

Réforme du contentieux de l'asile : alerte !

Un rapport parlementaire sur la réforme de l'asile, co-rédigé par Valérie Létard, sénatrice, et Jean-Louis Touraine, député, remis au ministre de l'Intérieur le 28 novembre 2013, émet un certain nombre de propositions portant sur le contentieux de l'asile.

Un rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, présenté par Mme Jeanine Dubi et M. Arnaud Richard, députés, a été déposé à l'Assemblée nationale le 10 avril 2014, comporte des propositions divergentes de celles émises dans le rapport précédent.

Ces rapports vont être très prochainement suivis d'un projet de loi sur la réforme de l'asile.

L'USMA a été reçue à plusieurs reprises au cabinet du ministre de l'Intérieur et, le 4 avril 2014 par M. Derepas, directeur général des étrangers en France et d'après les informations ainsi obtenues, **l'idée d'un transfert, au moins partiel, du contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun, se confirme.**

L'USMA est strictement opposée à un tel transfert, et reste vigilante, tout en y étant favorable, sur la proposition alternative d'une plus grande « professionnalisation de la CNDA ».

**L'USMA est opposée au transfert, même partiel,
du contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun**

La « hausse très importante de la demande d'asile » : un postulat erroné

Le rapport Létard-Touraine fonde ses propositions de réforme sur un postulat erroné : la « hausse très importante de la demande d'asile ».

Toutefois, s'il est exact que le nombre de demandes d'asile a augmenté de 73 % depuis 2007, cette « explosion » n'est en réalité que d'apparence : en effet, la demande d'asile ayant accusé une baisse d'environ 50 % entre 2004 et 2007, le nombre de demandes d'asile est aujourd'hui moins élevé qu'en 2004 !

Notre analyse est confortée par le rapport d'information, qui souligne que :



- le nombre actuel de demandes d'asile, à savoir 45 925 en 2013, est très en-deçà des 61 400 demandes enregistrées en 1989 ou des 52 200 demandes enregistrées en 2003
- rapporté au nombre de ses habitants, l'effort de la France (985 demandes par million d'habitants) est très inférieur à celui de la Suède (5 700), de la Belgique (1) ou de l'Allemagne (1 600).

Les délais de jugement : un faux argument

Contrairement à ce qui est mentionné dans le rapport Létard-Touraine et à ce qui nous a été indiqué par le ministère de l'intérieur, aucune disposition européenne, et notamment par la Directive « Procédures » qui devra être transposée dans notre droit interne à l'été 2015, n'impose de délais de jugement.

En effet, **son article 31, qui impose un délai d'examen de demandes d'asile de 6 mois, délai qui peut d'ailleurs être prolongé en cas d'affaire complexe, concerne exclusivement la phase de premier examen d'une demande d'asile, effectuée en France par l'OFPRA.**

En revanche, les articles 46 et suivants de la même directive, relatifs au recours juridictionnel contre une décision de refus d'asile, n'imposent aucun délai particulier. Il est donc totalement inexact d'affirmer que les textes européens imposeraient à la Cour nationale du droit d'asile, qui est une juridiction, de juger « en moins de 4 mois ! ».

Ajoutons à cet égard que le délai actuel de jugement par la CNDA, d'environ 8 mois, paraît tout à fait raisonnable : le temps de la justice ne saurait être celui de la « performance administrative » !

En outre, confier le contentieux de l'asile à la juridiction administrative de droit commun n'accélérerait en rien les délais de jugement ; d'une part, l'idée de faire juger 35 000 décisions par an en 3 mois n'est pas réaliste, les tribunaux ayant déjà de grandes difficultés à tenir les délais de jugement qui leur sont imposés dans le contentieux des étrangers ; d'autre part, alors que la CNDA statue en premier et dernier ressort, la juridiction de droit commun comprend des juridictions d'appel et de cassation, ce qui aurait inévitablement pour effet d'allonger la durée de la procédure juridictionnelle.

Un contentieux spécifique appelant une juridiction spécialisée et experte

Le contentieux de l'asile fait appel à des outils et concepts juridiques spécifiques (Convention de Genève, notion de « groupe social » etc...), à des connaissances géopolitiques solides et à une appréciation experte des pièces (authenticité d'un mandat d'arrêt, reconnaître les cicatrices stigmates de la torture etc...) et de la cohérence d'un récit.

La CNDA est la mieux à même de juger un tel contentieux. Elle est en effet composée de 80 formations de jugement, présidées par des magistrats permanents ou vacataires. Chaque formation de jugement comporte, outre son président, deux assesseurs qui sont des

U.S.M.A. dont le siège est au Tribunal administratif de Paris, 7, rue C. Puig 93100 Montreuil

Tel Président : 06-67-09-99-95

Contact : anne.baux@juradm.fr



personnalités qualifiées nommées par le vice-président du Conseil d'État pour le premier sur proposition de l'un des ministres représentés au conseil d'administration de l'OFPRA et, pour le second, sur proposition du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Ces personnalités présentent des profils variés et sont censées détenir des compétences géopolitiques, juridiques ou, de terrain dans le domaine de l'asile : anciens ambassadeurs, universitaires, salariés d'organisations non gouvernementales...

