n° 56324/13 ; R. M. c. France, 12 juillet 2016, req. n° 24215/94 ; et R. C. et V. C. c. France, 12 juillet 2016, req. n° 76491/14

Condamnation de la France sur le contrôle des conditions de placement en rétention administrative, en particulier d'un mineur accompagné de ses parents. Notamment, obligation de rechercher des alternatives, moins attentatoires aux droits et libertés, au placement en rétention d'un mineur faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Placement en rétention disproportionné en l'absence de risque particulier de fuite.

- *A.S. c. France,* 19 avril 2018, req. n° 46240/15

Violation du droit de requête individuelle en raison de la notification anormalement tardive à l'intéressé d'une décision d'expulsion, alors que l'arrêté avait été adopté plus d'un mois plus tôt et qu'aucun obstacle ne s'opposait à son adresse à l'intéressé.

- *N.T.P. et autres c. France*, 24 mai 2018, req. n° 68862/13 ; N. H. et autres c. France, 2 juillet 2020, req. n° 28820/13 ; B. G. et autres c. France, 10 septembre 2020, req. n° 63141/13

Sans contraindre à garantir un droit à un logement, ni à la fourniture de ressources financières, la Convention européenne s'oppose à ce que les demandeurs d'asile résident dans des conditions de vie contraires à l'interdiction des traitements et peines cruels, inhumains ou dégradants. Notamment, par la garantie d'un accès aux ressources nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels.

- *Khan c. France,* 28 février 2019, req. n° 12267/16

Même lorsqu'une personne mineure transite par le territoire, et n'a pas l'intention de déposer une demande d'asile dans l'État, celui-ci doit lui accorder une protection particulière au titre de ses obligations en vertu de l'article 3 de la Convention. Cela est valable même en cas de doute sur l'âge (M.D. c. France, 10 octobre 2019, req. n° 50376/13).

- *A. M. c. France*, 29 avril 2019, req. n° 12148/18

Rappel du caractère absolu de l'article 3 de la Convention. Prévalence de l'interdiction de renvoi vers un pays où est reconnu un risque de subir de tels traitements pour la personne, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation. Ainsi, l'évaluation complète et ex nunc de la probabilité d'un risque de subir des traitements contraires à l'article 3 de la Convention doit être effectuée même si la personne a vu son statut de réfugié révoqué au motif d'une condamnation pénale pour des faits de terrorisme et qu'elle constituait une menace grave pour la société de l'État d'accueil (K. I. c. France, 15 avril 2021, req. n° 5560/19).

- *Bivolaru et Moldovan c. France*, 25 mars 2021, req. n°s 40324/16 et 12623/17

Pour le respect de l'article 3 de la Convention, rappel de la présomption de protection équivalente entre les États membres de l'Union européenne. Notamment, lorsque le renvoi vers un autre pays de l'Union est prononcé pour l'exécution d'une extradition ordonnée en application d'un mandat d'arrêt européen.

- *M. D. et A. D. c. France,* 22 juillet 2021, req. n° 57035/18

Rappel de l'applicabilité de l'article 3 de la Convention pour contrôler les conditions de rétention administrative d'un mineur. En l'espèce, le maintien en rétention d'un nourrisson pendant onze jours dans un centre non suffisamment équipé constitue une violation de cet article.

- *N. B. et autres c. France*, 31 mars 2022, req. n° 49775/20

Le non-respect d'une mesure provisoire ordonnée afin de mettre fin à la rétention d'une famille constitue une violation du droit à une requête individuelle (voir aussi, M. A. c. France, 1er février 2018, req. n° 9373/15).

- *I. A. c. France*, 28 novembre 2023, req. n° 40788/23

Reconnaissance d'un risque pour un ressortissant russe d'origine tchétchène en cas d'expulsion vers la Russie.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)

Sauf mention contraire, les décisions citées sont des décisions rendues par la Cour de Justice de l'Union européenne.

