Bulletin de pratique et de droit de l'asile

N°4 – NOVEMBRE 2026

LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES, FIGURES (SOUS-ESTIMÉES) DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DE L'ASILE

Lou MIRALLES
Poste Doctorante contractuelle en droit public
à l'Université Jean-Monnet, Saint-Étienne
Centre de recherches critiques sur le droit (CERCRID)

Résumé : Si l'action des AAI sur le territoire national a fait l'objet de nombreux commentaires, leur dimension internationale s'est quant à elle développée dans un relatif silence doctrinal. Dans le domaine spécifique de l'asile, l'action internationale des AAI procède d'une double dynamique : ces dernières œuvrent à la fois à la mise en œuvre du droit international de l'asile en mobilisant les leviers disponibles à l'échelle nationale et internationale, et participent également, de façon plus ou moins directe (et inattendue), à l'évolution des normes internationales en la matière. Ainsi, ce versant méconnu de leur activité permet de révéler la palette de moyens dont elles disposent pour garantir l'effectivité des droits reconnus aux personnes sollicitant ou bénéficiant d'une protection internationale.

Abstract: While the domestic action of Independent Administrative Authorities (IAAs) has been the subject of extensive commentary, their international dimension has developed in relative doctrinal silence. In the specific field of asylum, the international action of IAAs stems from a dual dynamic: they work both to implement international asylum law by mobilizing the levers available at the national and international levels, and also participate, more or less directly (and unexpectedly), in the evolution of international standards in this area. Thus, this lesser-known dimension of their activities sheds light on the wide range of means at their disposal to ensure the effective enjoyment of the rights afforded to persons seeking or benefiting from international protection.

> « Les institutions, à la différence des satellites, demeurent rarement sur l'orbite où leur créateur avait entendu les placer. [...] L'événement, le milieu, la personnalité des hommes qui les incarnent déterminent leur trajectoire ».
> J. Rivero, « Fin d'un absolutisme », *Pouvoirs*, 1980, réed. 1991, n° 13, pp. 5-16, p. 5.

Regrettant le déploiement d'une politique migratoire de plus en plus restrictive, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (ci-après « CNCDH ») dénonçait avec inquiétude la philosophie du « Pacte européen sur la migration et l'asile qui [prévoit de] recourir davantage à l'externalisation des demandes d'asile et au concept de pays tiers sûr »[1]. Particulièrement attentives aux évolutions normatives à l'échelle internationale et européenne en matière d'asile, les autorités administratives indépendantes (ci-après « AAI ») agissant dans le domaine des droits humains semblent pleinement prendre part aux dynamiques qui entourent l'élaboration, l'interprétation et la mise en œuvre des normes internationales. Cette implication, loin d'être tout à fait récente, s'inscrit en réalité dans une dynamique plus ancienne, dont le Conseil d'État avait déjà relevé les prémices au tournant des années 2000. Précurseur d'une conception internationale de l'autorité administrative indépendante, il fut l'un des premiers à mettre en évidence un phénomène jusqu'alors peu étudié ainsi dans les travaux consacrés à ce type d'institution. Au détour d'un rapport sur *La norme internationale en droit français*[2], il constate avec acuité que « l'action internationale des autorités administratives indépendantes fait [désormais] partie des dimensions nouvelles des rapports juridiques internationaux, et ne doit pas être ignorée des négociateurs français »[3]. Bien que ce constat n'ait reçu que peu d'échos dans la sphère doctrinale, il n'échappera pas aux observateurs les plus attentifs que les AAI ont effectivement renforcé leur contribution au respect de la norme internationale au cours des deux dernières décennies. À tel point que ces activités d'un nouveau type, qui interrogent nécessairement la place de ces autorités dans un système juridique globalisé, ont provoqué chez certains parlementaires français « l'impression d'une véritable diplomatie parallèle à celle du Gouvernement »[4].

Le domaine de l'asile, marqué par une activité foisonnante dont témoignent la diversité de normes qui le régissent et le nombre d'institutions internationales compétentes, n'échappe vraisemblablement pas à cette dynamique. Ce contexte spécifique explique sans doute qu'une pluralité d'autorités indépendantes veillent à la mise en œuvre des normes internationale de l'asile, tant à l'échelle du territoire national qu'auprès des organisations internationales (ci-après « OI »). En France, il s'agit principalement du Défenseur des droits, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (ci-après « CGLPL ») et de la CNCDH[5]. Ces trois institutions constitueront donc le champ institutionnel de la présente étude, dont les conclusions n'ont pas vocation à être généralisées pour l'ensemble des AAI.

---

[1] CNCDH, Déclaration relative à l'accord franco-britannique visant à prévenir « les traversées périlleuses », D-2025-6, 4 p., p. 1.

[2] Conseil d'État, *La norme internationale en droit français*, Paris, 2000, 192 p., p. 18.

[3] *Eod. loc.*

[4] M-H. DES ESGAULX et J. MÉZARD, « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler », Rapport n° 126 (2015-2016), tome I, 28 octobre 2015.

[5] Toutes les autorités indépendantes étudiées ne sont pas des AAI *stricto sensu*. En effet, la CNCDH, contrairement aux deux autres, a volontairement été exclue de cette catégorie juridique par le législateur (notamment en raison de son caractère purement consultatif). En dépit de cette disparité statutaire, cette

« Acteurs atypiques »[6] selon les termes du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après « HCR »), ces institutions constituent en réalité un véritable « oxymore », tant elles sont « à la fois une autorité administrative, c'est-à-dire relevant de l'exécutif de l'État, mais dans le même temps une autorité indépendante »[7]. Bien que certains puissent discuter l'assimilation des AAI aux « acteurs non-étatiques » en raison d'un certain rattachement à l'État, il conviendra ici de les considérer comme tels dès lors qu'elles sont indépendantes et qu'elles ne participent ni à l'élaboration des règles d'octroi de l'asile, ni à la procédure d'attribution du statut de réfugié. C'est d'ailleurs en raison de cette singularité inhérente à leur statut, que les OI ont progressivement développé avec elles une relation verticale réciproque, fondée sur une approche par l'effectivité des droits. Dans cette perspective, les AAI et les OI s'appuient mutuellement sur leurs moyens respectifs pour garantir un certain niveau de protection aux personnes sollicitant ou bénéficiant d'une protection internationale. Selon une logique plutôt ascendante, les AAI constituent par exemple une source d'information objective et particulièrement précieuse[8] pour les OI : attentives au contexte national, elles n'hésitent par exemple pas à transmettre leurs observations aux Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (ci-après « ONU ») afin de l'informer que les « défaillances dans l'accueil des mineurs non accompagnés ont un impact sur [...] l'accès aux demandes d'asile »[9]. Par ailleurs, et de façon complémentaire, le HCR a récemment affiché son intérêt pour les institutions nationales des droits de l'Homme (ci-après « INDH ») telles que la CNCDH[10], en détaillant pour la première fois les leviers d'une « collaboration stratégique »[11] avec elles. Sans s'égarer dans des complexités terminologiques, il convient néanmoins de préciser que les AAI ne sauraient se confondre

commission conserve toute sa pertinence ici dans la mesure où elle bénéficie de garanties d'indépendance similaires à celles des AAI et qu'elle a été spécifiquement créée dans le but de conseiller le Gouvernement « dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire ».

[6] UNHCR, « UNHCR's engagement with national human rights institutions », Guide, Genève, octobre 2020, 68 p., p.2.

[7] J-M. SAUVÉ, « Les autorités administratives indépendantes », Audition par C. VANNESTE et R. DOSIÈRE (députés, rapporteurs de la mission mise en place par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur les autorités administratives indépendantes), 11 février 2010.

[8] UNHCR, « UNHCR's engagement with national human rights institutions », *op.cit.*, p.2.

