

**International Association of Refugee and Migration Judges
(IARMJ)**

**Juger l'asile et l'immigration dans une ère nouvelle : entre
politique et Etat de droit**

*

8 octobre 2026

CNDA

*

**Marc Guillaume¹,
Vice-président du Conseil d'État**

Monsieur le président de l'Association internationale des juges du droit
des réfugiés et des migrations pour l'Afrique, [M. Dustan Mlambo]

Madame la présidente de l'Association internationale des juges du
droit des réfugiés et des migrations pour l'Europe, [Mme Catherine
Koutsopoulou]

Madame la directrice exécutive de l'Agence de l'Union européenne
pour l'asile, [Mme Nina Gregori]

Monsieur le commissaire européen chargé de la migration, [M. Edem
Worsornu]

Monsieur le président de la Cour nationale du droit d'asile,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons eu le plaisir de vous accueillir hier soir au Palais-Royal, et
nous vous recevrons à nouveau demain, au Conseil d'Etat. Mais c'est ici que

¹ Texte écrit avec la collaboration de Kashâya Martin, magistrate administrative, chargée de mission
auprès du vice-président du Conseil d'État.

je m'adresse à vous, à la Cour nationale du droit d'asile présidée par Thomas Andrieux depuis près d'un an – à un jour près -.

Nous sommes réunis autour d'un intitulé exigeant : juger l'asile et l'immigration dans une ère nouvelle, entre politique et Etat de droit. Le programme de ces trois jours embrasse un champ large : la jurisprudence de Luxembourg et de Strasbourg, le nouveau Pacte, les procédures à la frontière, la subsidiarité, la cessation de la protection. D'éminents collègues, à commencer par le président Andrieu, vous diront ce qu'est, au quotidien, l'office du juge de l'asile, celui qui tranche, sur les faits comme sur le droit, le sort des femmes et des hommes qui demandent protection.

Ce champ de l'action de l'Etat est exposé au regard public et au débat politique. C'est bien naturel.

Cette exposition implique une vigilance particulière, d'une part sur les obligations qui s'imposent au juge – le collège de déontologie de la juridiction administrative l'a rappelé dans son avis du 28 novembre dernier² – mais aussi, d'autre part, sur la protection qui lui est due face à des critiques qui ne situent pas dans le champ juridique.

Mon propos portera ce matin sur l'action du Conseil d'Etat en matière d'asile et d'immigration ceci dans les trois missions du Conseil d'Etat : conseiller l'Etat (I.), gérer les juridictions administratives qui jugent de l'asile et de l'immigration (II.), et bien-sûr, juger les litiges portés devant lui en matière d'immigration et d'asile (III.).

² Collège de déontologie de la juridiction administrative, avis, 28 novembre 2025, n° 2025-6 concernant l'exercice d'un mandat électif au sein de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale.

I. Le Conseil d'Etat, conseiller juridique de l'Etat en matière d'asile et d'immigration

Dans cette mission au profit du Gouvernement mais désormais aussi du Parlement, le Conseil d'Etat veille, d'abord, au respect de la hiérarchie des normes et donc au respect de la Constitution, mais aussi les engagements internationaux et européens de la France dont la convention de Genève ou la convention européenne des droits de l'homme.

Notre pays a adopté plus d'une vingtaine de lois importantes majeurs en une quarantaine d'années. A ces normes nationales s'ajoute une européanisation qui n'est pas nouvelle, mais qui s'intensifie : le Pacte asile adopté en 2024 en marque une nouvelle étape.

Le rôle du conseiller est ici de servir la sécurité juridique et de faire en sorte que le texte, loi ou décret, une fois adoptée, soit intelligible, applicable et prévienne les contentieux.

La lecture des avis rendus montre que le Conseil d'Etat a agi dans deux directions : d'une part, mieux protéger les libertés, et d'autre part, rendre l'action administrative plus sûre et plus efficace. Je prendrai quelques exemples non exhaustifs.

Mieux protéger les libertés, d'abord. Je prendrai deux exemples de deux lois de 2018 et 2024.