- CJCE, Grande chambre, *Meki Elgafaji et Noor Elgafaji c. Staatssecretaris Van Justitie*, 17 févr. 2009, affaire n° C- 465/07

Pour l'octroi de la protection subsidiaire européenne, neutralisation de la condition d'une exposition personnelle à la violence généralisée en cas de conflit lorsque celle-ci est d'une haute intensité. Ouverture de la protection à tous les civils de la zone concernée.

- *M c. Ministerstvo vnitra (République tchèque) et X, X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Belgique),*14 mai 2019, affaires C- 391/16, C- 77/17, et C- 78/17

La révocation du statut de réfugié ou le refus de l'octroyer n'ont pas pour effet de faire perdre la qualité de réfugié à une personne ayant une crainte fondée de persécution dans son pays d'origine. Ainsi, certains droits ont vocation à s'appliquer tels que le non-refoulement. Aussi, le statut de réfugié ne peut être refusé ou retiré sur le fondement de la menace grave pour la sûreté de l'État ou la société française qu'après avoir écarté l'absence ou la disparition des craintes, le retrait pour fraude et l'application des clauses de cessation puis d'exclusion.

- *CF, DN c. Bundesrepublik Deutschland,* 10 juin 2021, affaire n° C- 901/19

Opposition à ce que l'évaluation de l'intensité d'un conflit se résume à un rapport comptable, notamment entre le nombre de victimes causées par le conflit et le total de la population. Prescription d'une méthode d'analyse plus globale.

- *Staatssecretaris Vant Justitie en veiligheid v. S,* 9 février 2023, affaire n° C- 402/21

La mesure visant à déroger à l'interdiction de prendre de nouvelles restrictions en matière de droit au séjour pour des exigences d'ordre public déroge, aussi, au principe de libre circulation des travailleurs et doit donc être entendue strictement. Ainsi, la fin du droit au séjour de ressortissants étrangers en situation régulière considérés par l'État d'accueil comme présentant une menace grave à l'ordre public ne peut intervenir qu'après une appréciation au cas par cas et au regard du principe de proportionnalité. Les autorités compétentes sont tenues de prendre en considération la durée de la résidence de l'intéressé sur le territoire, son âge, les conséquences d'un éloignement pour la personne et les membres de sa famille, ainsi que les liens de cette dernière avec l'État de résidence ou l'absence de liens avec l'État d'origine.

- *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Office fédéral pour le droit des étrangers et le droit d'asile, Autriche) c. AA,* 6 juillet 2023, affaire n° C- 663/21 *; XXX c. Commissaire général aux réfugiés et apatrides* (Belgique), 6 juillet 2023, affaire n° C - 8/22 ; et *Staatssecretaris Van Justitie en Veiligheid c. M.A,* 6 juillet 2023, affaire n° C- 402/22

La menace pour la société d'un État membre ne saurait résulter de la seule condamnation en dernier ressort d'un demandeur d'asile ou d'un réfugié ayant commis un crime particulièrement grave. À cet égard, seul le crime présentant une gravité exceptionnelle et figurant parmi ceux qui portent le plus atteinte à l'ordre juridique de la société concernée est impliqué.

Les autorités de l'asile doivent appliquer le principe de proportionnalité entre les intérêts et droits du réfugié et un intérêt fondamental de la société de l'État membre. Par ailleurs, l'évaluation de la menace doit se faire in concreto, c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble des circonstances propres au cas d'espèce. Ainsi, la menace doit être réelle, actuelle, suffisamment grave et affecter un intérêt fondamental de la société.

- *WS c. Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, 16 janv. 2024, affaire n° C-621/21

Pour l'octroi du statut des réfugiés, reconnaissance du fait que les femmes peuvent former un certain groupe social au sens du premier article de la Convention relative au statut des réfugiés ;

c'est-à-dire, un groupe uni par une caractéristique commune et perçu en tant que groupe particulier dans certains pays.