[9] CNCDH, Note en vue de l'examen du sixième rapport périodique de la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, juin 2020, 20 p., p. 16.

[10] À l'échelle internationale, les AAI ne possèdent pas la même qualification qu'à l'échelon interne. Par exemple, la CNCDH possède la qualité d'INDH (elles désignent l'ensemble des institutions indépendantes des États dûment accréditées comme conformes aux principes de Paris par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI). En France, la CNCDH est la seule institution indépendante accréditée de Statut A par la GANHRI et incarne donc l'INDH française. Par ailleurs, le Défenseur des droits relève, selon le contexte, tant de la catégorie de l'« Ombudsman » (cette expression est fréquemment utilisée par les OI (notamment l'ONU et le Conseil de l'Europe) pour désigner « une institution chargée de contrôler en toute indépendance l'action de l'administration en vue de mettre fin à un conflit d'intérêts impliquant administration(s) et citoyen(s), par un pouvoir de recommandation et de proposition de réforme sans force coercitive » (R. BOUTSA, « Une contribution à la définition de l'Ombudsman », *Revue française d'administration publique*, Ed. Institut national du service public, 2007/3, n°123, pp. 387-397, p. 397)), que de celle du « mécanisme indépendant de suivi » (il a été désigné par le Gouvernement comme « mécanisme indépendant » de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et de la Convention relative aux droits de l'enfant). Tandis que le CGLPL se voit reconnaître la qualité de « mécanisme national de prévention » (« MNP ») par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture.

[11] UNHCR, « UNHCR's engagement with national human rights institutions », *op.cit.*, p. 3.

avec les INDH. En France, la CNCDH est la seule institution indépendante accréditée par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), classée en statut A – soit le niveau le plus élevé de conformité aux Principes de Paris. Conscient que ces institutions « occupent une position unique »[12] pour influencer la législation et les pratiques sur le terrain, le HCR ouvre la voie, de façon originale, à une relation plutôt descendante dans laquelle les INDH se feraient le relai des questionnements de l'organe onusien auprès des parlements nationaux. Cette dynamique coopérative semble ainsi faire écho aux constats régulièrement formulés par l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après « AGNU »), qui reconnaît de longue date le rôle joué par ces institutions dans le respect scrupuleux[13] des droits et libertés reconnus aux individus par le droit international. Si le rôle des AAI dans l'effectivité du droit international de manière générale, et dans celui de l'asile en particulier, reste méconnu[14], la présente contribution entend participer à sa mise en lumière. Ainsi, il convient, à travers une approche théorique et empirique du phénomène, d'étudier la place des AAI françaises précédemment identifiées dans la protection des normes internationales relatives à l'asile. Le recours à l'adjectif international doit ici être compris au sens large, c'est-à-dire comme désignant l'ensemble des normes (de droit dur ou de droit souple) encadrant le droit d'asile, qu'elles émanent des organes des Nations Unies, du Conseil de l'Europe ou des institutions de l'Union européenne (ci-après « UE »). Il s'agira donc, dans cette esquisse de systématisation, de questionner la manière dont les AAI assurent leur rôle de gardiennes du respect des engagements internationaux de la France, en analysant, d'une part, la dimension panoramique de leur action dans la protection internationale de l'asile (I) et, d'autre part, leur contribution à l'évolution des standards internationaux en la matière (II).

I. L'action multiniveau des autorités administratives indépendantes dans la protection internationale de l'asile

Aujourd'hui, les AAI jouent un véritable rôle dans la mise en œuvre du droit international de l'asile. Agissant tant à l'échelle du territoire national (A) qu'au niveau des OI (B), les AAI se placent en véritables « chiens de garde »[15] des normes internationales protégeant les personnes demandeurs ou bénéficiaires de l'asile.

A. Les AAI : vigies du respect du droit international de l'asile à l'échelle nationale

Afin de participer à la protection des droits et libertés garantis aux personnes concernées, les AAI contribuent à faire ruisseler la norme internationale protectrice de l'asile auprès des autorités internes compétentes (1) dans l'objectif de contribuer à son effectivité. L'analyse des pratiques mises en œuvre par ces autorités révèle que cette action

[12] UNHCR, « UNHCR's engagement with national human rights institutions », *op.cit.*, p. 2.
[13] AGNU, Institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, 4 décembre 1986, RES/41/129.
[14] E. DECAUX, « Les institutions nationales de protection des droits de l'homme, nouveaux acteurs des relations internationales », Collection Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean Monnet, Université Pierre Mendès-France, Grenoble, 3 décembre 2012, 12p., p. 2.
[15] Expression utilisée par la CEDH pour qualifier (notamment) le rôle des journalistes au sein d'une démocratie. V. en ce sens CEDH, GC, 27/03/1996, *Goodwin c. Royaume-Uni*, n°17488/90, §39.

de dissémination du droit international de l'asile est cependant loin d'être systématique, et qu'elle est en réalité intimement liée au degré de protection que la norme octroie aux individus. Dès lors, lorsque les AAI estimeront qu'une norme internationale ne permet pas d'offrir une protection suffisante aux individus bénéficiaires ou demandeurs d'asile, ces dernières encourageront, auprès des autorités nationales, leur révision ou leur retrait de l'ordonnancement juridique français (2).

1. Une contribution au ruissèlement des normes internationales protectrices de l'asile auprès des autorités nationales

« Les INDH représentent l'instrument de transformation du *corpus juris* international des droits de l'Homme en une réalité vécue au quotidien par les individus et les collectivités »[16]. Révélant ainsi leur rôle central dans le processus de translation de l'énoncé normatif vers son effectivité, le président du Comité international de coordination des INDH (ci-après « CIC ») met en lumière un des aspects majeurs de l'activité des AAI à l'échelle du territoire national : par la mise en œuvre de divers procédés, elles s'attachent à faire vivre le droit international de l'asile, notamment en ne cessant de le faire « ruisseler »[17] auprès de différents acteurs. Sans s'échapper de la métaphore, il convient donc dans un premier temps de laisser de côté la question de la destination du cours d'eau pour se concentrer davantage sur le chemin qu'il emprunte pour y parvenir...

Les autorités indépendantes ont été dotées d'une variété de prérogatives de droit souple[18] dont elles peuvent user pour faire circuler les exigences internationales en matière d'asile sur le territoire. Si certaines disparités existent, toutes disposent de la capacité d'émettre des avis et des recommandations, dont la nature peut varier selon leurs finalités et le contexte dans lequel ils sont émis[19]. En sus, certaines autorités peuvent exercer un pouvoir d'investigation[20], traiter des réclamations individuelles[21], ou encore présenter des

[16] Comité international de coordination des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme (CIC), Allocution de Monsieur D. DAHAK, Président du CIC, 58e session de la Commission des droits de l'Homme, Genève, 18 avril 2002, 117 p., p. 4.

[17] Expression utilisée par M. GUYOMAR, « Un regard européen », *Le Défenseur des droits et le juge*, Actes du colloque, 2025, 131 p., p. 58.

[18] Le Défenseur des droits, le CGLPL et la CNCDH ne disposent pas de pouvoir coercitif. Le pouvoir d'injonction du Défenseur des droits prévu par l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 a pu être considéré comme le « rare pouvoir coercitif » qu'il puisse exercer (E. MATUTANO, « Une autorité constitutionnelle indépendante : le Défenseur des droits », *Droit administratif*, Revue mensuelle du jurisclasseur, n°8-9, août-septembre 2011, étude 16, §28).

[19] Par exemple, le Défenseur des droits peut émettre des « recommandations individuelles » lorsqu'il contribue au règlement d'une situation particulière. Parmi elles, figurent les « recommandations en équité » qui permettent au Défenseur des droits d'inviter l'administration, qui a correctement appliquée la règle de droit, de corriger sa décision dès lors qu'elle a des conséquences insupportables pour l'administré. Par ailleurs, il peut émettre des « recommandations générales » lorsqu'il traite d'un sujet touchant plus largement une catégorie de personne ou d'une règle de droit.

