

Les ordonnances à la CNDA

(Articles L532-8 et R532-3 à R532-5 du CESEDA)



COMMUNIQUÉ DU BUREAU

Soutien à la grève des avocats intervenant devant la CNDA

Le 13 janvier prochain, nos confrères et consœurs intervenant au soutien des intérêts des demandeurs d'asile seront en grève.

La Conférence des bâtonniers de France soutient ce mouvement aussi légitime que nécessaire.

Si, en application de l'article R532-3 du CESEDA (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), la possibilité a été donnée au président de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) de rejeter les demandes d'asile sans que ne soit tenue aucune audience, force est de constater que nous sommes passés désormais d'une utilisation prudente et mesurée de cette disposition par la Cour à un recours massif qui confisque le droit du justiciable d'accès au juge.

Ces ordonnances représentent, en effet, aujourd'hui plus du tiers des décisions prises à la Cour.

Cette pratique marque une rupture profonde avec les principes fondateurs de la Convention de Genève et de notre Etat de droit.

Elle interroge sur le rôle de contre-pouvoir du juge de l'asile.

Les ordonnances de tri, véritable jugement sans procédure et sans audience sont la négation de l'Etat de droit.

Après la disparition de la collégialité, après la détermination annoncée de priver les justiciables de la condamnation de l'Etat aux frais irrépétibles consécutifs aux annulations des décisions de l'OFPRA, nous assistons désormais à l'inflation des jugements sans audience et sans respect du contradictoire.

Ainsi, la Conférence des bâtonniers de France :

- Exprime sa très vive inquiétude à l'encontre de cette dérive inacceptable s'exerçant au mépris des droits de la défense ;
- Demande une audience au président de la CNDA pour faire entendre sa position et trouver une solution plus conforme aux principes de la République.

A Paris, le 12 janvier 2026

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS

Tel. +33 (0)1 44 41 99 10 | Fax +33 (0)1 43 25 12 69
Email : conf@confdesbato.com
www.confdesbato.com





Association des Avocats ELENA FRANCE¹
2-4 rue de Harlay 75001 Paris

DENI DE JUSTICE À LA CNDA

Au fil des réformes législatives ont été créées les ordonnances permettant à la Cour nationale du droit d'asile de rejeter sans audience, sans jamais instruire *de visu* et *viva voce* l'affaire du requérant.

Au fil des décrets, le législateur a étendu les possibilités de rejet par ordonnance.

Au gré des conjonctures géopolitiques, le juge de l'asile a étendu la faculté de rejeter sans audiences.

Aujourd'hui, le juge de l'asile, décomplexé, libéré des règles légales et jurisprudentielle rejette massivement par ordonnance.

Pourtant, les déclarations orales des requérants demeurent pour les juges de l'asile, l'unique vecteur permettant de former leur conviction.

En pré-jugeant, sans audience, sans avoir entendu les réfugiés et réfugiées, la Cour nationale du droit d'asile commet un déni de justice défini par la CEDH comme tout manquement de l'Etat à son obligation d'assurer un service public respectueux de l'article 6 relatif au droit à un procès équitable

Les ordonnances privent les demandeurs d'asile d'une voie de recours effective.

Les ordonnances ne peuvent en aucun cas constituer un moyen, pour la Cour nationale du droit d'asile d'ajuster des statistiques de rendement.

Face à ce déni de justice, tous les avocats et toutes les avocates s'indignent tant ils ne peuvent plus assurer leur mission : celle de défendre les requérants et les requérantes, personnes, pourtant les plus vulnérables qui n'ont, dans aucun autre lieu dit de justice, moyen de se faire ENTENDRE.

Face à ce déni de justice et devant l'impossibilité de remplir leur mission de service public, ELENA-France, les avocats et avocates, interrompent donc leur mission et appellent à la grève le mardi 13 janvier 2026.