Conseil d'État (CE)

- *CE, OFPRA c. B*, 3 juillet 2009, req. n° 320295

Réception et imposition, par le Conseil d'État, de la méthode consistant à neutraliser la condition d'exposition personnelle en cas de conflit de haute intensité pour l'octroi de la protection subsidiaire européenne.

- CE, 26 nov. 2012, req. n° 341560

Refus d'évaluer l'intensité d'une violence issue d'un conflit selon des éléments révolus ou non allégués. Prescription d'une méthode d'évaluation à la date de la demande d'une protection subsidiaire européenne.

- CE, *Ofpra c. Mlle G,* 28 nov. 2012, req. n° 336210 C

Est constitutif d'une erreur de droit le fait de fonder l'octroi du statut des réfugiés sur la seule situation générale des membres d'une minorité ou d'une minorité. En l'espèce, sur le seul traitement général des personnes d'origine mixte azérie arménienne ayant fui l'Azerbaïdjan. Nécessité de fonder la demande sur des éléments personnels.

- CE, *Mlle F*, 21 déc. 2012, req. n° 332491 A

Pour l'octroi d'un statut de réfugié au motif de l'appartenance à un certain groupe social, nécessité de démontrer la perception des personnes partageant la caractéristique qui unit le groupe dans le pays d'origine. Cette analyse est indépendante des éléments personnels invoqués à l'appui de la demande.

- CE, *M. H*, 5 nov. 2014, req. n° 363181 B

Dans l'interprétation de l'intensité d'un conflit, la CNDA est souveraine pour l'application des critères qui guident son analyse.

- CE, *M. P,* 21 avril 2017, req. n° 399780 C

Pour l'octroi d'un statut de réfugié sur le motif de l'appartenance à un certain groupe social, si un groupe a été reconnu et que l'appartenance de la personne a été démontrée, il est nécessaire que la réalité des persécutions auxquelles celle-ci pourrait être exposée soit appréciée au regard de la situation des membres du groupe dans son ensemble.

- CE, *M. S*, 28 déc. 2017, req. n° 404768 B

Pour l'octroi de la protection subsidiaire européenne, l'évaluation de l'intensité d'une violence issue d'un conflit est un moyen d'ordre public. Possibilité de l'écarter implicitement lorsque le motif n'a pas été invoqué au litige et que rien ne semble justifier qu'il le soit.

- CE*, OFPRA c. M. G*, 30 janv. 2019, req. n° 416013 A

Lorsqu'une personne est inscrite au fichier des personnes recherchées ou fait l'objet d'une note blanche des services de renseignement, la CNDA ne peut nier le caractère probatoire de ces éléments qu'après avoir recherché toute information pertinente quant à leur motif auprès du ministère de l'Intérieur.

- CE, *OFPRA c. M. M,* 20 février 2019, req. n° 421212 C

Lorsqu'une note blanche des services de renseignement français est versée au débat contradictoire, la CNDA ne peut écarter ce document comme dénué de valeur probante au seul vu de son contenu sans recueillir aucune autre information pertinente, notamment auprès du ministère de l'Intérieur.

- CE, *OFPRA c. Mme A*, 17 avril 2019, req. n° 419722 B

Pour justifier une exclusion de la protection internationale, le risque de nature terroriste doit être interprété strictement.

- CE, *OFPRA c. Mme E,* 12 février 2020, req. n° 426283 C

Le juge de l'asile ne pouvait pas se fonder sur le caractère privé des actes et déclarations, par lesquels la personne faisait l'apologie du terrorisme, pour estimer qu'il n'y avait pas de raisons sérieuses de considérer que sa présence en France représentait une menace grave pour la sûreté de l'État, ni écarter sans user de ses pouvoirs d'instruction la réalité des poursuites pénales engagées par l'Ukraine contre la requérante sur la seule foi de ses déclarations.