[20] Le CGLPL dispose d'un pouvoir d'investigation en vertu de l'article 6-1 de la loi du 30 octobre 2007. Le Défenseur des droits dispose de ce même pouvoir en vertu du Chapitre III de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

[21] Dans les limites de sa compétence matérielle, le Défenseur des droits peut, selon les dispositions de l'article 5 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, traiter les réclamations individuelles dont il est saisi.

observations devant les juridictions[22]. C'est ainsi que les autorités indépendantes tentent de mettre en œuvre une véritable magistrature d'influence[23] auprès des autorités compétentes en convoquant les engagements internationaux de la France pour parvenir à l'inflexion des pratiques en matière d'asile. Opérant « un vrai travail de coordination, de rapprochement, de phasage des normes internationales et des normes de droit interne »[24], les AAI alertent les autorités nationales sur le degré de compatibilité de leurs pratiques avec les standards européens et internationaux.

Particulièrement préoccupé par la situation des demandeurs d'asile à la frontière franco-italienne, le Défenseur des droits a par exemple dénoncé[25], auprès du Gouvernement français et des autorités préfectorales concernées, la mauvaise mise en œuvre de l'obligation d'informer les personnes exilées de la possibilité d'introduire une demande d'asile à la frontière[26]. Il rappelle ainsi que les exigences européennes n'impliquent pas seulement de répondre à des demandes mais doivent s'entendre « comme une démarche proactive de la part de l'ensemble des autorités susceptibles de recevoir une demande d'asile »[27]. Si les autorités visées ne semblent pas avoir publiquement répondu aux alertes du Défenseur des droits[28], les constats similaires formulés par le CGLPL quelques mois plus tard[29] ont contraint le ministre de l'Intérieur à une « réponse détaillée »[30] : tout en regrettant « l'appréciation très critique » formulée par l'autorité indépendante, il considère que les procédures mises en œuvre par la police aux frontières « ne prévoient [bel et bien] pas l'information sur le droit de demander l'asile »[31]. *De facto*, bien que le ministre exprime une nette opposition à la thèse défendue par les AAI, cet échange de vues relatif à l'interprétation du droit européen contribue, d'une certaine manière, à le faire vivre et à diffuser une lecture plus protectrice de la norme européenne auprès de l'État.

Par ailleurs, il convient de noter que cet effort de promotion de la norme internationale de l'asile semble s'inscrire dans un mouvement plus large que la seule recherche de son effectivité. Tel que l'a souligné le Président de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH »), ce processus de « dissémination du droit »[32] réalisé par les AAI constitue un rouage essentiel de l'efficacité du système conventionnel. Il révèle que cette pratique présente un intérêt tant au regard de la prise en compte du droit international pertinent par les autorités nationales, qu'au niveau de la mise en œuvre du principe de subsidiarité, qui veut que les Hautes parties contractantes garantissent, « en

[22] Article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.
[23] J. MOUCHETTE, *La magistrature d'influence des autorités administratives indépendantes*, Thèse de doctorat, Sous la direction de P. WACHSMANN, Ed. LGDJ, Université de Strasbourg, 2019, 691 p.
[24] J-M. DELARUE et C. DE GALEMBERT, « Je n'ai qu'à défendre les droits fondamentaux, si je puis dire ! », Entretien, *Droit et société*, 2014, n°87, pp. 411-432, p. 414.
[25] Défenseur des droits, *Décision-cadre du Défenseur des droits n°2024 -061 portant recommandations en application de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011*, 23 avril 2024, 184 p.
[26] Cour de justice de l'Union européenne, 25 juin 2020, *VL c. Ministerio Fiscal*, C-36/20 PPU.
[27] *Ibidem*., p. 82.
[28] Forum réfugiés, Rapport alternatif présenté au Comité des Nations Unies contre la torture, 8e rapport périodique de la France, 82e session, avril-mai 2025, 6 p., p. 5.
[29] CGLPL, Rapport de visite : Locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes), 10 au 14 février 2025, 4e visite, novembre 2025, 46 p.
[30] Ministère de l'Intérieur, Observations du ministère de l'Intérieur - Services de la police aux frontières de Menton, Modane et Montgenèvre, 15 juin 2026, 14 p., p. 6.
[31] *Eod. loc.*
[32] M. GUYOMAR, « Un regard européen », *Le Défenseur des droits et le juge*, *op.cit*., p. 58.

premier chef »[33], les droits et libertés protégés par la Convention. De fait, en invitant explicitement le juge judiciaire « à contrôler, au titre de l'article 5 § 1 f) de la Convention, que le placement sous écrou extraditionnel [d'une personne réfugiée] est justifié à la date de sa saisine »[34], le Défenseur des droits place directement « l'autorité nationale [...] en mesure de remédier à la violation alléguée » et contribue, d'une certaine manière, à activer la compétence des juges strasbourgeois dans l'hypothèse d'une saisine.

Dès lors, nul doute que les AAI, par leur contribution active au processus de ruissèlement de la norme internationale de l'asile, participent, à leur mesure, à la fois à l'effectivité de la norme, et à celle des systèmes de droit international. En revanche, il convient de noter que cette dynamique ne se déploie pas de manière systématique par les AAI, mais semble, au contraire, uniquement réservée aux normes internationales protectrices des droits garantis aux personnes sollicitant ou bénéficiant de l'asile. Ainsi, si des normes internationales sont, à l'inverse, jugées insuffisamment protectrices du droit d'asile, les autorités administratives indépendantes encourageront activement leur révision ou leur dénonciation auprès des autorités internes (2).

2. Une action en faveur de la révision ou de la dénonciation des normes internationales insuffisamment protectrices de l'asile

Dans certains cas, à rebours des stratégies visant à faire ruisseler la norme internationale auprès des autorités nationales compétentes, les AAI tentent d'ériger des barrages à l'égard de celles qui auraient un impact négatif sur les droits fondamentaux des personnes bénéficiaires ou demandeurs d'asile. On constate alors que l'action de promouvoir la norme internationale auprès des autorités internes n'est pas systématique, mais qu'elle est en réalité uniquement réservée aux textes qui protègent effectivement les droits des individus. Autrement dit, la capacité d'une norme internationale à assurer une protection effective des bénéficiaires ou demandeurs d'asile déterminera la manière dont les autorités administratives indépendantes en assureront sa promotion.

C'est ainsi que la CNCDH et le Défenseur des droits n'ont cessé d'alerter sur les atteintes portées à la substance même du droit d'asile par les accords bilatéraux dits du Touquet et de Sangatte conclus entre la France et le Royaume-Uni. Depuis 2016, les deux autorités recommandent purement et simplement de dénoncer ces traités[35] et, « à titre transitoire, [d'utiliser] la clause humanitaire du règlement Dublin III pour [que la France prenne] sa part dans l'accueil des personnes exilées sous procédure Dublin »[36]. Auditionnés

[33] Préambule de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, 1950, 34 p., p. 6.

[34] Défenseur des droits, *Observations devant la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Versailles en application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011*, décision n°2025-032, 7 mars 2025, 10 p., p. 8.

[35] Voir CNCDH, *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, JORF n°0164, 16 juillet 2016, 37 p., pp. 16-17 ; CNCDH, *Le démantèlement du bidonville de Calais et ses suites : le cas des mineurs*, Assemblée plénière, 8 novembre 2016, 2 p., p. 2 ; CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe*, Assemblée plénière, 11 février 2021, 12 p., p. 10 ; Défenseur des droits, *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*, décembre 2018, 6 p., p. 5.