Voir annexe (chiffes et définition de « l'élément sérieux »)

¹ (Association d'avocats liés au Conseil Européen pour les Réfugiés et Exilés)

LES CHIFFRES

Bilan de l'année 2024 :

La Cour a pris 61 493 décisions dont 21 952 ordonnances soit 32% des décisions , une part constante depuis 2016.

Un pourcentage en constante augmentation :

Le pourcentage d'ordonnances prises sur le fondement de l'article R 532-3 5° du CESEDA

- 20,8 % en 2016 (page 8 du rapport d'activité de la Cour)
- 25,9 % en 2017 (page 7 du rapport d'activité de la Cour)
- 30,08 % en 2018 (page 40 du rapport d'activité de la Cour)
- 30,57 % en 2019 (page 58 du rapport d'activité de la Cour)
- 30,98 % en 2020 (page 77 du rapport d'activité de la Cour)

LES TEXTES

Les textes issus du CESEDA :

article L. 532-2 : « Saisie d'un recours contre une décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, **la Cour nationale du droit d'asile statue, en qualité de juge de plein contentieux, sur le droit du requérant à une protection au titre de l'asile au vu des circonstances de fait dont elle a connaissance au moment où elle se prononce** ».

article L. 532-8 : « Le président et les présidents de section, de chambre ou de formation de jugement **peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention de l'une des formations prévues** aux [articles L. 131-6](#) et [L. 131-7](#).

*Les modalités d'application du présent article, notamment les conditions dans lesquelles le président et les présidents de section, de chambre ou de formation de jugement **peuvent, après instruction, statuer par ordonnance sur les demandes 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 réfugiés et apatrides, sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »*

R.532-3 : « Le président de la Cour nationale du droit d'asile et les présidents qu'il désigne à cet effet **peuvent, par ordonnance motivée :**

- 1° Donner acte des désistements ;
- 2° Rejeter les recours ne relevant pas de la compétence de la cour ;
- 3° Constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours ;

4° Rejeter les recours entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ou qui n'ont pas été régularisés à l'expiration du délai imparti par une demande adressée en ce sens en application de l'article R. 532-12 ;

5° Rejeter les recours qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ; dans ce cas, l'ordonnance ne peut être prise qu'après que le requérant a été mis en mesure de prendre connaissance des pièces du dossier et après examen de l'affaire par un rapporteur ;

6° Statuer sur les recours qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue aux articles 37 et 75 de la loi du 10 juillet 1991.

LA JURISPRUDENCE

l'élément sérieux : une définition donnée par le Conseil d'Etat :

Le critère est fonctionnel : un **élément sérieux** est tout élément (fait, pièce, argument juridique, information de contexte) qui est, au terme d'un examen **LOYAL** du dossier, **susceptible de mettre réellement en doute la pertinence des motifs retenus par l'OFPRA.**

À l'inverse, un recours « **ne présentant aucun élément sérieux** » est un recours :

- qui ne contient **aucun fait nouveau pertinent**, ni pièce probante de nature à modifier l'appréciation du risque dans le pays d'origine ou de la situation personnelle du demandeur ;
- ou qui se limite à reprendre des allégations déjà examinées par l'OFPRA, sans les étayer davantage, ou au moyen de pièces manifestement dépourvues de valeur probante ;
- ou encore qui ne soulève **aucun moyen juridique ou factuel capable, même potentiellement, de conduire à une solution différente.**

Dans ce cas, le président de la CNDA peut rejeter par ordonnance, sans audience, la requête qui ne présente aucun élément sérieux.

Les décisions :

- Cour nationale du droit d'asile, ordonnance, 30 novembre 2016²,

² M. T., n° 16023470 (application de l'article L. 733-2 ancien / aujourd'hui L. 532-8 CESEDA sur les recours « *ne présentant aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de rejet de l'Office* »)

Cette décision précise que le président de la CNDA peut statuer par ordonnance, après instruction, lorsque le recours « *ne présente aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de rejet de l'Office* », en application de l'article L. 733-2 du CESEDA alors en vigueur.

