

Vœux du vice-président du Conseil d'Etat

aux membres et agents de la Cour nationale du droit d'asile

**Montreuil,
Mardi 24 janvier 2017**

**Intervention de Jean-Marc Sauv ¹,
vice-président du Conseil d'Etat**

Madame la présidente de la Cour nationale du droit d'asile,
Monsieur le député,
Monsieur le secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis,
Monsieur le président du conseil d'administration de l'OFPRA,
Monsieur le directeur général des étrangers en France,
Monsieur le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration,
Monsieur le représentant du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
Messieurs les directeurs,
Mesdames et Messieurs les présidents des juridictions administratives et judiciaires,
Monsieur le président désigné de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation,
Madame et Monsieur les représentants du Conseil National des Barreaux et de la Conférence des bâtonniers,
Mesdames et Messieurs les bâtonniers et représentants des barreaux,
Mesdames et Messieurs les membres et les agents de la Cour nationale du droit d'asile,
Mesdames et Messieurs les avocats et les représentants des associations,
Mesdames et Messieurs,

En 1961, René Cassin introduisait le premier recueil des décisions de la Commission de recours des réfugiés en décrivant « le puissant mouvement favorable à la sauvegarde de la dignité humaine et au respect universel des droits de l'homme ». Ce souffle, cette inspiration, n'a jamais quitté la Cour nationale du droit d'asile dont la mission est de garantir ces droits et, d'abord, le droit d'asile. Alors que l'actualité nous apporte un flot presque ininterrompu de nouvelles plus ou moins dramatiques sur des migrants qui tentent de franchir des murs, des mers ou des frontières, pour des raisons économiques ou en rapport avec les motifs protégés par notre Constitution, la Convention de Genève ou nos lois, vos missions et votre action nous renvoient à l'espoir formulé par le président Cassin. Car le droit d'asile, c'est-à-dire l'accueil de personnes menacées ou persécutées, en particulier en raison de leurs opinions ou de leur appartenance à une minorité, est une tradition ancienne en Europe. Une tradition dans laquelle

¹ Texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrat administratif, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat.

la France s'est inscrite dès la Révolution. Une tradition qui peut aussi être regardée comme remontant à l'Ancien régime. Ne prête-t-on pas à Louis X le Hutin, l'un des trois fils de Philippe le Bel, la maxime suivante : « Le sol de France affranchit celui qui le touche » ? Une tradition que nous sommes fiers de perpétuer aujourd'hui. Les temps actuels sont cependant difficiles et les événements tragiques qui ont marqué la dernière décennie et, encore, les années 2015 et 2016 ont accru la complexité de vos missions. Mais leur utilité demeure plus essentielle que jamais, soyez-en persuadés. Face à la cristallisation des tensions et aux crises qui déchirent certaines parties de la planète, votre rôle est déterminant et vous devez continuer à garantir, avec gravité, mais aussi détermination, les principes de notre République, au nombre desquels figure le droit d'asile.

Sous la gravité de ces propos, affleurent l'espoir et la confiance dans notre capacité à avancer ensemble. C'est sous le sceau de ces deux sentiments, que je souhaite aujourd'hui placer mon intervention et que j'adresse, à chacune et chacun d'entre vous, mes vœux les meilleurs pour l'année 2017. Je suis heureux d'être, une nouvelle fois, parmi vous en ce début d'année, en compagnie de votre présidente, Michèle de Segonzac. Je salue également la présence des partenaires et des interlocuteurs de la Cour. Votre présence aujourd'hui témoigne de la solidité de notre coopération, si fructueuse et nécessaire pour progresser encore davantage au service de l'Etat de droit et de l'intérêt général.

En 2016, la Cour a su répondre efficacement aux attentes placées en elle, en dépit de l'augmentation continue des flux d'entrées, (I). Il lui faut maintenant poursuivre et consolider les réformes engagées pour renforcer son efficacité (II).

*
* *

I. En 2016, la Cour nationale du droit d'asile a su intégrer les effets de la réforme de 2015 et adapter, avec succès, ses méthodes de travail et son organisation.

