

Voeux à la Cour nationale du droit d'asile

Mardi 24 janvier 2017

Intervention de Madame Michèle de Segonzac ¹, Présidente de la Cour nationale du droit d'asile

Monsieur le Président,

Monsieur le Député,

Monsieur le secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis,

Monsieur le Président du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides,

Monsieur le directeur général des étrangers en France,

Messieurs les directeurs généraux et directeurs,

Monsieur le représentant du Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés,

Mesdames et Messieurs les présidents de juridictions de l'ordre administratif et judiciaire,

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, représentants des barreaux et avocats,

Mesdames et Messieurs les présidents de section, les présidents de chambre, les présidents de formation de jugement, assesseurs et agents de la Cour nationale du droit d'asile,

Mesdames et Messieurs les représentants des associations,

Mesdames et Messieurs,

Monsieur le Président, votre présence à cette cérémonie me permet de souligner à nouveau le rôle que le Conseil d'Etat, et vous-même, jouez dans la « bonne marche » de la Cour nationale du droit d'asile.

¹ Texte écrit en collaboration avec François Marc-Antoine, chargé de mission au Centre de recherche et de documentation de la Cour nationale du droit d'asile.

L'an dernier, vous aviez dit ici combien la cour constituait une priorité pour le Conseil d'Etat et nous aviez assurés de son appui pour l'aider à atteindre les objectifs qui lui étaient assignés. Votre présence l'atteste, comme d'ailleurs la visite en 2016, pour la première fois, de la section du contentieux. L'intérêt et le soutien du Conseil d'Etat ne se démentent pas et je vous en remercie.

Je remercie également chacune et chacun d'entre vous pour votre présence à ce rendez-vous important pour notre juridiction.

2016 a été une année de défis relevés, grâce à l'implication de tous. En 2017, la cour accentue son exigence de qualité en s'appuyant sur le dialogue et la concertation.

I – 2016 : une année de défis relevés grâce à l'implication de tous

A. Le premier de ces défis : nous mettre collectivement en capacité de traiter un contentieux volumineux, toujours en augmentation

L'exemple est unique dans l'ordre administratif : juger plusieurs dizaines de milliers de recours au sein d'une même juridiction et avec des membres de formation de jugement qui, pour la plupart d'entre eux, n'exercent pas leurs fonctions à titre permanent dans cette juridiction. C'est le premier défi : la cour le relève année après année.

Cela suppose une organisation efficace, dont la complexité est inéluctable et rend d'autant plus nécessaire l'implication de tous ses acteurs.

Cette implication est réelle, je puis en témoigner, particulièrement à la suite des rencontres que j'ai eues en 2016, comme en 2015 à mon arrivée à la cour, avec tous les services et toutes les chambres. La nouvelle organisation de la juridiction en sections et chambres concourt, à l'évidence, à favoriser une telle implication. Mais celle-ci est à mettre principalement à l'actif de chacune et chacun des acteurs de la cour que je remercie chaleureusement pour leur engagement constant et soutenu.

Pour autant, cette attente en termes d'implication et d'activité n'exclut pas, au contraire, une attention aux conditions de travail et de rémunération de tous ainsi que le maintien d'un dialogue social riche et constant, en particulier avec les organisations syndicales.

Celles-ci, avec la liberté et le ton qui leur sont propres, jouent un rôle important chaque fois qu'il s'agit d'adapter ou de repenser nos conditions de travail ou notre organisation.

Traduite en chiffres, puisque c'est ainsi que l'on mesure les résultats et que l'on doit en rendre compte, l'activité de la cour apparaît avoir été particulièrement soutenue cette année.

En effet, 39 986 recours ont été enregistrés en 2016. Cela représente une augmentation de 3,4 % par rapport à 2015. La cour a rendu, dans le même temps, 42 968 décisions, un nombre en forte augmentation, de 19,4 % par rapport à 2015, avec pour conséquence une réduction significative du nombre d'affaires en instance.

Au total, 3 405 audiences se sont tenues en 2016. Parmi ces audiences, sont comptées environ 200 vidéo-audiences qui ont été étendues, en 2016, à la Martinique et à la Guadeloupe. Ces vidéo-audiences font désormais partie du quotidien de la cour, grâce au précieux appui des juridictions administratives ultramarines et à la qualité des moyens techniques déployés. A terme, elles doivent permettre le traitement des recours concernés dans des délais comparables à ceux de la métropole.

Autre résultat positif : la diminution, pour la sixième année consécutive, du délai moyen constaté, calculé sur l'ensemble des affaires jugées, et qui était, en fin d'année 2016, de 6 mois et 26 jours. Ce délai a été réduit de moitié, ou presque (47 % exactement), en six ans.