Implicitement, la notion « *d'élément sérieux* » renvoie à tout moyen de fait ou de droit, ou tout élément de preuve, qui est de nature, s'il est retenu, à modifier l'appréciation du bien-fondé de la demande de protection telle qu'effectuée par l'OFPRA, au regard des critères de la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire.

L'ordonnance M. T. souligne que le recours reste entouré de garanties procédurales (recours de plein contentieux, assistance d'un conseil, possibilité de consulter le dossier OFPRA, examen par un rapporteur), ce qui implique que l'« absence d'élément sérieux » doit être appréciée au terme d'une analyse réelle des moyens, et non de façon purement formelle.

Ainsi, est « *sérieux* » au sens de ce filtre tout élément qui, au vu du dossier et du cadre juridique, est raisonnablement susceptible de conduire la CNDA à reconnaître une protection ou, au minimum, à douter de l'exactitude de l'appréciation opérée par l'Office.

- Conseil d'État, 10 avril 2015, n° 372864 (prise en compte et qualification de la « *sérieuxeté* » d'éléments de preuve révélant des risques)

Le Conseil d'État juge que, lorsque le demandeur produit devant la CNDA des **pièces comportant des éléments circonstanciés en rapport avec les risques allégués** (par exemple un certificat médical décrivant de manière détaillée des blessures et traumatismes), **il appartient à la Cour d'évaluer les risques que ces pièces sont susceptibles de révéler.**

Il impose en outre à la CNDA, si elle décide de ne pas regarder ces risques comme sérieux, de préciser dans sa motivation les éléments qui la conduisent à écarter la valeur probante ou la pertinence de ces pièces.

En creux, cette jurisprudence **définit un « élément sérieux » comme un élément de preuve circonstancié**, en lien direct avec les risques invoqués, qui, s'il est crédible, est objectivement de nature à révéler l'existence de craintes actuelles de persécutions ou de traitements graves, et donc à remettre en cause la décision négative de l'OFPRA.

➤ La notion de « sérieux » est ici appréciée en fonction :

- du caractère circonstancié et individualisé de l'élément,
- de sa cohérence avec le récit,
- de sa portée quant à l'évaluation des risques au regard des critères de la protection internationale.

- Conseil d'État, 17 octobre 2016³, Mme I., le Conseil d'État **censure la CNDA pour ne pas avoir pris en compte un certificat médical décrivant des cicatrices compatibles avec des sévices allégués**, alors que ces éléments étaient circonstanciés et directement liés aux risques invoqués.

➤ Il indique que la Cour doit :

- prendre en compte l'ensemble des pièces produites,
- apprécier si elle doit leur accorder crédit,
- les confronter au récit du demandeur,
- évaluer les risques qu'elles révèlent,
- préciser, le cas échéant, les raisons pour lesquelles ces risques ne sont pas regardés comme sérieux.

Cette exigence de motivation montre **qu'un « élément sérieux » est un élément de preuve ou de fait qui, pris au sérieux et mis en cohérence avec le récit, impose au juge un véritable examen des risques** et ne peut être écarté que par une motivation positive sur son absence de caractère probant ou son absence de pertinence pour la qualification juridique des craintes.

Par conséquent, dès qu'un élément produit par le requérant est suffisamment circonstancié pour imposer une telle analyse, il constitue un « élément sérieux » au sens du filtre de l'ordonnance : un rejet par ordonnance ne peut intervenir qu'après avoir démontré que ces éléments, précisément examinés, sont dépourvus de valeur probante ou sans incidence sur les critères de la protection.

- Cour nationale du droit d'asile, grande formation, 7 janvier 2016⁴,

La grande formation de la CNDA précise que, dans le cadre d'une demande de réexamen, l'OFPRA doit, sous le contrôle de la Cour, déterminer si les faits ou éléments nouveaux « *augmentent de manière significative la probabilité* » que le demandeur remplisse les conditions de protection.

