

N° 497816

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION DES AVOCATS ELENA
FRANCE et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

M. Aurélien Gloux-Saliou
Rapporteur

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Jean-François de Montgolfier
Rapporteur public

Séance du 1^{er} septembre 2025
Décision du 19 septembre 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 12 septembre et 11 décembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association des avocats Elena France, l'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour, l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, l'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, l'association Dom'Asile, l'association Amnesty international France, l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, la fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s, l'association Comité inter-mouvements auprès des évacués dite « La Cimade », le syndicat des avocats de France, l'association Droits Ici et Là-Bas, la Coalition internationale des sans-papiers et migrant-e-s, l'association Migrations, minorités sexuelles et de genre et l'union syndicale solidaires demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du

26 juin 2013 ;

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Aurélien Gloux-Saliou, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Jean-François de Montgolfier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano et Goulet, avocat de l'association des avocats Elena France et autres, et à la SCP Lyon-Caen, avocat du Conseil national des barreaux ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un décret du 8 juillet 2024 pris pour l'application de l'article 70 de la loi 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, le Premier ministre a modifié plusieurs dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives, d'une part, à l'organisation et au fonctionnement de la cour et, d'autre part, au traitement des recours présentés devant elle. L'association des avocats Elena France et treize autres requérants demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret.

Sur la légalité externe :

2. Il ressort des pièces versées au dossier par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, que le décret attaqué ne comporte aucune disposition différant à la fois de celles qui figuraient dans le projet du Gouvernement et de celles qui ont été adoptées par le Conseil d'Etat. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret doit être écarté.

Sur la légalité interne :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 131-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue de l'article 70 de la loi du

26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration : « *Chaque formation de jugement de la Cour nationale du droit d'asile est présidée par un magistrat permanent affecté dans la juridiction ou par un magistrat non permanent ayant au moins six mois d'expérience en formation collégiale à la Cour, nommé : / 1° Soit par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en activité ou honoraires, ou parmi les membres du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile ; / 2° Soit par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, en activité ou honoraires, ou parmi les magistrats de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile ; / 3° Soit par le ministre de la justice parmi les magistrats du siège en activité et les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire ou parmi les magistrats de l'ordre judiciaire à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile.* » Aux termes de l'article L. 131-6 du même code, dans sa rédaction issue du même article de la loi du 26 janvier 2024 : « *Lorsqu'elle siège en formation collégiale, la formation de jugement comprend, outre son président, les membres suivants : / 1° Un deuxième membre choisi parmi les personnes mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 131-5 ou une personnalité qualifiée de nationalité française nommée par le vice-président du Conseil d'Etat en raison de ses compétences dans le domaine juridique ou géopolitique ; / 2° Une personnalité qualifiée de nationalité française nommée par le vice-président du Conseil d'Etat, en raison de ses compétences dans le domaine juridique ou géopolitique, sur proposition du représentant en France du haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés.* » Enfin, aux termes de l'article L. 131-7 du même code, également dans sa rédaction issue de l'article 70 de la loi du 26 janvier 2024 : « *A 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.* »

4. Contrairement à ce qui est soutenu, ni l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ni l'article 46 de la directive 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, qui garantissent un droit au recours effectif respectivement à toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés et aux demandeurs d'asile contre les décisions concernant leur demande de protection internationale, n'imposent que les décisions juridictionnelles en matière d'asile soient en principe rendues par une formation de jugement collégiale. Dès lors, les dispositions de l'article L. 131-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne sont pas incompatibles avec ces dispositions en ce qu'elles prévoient que les décisions de la Cour nationale du droit d'asile sont rendues par un magistrat statuant seul, président de la formation de jugement, sauf à ce que le président de la cour ou le président de cette formation de jugement décide, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, et ce à tout moment de la procédure, de renvoyer l'examen de l'affaire à une formation collégiale s'il estime qu'elle pose une question qui le justifie. Par suite, le moyen tiré de ce que l'article 4 du décret attaqué, qui se borne à modifier l'article R. 532-5 du même code pour tirer les conséquences de ces dispositions législatives en énonçant que les attributions dévolues à la formation de jugement ou à son président sont exercées par le président de formation de jugement statuant seul sauf inscription ou renvoi devant une formation collégiale, aurait été pris pour l'application de dispositions législatives inconventionnelles, doit être écarté.

5. En deuxième lieu, l'article 11 du décret attaqué modifie l'article R. 532-32 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour prévoir que, sous réserve des cas d'urgence, l'avis d'audience est adressé par la Cour nationale du droit d'asile aux parties quinze jours au moins avant le jour où l'affaire est appelée à l'audience devant elle, délai porté à trente jours au moins avant cette date si l'affaire est inscrite ou renvoyée devant une formation collégiale. Le délai minimal de quinze jours ainsi fixé, qui n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation, ne porte pas, par lui-même, atteinte aux droits de la défense garantis à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ni ne méconnaît le droit au recours effectif protégé par les articles 47 et 52 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 46 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

6. En troisième lieu, l'article R. 532-52 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue de l'article 14 du décret attaqué, dispose que la décision rendue par la Cour nationale du droit d'asile ne mentionne que les notes en délibéré produites dans les deux jours francs suivant l'audience, sauf lorsque le président de la formation de jugement ordonne un supplément d'instruction à l'issue de l'audience publique, comme l'article R. 532-51 du même code lui en donne la faculté. Ces dispositions, qui ne régissent que les mentions que doivent comporter les décisions de la Cour nationale du droit d'asile, ne méconnaissent ni le principe d'égalité entre les justiciables, ni les droits de la défense garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ni le droit au recours effectif protégé par les articles 47 et 52 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Au demeurant, elles n'ont ni pour objet ni pour effet de restreindre le droit des parties à l'instance de produire une note en délibéré, qui peut être présentée jusqu'au prononcé par la cour de sa décision. Elles sont également sans incidence sur l'obligation pour le juge de prendre connaissance de toute note produite avant le prononcé de sa décision et d'en tenir compte, à peine d'irrégularité de celle-ci, dans le cas particulier où la note contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire.

7. Il résulte de tout ce qui précède que l'association des avocats Elena France et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret attaqué.

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association des avocats Elena France et autres est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association des avocats Elena France, première requérante dénommée, au Premier ministre, au ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.