Sur le projet devenu la loi du 10 septembre 2018³, le Conseil d'Etat a validé le principe d'un allongement de la rétention à 90 jours. Il a, en revanche, estimé contraire au droit d'asile et au droit à la protection de la

³ Assemblée générale, 15 février 2018, *Avis sur un projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, n° [394206](#), pt. 51.

santé la disposition qui aurait prolongé la rétention de 45 jours du seul fait qu'une demande d'asile ou de protection pour motif médical était déposée tardivement. Il lui paraissait impossible de présumer de manière irréfragable qu'une demande tardive est nécessairement dilatoire, et il a estimé nécessaire que la loi réserve cette prolongation aux demandes présentées dans le seul but de faire échec à l'éloignement.

Dans le même avis, il a écarté le retrait des conditions matérielles d'accueil avec effet immédiat, soumis au contradictoire seulement après coup, qu'il estimait contraire au principe constitutionnel du respect des droits de la défense⁴. Il a également suggéré de limiter la conservation des empreintes et photographies aux seuls étrangers dont la retenue révèle la situation irrégulière⁵.

Cinq ans plus tard, sur le projet devenu loi du 26 janvier 2024⁶, il a admis que des étrangers « protégés » puissent être expulsés en cas de menace grave, mais en interprétant les dispositions comme imposant à l'administration d'apporter la preuve que la menace est encore actuelle à la date de sa décision, au-delà de la condamnation passée⁷. S'agissant de l'engagement de respecter les principes de la République, il a proposé une réécriture des principes de manière à ce qu'ils respectent la liberté de conscience et d'opinion de l'étranger⁸.

Rendre l'action administrative plus sûre et plus efficace, ensuite.

Le conseiller n'est pas seulement un gardien des droits. Il éclaire aussi l'administration, en fonction du but qu'elle poursuit, ce qui pourrait fonctionner et ce qui ne pourra pas.

⁴ Idem, pt. 32.

⁵ Idem, pt. 58.

⁶ Assemblée générale, 26 janvier 2023, *Avis sur un projet de loi pour contrôle l'immigration, améliorer l'intégration*, n° 406543, pt. 64.

⁷ Idem, pt. 26.

⁸ Idem, pt. 37-3.

En 2018, le Gouvernement voulait étendre les cas dans lesquels la décision prise par l'OFPRA sur la demande d'asile met fin au droit de séjour sur le territoire, en l'assortissant de la possibilité de saisir le tribunal administratif d'une suspension de l'éloignement. Le Conseil d'Etat recommandait de renoncer à ces dispositions contraires aux exigences d'une bonne administration de la justice, puisque multipliant les risques de discordance entre deux juridictions et obligeant le tribunal à se prononcer sur une question qui relève en réalité du juge de l'asile⁹.

En 2023, sur la CNDA, le Conseil d'Etat a validé l'extension du juge unique, tout en proposant une rédaction plus souple. Le renvoi en formation collégiale ne serait plus réservé aux « difficultés sérieuses » : il suffirait que l'affaire pose une question qui le justifie¹⁰.

Les deux avis que le Conseil d'Etat a rendus, à cinq semaines d'intervalle, sur la mise en œuvre du Pacte s'inscrivent dans cette continuité.

Le 2 avril 2026¹¹, saisi d'un projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances, il a admis le recours à cette voie tout en avertissant que l'écart de temps entre les échéances européennes et l'adaptation de notre législation devait être le plus court possible.

Il souligne que l'intervalle entre les échéances européennes et l'entrée en vigueur des ordonnances sera préjudiciable en premier lieu aux demandeurs eux-mêmes, dont l'exercice des droits sera rendu plus difficile, avant de l'être pour l'action des pouvoirs publics et pour la sécurité juridique en général. Il recommande en conséquence que le gouvernement délivre aux acteurs de l'asile une information complète sur l'articulation des règles applicables durant la période transitoire.

⁹ Avis de 2018 précité, pt. 28.

¹⁰ Idem, pt. 52.

¹¹ Assemblée générale, 2 avril 2026, *Avis sur un projet de loi portant habilitation à prendre par ordonnances es mesures permettant la mise en œuvre du « pacte européen sur la migration et l'asile »*, n° [410791](#).