➤ Cette jurisprudence concernant la recevabilité des demandes de réexamen, elle éclaire directement la notion d'«*élément sérieux* » au stade contentieux :

- l'élément doit être nouveau ou nouvellement révélé,
- il doit être probant,

³ Mme I., n° 393852, et décisions ultérieures : CE 21 juin 2017, M. A., n° 399704 ; CE 24 novembre 2017, Mme B., n° 407214 ; CE 15 janvier 2018, M. D., n° 406826 ; CE 11 avril 2018, M. A., n° 412933 ; CE 17 décembre 2018, Mme N., n° 420441 (obligation pour la CNDA d'identifier et de qualifier la «*sérieuxeté* » des éléments produits)

⁴ Mme S. et M. M., n° 15025487 et 15025788, et décisions CNDA 15 avril 2016, M. O., n° 15033384 ; 27 juillet 2016, M. D., n° 16011925 ; 19 septembre 2016, M. B., n° 16014945 ; ord., 10 octobre 2016, M. B., n° 16020922 (seuil d'acceptation des faits nouveaux dans les demandes de réexamen)

- et il doit être objectivement de nature à modifier l'appréciation antérieure du bien-fondé ou de la crédibilité de la demande.

➤ Autrement dit, l'« *élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'OFPRA* » est un élément qui, à lui seul ou combiné aux autres pièces du dossier, **est raisonnablement susceptible de changer l'issue de l'examen de la demande de protection.**

- Conseil d'État, 10 novembre 2021⁵,

Le Conseil d'État rappelle que le juge doit attendre la production des observations complémentaires annoncées par le requérant.

➤ Il en résulte que la « *sérieuxeté* » d'un élément s'apprécie *in concreto*, dans le cadre d'un débat contradictoire minimal, et que le juge ne peut considérer l'absence d'élément sérieux tant que le requérant a annoncé des observations susceptibles, par leur contenu, de modifier l'appréciation du bien-fondé de la décision de l'OFPRA.

- Conseil d'État, 10 décembre 2008⁶,

Ces décisions, reprises par les textes, imposent que le rejet par ordonnance ne puisse intervenir que si le requérant a été mis à même de consulter le dossier OFPRA, sauf hypothèses limitativement énumérées (désistement, perte d'objet, irrecevabilité manifeste).

➤ Cette exigence conditionne l'appréciation de l'« *absence d'élément sérieux* » : le requérant doit avoir eu la possibilité d'identifier, à partir du dossier, les éléments de fait ou de droit sur lesquels il pourra fonder ses moyens, **et donc faire émerger d'éventuels « éléments sérieux » susceptibles de remettre en cause la décision de l'Office.**

⁵ M. J.M., n° 447293 (conditions du rejet par ordonnance et nécessité d'avoir attendu les observations annoncées)

⁶ Islam, n° 284159 ; 9 juillet 2014, Faizi, n° 360162 (consultation du dossier OFPRA et rejet par ordonnance)

