

Vœux à la Cour nationale du droit d'asile

Mercredi 20 janvier 2010

Intervention de Martine Denis-Linton

Présidente de la Cour nationale du droit d'asile

Monsieur le vice président,

Monsieur le Représentant en France du Haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés,

Mesdames et messieurs les présidents de section,

Monsieur le président du Conseil d'administration de l'OFPRA et monsieur le directeur général de l'OFPRA,

Mesdames et messieurs les représentants des barreaux et des associations,

Mesdames et messieurs,

Je vous remercie, monsieur le président, de votre présence ce matin qui témoigne une nouvelle fois de l'intérêt que vous attachez au devenir de la CNDA.

Je remercie tous ceux qui ont répondu nombreux à notre invitation.

L'année 2009 aura été pour la Cour nationale du droit d'asile l'année du changement en matière de gestion et d'organisation.

1. D'abord, elle a rejoint l'espace commun au Conseil d'Etat, aux CAA et au TA après s'être émancipée de la tutelle de l'OFPRA. Rapatriée dans le giron de la grande famille des juridictions administratives, la cour n'en a pas moins conservé son identité propre et ses spécificités.

Le transfert de la gestion administrative et financière de la CNDA au Conseil d'Etat fut d'abord un chantier, aucun domaine

n'échappant aux grues et aux pelles. Mais ce chantier – j'en suis convaincue – est celui d'un investissement tout à fait prometteur pour l'avenir. L'occasion m'est aujourd'hui donnée de remercier chaleureusement le secrétariat général du conseil d'Etat pour la disponibilité attentive dont il a fait preuve envers la cour en dépit de la lourde charge que représentait pour lui cette prise de gestion. Mais je voudrais aussi associer à ces remerciements les directions qui se sont mobilisées pour nous : la direction des ressources humaines en particulier, et en son sein plus spécifiquement le département de la gestion des personnel et celui des politiques sociales, la direction de la prospective et des finances, la direction des systèmes d'information, la direction de la communication et la direction des affaires immobilières.

Ce chantier ne fut, certes, pas sans aléa dont le premier et sans doute le plus difficile fut le changement de système informatique. Comme souvent en matière informatique, ce qui ne devait être qu'une simple opération technique s'est révélé bien plus déstabilisant qu'initialement envisagée.

D'une part, la nécessité d'une profonde adaptation de cet outil conçu pour le contentieux administratif de droit commun, afin de prendre en compte les particularités du contentieux de l'asile, est très vite apparue et ces ajustements ne sont malheureusement, à ce jour, que partiellement réalisés.

Mais, surtout, la mise en place de *Skipper*, inventé et conçu exclusivement pour un travail de greffe, a été le révélateur des insuffisances et des approximations matérielles de l'ensemble des procédures suivies au sein de la Cour en matière d'enregistrement des recours, des mémoires et des pièces. Les agents du greffe central et ceux des greffes de division ont ainsi été confrontés à la nécessité de devoir, dans le même temps, faire l'apprentissage technique du nouvel instrument et renouveler leurs usages et habitudes de travail. Mais - je tiens à le souligner- nous y avons gagné une sécurité juridique accrue de nos procédures. Qu'ils soient particulièrement remerciés ici du défi qu'ils ont ainsi relevé.

Côté informatique, toujours, la CNDA a vainement tenté, pendant plusieurs mois, de récupérer le site internet existant à l'OFPRA. Pour des raisons d'ordre technique toutes nos tentatives ont échoué. Mais, j'ai le plaisir de vous annoncer que le nouveau site de la Cour nationale du droit d'asile, créé de toutes pièces, verra enfin le jour pour la saint Valentin le 14 février prochain.

La Cour s'est également dotée d'un réseau Intranet qui a vocation à rejoindre prochainement le nouvel Intranet de la juridiction administrative.

Si ce fut également un chantier, la refonte des outils de gestion des ressources humaines et du dialogue social, impliquée par le changement de statut de la Cour, a abouti –à des résultats dont nous pouvons collectivement que nous féliciter.

Le service des ressources humaines de la CNDA a préparé puis mis en application les nombreuses mesures décidées par le Conseil d'Etat relatives notamment au régime indemnitaire des agents et à la prime de fonctions et de résultats. Je tiens, en particulier, à saluer l'effort budgétaire significatif consenti par le Conseil d'Etat en faveur d'une harmonisation échelonnée des niveaux de primes des personnels titulaires de la cour sur ceux des personnels exerçant les mêmes fonctions au Conseil d'Etat.