- CE, *OFPRA c. M. R*, 2 mars 2020, req. n° 426104 C

Les simples prises de position sur internet ou les réseaux sociaux ne suffisent pas à établir la menace grave, actuelle et réelle que la présence de l'intéressé sur le territoire français représente. D'autres éléments de son comportement ou de ses activités à caractère dangereux doivent y être associés.

- CE, *M. K c. OFPRA*, 19 juin 2020, req. n° 416032 et 416121 A

L'appréciation de la menace grave pour la sûreté de l'État ne permet pas à la Cour de vérifier d'office que le requérant remplit toujours les conditions de la qualité de réfugié. Cette possibilité lui est offerte dès lors que l'OFPRA, au cours d'une procédure contentieuse, fait valoir devant elle un autre fondement juridique mettant fin à cette qualité.

- CE, *OFPRA c. M. N*, 19 juin 2020, req. n° 428140 B

Le refus d'une protection internationale au motif qu'une personne a été condamnée en dernier ressort pour des crimes ou délits particulièrement graves, ou liés à des actes de terrorisme, nécessite de vérifier l'existence d'une des condamnations visées et d'apprécier si la présence de l'intéressé sur le territoire français est de nature à affecter un intérêt fondamental de la société, compte tenu des infractions pénales commises, des circonstances de leur commission, du temps écoulé depuis et de l'ensemble du comportement de l'intéressé.

- CE, *M. K*, 19 juin 2020, req. n° 425231 C

Dans le cas d'espèce, des notes des services de renseignements furent considérées comme des éléments suffisamment étayés et circonstanciés pour conclure que la présence de l'intéressé sur le territoire représente une menace grave.

- CE, *OFPRA c. M. H*, 29 juillet 2020, req. n° 433645 C

Afin de juger que la présence en France d'une personne constitue une menace grave, la CNDA doit prendre en compte les éléments produits par l'OFPRA sur le danger que représentait son état psychiatrique.

- CE, *OFPRA c. M. S*, 12 février 2021, req. n° 431239 B

Dès lors qu'il ne peut être puni d'une peine de moins de 10 ans d'emprisonnement et que la loi ne le qualifie pas d'acte de terrorisme, le délit d'apologie du terrorisme n'entraîne pas le retrait du statut de réfugié.

- CE, *M. S*, 30 mars 2021, req. n° 431792 C

Lorsque la CNDA est saisie d'un recours formé contre une décision de l'OFPRA et fondée sur une menace à la sûreté de l'État ou la commission de crimes et délits particulièrement graves, elle ne peut remettre en cause d'office la qualité de réfugié en vérifiant si l'intéressé remplit bien les conditions posées par l'article premier de la convention de Genève.

- CE, *OFPRA c. M. A,* 10 juin 2021, req. n° 440383 B

Pour estimer la gravité de la menace que constitue un réfugié en France, la CNDA doit tenir compte parmi d'autres éléments de la nature des infractions qui ont justifié la condamnation pénale ainsi que des atteintes aux intérêts fondamentaux de la société si ces infractions étaient réitérées et du risque d'une telle réitération.

- CE, *M. I*, 9 novembre 2021, req. n° 439891 B

Dans le cadre d'un recours contre une décision mettant fin à un statut de réfugié sur le fondement d'une menace à la sûreté de l'État ou la condamnation pour des crimes et délits particulièrement graves, si la Cour est saisie par l'OFPRA de conclusions visant à ce que soit remise en cause la qualité de réfugié de l'intéressé, il lui appartient malgré tout de vérifier que le demandeur répond bien aux conditions prévues pour l'octroi de ce statut.

- CE, *OFPRA c. M. A*, 28 janvier 2022, req. n° 451105 C 205

La présence en France de l'auteur de nombreuses infractions pénales ne portant pas sur des atteintes aux personnes, ne traduisant pas un comportement agressif ou violent à l'égard de tiers, ou ne révélant pas une particulière dangerosité, ne constitue pas une menace grave pour la société.