Ces résultats, en termes de réduction des délais de jugement depuis 2010 sont remarquables, surtout si l'on considère les dizaines de milliers de recours annuellement traités. Ils sont le fruit, au-delà des moyens supplémentaires alloués à la cour, d'un investissement professionnel important de la part des acteurs de la juridiction et de ses partenaires.

B. Le deuxième défi consiste à mettre en œuvre la réforme du droit d'asile

La réforme du droit d'asile, pour la cour, c'est essentiellement l'instauration de délais de jugement et d'une procédure à juge unique avec audience.

Pour se conformer à la règle fixée par le législateur, le délai moyen constaté global cède la place à deux indicateurs :

- l'un, pour les recours qui s'inscrivent dans un objectif de jugement à 5 mois : le délai moyen constaté est, pour 2016, de 7 mois et 19 jours ;
- l'autre, pour les recours sur lesquels on attend un jugement dans un délai plus court, fixé à 5 semaines : le délai moyen constaté, pour ces recours, est de 2 mois et 27 jours.

Si la réalité des chiffres oblige à constater que les délais fixés par le législateur ne sont pas encore atteints, il faut souligner, comme l'ont fait d'ailleurs remarquer plusieurs parlementaires dans leurs rapports à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, l'effort considérable produit par la cour depuis plusieurs années.

Tout est fait pour que les délais prévus par la loi puissent être respectés, rapidement, notamment grâce aux moyens supplémentaires accordés à la cour en 2016, y compris la création de deux nouvelles salles d'audience depuis septembre dernier.

Quant à l'aspect de la réforme portant sur l'instauration de l'audience à juge unique, sa mise en œuvre, préparée notamment par une concertation menée en interne et avec les partenaires extérieurs en 2015, s'est concrétisée par une première audience à juge unique qui s'est tenue le 25 février 2016. C'est en effet en début d'année que sont arrivés les premiers recours destinés à être jugés selon cette nouvelle modalité.

En dehors du fait que, pour la première fois, dans cette juridiction, des délais de jugement sont fixés par la loi, c'est bien l'instauration de l'examen de certaines affaires par un juge unique, après audience, qui constitue la principale nouveauté de l'année 2016 pour la cour.

Cette réforme nous rapproche des pratiques d'autres pays européens dans le domaine du droit d'asile. Mais elle engendre des contraintes et a rendu nécessaire une adaptation importante de l'organisation, des procédures et des outils de travail de la juridiction.

Tous les services, sous l'impulsion du secrétaire général et de toute l'équipe de direction, ont été mis à contribution et ont fait preuve, à la fois d'une grande réactivité et d'un souci constant d'efficacité, pour arriver à intégrer cette nouvelle modalité de jugement qui s'ajoute à celles déjà en vigueur.

Il n'est pas possible ici d'entrer dans les détails des changements opérés, mais ils sont nombreux, essentiellement liés à un raccourcissement des délais aux différents stades du

traitement des recours. Et ils sont à la mesure du défi quantitatif auquel la juridiction est confrontée.

Ces changements font l'objet d'un pilotage hebdomadaire qui permet d'affiner l'organisation et de décider rapidement des adaptations qui s'avèrent nécessaires.

Des ajustements pourront encore intervenir, à l'issue d'un large processus de concertation déjà engagé, notamment en ce qui concerne les audiences de renvoi.

Ces changements font aussi l'objet de réunions avec les avocats dont je tiens à saluer ici la contribution au dialogue et les efforts faits pour adapter leurs propres pratiques aux contraintes de la nouvelle procédure.

Le nombre des recours relevant du juge unique n'a cessé d'augmenter tout au long de l'année. Il représente actuellement plus de 35 % des recours enregistrés. En conséquence, depuis l'automne, ce sont 6 audiences par jour qui sont tenues par un juge unique, alors que 13 autres audiences se tiennent simultanément de façon collégiale.

II – En 2017, la cour accentue son exigence de qualité, avec la réforme et au-delà de la réforme, en s'appuyant sur le dialogue et la concertation

A – L'exigence de qualité accompagne la mise en oeuvre de la réforme du droit d'asile

Personne, à la cour, n'oublie que sa raison d'être est d'offrir, à celles et ceux des demandeurs d'asile qui estiment avoir fait l'objet, à tort, d'une décision de l'OFPRA qui ne leur donne pas satisfaction, la possibilité de voir leur situation appréciée par une juridiction et ce, dans un délai raisonnable.