Enfin, j'évoque d'un mot le travail entrepris pour mieux connaître tous les métiers exercés à la cour. Ces travaux qui sont en voie d'achèvement ont permis d'identifier les tâches confiées à chacun des 230 agents de cette maison. Ces métiers seront bientôt inscrits dans le Répertoire des métiers du Conseil d'Etat qui deviendra alors le Répertoire des métiers du Conseil d'Etat et de la CNDA et qui sert à valoriser les compétences de chaque agent en facilitant la mobilité et la construction de parcours professionnels

Tous les personnels se sont fortement mobilisés pour accompagner, au-delà de leur travail quotidien, les transformations profondes de la cour. Je tiens à remercier chaleureusement ceux qui appartiennent aux services juridictionnels et aux services d'aide à la décision mais aussi ceux qui, dans l'ombre, offrent à chacun les moyens d'accomplir ses missions en gérant les

ressources humaines, la logistique, les finances, l'informatique ou encore la sécurité.

2. Parallèlement, l'année 2009 aura vu l'arrivée, au sein de la Cour, conformément au vœu du législateur, de dix magistrats dits permanents, c'est-à-dire de dix magistrats affectés à plein temps auprès de la Cour issus des juridictions administratives ou judiciaires. Ils représentent beaucoup plus qu'un simple renfort en nombre des présidents de formation de jugement.

Leur présence a eu des répercussions très significatives sur l'organisation de la Cour et je peux affirmer sans hésitation qu'elle constitue d'ores et déjà une pleine réussite. Les craintes qu'avaient pu susciter, au sein même de la juridiction, leur affectation au sein des divisions se sont vite dissipées. Ils ont trouvé naturellement leur place et ont immédiatement manifesté, une ardeur enthousiaste pour accompagner les transformations de la juridiction. J'observe qu'à la CNDA la mixité au quotidien des cultures professionnelles de juges appartenant à l'ordre judiciaire et à l'ordre administratif est une expérience unique et la source d'un enrichissement mutuel. Ces nouveaux magistrats contribuent, avec les trois vice-présidents et les présidents de section régulièrement présents, à donner à la cour une identité plus forte.

Je souhaite que ce mouvement profite à l'ensemble des présidents des formations de jugement dont la contribution demeure tout à fait nécessaire ainsi qu'à l'ensemble des assesseurs. Nous devons ainsi collectivement assurer l'échange de nos savoirs et favoriser une plus grande cohérence de notre jurisprudence.

Au cœur de ce dernier vœu, sur la cohérence de notre jurisprudence, se trouvent, bien entendu, le centre d'information juridique et le centre d'information géopolitique.

Côté documentation juridique, il faut que la Cour puisse désormais disposer d'une base de données performante de ses propres décisions, d'abord pour son propre usage puis pour assurer la diffusion de sa production auprès du public intéressé et notamment auprès des avocats.

Même si le Centre d'information juridique diffuse largement au sein de la cour, comme à l'extérieur nos décisions les plus significatives, l'absence d'une telle base affecte la lisibilité et la compréhension de notre jurisprudence. C'est pourquoi la mise en place dans les prochains mois de l'outil « Ariane web » constituera une étape décisive pour la juridiction.

La cour commencera dans les prochains jours à verser dans le fonds d'archives de la juridiction administrative les affaires jugées par la Commission des recours, depuis sa création, et bien évidemment celles jugées par la Cour. Cette opération prendra du temps, mais elle nous témoignera l'histoire de notre passé juridictionnel et conservera notre présent.

3. Enfin, l'année 2009 aura également été celle de généralisation de l'aide juridictionnelle. La loi du 24 juillet 2006 qui, sur ce point, est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2008, permet, en effet, de ne plus opposer leur entrée irrégulière sur le territoire français aux demandeurs d'asile pour leur refuser le bénéfice de cette aide. Il s'agit d'un progrès majeur pour les requérants. Cet élargissement du bénéfice de l'aide a eu un fort impact sur le service d'aide juridictionnelle qui a dû faire face à une demande multipliée par trois. Mais, plus encore que l'accroissement en nombre de la demande, c'est le petit nombre d'avocats acceptant d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle qui pose problème. Une rétribution jugée faible conjuguée à des désignations qui pèsent sur moins d'une centaine d'avocats explique cette désaffection.

Les services juridictionnels de la cour vont s'efforcer, de faciliter au maximum l'exercice de leur missions par les avocats désignés au titre de l'aide juridictionnelle comme ils le font déjà pour les avocats choisis et rétribués par leurs clients. En particulier, ils veilleront dans toute la mesure du possible, à regrouper plusieurs affaires par avocat, dans une même audience, de manière à limiter les sujétions qu'imposent les déplacements. J'en profite pour saluer le travail accompli par les auxiliaires de la justice que sont les avocats dans l'intérêt des demandeurs d'asile comme du bon fonctionnement de la Cour. Je forme, à cet égard, le vœu que

nous puissions continuer à optimiser des arrangements mutuels d'organisation mais je me permettrais de leur rappeler les sujétions très fortes qui pèsent sur la Cour notamment pour la confection des rôles.