- CE, *M. S, 3 février 2022*, req. n° 445896 C 203

La circonstance qu'un réfugié condamné pour des faits qui établissaient que sa présence constituait une menace grave pour la société, quand ils ont été commis, soit incarcéré pour une longue durée à la date de la décision de la CNDA n'implique pas que cette menace a disparu.

- CE, *M. D,* 28 mars 2022, req. n° 450618 B

S'agissant d'une personne dont le statut de réfugié avait été révoqué et qui faisait l'objet d'une mesure d'éloignement, le Conseil d'État juge que la Cour administrative d'appel aurait dû rechercher si, eu égard à la qualité de réfugié de l'intéressé, l'administration avait bien procédé à un examen approfondi de sa situation prenant particulièrement en compte cette qualité.

- CE, *OFPRA c. M. S*, 29 décembre 2022, req. n° 456943 C 199 ; CE, OFPRA c. M.G, 29 décembre 2022, req. n° 458957 C 201

La seule circonstance qu'un réfugié, condamné pour des faits qui établissaient que sa présence constituait une menace grave pour la société, se soit abstenu de tout comportement répréhensible après sa libération n'implique pas par elle-même, du moins avant l'expiration d'un certain délai, que cette menace ait disparu.

- CE*, M. B,* 17 février 2023, req. n° 459262 C

En l'espèce, pour le refus ou le retrait d'un statut de réfugié, le critère d'actualité des menaces est écarté au regard de la particulière gravité des faits.

- CE, *OFPRA c. M. B. A*, 22 février 2024, req. n° 470733, C

Une instabilité psychologique constitue un élément à prendre en compte dans la caractérisation de la menace pour la sûreté de l'État.

Décisions en grande formation de la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA)

- *M. F. et Mme D. épouse F.*, 20 janvier 2014, req. n°s 12006532 et 12006533 R

L'opposition d'une personne aux mutilations sexuelles féminines auxquelles serait exposée sa fille en cas de retour dans son pays ne justifie la reconnaissance de la qualité de réfugié, au titre de l'appartenance à un groupe social, que s'il est établi qu'elle expose l'intéressée à des persécutions.

Le droit de mener une vie familiale normale ne donne pas droit à la reconnaissance de la qualité de réfugié aux parents d'un réfugié mineur.

- *M. A.*, 11 avril 2014, req. n° 13020725 R

La cour a considéré qu'elle était tenue, lorsqu'elle est saisie de conclusions en ce sens, d'apprécier le caractère manifestement infondé des éléments présentés à l'appui d'une demande de réexamen devant l'office. Cela ne s'applique pas si elle est en mesure de prendre une décision positive sur la demande de protection et, le cas échéant, d'annuler la décision qui lui est déférée et de renvoyer l'examen de la demande d'asile à l'OFPRA. Pour exercer ce contrôle, le juge de l'asile se place à la date de la décision de l'office.

- *Mme S. épouse M. et M. M.*, 7 janvier 2016, req. n° 15025487 et 15025788 R

Sur la possibilité de présenter des éléments ou faits nouveaux qui augmentent de manière significative la probabilité qu'une protection soit octroyée, ces éléments ou faits doivent être postérieurs à la dernière décision, ou que la personne n'ait pu en avoir connaissance avant, ou

antérieurs si la personne était placée d'une une situation d'une particulière vulnérabilité qui l'empêchait de présenter ces éléments ou faits.

- *Mme M.*, 3 mai 2016, req. n° 12005702 R ; et M. S., 3 mai 2016, req. n° 15033525 R

La notion de pays d'origine désigne le pays dont la personne a la nationalité et réside habituellement. Ce qualificatif ne peut être attribué qu'à un seul État.

- *M. M.*, 20 juillet 2016, req. n° 14029688 R

En cas de décret d'extradition non annulé par le Conseil d'État, la CNDA doit analyser si la personne justifie de la qualité de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire en incorporant les constatations et appréciations du juge de l'extradition.