A. Le droit d'asile a en effet connu, en 2015, de profondes réformes qui ont déployé leurs effets l'an passé mais qui ont été accompagnées d'une importante augmentation de l'activité de la Cour.

1. La loi du 29 juillet 2015, qui est entrée en vigueur à la fin de l'année 2015, a profondément réformé plusieurs aspects du droit d'asile en France et, notamment, la procédure applicable devant votre Cour. L'objectif prioritaire de cette réforme est de réduire les délais globaux d'examen des demandes d'asile, parce qu'il est aussi indispensable et légitime de faire droit rapidement aux demandes justifiées que d'écarter sans délai excessif les demandes infondées. Pour répondre à cet objectif prioritaire, la loi a prévu une nouvelle formation de jugement à juge unique après audience publique dans l'hypothèse du déclenchement de la procédure accélérée ou en cas de recours contre une décision d'irrecevabilité de l'OFPRA. La première audience de cette nature s'est tenue à la fin du mois de février 2016 et, depuis l'automne, 6 audiences par jour sont tenues par un juge statuant seul. En outre, la loi enserme le travail de la Cour dans des délais de jugement exigeants. En effet, celle-ci doit désormais statuer dans un délai de cinq mois pour les décisions rendues en formation collégiale et de cinq semaines pour les décisions prises par un juge unique.

L'ensemble de ces réformes a bien sûr imposé à la Cour d'adapter son organisation et ses méthodes de travail.

2. Parallèlement, l'accroissement des flux migratoires constaté en 2015 ne s'est pas tari en 2016, bien au contraire, ce qui a provoqué une hausse importante des demandes soumises à l'OFPRA et, par conséquent, des recours introduits devant la Cour. Le taux de recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA s'est établi en 2016 à 81,1%, ce qui est très proche du taux observé l'année précédente – 81,5%. La hausse tendancielle des entrées, observée depuis plusieurs années à la Cour, s'est donc poursuivie en 2016 avec une progression de 3,4% par rapport à l'année précédente. La Cour fait ainsi face à une pression quantitative forte et croissante.

B. Face à ces défis, la Cour nationale du droit d'asile a su maintenir le cap.

1. Les membres et agents de la Cour ont continué à faire preuve d'un haut niveau d'engagement professionnel. Face à la hausse des entrées dont je faisais état à l'instant, les sorties ont augmenté de 19,4% en 2016. La Cour a ainsi jugé plus d'affaires qu'elle n'en a enregistré, avec un taux de couverture de 107,5%, en progression de 15,5% par rapport à l'année précédente. Cet effort a conduit à une diminution de 13,1% du stock des affaires pendantes. Ces résultats tout à fait satisfaisants doivent être salués. Dans un contexte de réforme et d'augmentation des entrées, ils traduisent l'engagement et la mobilisation de chacune et chacun d'entre vous.

2. Les efforts accomplis ont naturellement permis de réduire les délais de jugement. Le délai prévisible moyen a ainsi diminué de plus de deux mois (27,3 %) à 5 mois et 15 jours et le délai moyen constaté, indicateur privilégié par le législateur, s'établit désormais à 6 mois et 26 jours, en baisse d'une semaine par rapport à 2015. Si les efforts accomplis n'ont pas encore permis de se conformer aux objectifs fixés par le Parlement, le délai moyen constaté pour les dossiers examinés en formation collégiale est de 7 mois et 19 jours en 2016 et il est de 2 mois et 27 jours pour les dossiers examinés par un juge unique. Le redressement de la Cour doit donc être poursuivi et amplifié pour ramener ces délais dans la double limite de cinq mois et de cinq semaines fixée par la loi.

II. Pour continuer à faire face aux défis qui sont les siens, la Cour doit poursuivre sa réforme et améliorer encore les résultats prometteurs qu'elle a atteints l'an passé.