EXEMPLES CONCRETS D'« ELEMENTS SERIEUX » ET D'ELEMENTS NON SERIEUX

➤ Exemples d'éléments pouvant être regardés comme sérieux

- Un **certificat médical détaillé** décrivant des lésions compatibles avec des tortures ou mauvais traitements subis dans le pays d'origine, en lien avec les faits allégués (ex. cicatrices de fouet constatées par un médecin dans l'affaire Mme I., CE, 17 oct. 2016, n° 393852).
- Des **documents judiciaires ou policiers** (mandats d'arrêt, convocations, procès-verbaux) corroborant les persécutions invoquées.
- Des **rapports d'ONG ou d'organisations internationales récents et circonstanciés**, établissant une dégradation particulière de la situation dans une région ou pour un groupe ciblé auquel appartient le demandeur.
- Des **circonstances nouvelles** survenues depuis la décision initiale : arrestation de proches, décès dans des conditions suspectes, poursuites renforcées, etc., qui peuvent justifier un réexamen (ex. CE, 20 mars 1985, Rajendram, req. n° 51900, s'agissant d'une nouvelle demande à l'OFPRA).
- Une démonstration sérieuse d'irrégularités procédurales ayant privé le demandeur d'une **garantie essentielle**, par exemple l'absence illégale d'entretien devant l'OFPRA, ce qui impose souvent à la CNDA d'annuler et de renvoyer le dossier (CE, 10 oct. 2013, OFPRA c/ M. Y., req. n° 362798 et 362799 ; CE, 27 févr. 2015, OFPRA c/ M. Y., req. n° 380484).

Ces éléments, parce qu'ils sont **circonstanciés, probants et en lien direct avec les risques allégués**, sont de nature à remettre en cause la décision de refus de l'OFPRA ; ils doivent donc échapper au régime de l'ordonnance de rejet pour absence.

➤ Exemples d'éléments ne présentant pas de caractère sérieux

- Le recours se borne à réaffirmer les mêmes faits que devant l'OFPRA, sans y ajouter de **pièce nouvelle ni d'argument concret** ;
- Les éléments invoqués sont manifestement dépourvus de valeur probante (documents non datés, non authentifiables, récits contradictoires sans corroboration) ou sans lien avec les critères de la protection internationale ;
- Dans les demandes de réexamen, les faits présentés ne sont pas nouveaux, étaient déjà connus ou auraient pu l'être lors de la première demande, ou n'augmentent pas de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions du statut (analyse de la directive 2013/32/UE, art. 40).

Dans ces hypothèses, la requête peut être regardée comme ne comportant **aucun élément sérieux** et être rejetée par ordonnance, dès lors que les garanties procédurales rappelées plus haut ont été respectées.

SYNTHESE

La notion d« *élément sérieux* » se comprend à travers le **degré d'exigence probatoire** que la CNDA et le Conseil d'État imposent au juge de l'asile.

➤ **Obligation d'examiner soigneusement les pièces produites**

La CNDA doit **examiner soigneusement l'ensemble des pièces produites** par le demandeur et, en particulier, lorsqu'une pièce contient des éléments circonstanciés en rapport avec les risques allégués, elle doit :

- apprécier si elle doit accorder **crédit** à cette pièce ;
- la confronter avec les faits rapportés par le demandeur ;
- évaluer les risques qu'elle révèle ;
- et, si elle écarte ces risques, **expliquer en quoi ils ne sont pas sérieux**⁷

Autrement dit, une pièce comportant des éléments circonstanciés (ex. certificat médical détaillé, convocation judiciaire, menaces nominatives, etc.) constitue **a priori un élément potentiellement sérieux** que la CNDA doit discuter explicitement.

➤ **Exigence de motivation renforcée**

La Cour européenne des droits de l'homme exige que la CNDA **motive mieux ses décisions** et prenne en compte, notamment, les **certificats médicaux** relatifs à des mauvais traitements ou traumatismes⁸

Cette jurisprudence renforce implicitement la définition de l'« élément sérieux » :

- tout document médical, policier, administratif ou autre, apportant un **soupçon raisonnable** sur la réalité des persécutions alléguées ou l'intensité des risques encourus, doit être traité comme un élément susceptible de remettre en cause la décision de l'OFPPRA, sauf explication contraire et motivée.

⁷ CE, 17 oct. 2016, Mme I., req. n° 393852 ; CE, 21 juin 2017, M. A., req. n° 399704 ; CE, 24 nov. 2017, Mme B., req. n° 407214, etc.