- *Mme K.*, 8 décembre 2016, req. n° 14027836 C+

Persistance des risques de persécution au Sri Lanka du fait des activités passées des Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul (LTTE). Notamment, pour les anciens combattants, les personnes ayant un lien de parenté ou une proximité notoire avec un ancien haut responsable de l'organisation ou un ancien membre recherché, ou plus particulièrement pour les jeunes veuves tamoules des provinces du Nord et de l'Est, les femmes de disparus ainsi que les femmes seules en charge d'une famille particulièrement exposées au risque de violence sexuelle et conjugale.

- *Mme F. alias F.*, 30 mars 2017, req. n° 16015058 R

Pour l'octroi d'un statut de réfugié, reconnaissance d'un certain groupe social des femmes qui ont été soumises à un réseau de trafic d'êtres humains et qui tentent d'y échapper. Reconnaissance sur la base d'une histoire commune et d'un statut de victime qui présentent des caractéristiques communes, constantes et spécifiques.

- *M. Q.*, 6 juillet 2017, req. n° 16032301 R

Cessation de l'actualité des craintes lorsqu'il est établi que le réfugié, par son comportement volontaire, a effectivement obtenu de nouveau la protection des autorités de son pays d'origine. Néanmoins, les autorités de l'asile doivent évaluer s'il y a lieu de maintenir une protection internationale pour d'autres motifs que ceux ayant initialement été invoqués à l'appui de la demande.

- *M. A.*, 25 juillet 2017, req. n° 16037938 R

Lorsque la CNDA estime qu'une demande présentée tardivement pour cause de rétention était malgré tout recevable, annulation du rejet de la demande et nécessité d'un réexamen de l'OFPRA pour cause de défaut d'examen individuel de la demande.

- *M. K.*, 26 septembre 2017, req. n° 16029802

Les principes non bis in idem et de non-rétroactivité de la loi pénale n'excluent pas les faits ayant amené à une condamnation pénale définitive des éléments à prendre en compte pour l'évaluation d'une demande d'un statut de réfugié.

- *M. O.,* 31 décembre 2018, req. n° 17013391 R

La survenue de la majorité n'entraîne pas automatiquement le retrait du statut de réfugié qui bénéficie aux enfants mineurs des réfugiés reconnus.

Exclusion du statut la personne qui, par son parcours pénal et ses prises de position notamment religieuses et politiques, montre la persistance d'une attitude susceptible de porter à tout moment gravement atteinte à la sûreté de l'État.

- *Mme I.,* 25 juin 2019, req. n° 18027385 R

La traite d'êtres humains est susceptible de constituer un agissement contraire aux buts et principes des Nations unies, justifiant ainsi l'exclusion du statut des réfugiés ou de la protection subsidiaire européenne, lorsqu'elle est le fait de groupes criminels organisés menaçant la sécurité internationale.

- *Mmes N., S. et S.*, 5 décembre 2019, req. n°s 19008524, 19008522 et 19008521

Adoption d'une position de principe harmonisée, quel que soit le pays d'origine, réaffirmant que les enfants et jeunes filles exposés à un risque d'exposition aux mutilations sexuelles féminines et se trouvant dépourvus de possibilités effectives de protection doivent se voir reconnaître la qualité de réfugié. La forte prévalence de ces pratiques au sein de l'ethnie d'appartenance de la personne n'est pas un élément indispensable.

- *M. M.*, 19 novembre 2020, req. n° 18054661 R, et M. N., 19 novembre 2020, req. n° 19009476 R

Adoption d'un cadre d'analyse global destiné à l'évaluation de l'intensité d'une violence issue d'un conflit. Le niveau d'intensité doit être évalué en prenant en compte un ensemble de critères tant quantitatifs que qualitatifs appréciés au vu des sources d'informations disponibles et pertinentes à la date de cette évaluation.

- *M. S.,* 15 juin 2021, req. n° 20029676 R

En cas de conflit et lors de l'examen de la possibilité d'un asile interne, il y a lieu de s'assurer que la personne pourra s'y rendre sans danger, s'y établir dans les conditions d'une vie normale. Le seul fait que le niveau ou la qualité de vie de la personne sera amené à diminuer n'est pas un élément invalidant la possibilité d'un asile interne.