4. Je n'oublie pas que notre réunion est l'occasion de tracer les grands traits de notre activité durant l'année écoulée.

Après une période de baisse continue depuis 2005, on constate une remontée significative des recours depuis l'été 2008. L'estimation prévue en début d'année d'une augmentation de 9 % a été largement dépassée. L'accroissement du nombre de recours atteint cette année 17 %. Comme toute juridiction de l'asile, la cour est confrontée à une demande massive et fluctuante qui peut connaître des phénomènes de pics conjoncturels, en fonction des situations géopolitiques régionales et qui la place dans le sillage direct de l'OFPRA puisque le taux de recours contre les décisions de l'office dépasse les 80%.

L'activité juridictionnelle de la cour a été beaucoup moins soutenue en 2009 qu'en 2008 : 21 000 décisions ont été prononcées au lieu des 25 000 de l'an passé.

Cette baisse du nombre d'affaires jugées s'explique partiellement par le taux de renvoi des affaires qui, déjà très élevé à la Cour, a été amplifié par l'élargissement du bénéfice de l'aide juridictionnelle.

En effet, d'une part, la demande d'aide juridictionnelle souvent formulée le jour même de l'audience, oblige le président à renvoyer l'affaire à une audience ultérieure pour qu'il soit statué sur cette demande, d'autre part, le pourcentage d'affaires dans lesquelles des avocats sont constitués de 75% en 2008 dépasse 82% en 2009. Bien que l'arrêté fixant à un minimum de 15 le nombre des affaires inscrites obligatoirement à l'audience a été abrogé en juin 2009, juger une moyenne de 13 affaires par audience reste parfois difficile atteindre.

La cour continue de mordre sur le stock des dossiers les plus anciens. Tous les recours antérieurs à 2006 ont été jugés et ceux

enregistrés avant 2007 le seront au plus tard en juin 2010. Le taux d'annulation des décisions de l'office reste stable avec une progression marquée de l'octroi de la protection subsidiaire par rapport à l'admission au statut de réfugié.

Compte tenu de cette chute de l'activité juridictionnelle, les délais de jugement se sont allongés. Si le délai moyen constaté a légèrement baissé (12 mois et 29 jours en 2009 pour 13 mois et 16 jours en 2008), le délai prévisible moyen qui intègre l'ancienneté des dossiers passe de 9 mois et 25 jours à 15 mois et 7 jours.

On sait qu'un objectif de réduction du délai moyen de jugement des recours à 6 mois a été assigné à la Cour à l'horizon 2011. Nous sommes très loin du compte, même si des contraintes particulières ont pesé sur la juridiction cette année. Ces résultats médiocres et préoccupants de l'année 2009 ne remettent pas en cause cette perspective. Mais le redressement significatif de l'activité juridictionnelle de la cour sera en 2010 ma préoccupation première. Nous nous y attellerons avec les présidents de section, les chefs de division, les rapporteurs et les secrétaires et avec le renfort de nouveaux rapporteurs et secrétaires d'audience.

5. L'année qui s'ouvre verra la consolidation des réformes entreprises, mais aussi la poursuite des grands défis à relever. A cet égard si la Cour nationale du droit d'asile a été la dernière à vous transmettre, monsieur le président, le premier projet de juridiction de son histoire, le programme arrêté pour la période 2010-2012, n'est pas, du moins je l'espère, le moins ambitieux.

Outre, la volonté de donner davantage corps à une vie de juridiction, l'amélioration de l'efficacité des procédures contentieuses au stade de l'instruction et de l'enrôlement des affaires est à l'ordre du jour. Elle exige de réfléchir à nos méthodes de travail dans la perspective très prometteuse d'une transmission par voie numérique à la cour des dossiers administratifs de l'OFPRA. Un travail commun est en cours avec les responsables de l'OFPRA à ce sujet.

La cour devra également engager une réflexion sur la recherche et l'utilisation des informations géopolitiques sur les pays d'origine des demandeurs d'asile pour se conformer aux nouvelles exigences européennes en terme de pertinence, de fiabilité des sources, d'exactitude des informations et de transparence.

Enfin il faudra se préparer au transfert du contentieux dit de l'asile à la frontière du tribunal administratif de Paris vers la cour, même si la loi qui le prévoit n'a pas fait l'objet d'un vote définitif.

Au-delà des objectifs et des trop nombreux chiffres cités, je veux rappeler toute l'importance de la belle mission de la cour et de ses agents : être les gardiens vigilants d'un de nos droits les plus fondamentaux, celui de l'asile.

J'exprime à chacune et chacun d'entre vous mes vœux chaleureux pour une vie personnelle et professionnelle réussie au seuil de cette nouvelle année.