A. La Cour peut prendre appui sur les résultats des réformes engagées en 2015.

1. L'instauration de la nouvelle formation de jugement à juge unique avec audience a nécessité un important travail de réorganisation de la part de l'ensemble des services de la Cour. Je tiens ici à saluer l'effort de concertation qui caractérise votre action, Madame la Présidente, et qui a porté ses fruits. Le groupe de travail mis en place en 2015 a en effet permis de dégager des orientations qui ont accompagné la mise en place de cette réforme stratégique. Une structure de pilotage a depuis lors pris le relais et se réunit chaque semaine pour répondre aux questions qui peuvent se poser et, le cas échéant, affiner et préciser les orientations déjà arrêtées. Grâce à ce pilotage concerté, la réforme du juge unique est un succès pour la Cour et certaines inquiétudes exprimées lors de son lancement se sont dissipées. La qualité du travail effectué sur ces dossiers a été maintenue à un niveau élevé

grâce à l'investissement des présidents qui en ont la responsabilité et au travail des rapporteurs qui étudient ces dossiers, au même titre que ceux portés en formation collégiale.

2. La Cour a aussi achevé le déploiement des moyens de communication audiovisuelle lancé en 2012 avec l'extension des vidéo-audiences aux départements de la Martinique et de la Guadeloupe au cours de l'année 2016. Cet outil permet de tenir des audiences régulières depuis ces deux collectivités ainsi que celles de Mayotte et de Guyane, les juges siégeant à Montreuil à plusieurs milliers ou dizaines de milliers de kilomètres du lieu où se trouvent les demandeurs d'asile. Il se substitue aux audiences foraines qui se tenaient auparavant deux à trois fois par an.

3. Enfin, la Cour a poursuivi la réflexion et la concertation sur son organisation et ses activités aux travers des différents groupes de travail et pôles mis en place en 2015. Un nouveau groupe de travail, dit « RAR » pour « Rapport – Audience – Rédaction », a notamment vu le jour. Ce groupe, composé de 36 personnes et subdivisé en sous-groupes, se penche sur les procédures et les organisations qui sont au cœur du métier de la Cour. Sa première décision a été de lancer l'expérimentation de la réforme des visas, dans la lignée de ce qui a déjà été mis en œuvre au Conseil d'Etat, dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. D'autres questions sont à l'étude et méritent de fait une réflexion approfondie, comme le format du rapport des rapporteurs et la lisibilité des décisions de la Cour. Par ailleurs, les pôles « communication » et « informatique » ont poursuivi leurs réflexions avec, notamment, le changement du logo de la Cour qui marque, s'il en était encore besoin, son appartenance à la justice administrative et son rattachement, pour sa gestion, au Conseil d'Etat. Un troisième pôle a par ailleurs été créé en 2016 : le pôle « formation », dont la réflexion porte actuellement sur le renforcement de la formation initiale à la Cour.

B. En 2017, la Cour devra poursuivre les réformes engagées depuis deux ans pour continuer à répondre aux attentes placées en elle.

1. En premier lieu, la Cour doit pouvoir s'appuyer sur des outils informatiques efficaces et fiables. Le schéma directeur des systèmes d'information et de communication du Conseil d'Etat pour la période 2017-2019, élaboré avec le concours du pôle « informatique et nouvelles technologies » de la Cour, a fixé des orientations en ce sens. A cet égard, la première priorité est d'adapter l'application Skipper aux évolutions résultant de la réforme du droit d'asile de 2015. Ces modifications devraient intervenir rapidement, dans le courant de cette année. En outre, il est proposé de déployer un outil d'enrôlement propre à la Cour qui permettra de tenir compte des contraintes et des critères liés à la fois aux éléments du dossier et aux acteurs de la procédure et qui viendra en appui du travail déjà réalisé par le service central d'enrôlement (SCE). Des études de faisabilité vont également être réalisées pour apprécier la pertinence de l'intégration de la Cour aux portails « Contentieux » et « Avocats et Grandes parties », respectivement conçus pour faciliter le travail dématérialisé des juges et alléger la charge de Télérecours.