[36] CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe*, *op. cit.*, p. 27.

en mars 2026 dans le cadre d'une Commission d'enquête sur le sujet[37], la CNCDH et le Défenseur des droits ont saisi l'occasion de réitérer leurs positions à l'égard de la politique migratoire prévue par ces traités. *In fine*, les recommandations formulées dans le rapport de la Commission correspondent pour l'essentiel à celles émises par les autorités indépendantes entendues : ce rapport suggère à la fois la renégociation des accords franco-britanniques portant sur la coopération frontalière avec le Royaume-Uni mais également la suspension de l'application du règlement Dublin pour les personnes présentes sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord[38].

Cette dernière recommandation trouve par ailleurs pleinement sa source dans la position constante du Défenseur des droits et de la CNCDH sur le sujet[39], révélant ainsi la portée et la crédibilité de leurs analyses auprès des parlementaires. Dotées d'une véritable expertise dans le champ du droit international[40], les autorités indépendantes tentent ainsi de renforcer les droits des personnes demandeurs ou titulaires de l'asile, en encourageant l'évolution des relations bilatérales de la France. Bien que ces recommandations ne présagent pour l'heure pas d'évolution normative, ce rapport participe *de facto* à consolider l'ancrage institutionnel des avis émis par les deux autorités indépendantes, et ne peut que participer à mettre encore davantage en lumière leurs positions.

Ainsi, dans une démarche fondée sur l'effectivité des droits, les AAI s'attachent à promouvoir le respect de la norme internationale protectrice des individus qui sollicitent ou qui bénéficient du statut de réfugié. En sus de cette contribution au ruissèlement des droits, il convient désormais d'analyser le développement de leur action auprès des OI (B).

B. Le déploiement d'une activité plurielle auprès des organisations internationales

« Si [l']action [du Défenseur des droits] auprès des institutions et juridictions nationales est aujourd'hui bien connue et régulièrement étudiée par la doctrine, [son] action internationale […] reste sans doute un peu plus confidentielle »[41]. Souvent ignorée, la dimension internationale des AAI constitue pourtant une part significative de leur activité. Véritables leviers stratégiques, les OI constituent désormais un terrain d'action privilégié

[37] Assemblée nationale, Commission d'enquête relative aux conséquences des accords du Touquet sur l'action publique et le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes, Audition de la CNCDH, compte rendu n°6, 19 février 2026, 18 p.

[38] S. HUYGHE et E. FAUCILLON, Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux conséquences des accords du Touquet sur l'action publique et le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes, Tome I, 1er juillet 2026, 326 p., pp. 21 et 25.

[39] *Ibidem*., p. 225.

[40] Aux termes de l'article 32 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, Défenseur des droits doit contribuer « à la préparation et à la définition de la position française dans les négociations internationales dans les domaines relevant de son champ de compétence ». De la même manière, la CNCDH remplit, selon l'article 1er de la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la CNCDH, « un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire ». Enfin, le CGLPL, dont la création est directement issue d'un traité international, doit coopérer « avec les organismes internationaux compétents » (article 12 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un CGLPL).

[41] A. PALANCO, « Les tierces-interventions du Défenseur des droits devant la Cour européenne des droits de l'homme », *Europe of Rights & Liberties/Europe des Droits & Libertés*, septembre 2021/2, n° 4, pp. 251-266, p. 251.

des autorités indépendantes. Leur intervention auprès d'elles s'inscrit ainsi dans une double logique : les AAI présentent à la fois un intérêt informatif pour les OI (1), et tentent, en parallèle, de s'approprier cet espace pour renforcer la portée normative de leurs recommandations, notamment auprès de la CEDH (2).

1. Les AAI : une source d'information fiable et indépendante pour les organisations internationales en matière d'asile

Liées par une aspiration inflexible à l'effectivité des droits, les AAI et les OI entretiennent des relations de plus en plus étroites. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous nous attacherons ici à mettre en lumière les différentes phases au cours desquelles elles participent à informer les OI et les juridictions européennes en matière d'asile.

Révélateur des enjeux de terrain et du contexte national, les instruments de soft law produits par les autorités indépendantes constituent « une source fiable et impartiale d'information factuelle » [42] pour les juridictions européennes. À l'échelle de la CEDH, le travail des AAI fait, depuis de nombreuses années, l'objet d'une réception beaucoup plus large et visible que devant la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »). De façon générale, la Cour s'est assez tôt, et de manière spontanée, référée aux avis émis par les AAI afin de faciliter et nourrir son interprétation du contexte de l'affaire. Ce fut notamment le cas dans l'arrêt *Popov contre France*[43] dans laquelle les juges se sont intéressés aux travaux de la Commission nationale de la déontologie et de la sécurité et de la Défenseure des enfants[44] au sujet du placement en rétention de mineurs demandeurs d'asile[45]. Ce « réflexe » singulier s'explique sans doute par la spécificité de la Cour de Strasbourg dans son appréhension de la soft law aux fins d'interprétation des dispositions de la Convention[46]. Par ailleurs, en se saisissant des possibilités offertes par le Règlement de la CEDH[47] et le Protocole sur le statut de la CJUE[48], les autorités indépendantes ont progressivement adopté une démarche plus volontariste en transmettant directement leurs observations aux juridictions européennes sur les questions soulevées par le litige. En qualité de tiers intervenant[49], elles ont ainsi souhaité éclairer les juges européens sur des

[42] A-G. ROBERT, « La circulation de la norme produite par le CGLPL dans la jurisprudence de la CEDH », *op.cit.,* p. 72.
[43] CEDH, 19/01/2012, *Popov c. France*, nos 39472/07 et 39474/07.
[44] La CNDS et le Défenseur des enfants font partie, avec le Médiateur de la République et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), des autorités indépendantes ayant été remplacées par le Défenseur des droits en 2011.
[45] CEDH, 19/01/2012, *Popov c. France*, nos 39472/07 et 39474/07, §§47-51.
[46] F. KRENC, F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK, « Le soft law et la Cour européenne des droits de l'Homme », in I. HACHEZ, *Les sources du droit revisitées. Normes internationales et constitutionnelles*, Ed. Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2012, pp. 433-489, p 434 ; J-F. FLAUSS, « L'apport de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, 2011, p. 58, note 39.
[47] Article 36§2.
[48] Article 23 al. 2.
[49] La tierce intervention permet « une personnalité ou à un organe non-partie à une procédure judiciaire de donner des informations de nature à éclairer le tribunal sur des questions de fait ou de droit (J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Ed. Bruylant, 2001, 1198 p., p. 62).

questions relatives à la réadmission de demandeurs d'asile vers un État tiers[50], sur les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile[51], la situation des demandeurs d'asile à la frontière intérieure[52], ou encore sur le placement de demandeurs d'asile mineurs non accompagnés dans un centre d'accueil pour migrants adultes[53]. On observe ainsi que dans certaines affaires, la Cour se fonde explicitement sur les observations des tierces parties intervenantes pour reconnaître, par exemple, le sentiment de « crainte [éprouvé par certains requérants demandeurs d'asile] d'être expulsés vers leur pays d'origine » [54] en raison des lacunes administratives de l'État.

Si les autorités indépendantes disposent d'une fonction informative manifeste au sein du contentieux européen, elles semblent également incarner ce même rôle en aval de la condamnation d'un État, notamment auprès du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Depuis quelques années, les autorités indépendantes semblent ne plus se satisfaire du seul constat de violation effectué par le juge mais souhaitent, au surplus, obtenir des « autorités françaises [qu'elles] prennent […] le problème à bras le corps et mettent en œuvre une politique globale, cohérente et de long terme »[55]. Comme le soulignait Françoise Tulkens, « un arrêt de la [CEDH] n'est pas une fin en soi [mais constitue uniquement] la promesse d'un changement pour l'avenir, le début d'un processus qui doit permettre aux droits et libertés d'entrer dans la voie effective »[56]. C'est ainsi que le Défenseur des droits avisait le Comité des ministres que, contrairement aux affirmations avancées dans le plan d'action du Gouvernement, des difficultés persistaient dans la « désignation d'un administrateur *ad hoc* pour des MNA [en cours de procédure de détermination de minorité] souhaitant déposer une demande d'asile »[57]. Un tel levier d'action se révèle donc particulièrement utile pour les AAI qui peuvent se positionner sur les mesures individuelles et/ou collectives que l'État souhaite mettre en œuvre pour faire cesser la violation.