L'instruction des recours y est par ailleurs assurée par des rapporteurs, qui sont des attachés d'administration ou des agents contractuels, qui présentent en audience publique un rapport contenant les éléments de fait et de droit exposés par les parties et une analyse juridique au regard du contexte géopolitique.

Cette spécialisation et la présence d' « experts de l'asile », sont le gage d'une justice efficiente, et non pas aléatoire, dont la légitimité et la pertinence sont largement reconnues.

La juridiction administrative de droit commun ne dispose pas de cette nécessaire expertise et, compte tenu de la diversité des contentieux qu'elle juge, ne serait pas en mesure de l'acquérir. Elle n'est donc pas armée pour juger un tel contentieux... y compris lorsque la demande d'asile a été présentée à la frontière ou en rétention, y compris lorsque la demande d'asile a été examinée selon une procédure « prioritaire » (« accélérée »).

Quant à la proposition, figurant dans le rapport Létard-Touraine, et qui nous a été faite lors de nos entretiens avec le ministère, de « recruter sur place » des agents du HCR, elle est tout simplement irréaliste ! En effet, comment sérieusement soutenir que ces agents pourraient être recrutés dans chaque TA de France ?! Leur intégration aux formations de jugement composées exclusivement de magistrats professionnels n'a pas davantage été pensée et, n'est pas concevable...

La juridiction administrative de droit commun n'est pas en mesure d'absorber le contentieux de l'asile

La CNDA a enregistré, en 2013, 35 000 requêtes !

Il est parfaitement impensable de confier à la juridiction administrative de droit commun une telle charge supplémentaire, d'autant moins en lui demandant de juger ces nouvelles requêtes dans un délai contraint : l'effet serait désastreux : rallonger les délais de jugement des autres contentieux tout en jugeant « mal » le contentieux des refus de demandes d'asile.

La proposition de transfert, faite sans aucune étude d'impact préalable, sur le nécessaire transfert de moyens humains et financiers, est inacceptable : elle « plomberait » littéralement nos tribunaux et cours.



Ajoutons que le scénario d'un transfert « partiel » serait tout aussi catastrophique.

En effet, confier à la juridiction administrative de droit commun le contentieux de l'asile « procédures prioritaires » reviendrait à lui confier, dès aujourd'hui, 30%, de ce contentieux, et sûrement bien davantage dans l'avenir. Précisons en effet que la directive « Procédures » élargit les cas de procédure « accélérée », de sorte que la part des demandes d'asile examinées selon cette procédure est appelée à fortement augmenter.

En outre, il paraît inacceptable que la procédure d'examen, qui ne présume pas du bien-fondé d'une demande d'asile, et qui est décidée par l'administration, gouverne la compétence juridictionnelle. Une telle proposition reviendrait à instaurer une justice à double vitesse en matière d'asile.

Enfin, le scénario, également envisagé, d'expérimenter, dans le ressort d'une CAA, un transfert partiel du contentieux de l'asile, nous semble contestable constitutionnellement. Faut-il rappeler que le droit d'asile est garanti par le Préambule de la Constitution de 1946 et l'article 53-1 de la Constitution de 1958 ?

**L'USMA est favorable, sous réserves,
à la proposition de professionnaliser la CNDA**

L'USMA est favorable à la proposition de professionnaliser davantage la CNDA, en y créant notamment davantage de poste de présidents permanents, ce qui élargirait d'ailleurs, pour nos collègues, les possibilités d'accéder au grade de président.

En revanche, si nous ne sommes pas opposés à ce que, ainsi que le préconise le rapport d'information, les rapporteurs de la CNDA, dont l'expertise est reconnue, intègrent les formations de jugement, nous pensons que cela implique une évolution de leur statut : s'ils sont appelés à juger comme des magistrats, alors ils doivent bénéficier des garanties d'indépendance et d'inamovibilité, ce qui est évidemment incompatible avec un statut d'agent contractuel.

Nous restons opposés à la proposition du rapport Létard-Touraine de faire juger le contentieux de l'asile par un juge unique, d'autant que, sauf à ce que des magistrats non professionnels jugent ce contentieux, cette proposition ne conduit à aucun déploiement d'effectifs !

Enfin, de manière plus générale, nous assurons notre entier soutien à cette juridiction dont la tâche est ardue et, dont ni légitimité, ni l'indépendance, ne sauraient être remises en cause sous des prétextes fallacieux.



U.S.M.A. dont le siège est au Tribunal administratif de Paris, 7, rue C. Puig 93100 Montreuil

Tel Président : 06-67-09-99-95

Contact : anne.baux@juradm.fr

<http://usma.apinc.org>