En 2016, le taux de protection par l'OFPRA a encore progressé, ce qui est dans l'ordre des choses, contrairement à une période au cours de laquelle la CNDA accordait plus de protections que l'Office. L'an dernier, la cour a néanmoins pris 6 517 décisions reconnaissant la qualité de réfugié ou octroyant une protection subsidiaire, dans plus de 15 % des cas qui lui étaient soumis.

C'était évidemment une obligation, pour la juridiction, de mettre en oeuvre, pratiquement, depuis l'été 2015, la réforme du droit d'asile. Mais ce n'est pas moins une obligation pour la juridiction d'appliquer, à la nouvelle procédure à juge unique, les critères de qualité qui sont les siens.

En effet, qu'elle juge en audience à juge unique ou en audience collégiale, la cour accorde la même attention à la demande de protection, qu'il s'agisse de l'instruction, du travail préparatoire du rapporteur ou de l'audition du requérant.

Les juges statuant seuls sont tous des magistrats professionnels qui ont, aux termes des textes en vigueur, au moins six mois d'expérience en formation collégiale à la cour. Comme en formation collégiale, ils bénéficient de toute l'aide à la décision que constituent les outils et l'assistance du CEREDOC, le centre de recherche et de documentation de la cour. Comme en formation collégiale, leur décision est éclairée par le travail préalable d'étude et d'analyse du rapporteur qui, lui aussi, bénéficie des mêmes outils que pour une affaire examinée en audience collégiale. Le temps consacré à l'écoute du requérant à l'audience est le même qu'en

formation collégiale. Le nombre de dossiers examinés par audience est d'ailleurs identique, et la décision est rendue, puis rédigée, avec la même attention et la même rigueur.

Il est à noter qu'en 2016, le taux de protection aura été sensiblement le même en audience collégiale et en audience à juge unique.

Enfin, les premiers mois d'expérience de la nouvelle procédure démontrent que la possibilité de réorientation pour un jugement en audience collégiale, en cas de placement à tort en procédure accélérée à l'OFPRA ou en cas de difficulté sérieuse, n'est pas que théorique. En effet, en 2016, plus de 5 % des recours orientés vers le juge unique avec audience ont été renvoyés, par celui-ci, pour être jugés en formation collégiale.

D'une façon générale, je peux dire combien la cour veille à ce que les attentes du législateur soient prises en compte, tout en préservant la qualité du travail effectué et le rôle indispensable joué par la juridiction en termes de contrôle de l'effectivité du droit d'asile, droit fondamental s'il en est.

Ce rôle se retrouve d'ailleurs renforcé par plusieurs décisions du Conseil d'Etat, du 23 décembre dernier², qui donnent une compétence élargie à la cour pour connaître des décisions relatives à une demande d'asile.

B – L'exigence de qualité amène aussi la cour à réfléchir sur ses méthodes de travail

C'est tout le sens de la dynamique amorcée avec la constitution de groupes de travail et de pôles, tous entrés dans une phase active en 2016.

Plusieurs aspects sont concernés : la formation, la communication, l'informatique et le travail juridictionnel à proprement parler.

La formation s'adresse à tous. Elle a été renforcée, en particulier, pour les juges de l'asile, les présidents de formation de jugement et les assesseurs, à leur arrivée à la cour. Cette formation doit se poursuivre tout au long de leur engagement au service de la juridiction. Les deux réunions annuelles auxquelles ils participent y contribuent.

En ce qui concerne les rapporteurs, l'effort a porté essentiellement sur la formation initiale, pour leur donner les clés nécessaires au travail spécifique à la cour, même s'ils sont recrutés avec un niveau de compétence élevé.

Cet enjeu de la formation fait l'objet d'une réflexion au sein d'un pôle qui lui est dédié et qui est chargé de formuler de nouvelles propositions en 2017, notamment en ce qui concerne la formation continue.

Le pôle communication, quant à lui, favorise l'échange d'informations en interne, notamment à travers la lettre mensuelle CNDA infos, et s'occupe de répondre aux nombreuses sollicitations que reçoit la cour, qu'il s'agisse, notamment, de demandes de journalistes ou de groupes de visiteurs. Le pôle communication a été aussi l'un des acteurs du changement de logo de la juridiction, dont le choix, soumis aux agents de la cour, traduit l'appartenance de la CNDA au grand ensemble des juridictions administratives.

Le pôle informatique et nouvelles technologies poursuit, quant à lui, son travail concernant la dématérialisation et la réorganisation des répertoires partagés sur le réseau interne. D'une manière plus générale, deux évolutions majeures doivent être mentionnées : la mise à disposition des dossiers dématérialisés à tous les avocats qui le souhaitent, et ils sont d'ores et

² CE 23 décembre 2016, décisions n°403971, 403975 et 403976 (publiées aux tables du recueil).

déjà nombreux, ainsi qu'un accès distant à la documentation de la cour pour tous les membres des formations de jugement.