Enfin, en dehors de toute dynamique contentieuse, les autorités indépendantes participent également à informer les organes de contrôle non-judiciaires mis en place à l'échelle de l'ONU. Le processus s'avère, pour l'essentiel, similaire à celui précédemment décrit : du fait des garanties d'indépendance dont elles disposent, les AAI bénéficient d'un haut degré de crédibilité et participent ainsi à informer les organes onusiens[58] de l'état de

[50] Défenseur des droits, Tierce intervention devant la CEDH dans l'affaire *XX et YY. c. France,* décision n°2017-59, 9 février 2017, 4 p.

[51] Défenseur des droits, Tierce intervention devant la CEDH dans l'affaire *N.H. c. France* (requête n°28820/13), MSP-2014-087, 19 juin 2014, 11 p. ; Défenseur des droits, Tierce intervention devant la CEDH dans l'affaire *A.N. c. France* (requête n°27666/22) et *R.Z. c. France* (requête n°3191/22), décision n°2023-015, 31 janvier 2023, 9 p.

[52] Défenseur des droits, Observations devant la CJUE dans l'affaire préjudicielle C-143/22, *ADDE e.a.*, décision n°2022-147, 30 juin 2022, 21 p.

[53] Défenseur des droits, Tierce intervention devant la CEDH dans l'affaire *Darboe et Camara c. Italie* (requête 5797/17), décision n°2017-205, 28 juin 2017, 13 p.

[54] CEDH, 02/07/2020, N.*H. et autres c. France*, nos 28820/13 et autres, §172.

[55] CGLPL, « Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale », Rapport, 2018, 52 p., p. 5.

[56] F. TULKENS, « L'exécution et les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme. Le rôle du juge judiciaire », *Cour européenne des droits de l'homme, Dialogue des juges*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2006, pp. 9-18, p. 12.

[57] Défenseur des droits, Communication relative à l'affaire *Khan c. France* (n°12267/16), 3 octobre 2024, 30 p., p. 9, §36.

[58] Dans le domaine de l'asile, les AAI sont particulièrement actives auprès du Comité des droits de l'Homme, du Comité des droits de l'enfant, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, du Comité des

mise en œuvre des conventions internationales. C'est ainsi qu'en matière d'asile, les AAI formulent diverses observations aux Comités onusiens et alertent, par exemple, sur la saturation du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile[59], sur les lacunes dans l'enregistrement des demandes d'asile à la frontière[60], ou encore sur la complexification croissante du droit d'asile[61].

À la lumière de ce qui précède, les AAI contribuent donc de manière inéluctable à la bonne information des OI sur la réalité du contexte national dans le domaine de l'asile. L'ancien président de la CEDH, Robert Spano, reconnaissait d'ailleurs la valeur du travail fourni par les AAI sur ce point lorsqu'il déclarait que « toutes [leurs] contributions sont lues avec intérêt et attention et que, selon l'affaire, elles peuvent jouer un rôle très utile dans [la] prise de décision »[62]. Cependant, en sus de constituer un intérêt purement informatif pour les OI, les AAI tentent de s'approprier l'espace qui leur est offert par la CEDH pour renforcer la portée normative de leurs propres recommandations.

2. Un espace de renforcement normatif : l'exemple de la Cour européenne des droits de l'Homme

Depuis plusieurs années, les autorités indépendantes semblent avoir perçu que le « contentieux juridique [européen] constitue un levier utile »[63] pour garantir l'effectivité des droits accordés aux individus. Utile, car il incarne en réalité un espace au sein duquel les AAI tentent de convaincre le juge d'aller dans le sens leurs recommandations. C'est ainsi que la jurisprudence de la CEDH constitue un terrain propice à l'évolution de la portée normative des actes élaborés par les autorités indépendantes, en leur permettant de basculer d'un état de soft law vers un état de hard law. Ce phénomène s'observe par exemple au sujet du placement en centre de rétention administrative (ci-après « CRA ») des enfants migrants (parfois demandeurs, déboutés ou titulaires de l'asile)[64].

Dès 2005, le Défenseur des enfants alertait sur la multiplication des « placements d'enfants dans [ces] centres, [alors même que cette pratique] apparait tout à fait contraire au respect de la [CIDE] »[65]. S'emparant des affaires portées devant la CEDH sur le sujet, les AAI ont ainsi pu faire circuler leurs recommandations auprès des juges européens afin

droits économiques sociaux et culturels, du Comité contre la torture, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, ou encore du Comité des droits des personnes handicapées.

[59] CNCDH, Contribution à l'examen du 5e rapport périodique de la France par le Comité des droits de l'Homme, 2015, 9 p., p. 3.

[60] CGLPL, Précisions sur deux sujets compris la liste de points établie avant la soumission du 6e rapport périodique de la France, 2024, 4 p., p. 4 ; CGLPL, Contribution à l'examen de la France par le CAT, 82e session, 2025, 19 p., p. 3.

[61] CNCDH, Contribution en vue de l'examen de la France par le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale - 108e session, octobre 2022, 22 p., p. 11.

[62] ENNHRI, Third Party Interventions Before the European Court of Human Rights, octobre 2020, 36 p., p. 3.

[63] Assemblée nationale, Commission d'enquête relative aux conséquences des accords du Touquet sur l'action publique et le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes, Audition de la CNCDH, *op.cit.,* p. 11.

[64] Voir par exemple, CEDH, 19/01/2012, *Popov c. France*, nos 39472/07 et 39474/07, §§9-10 et §§26-27 ; CEDH, 12/07/2016, *A.B. et autres c. France*, n°11593/12, §§8-10 ; CEDH, 12/07/2016, *R.M. et autres c. France*, n°33201/11, §§14-17 ; CEDH, 04/05/2023, *A.M. c. France*, n°7534/20, §3.

[65] Défenseur des enfants, Rapport annuel d'activité, 2005, 236 p., p. 183.

qu'ils statuent dans le sens d'une inconventionnalité de principe des mesures de placement d'enfants dans les CRA. Conscient que la position de la CEDH ne tend pas (encore) vers une prohibition absolue de la rétention des mineurs[66], les AAI ont maintes fois souligné au cours de leurs observations que les conditions requises pour satisfaire aux exigences de la Convention ne seraient jamais satisfaites par la France au regard des conditions actuelles de rétention[67]. Ainsi, après avoir « recommandé pendant une dizaine d'années de supprimer la rétention administrative des enfants ; et, après onze condamnations par la [CEDH], la loi du 26 janvier 2024 a enfin interdit cette pratique »[68] en allant même plus loin que l'approche retenue par la CEDH et prohibant de manière systématique le placement en rétention des mineurs étrangers de dix-huit ans[69]. Bien que les instruments de soft law déployés par les autorités indépendantes ne changent pas intrinsèquement de texture[70] en pareil cas (puisqu'ils conservent toujours leur nature souple), cet alignement contraint de la législation sur leurs préconisations (par l'entremise du juge européen) semble *a minima* étayer l'approche défendue par Michal Bobek, avocat général de la CJUE, selon laquelle le « droit souple d'aujourd'hui deviendra le droit dur de demain »[71].