- *Mme I. ép. G. et les enfants G.*, 7 décembre 2021, req. n°s 20038554, 20038555, 20038557 et 20038553 C+

Réaffirmation de la présomption d'effectivité de la protection internationale accordée par un État membre de l'Union européenne.

- *M. C.*, 7 juin 2022, req. n° 21042074 R

Selon la CNDA, aucune source d'information publique ne permet d'affirmer que les conscrits d'origine kurde seraient victimes dans l'armée turque de discriminations ou de mauvais

traitements de manière significative et systématique lors de l'accomplissement de leur service militaire.

- *Mme K. et ses enfants*, 22 décembre 2022, req. n°s 20029566, 20029567 et 20029589 R

En l'absence de lien de filiation avec le réfugié, des enfants vivant auprès de ce dernier ne peuvent prétendre à l'application du principe de l'unité de famille et, donc, d'un statut de réfugié du fait d'un octroi à l'adulte en question.

- *Mme S.*, 22 décembre 2022, n° 22024535 R

La perte du statut de réfugié met fin à la protection au titre de l'unité familiale. Ce retrait constitue un changement de circonstance qui suppose un réexamen des prétentions individuelles à l'octroi d'un statut de protection internationale.

- *Enfant N. S.*, 7 mars 2023, req. n° 22031440 R

Reconnaissance que la naissance d'un enfant après l'enregistrement d'une demande de protection internationale est un changement de circonstance. Il appartient à l'OFPRA d'examiner les éléments nouveaux exposés dans la demande d'asile présentée pour l'enfant dans le cadre de l'examen de la demande initiale des parents, s'il n'a pas encore statué sur cette dernière, et de statuer sur la demande présentée pour l'enfant s'il a déjà statué sur celle des parents.

- *M. A.,* 5 décembre 2023, req. n° 23035187 R

Reconnaissance, pour l'octroi de la protection subsidiaire, que l'augmentation des affrontements armés opposant la police nationale haïtienne aux gangs rivaux et groupe d'autodéfense, ainsi que la durée et l'extension géographique de la violence qui cible intentionnellement les civils, caractérise un conflit armé interne. Reconnaissance d'une intensité exceptionnelle à Port-au-Prince, ainsi que dans les départements de l'Ouest et de l'Artibonite.

- *M. A.,* 5 décembre 2023, req. n° 23031032 R

Irrecevabilité d'une tierce opposition visant à faire annuler l'octroi d'un statut de réfugié à l'ex-conjointe et à l'enfant du demandeur.

LA JUSTICE D'ASILE : ENTRE CRISE ET ROUTINE DE CRISE. UNE ETHNOGRAPHIE DE LA CNDA

RESUMÉ

Ce rapport analyse les transformations contemporaines de la justice de l'asile à partir d'une enquête empirique approfondie menée au sein de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il s'inscrit dans un contexte où l'asile est durablement appréhendé à travers le prisme de la « crise » – crise migratoire, crise de l'accueil, crise institutionnelle - et propose de déplacer le regard en analysant la crise non comme un événement exceptionnel, mais comme une modalité ordinaire de fonctionnement des institutions judiciaires.

L'objectif central de la recherche est double : comprendre ce que la crise fait à la justice de l'asile, et ce que, en retour, la justice de l'asile fait à la crise. La CNDA constitue à cet égard un observatoire privilégié, en raison de son rôle central dans la mise en œuvre du droit d'asile, du volume des recours qu'elle traite et de son exposition directe aux évolutions géopolitiques et aux politiques migratoires. Le rapport s'intéresse ainsi aux effets de la crise sur les procédures, les pratiques de jugement, les trajectoires professionnelles et la relation entre l'institution et son public.