Le 7 mai 2026¹², il a répondu à une longue série de questions sur la manière d'appliquer, dans l'intervalle, des règlements européens d'effet direct alors que le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'était pas encore adapté.

Il constate, par exemple, que le recours en suspension de l'article L. 542-6 du CESEDA ne couvre pas tous les cas où le règlement impose un recours juridictionnel effectif, et recommande en conséquence d'étendre le champ d'application de ce recours à l'ensemble des situations prévues par l'article 68 du règlement (UE) 2024/1348¹³.

Il relève également que le délai de 48 heures actuellement prévu est incompatible avec le délai minimal de 5 jours imposé par le règlement, et en tire la conséquence qu'il doit être écarté au profit du délai plus protecteur du règlement¹⁴.

Concernant les assignations à résidence, le Conseil d'Etat souligne que les dispositions du CESEDA doivent, pour être conformes au règlement, être interprétées comme n'ouvrant qu'une simple faculté (et non une automaticité) pour l'administration[, imposant une appréciation individuelle motivée et proportionnée dans chaque cas, une appréciation concrète du risque de fuite selon des critères légaux précis, et une information du demandeur, dans une langue qu'il comprend, sur les voies de recours disponibles]¹⁵.

Il précise que s'agissant de la retenue pour vérification du droit au séjour à l'issue de l'échec de la procédure de retour à la frontière, s'agissant d'une mesure de privation de liberté, elle relève par nature de la compétence du législateur et ne peut être mise en place par circulaire¹⁶.

¹² Assemblée générale, 7 mai 2026, *Avis relatif à la préparation de l'entrée en vigueur du Pacte européen sur la migration et l'asile*, n° [410889](#).

¹³ Idem, pt. 43-45.

¹⁴ Idem, pt. 46.

¹⁵ Idem, pt. 96.

¹⁶ Idem, pt. 52.

II. Le Conseil d'Etat, gestionnaire des juridictions administratives jugeant de l'asile et de l'immigration

Le Conseil d'Etat a, c'est une très bonne chose, en charge la gestion des juridictions administratives. Jusqu'en 1990, les tribunaux administratifs étaient gérés par le ministère de l'Intérieur. Marceau Long a fait mettre un terme à cette anachronisme historique¹⁷.

Cette gestion est devenue celle d'une justice de masse. Le droit des étrangers en est le premier poste : au 31 août 2026, il représentait 46%¹⁸ des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs – près de 171 000 sur 372 000 ; et 58% pour les cours administratives d'appel – plus de 19 500 sur près de 34 000.

Ces juridictions sont bien souvent le réceptacle des dysfonctionnements de l'administration. Le juge du référé y tient une place déterminante. Deux exemples.

1/ Les référés « mesures utiles » ouverts à tant d'étrangers qui ne parvenaient pas à obtenir un rendez-vous en préfecture pour déposer leur demande de titre de séjour.

2/ Les référés-suspensions nés de la manière dont l'application numérique des étrangers en France (ANEF) dysfonctionnait.

Les référés ont été ici indispensables pour garantir l'effectivité des droits reconnus aux étrangers. Mais cette masse, qui aurait pu être évitée par le fonctionnement régulier des administrations concernées, a imposé une réorganisation dans les juridictions les plus touchées.

¹⁷ Article 3 de la loi n° [87-1127](#) du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

¹⁸ En 2018, cette part était déjà de 45% (97 312 pour 212 751 affaires).

Cette gestion est également celle de la Cour nationale du droit d'asile qui nous accueille aujourd'hui. La CNDA, précédée par la Commission des recours des réfugiés, qui s'était vu reconnaître le caractère de juridiction administrative dès 1957¹⁹, est une juridiction spécialisée, rattachée au Conseil d'Etat depuis 2009²⁰.