On constate ainsi que la « finalité [de leurs] interventions dépasse la simple résolution du litige en l'espèce »[72], et vise plus largement à faire converger la solution retenue par le juge européen avec leurs propres recommandations. Cette stratégie contribue par ailleurs à exporter la problématique à l'échelle internationale et à favoriser un changement d'interlocuteur : les défaillances ne sont plus uniquement pointées du doigt par les AAI, mais elles font désormais l'objet d'une attention renforcée de la part des OI (notamment du Comité des ministres du Conseil de l'Europe). Ainsi, cette action internationalisée des AAI semble concourir au renforcement de la légitimité de leurs positions et représenter un moyen de pression supplémentaire pour contraindre les administrations compétentes à s'aligner sur leurs recommandations.

Si ces autorités se saisissent de l'espace international pour renforcer la portée normative de leurs recommandations, il semblerait qu'en parallèle, elles tentent également de faire évoluer le droit international en matière d'asile (II).

II. La contribution des autorités administratives indépendantes à l'évolution des standards internationaux relatifs à l'asile

[66] La CEDH tient compte du critère de l'âge, des conditions d'accueil et de la durée du placement. Voir par exemple CEDH, 31/03/2022, *N.B. et autres c. France*, n°49775/20, §46.

[67] Défenseur des droits, Tierce intervention devant la CEDH dans l'affaire *A.C. et M.C. c. France* (requête n°4289/21), décision n° 2022-002, 7 janvier 2022, 11 p., p. 7.

[68] Assemblée nationale, Commission d'enquête relative aux conséquences des accords du Touquet sur l'action publique et le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes, Audition de la CNCDH, *op.cit.,* p. 11.

[69] Article 741-5 du CESEDA.

[70] Réflexion sur la texture normative notamment développée par C. THIBIERGE dans C. THIBIERGE, *La densification normative : découverte d'un processus*, Paris, Ed. Mare & Martin, 2013, 1204 p. ; C. THIBIERGE, « Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2003, n°4, pp. 599-628.

[71] M. BOBEK, Conclusions présentées à l'occasion de l'affaire CJUE, *Royaume de Belgique c. Commission européenne*, 12 décembre 2017, C-16/16 P, §95.

[72] A. PALANCO, « Les tierces-interventions du Défenseur des droits devant la Cour européenne des droits de l'homme », *op.cit.,* p. 262.

Dès 2000, le Conseil d'État soulignait que « l'action internationale des autorités administratives indépendantes pourrait se rapprocher davantage d'une participation à la formation du droit international »[73]. En matière d'asile, les AAI paraissent appréhender leur participation à cette démarche selon une double logique : ces dernières interviennent aussi bien en faveur de l'harmonisation des normes internationales de l'asile (A) que dans leurs sphères de fabrication (B).

A. Une contribution à l'harmonisation des standards juridiques internationaux

L'harmonisation du droit, concept foisonnant au sein de la doctrine, désigne de manière bien spécifique le processus qui conduit « les normes juridiques à un "degré d'accord" optimal »[74]. Bien qu'elles ne soient pas directement conviées dans cette entreprise de rapprochement des droits[75], les AAI semblent tout de même emprunter une voie parallèle à celles des acteurs institutionnels compétents : elles participent, d'une part, à la construction d'une coopération européenne aux fins d'harmonisation du droit régional pertinent (1), et s'engagent, d'autre part, dans une entreprise d'harmonisation de la protection entre les ordres juridiques internationaux eux-mêmes (2).

1. Une approche en réseau : un soutien vers une harmonisation des standards européens de l'asile

« Les INDH collaborent entre elles aux niveaux régional et international. Ce type de collaboration revêt une importance particulière pour la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile »[76]. Louant les bénéfices d'une approche transnationale collective dans la protection des personnes relevant de son mandat, le HCR met en lumière un versant peu connu de l'activité des AAI. Principalement visible à l'échelle régionale[77], ces autorités s'investissent depuis le début des années 2000 dans différents réseaux d'institutions indépendantes[78], offrant de véritables espaces de réflexion destinés à la fabrication et à la diffusion d'une voix commune[79]. Apparaît ainsi le caractère dual de leur contribution à l'harmonisation du droit sur le continent européen : leurs échanges formalisés permettent à la fois de dégager une approche européenne commune sur la protection des personnes

[73] Conseil d'État, *La norme internationale en droit français*, *op.cit.* p. 17.
[74] B. ALIOUAT, « L'harmonisation juridique est-elle un obstacle ou une opportunité stratégique ? », in A. MASSON (dir.), *Les stratégies juridiques des entreprises*, Ed. Larcier, Bruxelles-Luxembourg, pp. 507-530, p. 507.
[75] A. WEYEMBERGH, « Introduction », *Revue internationale de droit pénal,* 2006, 77(1), pp. 185-192, p. 185.
[76] UNHCR, « UNHCR's engagement with national human rights institutions », *op.cit.*, p. 64.
[77] Au-delà des réseaux régionaux, certains groupements internationaux ont également été créés : la CNCDH fait partie de la GANHRI, le Défenseur des droits est par exemple membre de l'Association of Mediterranean Ombudsmen (qui regroupent les institutions indépendantes des pays du bassin méditerranéen) ou encore de l'Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie (AOMF) dont les membres sont des structures de médiation de l'espace francophone.
[78] Le Défenseur des droits est par exemple membre du Réseau européen des Défenseurs des enfants (ENOC), du Réseau européen des organismes de lutte contre les discriminations (EQUINET), de l'Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN) et du Réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte (NEIWA). Par ailleurs, la CNCDH est fondateur et membre du réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme.
[79] ENNHRI, Strategic Plan 2026-2030, avril 2026, 26p., p. 10.

demandeurs ou titulaires de l'asile mais également de veiller, en parallèle des institutions internationales, à l'application harmonisée des standards pertinents sur le continent. C'est ainsi qu'au nom des quarante-et-une INDH qui le composent, le Réseau européen des Institutions nationales des Droits de l'Homme (ci-après « REINDH ») a, par exemple, recommandé aux États européens de fournir systématiquement des informations sur « la manière de déposer une demande d'asile »[80]. La nature collective de ces préconisations renforce *de facto* leur légitimité et leur crédibilité et contribuent, certainement de manière indirecte, à implanter une vision commune sur ce que doit -ou pourrait- être le droit européen de l'asile.

Marqueur fort de cette contribution à l'harmonisation du droit européen, « leur voix forte et unie au niveau régional »[81] pourrait également avoir un impact concret sur l'appréhension des normes relatives à l'asile par les juridictions européennes. En prônant une approche collective et harmonisée des droits, le REINDH est susceptible de constituer un appui précieux dans l'identification d'un consensus européen par la CEDH. Constituant un « outil méthodologique d'harmonisation des normes en matière de droits de l'homme »[82] pour la Cour, sa détermination par le juge entraîne des conséquences clairement établies : « lorsque la [CEDH] constate qu'il existe effectivement un tel consensus (ou du moins une tendance claire dans ce sens), la marge d'appréciation des États est généralement réduite »[83]. Ainsi, cette dynamique de réseau semble participer de l'évolution – non pas directement de la norme – mais, *a minima*, de son interprétation. Et cet objectif est clairement affiché par le REINDH qui, dans un guide consacré à la tierce intervention, indique que :

> « Les interventions collectives [...] devant la [CEDH] sont particulièrement pertinentes car elles [...] peuvent fournir un aperçu comparatif des pratiques nationales dans les États membres du Conseil de l'Europe. Une telle vue d'ensemble est particulièrement pertinente dans les cas où la CEDH cherche à déterminer s'il existe un consensus émergent entre les États membres sur des points de droit »[84].