La recherche repose sur une méthodologie qualitative et interdisciplinaire, mobilisant le droit, la sociologie politique et l'anthropologie. Menée entre janvier 2023 et l'automne 2024, l'enquête combine plus de quatre-vingts entretiens individuels et collectifs avec les principaux groupes professionnels de la CNDA, des observations prolongées d'audiences, des immersions au sein de chambres et la participation encadrée d'étudiants à l'observation du public. Une dimension comparative a également été intégrée à travers une mission de terrain menée en Grèce, afin de resituer les transformations observées en France dans un cadre européen marqué par la routinisation de dispositifs présentés comme exceptionnels aux frontières de l'Union européenne.

Les résultats montrent que la CNDA fonctionne selon une « routine de crise », dans laquelle des dispositifs initialement justifiés par l'urgence - accélération des procédures, rationalisation managériale, standardisation des catégories juridiques - tendent à s'inscrire durablement dans le fonctionnement ordinaire de la justice. Cette dynamique transforme silencieusement les pratiques de jugement, les conditions de travail des professionnels et la lisibilité de la justice pour les justiciables. L'analyse met également en évidence la normalisation de réponses juridiques exceptionnelles, notamment en matière d'ordre public et de violences de masse, ainsi que les tensions qu'elles soulèvent pour les garanties fondamentales du procès équitable.

En conclusion, le rapport invite à repenser la justice de l'asile non comme un simple lieu d'application du droit en temps de crise, mais comme un espace où la crise se fabrique, se négocie et se normalise. Il ouvre enfin des pistes de réflexion sur la nécessité d'un dialogue renforcé au sein de l'institution et avec son public, afin de préserver la légitimité, l'intelligibilité et la fonction protectrice de la justice de l'asile dans un contexte de crise durable.

Mots clés : Cour nationale du droit d'asile ; justice d'asile ; crise de l'asile ; ethnographie juridique

SUMMARY
This report analyzes contemporary transformations in asylum justice based on an in-depth empirical study conducted within the National Court of Asylum (CNDA). It comes at a time when asylum is consistently viewed through the prism of "crisis"- migration crisis, reception crisis, institutional crisis - and proposes to shift the focus by analyzing the crisis not as an exceptional event, but as a normal way of operating for judicial institutions.

The central objective of the research is twofold: to understand what the crisis does to asylum justice, and what, in return, asylum justice does to the crisis. In this regard, the CNDA is a privileged observatory, given its central role in the implementation of asylum law, the volume of appeals it handles, and its direct exposure to geopolitical developments and migration policies. The report thus focuses on the effects of the crisis on procedures, judgment practices, career trajectories, and the relationship between the institution and its audience.

The research is based on a qualitative and interdisciplinary methodology, drawing on law, political sociology, and anthropology. Conducted between January 2023 and fall 2024, the study combines more than 80 individual and group interviews with the CNDA's main professional groups, extended observations of hearings, immersion in chambers, and the supervised participation of students in observing the public. A comparative dimension has also been incorporated through a field mission conducted in Greece, in order to situate the transformations observed in France within a European context marked by the routinization of measures presented as exceptional at the borders of the European Union.

The results show that the CNDA operates according to a "crisis routine," in which measures initially justified by urgency - acceleration of procedures, managerial rationalization, standardization of legal categories - tend to become part of the ordinary functioning of the justice system. This dynamic is silently transforming judicial practices, the working conditions of professionals, and the transparency of the justice system for litigants. The analysis also highlights the normalization of exceptional legal responses, particularly in matters of public order and mass violence, as well as the tensions they raise for the fundamental guarantees of a fair trial.

In conclusion, the report calls for a rethinking of asylum justice, not as a simple place where the law is applied in times of crisis, but as a space where crisis is created, negotiated, and normalized. Finally, it opens up avenues for reflection on the need for enhanced dialogue within the institution and with its audience in order to preserve the legitimacy, intelligibility, and protective function of asylum justice in a context of sustained crisis.

Key Words : Asylum court; asylum justice; migration crisis; legal ethnography