Elle est forte de plus de soixante-dix ans d'existence²¹. Elle est la plus grande de nos juridictions par ses effectifs²². Entre 2015 et 2020, la Cour a bénéficié de 90% des créations d'emplois du programme budgétaire des juridictions administratives. En 2025, elle compte 25 magistrats permanents, environ 500 juges de l'asile et 650 agents. Au 1^{er} septembre 2026, sur les 591 agents, ce sont 474 à Montreuil et 117 dans les chambres territoriales ; les 607 juges vacataires sont répartis à hauteur de 397 à Montreuil et 210 dans les chambres territoriales. Les dépenses de personnel atteignent 52,1 M€ en 2026.

Ses crédits de fonctionnement sont de l'ordre de 20,4 M€. Des efforts financiers considérables ont été faits ces dernières années pour un investissement immobilier. Depuis 2004, la Cour était locataire à Montreuil, dans des locaux dont le loyer pesait déjà 2,6 M€ par an en 2010. Lancé en 2017, alors que la Cour occupait plusieurs immeubles loués, le projet a regroupé la CNDA et le tribunal administratif sur l'ancien site de l'AFPA. Le coût des travaux, estimés à 60 millions d'euros en 2017, a été porté à 129,8 millions en 2022, notamment en raison d'un désamiantage non prévu, du changement de montage contractuel et de l'inflation. Dans cet espace, le coût d'investissement pour la CNDA est de 102 millions d'euros. L'Etat devient propriétaire, avec une économie de loyers attendue d'environ 8,3 M€ par an. Depuis le 31 août dernier, le site réunit plus de 22 000 m² et 39 salles d'audience, dont 34 pour la seule CNDA. C'est le projet immobilier le

¹⁹ CE, Sect., 29 mars 1957, *Sieur Paya Monzo*, n° 35.524, p. 225.

²⁰ Décret n° 2008-1481 du 30 décembre 2008 relatif à la Cour nationale du droit d'asile.

²¹ Conseil d'Etat, 1952-2012 : *le juge français de l'asile (un colloque organisé par la CNDA et le CE le 29 octobre 2012)*, La Documentation française, décembre 2013.

²² T.-X. Girardot, « La gestion aujourd'hui », in *Colloques « Les 150 ans de l'arrêt Prince Napoléon » et « Depuis 150 ans, le Conseil d'Etat au cœur du Palais-Royal »*, La Documentation française, juin 2026, p. 210.

plus important de la juridiction administrative de ces dernières années et il le restera longtemps.

Les défis de la CNDA sont considérables. En près de dix ans, de 2016 à 2025²³, le nombre de recours enregistrés est passé d'environ 40 000 à 60 000 – une hausse de moitié. Je retiens avec vous que la CNDA a montré qu'elle savait faire face à la hausse des entrées puisqu'entre 2021 et 2024, la Cour a rendu plus de décisions qu'elle ne recevait de requêtes²⁴.

2025 et 2026 enregistrent une augmentation des requêtes déposées, ce qui impose un effort renouvelé pour les traiter en maîtrisant les délais de jugement.

A cela, il faut ajouter, résultant du Pacte sur la migration et l'asile, les recours contre les décisions prises par l'OFPRA sur les demandes d'asile à la frontière. Depuis son entrée en vigueur, la CNDA a été saisi de 65 recours.

Depuis 2024²⁵, son organisation est territorialisée puisque désormais 8 chambres territoriales²⁶ de la CNDA sont installées à Bordeaux, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes et Toulouse. En 2025, se sont près d'un tiers des affaires qui y ont été enregistrées. Le déclassement, par le Conseil constitutionnel le 2 juillet 2026²⁷, des dispositions fixant le nombre et le ressort de ces chambres, puis le décret du 1^{er} août dernier²⁸, permettent désormais de les ajuster par arrêté du vice-président du Conseil d'Etat, de déroger aux règles de compétence territoriale au nom de la bonne

²³ Conseil d'Etat, *Rapport public 2026, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2025*, La Documentation française, p. 75.

²⁴ Taux de couverture de 100% en 2021, 109% en 2022, 103% en 2023 et 109% en 2024.

²⁵ Article 70 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ; Décret n° 2024-800 du 8 juillet 2024 pris pour l'application de l'article 70 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et relatif à l'organisation et à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile ; Décret n° 2025-756 du 1^{er} août 2025 portant création des chambres territoriales de la Cour nationale du droit d'asile de Marseille et Nantes et relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile.