Ainsi, ces groupements formalisés d'institutions indépendantes se révèlent être de précieux auxiliaires pour la Cour de Strasbourg. Comme le révélait l'ancien président de la CEDH Linos-Alexandre Sicilianos, ces réseaux sont effectivement susceptibles de participer à l'identification d'un constat « lourd de sens [qui] peut avoir des répercussions décisives sur l'issue de l'affaire »[85]. Bien que cette dynamique n'ait encore été observée dans le domaine spécifique de l'asile, il semblerait que les interventions collectives des réseaux devant la CEDH puissent constituer un espace d'intérêt pour l'harmonisation des normes européennes en la matière.

Cependant, l'engagement des AAI dans le processus d'harmonisation du droit international procède en réalité d'une double approche : en sus de leur action collective, les

[80] ENNHRI, « Migrants' access to information on their rights », Recommandations to bridge theory and practice, 2019, 8 p., p. 5.
[81] ENNHRI, Annual report, 2015, 36 p., p. 3.
[82] L.-A. SICILIANOS, « Propos introductifs », *La Convention européenne des droits de l'homme a 70 ans : dates marquantes et grandes avancées*, Strasbourg, 18 septembre 2020, 10 p., p. 7.
[83] *Eod. loc.*
[84] ENNHRI, Third Party Interventions Before the European Court of Human Rights, *op.cit.*, p. 14.
[85] L.-A. SICILIANOS, « Propos introductifs », *op.cit.*, p. 7.

AAI tentent également d'œuvrer en faveur de l'harmonisation des ordres juridiques internationaux en matière d'asile (2).

2. Une participation à l'harmonisation des ordres juridiques internationaux en matière d'asile

Évoluant dans l'ensemble des espaces juridiques (national, régional, mondial) et composant avec une pluralité d'acteurs aux conceptions juridiques parfois singulières, les AAI se font les témoins attentifs des « rencontres, passages et frictions » [86] qui perdurent ou se résolvent entre eux. Plus que de simples observateurs, elles participent en réalité à ce que Mireille Delmas-Marty qualifiait de « coordination, par entrecroisements horizontaux », un concept bien différent de celui « d'harmonisation » *stricto sensu*. Si le second sous-entend, selon la conception qu'elle défend, « une relation de type vertical, impliquant une hiérarchie entre le haut (le niveau international, régional ou mondial) et le bas (le niveau national) », le premier désigne davantage une dynamique de synchronisation des espaces juridiques entre eux. Cela étant posé, les AAI participeraient donc d'un double mouvement de phasage : elles seraient à la fois impliquées dans le mouvement d' « harmonisation » vertical du droit (logique observée dans la première partie de cette contribution) mais également dans celui de coordination horizontale des espaces juridiques. L'observation attentive de leur action à l'échelle internationale, qui se manifeste principalement par les observations qu'elles transmettent aux OI, semble ainsi révéler une certaine contribution à ce processus de phasage des ordres juridiques.

Pour exister, cette synchronisation des ordres juridiques doit nécessairement s'accompagner (voire être précédée) d'une logique de « décloisonnement » : bien qu'elles ne soient pas les seules actrices de cette dynamique, les AAI participent malgré tout à lever « la clôture des systèmes de droit »[87]. Dans certaines circonstances, l'AAI procède donc à la circulation d'un droit « étranger » dans un but purement informatif et contextuel. Plus concrètement, dans ses observations au Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, la CNCDH se référait par exemple à l'interprétation retenue par la CEDH pour rappeler que « les demandeurs d'asile sont "un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale" »[88]. Dans d'autres cas, probablement moins neutres du point de vue de leurs ambitions, les autorités indépendantes encouragent directement les OI à un alignement de leur interprétation sur la norme internationale la plus protectrice. Tel est par exemple le cas à propos de l'enfermement des enfants migrants[89], où les AAI tentent de convaincre les juges de la CEDH de se conformer à l'analyse retenue par le Comité des droits de l'enfant qui considère que « chaque enfant a, en tout temps, un droit fondamental à la liberté et le

[86] S. GUTWIRTH et I. STENGERS, « Théorie du droit Le droit à l'épreuve de la résurgence des commons », *Revue juridique de l'environnement,* 2016, 41(2), pp. 306-343, p. 323.

[87] M. DELMAS-MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », *Recueil Dalloz,* 2006, n°14, pp. 951-957, p. 951.

[88] CNCDH, Contribution à l'élaboration de la liste de questions en prévision de l'examen du 4e rapport périodique de la France. À l'attention du Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, 27 janvier 2015, 170 p., p. 139.

[89] Voir par exemple, CEDH, 19/01/2012, *Popov c. France*, nos 39472/07 et 39474/07, §§9-10 et §§26-27 ; CEDH, 12/07/2016, *A.B. et autres c. France*, n°11593/12, §§8-10 ; CEDH, 12/07/2016, *R.M. et autres c. France*, n°33201/11, §§14-17 ; CEDH, 04/05/2023, *A.M. c. France*, n°7534/20, §3.

droit de ne pas être placé en détention pour des motifs liés à l'immigration »[90]. Tandis que le Défenseur des droits concède que « la Convention comme la CIDE ne se contredisent pas mais tendent au contraire vers un [...] objectif commun [de] protection des mineurs »[91], il incite néanmoins la CEDH, au moyen d'un raisonnement particulièrement rigoureux, à « aligner sa jurisprudence »[92] sur la position plus protectrice du Comité. Si la Cour mentionne, dans certaines affaires, la position du Défenseur des droits selon laquelle il « se dit favorable à une condamnation de principe de la rétention administrative des enfants mineurs au regard de la [CIDE] »[93], elle n'a pour autant jamais répondu à cet argument sur le fond. Bien que le maintien de sa position sur ce point n'en soit pas moins une réponse implicite...

Les autorités indépendantes s'engagent ainsi, selon des modalités et stratégies diverses, dans un processus d'harmonisation des droits dont les effets peuvent se déployer tant au sein d'un même système qu'entre différents espaces juridiques. Néanmoins, véritables « forces de proposition à l'échelon international »[94], les AAI ne sauraient se limiter à cette seule fonction harmonisatrice et pourraient, dans un avenir plus ou moins proche, renforcer leur contribution à la création de la norme internationale en matière d'asile (B).

B. La contribution des AAI à la création de nouveaux standards internationaux en matière d'asile

Si certains considèrent que « l'élaboration des normes internationales [...] reste l'apanage du seul sujet originaire »[95], une partie de la doctrine contemporaine cherche aujourd'hui à relativiser cette approche. Quelques travaux marquent une certaine distanciation avec l'idée que seul l'État aurait le pouvoir de « faire et défaire le droit international »[96] : ils révèlent d'une part que « la participation à la création du droit n'est pas consubstantielle à la notion de sujet »[97] et, d'autre part, que les « personnes de droit interne [prennent] une part de plus en plus importante aux travaux des conférences internationales »[98]. Si la participation de ces acteurs non étatiques à la création de la norme internationale revêt certainement un caractère médiat et « s'analyse plutôt en pouvoir

[90] Observation générale conjointe n°4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017, 18 p., p. 3.

[91] Défenseur des droits, Tierce intervention dans l'affaire *M.D. c. France* (requête n°57035/18), décision n°2019-074, 22 mars 2019, 11 p., p 7.

[92] *Ibidem*., p. 8.

[93] CEDH, 04/05/2023, *A.C. et M.C. c. France*, n°4289/21, §36.

[94] J. MOUCHETTE, *La magistrature d'influence des autorités administratives indépendantes*, *op.cit*., p. 543, §756.

[95] T. MARGUERITTE et R. PROUVERE, « Le droit international et la doctrine saisis par le fait : la diversification des sujets du droit international sous l'effet de la pratique », *Revue québécoise de droit international*, 2016, H-S 1, pp. 159-189, p. 173.