2. La Cour doit aussi poursuivre ses travaux sur l'harmonisation de sa jurisprudence. Fin 2015, il a été décidé de procéder à une réforme du classement des décisions et de publier certaines décisions de référence qui ont vocation à inspirer et faciliter le travail ultérieur des juges de l'asile. Les réformes engagées permettent aussi une publication plus rapide des décisions sur le site de la Cour, favorisant leur accessibilité pour les parties et les avocats. La réflexion sur l'harmonisation de la jurisprudence doit être approfondie. Il en va de la crédibilité de votre juridiction dans ses relations avec ses partenaires. Néanmoins, les efforts

déjà entrepris et les réflexions engagées à ce sujet vont dans le bon sens. Je tiens à le souligner et à leur rendre hommage.

3. Toutes ces réformes, passées ou en cours, sont essentielles pour permettre à la Cour de continuer à remplir ses missions et de s'élever au niveau des attentes, considérables, qui sont placées en elles. Oserai-je vous avouer qu'au sommet de l'Etat – le plus haut sommet, si je puis dire de manière encore plus intelligible, mais impropre – la CNDA est la juridiction administrative dont le bon fonctionnement suscite le plus d'attente et d'intérêt ? Les effectifs permettant d'accomplir les missions de la cour avec célérité et efficacité ont été alloués avec le recrutement de 25 nouveaux agents en 2016 et la création de deux nouvelles chambres en 2017. Ces réformes sont toutefois subordonnées à la concrétisation rapide des projets immobiliers de la Cour. Là réside le principal goulot d'étranglement. Les récentes extensions de locaux ont été bénéfiques, mais pas complètement salutaires, car elles n'ont pas suffi à résoudre toutes les difficultés matérielles d'installation. Il était donc nécessaire de « passer à la vitesse supérieure » pour faire sauter ce qui est plus qu'un frein, un facteur de blocage. Faut-il avoir trouvé les locaux nécessaires à Montreuil, il a été décidé, la semaine dernière, de réaménager le 5^{ème} étage du tribunal administratif de Montreuil, que se partageaient jusque-là le tribunal et le Centre de formation de la juridiction administrative. Les premiers déménagements auront lieu en mars pour permettre l'installation dans les locaux actuels de la Cour des deux chambres nouvellement créées. C'était devenu une urgence et je remercie vivement les magistrats et les agents du tribunal administratif de Montreuil, ainsi que sa présidente, ici présente, pour leur précieux et généreux concours à la réalisation de ce projet. L'ensemble des services concernés pourront compter, sur ce point comme sur le reste des chantiers, sur l'appui et le soutien des services du Conseil d'Etat. Nous sommes en effet toujours vigilants et mobilisés sur le bon fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile, comme sur le bien-être et le confort matériel, non pas abusif mais nécessaire et légitime, de ses membres et agents.

*
* *

Mesdames et Messieurs,

La lecture des statistiques de l'activité de la Cour nationale du droit d'asile n'est pas sans créer un certain sentiment de vertige. Les entrées sont considérables et en forte augmentation depuis 2011 : presque 40 000 entrées au titre de l'année 2016 et près de 43000 dossiers traités cette même année. Un tel niveau d'activité n'aurait pu être maintenu sans l'engagement individuel et collectif de chacun des membres et des agents de la Cour dont j'ai déjà eu l'occasion de saluer l'investissement et le sens du service public et à qui je souhaite à nouveau rendre hommage en ce début d'année 2017. Dans chacun de ses efforts, la Cour peut compter sur l'appui et le soutien du Conseil d'Etat. Nous sommes conscients des défis qui sont les vôtres et qu'il nous faut relever ensemble. Je souhaite également saluer l'action de la présidente Michèle de Segonzac qui, à chaque étape de ces réformes, parfois vécues comme déstabilisantes, voire inquiétantes, a su associer les membres et les agents, ainsi que les partenaires de la Cour, dans une politique de concertation bienvenue et salutaire.

Mesdames et Messieurs, je vous renouvelle tous mes vœux chaleureux pour la présente année. Au cours de celle-ci, comme des précédentes, nous serons à vos côtés.