²⁶ Article R. 131-6-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

²⁷ CC, 2 juillet 2026, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article L. 1422-3 du code du travail et de l'article L. 131-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, n° [2026-325 L](#).

²⁸ Décret n° [2026-717](#) du 1^{er} août 2026 relatif aux chambres territoriales de la Cour nationale du droit d'asile.

administration de la justice, et de spécialiser les chambres par pays d'origine et par langue.

En parallèle de ces moyens humains et organisationnels, le Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat veille également à doter la Cour d'outils numériques plus performants. Les crédits obtenus à l'été permettent en particulier d'accélérer, dès 2026, l'intégration de la CNDA au portail contentieux qui sera achevé fin 2027. Par ailleurs, la CNDA doit également bénéficier des apports de l'IA pour aider à la traduction des documents écrits, et pour la programmation de ses audiences, le résultat définitif restant à la main de l'utilisateur.

Pour faire face aux défis que soulèvent la justice de l'asile et de l'immigration, vous le voyez, le Conseil d'Etat actionne plusieurs leviers simultanément.

III. Le Conseil d'Etat, juge de l'asile et de l'immigration

Comme dans toutes les matières qu'il connaît, le Conseil d'Etat est ici le garant de l'Etat de droit : il s'assure que soit sanctionné le non-respect, par l'administration, des règles établies par le Parlement et le Gouvernement.

L'office du Conseil d'Etat est clair. Il l'a rappelé cette année encore, en assemblée, dans sa décision du 5 mai 2026 relative à l'ANEF²⁹. Saisi du refus de l'administration de remédier aux défaillances de ce téléservice, le juge en contrôle la légalité et peut enjoindre qu'il y soit mis fin. Il ne lui appartient pas, en revanche, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique.

²⁹ CE, ass., 5 mai 2026, *Fédération des acteurs de la solidarité et autres*, n° [502860](#), A.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat intervient à plusieurs titres : juge de l'excès de pouvoir des textes d'application, juge d'appel des référés-libertés, juge de cassation des jugements des tribunaux et des cours, et des décisions de la CNDA. Et c'est par sa jurisprudence que se mesure sa contribution. Cette jurisprudence a été déterminante, souvent rendue par ses formations les plus élevées.

Le Conseil d'Etat a par exemple donné à la notion de groupe social un contenu protecteur et rigoureux.

Par sa décision d'assemblée du 21 décembre 2012³⁰, il a jugé que là où l'excision est une norme sociale, les jeunes filles qui y seraient personnellement exposées constituent un groupe social. L'appartenance à ce groupe est un fait social objectif, qui ne dépend pas de ce que ses membres la manifestent. La circonstance que la personne pour laquelle le bénéfice du statut de réfugié soit née hors du pays d'origine ne fait pas obstacle à la protection.

Il a ensuite veillé à ce que cette protection ne soit pas vidée de sa substance. La Cour ne peut se contenter de relever l'adoption d'une loi d'interdiction, l'existence de programmes internationaux ou d'une agence de prévention : elle doit vérifier si ces mesures protègent effectivement l'intéressée³¹.

S'agissant de l'orientation sexuelle, et en dialogue avec la CJUE³², il a posé plusieurs garanties³³ :

- On ne peut exiger d'un demandeur qu'il dissimule son orientation ou fasse preuve de réserve pour échapper au risque
- Le statut n'est pas subordonné à la manifestation publique de cette orientation

³⁰ CE, ass. 21 décembre 2012, n° 332491, A.

³¹ CE, 19 juin 2020, n° 435000, C.

³² CJUE, 7 novembre 2013, X, Y et Z c. Pays Bas (C-199/12) et (C-201/12) et CJUE, 2 décembre 2014, A, B et C c. Pays Bas (C-148/3 à C-150/13).

³³ CE, 27 juillet 2012, n° 349824, A ; CE, 8 février 2017, n° 395821, B.

- La persécution peut résulter de l'application abusive du droit commun, ou de comportements encouragés ou simplement tolérés par les autorités, même sans pénalisation spécifique

Ces droits ne valent que s'ils peuvent être exercés.