Un autre enjeu, essentiel, réside dans la qualité de ce qui constitue le cœur de la fonction de juger. Au mois d'avril 2016, un groupe de travail a été constitué afin d'engager un questionnement approfondi autour des trois étapes essentielles de notre activité juridictionnelle que sont le rapport, l'audience et la rédaction de la décision, trois phases distinctes mais nécessairement corrélées. Il est divisé en trois sous-groupes, un pour chacune de ces phases.

Il s'agit d'engager une réflexion, concertée et coordonnée, sur nos pratiques professionnelles. L'enjeu est d'arriver à identifier des pistes d'amélioration et de proposer des mesures concrètes pour gagner en cohérence, en efficacité, en simplicité et en lisibilité de notre activité juridictionnelle, dans un contexte général d'exigences, notamment déontologiques, légitimement de plus en plus fortes.

Les sous-groupes, constitués de présidents permanents, de membres de formation de jugement, de chefs de chambre, de rapporteurs, d'un chargé d'études et de secrétaires, se sont mis au travail sans tarder.

Le contenu de leurs réunions montre déjà, à la fois une forte implication, une volonté de ne laisser aucune question à l'écart de la réflexion et le souci d'entendre les différents points de vue concernés, dans un climat de dialogue.

Les questions abordées sont nombreuses et variées. Elles témoignent d'une implication individuelle et collective dans une réflexion constructive où la concertation s'appuie notamment sur la mise à disposition de tous, grâce à l'intranet de la cour, de comptes-rendus réguliers ainsi que sur la diffusion de questionnaires. Je donnerai quelques exemples des questions déjà posées :

- faut-il un modèle de présentation pour le rapport ?
- comment améliorer les conditions d'intervention de l'interprète ?
- comment adapter le questionnement, lors de l'audience, aux profils particuliers des requérants, notamment quand ils ont subi des traumatismes importants ?
- comment rendre plus lisibles les décisions ?

Des propositions concrètes ont déjà été formulées par le groupe de travail qui consulte également d'autres acteurs contribuant directement à la mission de la cour : les interprètes et les avocats.

D'ores et déjà, il a été décidé d'expérimenter des visas modernisés et raccourcis dans les décisions, ce qui inscrit la cour dans une démarche commune à l'ensemble des juridictions administratives.

Ce travail de fond, qui me paraît essentiel et auquel j'accorde en conséquence beaucoup d'importance, débouchera sur des analyses et des propositions, afin d'inscrire pleinement la cour dans les évolutions contemporaines des juridictions, au service du justiciable.

Cela complètera les efforts faits, depuis des années, pour améliorer la qualité des décisions, l'harmonisation de la jurisprudence et la connaissance du travail de la cour.

Ainsi, à l'issue d'une procédure de classement revue, les décisions les plus significatives sont-elles désormais, plus rapidement, mises en ligne sur le site internet de la cour.

*
* *

Confrontée à de multiples défis, la Cour nationale du droit d'asile a fait preuve, à nouveau en 2016, de sa capacité à les relever et de son engagement à faire en sorte que son activité réponde, non seulement aux exigences qui découlent des objectifs assignés par la loi, mais aussi à l'exigence de qualité due aux parties au litige.

Confrontée au défi des délais de jugement, défi qu'il reste à relever, la juridiction aura besoin, encore, d'adaptations. Le recrutement des 40 emplois supplémentaires qui lui sont alloués pour 2017, la création de 2 chambres intégrées à une section supplémentaire et l'extension des locaux de la juridiction qui devra aller de pair, seront déterminants pour permettre à la cour de répondre aux attentes placées légitimement en elle. Mes remerciements vont au Conseil d'Etat et au tribunal administratif de Montreuil pour avoir cherché, et trouvé tout récemment, une solution pouvant se concrétiser à brève échéance.

Mais la cour devra continuer à compter, aussi, sur l'engagement personnel de tous ses acteurs et de tous ses partenaires. Je tiens, à cet égard, à remercier chaleureusement toutes celles et tous ceux qui ont contribué à relever les défis de l'année 2016 et, qui, je ne n'en doute pas, contribueront à relever ceux de l'année à venir.

Que 2017 apporte à chacune et chacun d'entre vous, de belles satisfactions sur un plan professionnel, mais aussi que 2017 soit, pour vous et vos proches, sur un plan plus personnel, une bonne et heureuse année !