[96] *Eod. loc.*

[97] M. COSNARD, « Le sujet en droit international », SFDI Colloque du Mans, *Le sujet en droit international*, Paris, Pedone, 2005, pp. 13-54, p. 52 (voir aussi T. MARGUERITTE et R. PROUVEZE, « Le droit international et la doctrine saisis par le fait : la diversification des sujets du droit international sous l'effet de la pratique », *op.cit.,* p. 173).

[98] M. COSNARD, « Le sujet en droit international », *op.cit*., p. 52.

d'influence qu'en [un] pouvoir juridique »[99], il n'en demeure pas moins que le droit international ne les tient pas totalement à l'écart de ce processus.

Encadrant les attributions et le fonctionnement de la CNCDH, les Principes de Paris adoptés par l'AGNU en 1993, semblent, en ce sens, ménager une double ouverture à la participation des INDH dans l'élaboration de la norme internationale. D'une part, l'article 1er prévoit que les INDH doivent pouvoir fournir « à titre consultatif au gouvernement [...] des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la [...] protection des droits de l'Homme ». La traduction de cette disposition en droit français permet ainsi à la CNCDH « d'appeler l'attention des pouvoirs publics [...] en ce qui concerne [...] les enjeux des négociations internationales en cours relatives aux droits de l'homme »[100]. Bien que sa participation à l'élaboration de la norme internationale reste ici indirecte, et *in fine*, dépendante de la volonté de l'État, l'INDH bénéficie tout de même d'un espace lui permettant d'exercer une influence sur le sens des négociations en cours et, par extension, sur la substance même de la norme. La CNCDH n'a semble-t-il pas encore été directement associée à la définition de la position internationale de la France au sujet d'une norme qui porterait ou aurait des effets sur le droit d'asile. Cette dynamique a cependant déjà été observée au moment de l'élaboration du projet de Déclaration de la Conférence de Bruxelles[101], et rien n'empêche qu'elle soit, à l'avenir, mise en œuvre par l'INDH dans le champ de l'asile.

D'autre part, les Principes de Paris semblent prévoir une voie additionnelle, peut-être plus directe, à la participation des INDH dans l'élaboration de la norme internationale. Ils prévoient en effet qu'elles doivent « coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et tout autre organisme des Nations Unies »[102]. Cette coopération se traduit de diverses manières et peut, par exemple, désigner les cas où les INDH décident de manière spontanée de contribuer aux procédures conduites par les organes conventionnels et ceux créés en vertu de la Charte des Nations Unies (activité observée en première partie de cette contribution). Cependant, il apparaît que cette collaboration ne relève pas uniquement d'une relation allant du bas – l'AAI – vers le haut – l'ONU mais suppose, de surcroit, un rapport descendant. En effet, dans certains cas, la sollicitation provient directement du « haut », notamment lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après « AGNU ») appelle les INDH à participer aux négociations intergouvernementales sur un traité et à contribuer à ses travaux préparatoires. C'est ainsi que, dans le cadre des négociations du Pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières, l'AGNU engageait les institutions « à s'inscrire auprès du Secrétariat pour participer à la conférence intergouvernementale et à ses travaux préparatoires »[103]. À cet égard, si l'implication des INDH dans la création de la norme ne revêt pas un caractère pleinement immédiat, l'AGNU marque *a minima* son intérêt pour « leurs vues »[104], voire leur reconnait une véritable qualité d'acteur dans le processus. D'autant qu'il convient de relever que, dans le

[99] *Eod. loc.*

[100] Article 2 du décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

[101] CNCDH, *Avis sur la Conférence de Bruxelles relative à la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'Homme et à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Ass. plen., 19 mars 2015, 16p.

[102] Principes de Paris, « Compétences et attributions », 3f), 20 décembre 1993.

[103] AGNU, Modalités des négociations intergouvernementales sur le pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières, Résolution, 6 avril 2017, A/RES/71/280, 7 p., p. 3.

[104] *Ibidem*, p. 3.

cadre de ce Pacte, l'implication des INDH semble dépasser leur seule participation aux négociations intergouvernementales pour s'étendre en réalité aux modalités de mise en œuvre dudit texte ; lequel prévoit explicitement une coopération et un partenariat avec ces institutions[105].

Ces exemples, déjà nombreux, peuvent être multipliés encore davantage si l'on envisage de s'intéresser à la contribution des AAI à la formation du droit européen. Sans prétendre à l'exhaustivité, une illustration s'impose. Sous la bannière du REINDH, la CNCDH a, aux côtés de ses homologues, répondu à une consultation relative à un projet de « Guide pratique relatif aux alternatives à la détention en matière d'immigration ». Le Réseau européen suggérait ainsi au Groupe de rédaction sur les droits de l'homme et la migration du Conseil de l'Europe « que le projet de texte [tienne compte de] l'importance de recourir à des alternatives à la détention également à l'égard des demandeurs d'asile »[106]. Adopté en juin 2019 par le Comité directeur pour les droits de l'homme, ledit Guide abonde pleinement en ce sens : il indique en effet que « la nécessité d'examiner les alternatives à la rétention est tout particulièrement importante dans le cas des personnes en situation de vulnérabilité »[107] telles que les demandeurs d'asile. Ainsi, bien que cette participation à la formation du droit international ait un caractère indirect, accessoire, médiat ou secondaire selon les conceptions, elle ne doit cependant pas être négligée tant dans sa matérialité que dans ses retombées.

Nul doute que ce rôle prend aujourd'hui des dimensions qu'il n'avait pas hier, et qu'il demeure promis à une extension de son périmètre. Permettons-nous donc, par un détour métaphorique, de supposer qu'à l'image du superviseur au cinéma, l'AAI « ne se content[era] pas longtemps de [ce] rôle. [Elle voudra] intervenir dans la production artistique et bientôt son nom [apparaîtra] à côté de celui du metteur en scène »[108]... Ce constat semble ainsi rejoindre celui formulé par ceux qui prédisent « sereinement [...] que la capacité des particuliers va continuer de s'accroître »[109] sur le plan normatif, laissant ainsi entrevoir une évolution croissante de la place de l'AAI dans la fabrication des standards internationaux de l'asile. Cette voie, certes, moins intuitive, semble pourtant celle vers laquelle nous sommes invités à porter notre regard. Pour s'en convaincre, gardons à l'esprit que les récents travaux de l'AGNU semblent eux même poursuivre cette ambition lorsqu'ils invitent formellement « tous les mécanismes, processus et organismes pertinents de l'Organisation des Nations Unies, à permettre aux [INDH] de participer et de contribuer, de façon effective et ininterrompue grâce à des modalités appropriées d'accréditation et de participation, aux travaux de ces mécanismes, processus et organes »[110].

---

[105] AGNU, Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Résolution, 19 décembre 2018, A/RES/73/195, 41 p., pp. 6-7, 10-11, 23-24, 28, 30 et 39.

[106] ENNHRI, Contribution du groupe de travail de l'ENNHRI sur l'asile et la migration au groupe de rédaction du Conseil de l'Europe sur les migrations et les droits humains (CDDH-MIG), Consultation sur le projet de « Guide pratique sur les alternatives à la détention des personnes migrantes, 2019, 5 p., p. 3.

[107] Conseil de l'Europe, Alternative à la rétention dans le contexte des migrations : favoriser l'efficacité en termes de résultats, Adopté lors de la 91e réunion du CDDH, 18-21 juin 2019, 52 p., p. 16.

[108] Le Cri de Paris, 20 janvier 1929, Paris, n°1660, 16 p., p. 11.

[109] T. MARGUERITTE et R. PROUVEZE, « Le droit international et la doctrine saisis par le fait : la diversification des sujets du droit international sous l'effet de la pratique », *op.cit.,* p. 173.

[110] AGNU, Institutions nationales de défense des droits humains, 18 décembre 2025, A/RES/80/214, 10 p., p. 8.