Le juge des référés a reconnu dans le droit d'asile une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative³⁴. Ce référé a été, depuis, l'instrument de l'accès effectif à la procédure et aux conditions d'accueil.

Le juge de l'excès de pouvoir a, de son côté, exercé un contrôle normal sur la liste des pays d'origine sûrs³⁵. Il en a retiré en 2021³⁶ le Bénin, le Sénégal et le Ghana, dont les ressortissants ne sont donc pas soumis à la procédure accélérée.

La décision *ANEF* du 5 mai 2026, enfin, a constaté une série de défaillances du téléservice des titres de séjour et enjoint à l'Etat d'y remédier, allant de l'impossibilité pour le demandeur de modifier ou de compléter les informations de son dossier aux les refus de renouvellement fondés sur l'absence alléguée de retrait du titre précédent, en passant par les délais de mise à disposition et de renouvellement des attestations de prolongation d'instruction, et la mention explicite des droits sur les attestations de décision favorable.

En contrôlant l'action de l'administration, le juge lui permet aussi d'agir avec sécurité.

En matière de transferts Dublin, le Conseil d'Etat a jugé que la prolongation du délai de transfert en cas de fuite du demandeur ne suppose pas de nouvelle décision : elle n'est qu'une modalité d'exécution de la

³⁴ JRCE, 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe*, n° [229039](#), A.

³⁵ CE, 5 avril 2006, *GISTI et autres*, n° [284706](#), A.

³⁶ CE, 2 juillet 2021, *Association des avocats ELENA et autres*, n° 437141, 437142, 437365, B.

décision initiale³⁷. L'administration est ainsi dispensée d'un formalisme excessif, sans que les droits du demandeur en souffrent. Celui-ci peut contester l'existence d'une cause de prolongation, ou se prévaloir de l'expiration du délai, à l'appui d'un recours contre l'assignation à résidence ou la limitation des conditions matérielles d'accueil.

En matière de réexamen, il a subordonné la recevabilité d'une nouvelle demande à deux conditions³⁸ : d'une part, à la présentation de faits ou d'éléments de preuve nouveaux, d'autre part, à une valeur probante de nature à modifier l'appréciation du bien-fondé de la demande. Les demandes dilatoires sont ainsi filtrées, sans fermer la porte aux situations réellement nouvelles.

Il a également jugé que l'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, de la décision fixant le pays de renvoi ne s'impose pas à la CNDA avec l'autorité absolue de la chose jugée. Elle constitue toutefois un élément nouveau rendant recevable une demande de réexamen³⁹. Chaque juge conserve ainsi son office, sans que le justiciable soit privé de voie de droit.

Le Conseil d'Etat contrôle également comme juge de cassation les décisions de la CNDA.

Il est venu préciser que la CNDA est un juge de plein contentieux⁴⁰. Elle n'apprécie pas la légalité de la décision de l'OFPRA au vu des seuls éléments dont disposait l'Office : elle se prononce elle-même sur le droit à la protection, d'après l'ensemble des circonstances à la date de sa propre décision, c'est-à-dire celle de la lecture. Si les circonstances changent entre l'audience et la lecture, la Cour doit rouvrir l'instruction⁴¹.

Cet office implique un devoir d'examen. Le juge de l'asile doit prendre en compte l'ensemble des pièces produites, apprécier leur crédit, les

³⁷ CE, 28 mai 2021, n° 450341, A.

³⁸ CE, 26 janvier 2018, n° 397611, A.

³⁹ CE, 28 octobre 2024, n° [495898](#), B.

⁴⁰ CE, sect., 8 janvier 1982, Aladana Barrena, n° 24948, A.

⁴¹ CE, 19 novembre 1993, n° 100288, A.

confronter aux faits et évaluer les risques qu'elles révèlent. Face à un certificat médical circonstancié faisant état de blessures et de traumatisme, il doit préciser le cas échéant, pourquoi il ne tient pas ces risques pour sérieux⁴². Lorsqu'elle soulève d'office une nationalité autre que celle invoquée, elle doit en informer les parties⁴³.