⁸ CEDH, 10 oct. 2013, K.K. c/ France, n° 18913/11 ; CEDH, 19 sept. 2013, R.J. c/ France, n° 10466/11

CONCLUSION

Le caractère arbitraire d'un grand nombre d'ordonnances vient d'être démontré dès lors que les recours contiennent notamment, des **certificats médicaux détaillés, des documents judiciaires ou policiers, des rapports d'organisations internationales récents et circonstanciés,**

La Cour nationale du droit d'asile ne respecte donc pas les prescriptions légales et les définitions jurisprudentielles.

Ce faisant, elle se montre déloyale en prétendant dans ses décisions qu'aucun élément de preuve ou documents géopolitiques n'est apporté à l'appui des recours.

Elle ne respecte plus les requérants et les requérantes, personnes, pourtant les plus vulnérables qui n'ont, dans aucun autre lieu dit de justice, moyen de se faire ENTENDRE.

Le service des ordonnances

Conformément à la législation en vigueur, la Cour peut rejeter par ordonnance motivée les recours irrecevables et ceux qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'OFPRA. L'article R. 532-3 5° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précise que, dans ce cas, l'ordonnance ne peut être prise qu'après que le requérant a été mis en mesure de consulter les pièces de son dossier et après examen de l'affaire par un rapporteur, avant révision pour signature par un président. Le service des ordonnances, auquel incombe cette procédure, est composé de 35 agents permanents, dont 24 rapporteurs confirmés, auxquels des rapporteurs en chambre apportent chaque mois leur renfort. Grâce à des améliorations techniques et au renforcement de l'équipe du secrétariat, le service est, depuis le 1^{er} septembre 2024, en capacité d'envoyer aux avocats inscrits sur la plateforme sécurisée CNDém@t les versions dématérialisées des décisions et des attestations de fin de mission.

L'orientation des dossiers, qui permet de déterminer parmi les recours ceux qui relèvent de l'article R. 532-3 5° précité et ceux qui nécessitent une audition des requérants, est réalisée exclusivement par des présidents permanents. Cette orientation n'exclut pas qu'un président décide de rediriger vers une audience un recours qui devait originellement faire l'objet d'une ordonnance. Ce double regard, posé lors de l'orientation initiale puis lors de l'instruction du dossier, est une garantie pour le justiciable que sa requête sera traitée avec la plus grande attention. Les ordonnances prises sur le fondement de l'article R. 532-3 1° à 4° du CESEDA (forclusion, non-lieu, désistement...) sont rédigées par trois rapporteurs spécialisés qui examinent au jour le jour tous les recours enregistrés par le greffe.

DOUBLE REGARD



Patricia SAMBA
Secrétaire au service
des ordonnances



Marie-Louise AMON
Secrétaire au service
des ordonnances



Notre mission consiste à préparer et vérifier les dossiers d'ordonnances d'irrecevabilité avant leur transmission aux rapporteurs pour instruction. Nous veillons à la complétude des pièces et à la mise à jour des informations. Ce travail s'effectue en collaboration avec divers services de la Cour, tels que le greffe, le bureau d'aide juridictionnelle, le service de l'accueil des parties et des avocats ainsi que le service central de l'enrôlement.

Le respect des délais de traitement est une priorité à chaque étape de notre mission. Une fois les décisions rendues, nous assurons leur notification aux requérants, aux avocats et à l'OFPRA, avant de procéder à l'archivage des minutes. Notre poste requiert rigueur, organisation et esprit d'équipe, des qualités que nous mobilisons quotidiennement. Cette expérience que nous partageons nous permet de développer nos compétences en autonomie, coordination et capacité d'adaptation.

Portées par l'envie d'accompagner la transformation de nos méthodes de travail, nous nous investissons pleinement dans la dématérialisation des processus administratifs. Par cet engagement, nous participons activement à la modernisation du service, qui vise à renforcer la fluidité des procédures et la qualité des décisions rendues.

.....

Anciennes secrétaires d'audience, Marie-Louise Amon et Patricia Samba ont rejoint le service des ordonnances respectivement en novembre 2022 et en septembre 2024.