Le Conseil d'Etat a en outre précisé que la Cour devait annuler la décision de l'OFPRA et lui renvoyer l'affaire dans deux cas : lorsque le défaut d'audition est imputable à l'Office, et lorsque le demandeur n'a pu se faire comprendre, faute d'interprète dans une langue qu'il maîtrise. Elle y échappe seulement si elle peut elle-même accorder la protection⁴⁴. Plusieurs de ces solutions ont d'ailleurs été reprises par le législateur aux articles L. 532-2 et L. 532-3 CESEDA.

Pendant longtemps, le juge de cassation s'en est remis à l'appréciation souveraine des juges du fond, ne censurant que la dénaturation et l'erreur de droit. Le contentieux de l'asile demeurait un « îlot » presque soustrait au contrôle de cassation⁴⁵.

Depuis 2016, ce contrôle s'est étendu à la qualification juridique des faits sur des questions décisives :

- Les clauses d'exclusion de la protection conventionnelle et subsidiaire⁴⁶ ;
- Le retrait du statut de réfugié⁴⁷ ;
- La qualité de civil pour l'octroi de la protection subsidiaire⁴⁸ ;

⁴² CE, 10 avril 2015, n° 372864, B.

⁴³ CE, 11 mai 2016, n° 390351, B.

⁴⁴ CE, 22 juin 2017, n° 400366, B.

⁴⁵ S. Roussel, [conclusions](#) sous CE, 9 9 juillet 2021, *M. Moradi*, n° [448707](#), A.

⁴⁶ CE, 9 novembre 2016, *OFPRA*, n° [388830](#), A ; CE, 17 avril 2019, *OFPRA*, n° [419722](#), B ; CE, 13 novembre 2020, n° [428582](#), B.

⁴⁷ CE, 17 avril 2019, n° 419722, B.

⁴⁸ CE, 11 décembre 2019, n° 427714, B.

- L'existence d'une violence aveugle résultant d'un conflit armé⁴⁹ ;

La portée de cette dernière évolution est considérable. Comme le soulignait la rapporteure publique (Sophie Roussel), il s'agissait d'assumer, face à des formations de jugement dont on déplorait parfois les appréciations divergentes sur des situations comparables, un rôle de régulation actif. Car deux demandeurs venant de la même région, au même moment, ne doivent pas recevoir des réponses différentes. La même décision a étendu ce contrôle aux motifs de récusation, au nom de la garantie d'impartialité, condition du droit à un recours effectif.

En 2025, le contentieux des étrangers représente 15,2% des entrées au Conseil d'Etat, en hausse de 4,4% par rapport à 2024. Les pourvois contre les décisions de la CNDA en représentent 293 affaires (4,3% du total cassation), dont 27 admis (soit 2% du total d'admission).

[Depuis 2024⁵⁰, le Conseil d'Etat connaît en outre directement des recours exercés contre les jugements se prononçant sur la légalité d'une décision de transfert Dublin, les tribunaux administratifs étant désormais compétent en premier et dernier ressort.]

*

Mesdames et Messieurs,

Votre colloque examine la fonction de juger sous le signe d'une « ère nouvelle ». Elle est réelle. Le Pacte entre en application ; les procédures à la frontière se développent ; le filtrage, la biométrie, les systèmes automatisés font entrer l'algorithme dans le champ des garanties juridictionnelles. La pression sur nos juridictions est forte.

⁴⁹ CE, 9 juillet 2021, *M. Moradi*, n° [448707](#), A ; RJP CE, 15 mai 2009, *Mme Kona*, n° [292564](#), B.

⁵⁰ Décret n° [2024-799](#) du 2 juillet 2024 pris pour l'application du titre VII de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, relatif à la simplification des règles du contentieux ; article R. 922-26 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

La tentation existe de voir dans le juge un frein. Mais son intervention est nécessaire pour faire respecter les normes démocratiquement élaborées et les principes de l'Etat de droit.

A sa place, le Conseil d'Etat prend toute sa place dans cette action. Je suis heureux d'avoir pu vous le montrer dans les diverses missions qui sont les nôtres.

Je vous souhaite des travaux féconds.

Je vous remercie.