

Vœux à la Cour nationale du droit d'asile

Mercredi 21 janvier 2009

**Intervention de Jean-Marc SAUVÉ
Vice-président du Conseil d'Etat**

Madame la Présidente de la Cour nationale du droit d'asile,

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

Mesdames et messieurs les présidents de section,

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

Mesdames et messieurs les représentants des barreaux et des associations,

Mesdames et Messieurs,

J'ai le plaisir de m'adresser à vous aujourd'hui pour vous présenter mes vœux les plus chaleureux pour l'année 2009. Je souhaite à chacune et chacun d'entre vous -ainsi qu'à tous ceux qui vous sont chers- le meilleur dans sa vie professionnelle comme dans sa vie personnelle.

La chose n'aura pas échappé à certains d'entre vous : c'est la troisième fois en six semaines que je viens m'exprimer ici, à Montreuil, devant la Cour nationale du droit d'asile.

J'ai eu le plaisir de rencontrer successivement en décembre les présidents de section, puis les agents de la Cour. Je regrette de ne pas avoir rencontré les assesseurs, mais j'espère avoir l'occasion d'échanger avec eux aujourd'hui.

Pourquoi revenir alors aujourd'hui devant vous ? D'abord, parce qu'une tradition presque aussi ancienne que la juridiction et à laquelle je suis très attaché, même si j'y ai manqué en 2007, veut que le Vice-président du Conseil d'Etat vienne présenter chaque année ses vœux à la Cour. Mais aussi, il m'est apparu indispensable de venir devant vous, qui représentez, au-delà des membres et des agents de la Cour, la plus grande partie du « monde de l'asile » en

France, pour présenter, s'il en était besoin, sa présidente -voire justifier la nomination que j'ai prononcée- et tracer avec elle les perspectives de votre juridiction.

Parler de Martine Denis-Linton est pour moi chose aisée. Nous nous sommes connus il y a plus de 25 ans au cabinet d'un ministre qui vient de donner son nom à une promotion de l'ENA, je veux parler de Robert Badinter, ce qui au passage nous rappelle opportunément que l'ENA est une école où se forment non seulement des administrateurs, mais aussi des juges et des juges administrateurs. Martine Denis-Linton incarne les vertus qui sont celles à la fois d'un juge et d'un chef de juridiction : l'indépendance et l'impartialité bien sûr ; la clarté des idées et la fermeté du caractère ; le goût de l'organisation ; la finesse et un sens aigu des relations professionnelles et humaines.

Elle a donc tous les atouts pour réussir et, lorsque le président François Bernard que je salue et auquel je tiens à rendre hommage pour son action à la tête de la Cour m'a fait part de son souhait d'être déchargé de ses fonctions, le nom de Martine Denis-Linton s'est imposé à moi comme une évidence pour les raisons que je viens d'évoquer. Et si votre présidente avait besoin de titres supplémentaires, je rappellerais qu'elle est aussi une spécialiste reconnue du droit de l'asile qu'elle a longuement pratiqué comme commissaire du gouvernement, puis comme assesseur à la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Je me réjouis donc -et nous pouvons tous nous réjouir- qu'elle ait accepté cette difficile et lourde mission. Je lui en exprime ma gratitude et lui présente mes vœux très chaleureux de succès dans sa mission, en étant sûr qu'ils seront exaucés.

La nomination de Martine Denis-Linton, vous le savez, va de pair avec le transfert au secrétariat général du Conseil d'Etat de la gestion administrative et financière de la Cour. Cette réforme administrative règle enfin un problème récurrent sur lequel les présidents successifs avaient de longue date appelé l'attention des pouvoirs publics: la Cour -hier la Commission des recours des réfugiés- ne peut être gérée par l'établissement qu'elle contrôle. Mais cette réforme est aussi le catalyseur de changements importants qui concernent toutes les parties prenantes de la Cour, aujourd'hui représentées dans cette salle.

En application du décret n° 2008-1481 du 30 décembre 2008, le Vice-président du Conseil d'Etat est donc devenu l'ordonnateur principal des dépenses de la Cour nationale du droit d'asile. Dans le même mouvement, la loi de finances pour 2009 a transféré les crédits et les emplois de la Cour, inscrits sur le budget de l'OFPPA, dans le programme n° 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », ce qui au passage permet à ce programme d'enregistrer le taux enviable de progression de ses crédits de 14 %. Les agents de la Cour sont désormais des agents du Conseil d'Etat et non plus des agents de l'OFPPA. Le problème d'apparence que présentait le précédent mode de gestion se trouve résolu. Certains d'entre vous peuvent regretter que les questions d'apparence prennent une place si importante, voire excessive, dans la décision publique aujourd'hui, mais il n'est pas possible de se voiler la face : aujourd'hui, la légitimité du juge tient autant à la manière dont il est perçu lorsqu'il rend la justice qu'à la manière dont il rend cette justice ou qu'à la qualité intrinsèque de ses décisions.

Au-delà de l'évidence principielle -l'affirmation de l'indépendance dans l'exercice des fonctions juridictionnelles-, le changement du rattachement administratif vise à fortifier la liberté du président de la Cour dans l'organisation et le fonctionnement de celle-ci. Il ne saurait en particulier aboutir à l'édification d'une « tutelle » du Conseil d'Etat qui se substituerait à

celle de l'OFPRA. Le budget alloué à la Cour sera donc bien entendu fongible et la gestion du personnel sera assurée de la manière la plus décentralisée possible.

Je n'en dirai pas davantage sur les motifs de cette réforme, mais je me dois de souligner l'esprit et les conditions dans lesquels elle s'est faite. La mission confiée par le Premier ministre à Jacky Richard a effectué un travail considérable.

Il s'agissait d'abord de fixer, avec précision et mesure, la répartition des moyens inscrits au budget de l'OFPRA qui était le préalable à la séparation entre l'Office et la Cour. Je relève que le Premier ministre a retenu la totalité des propositions du rapport Richard sur ce point.

Il s'agissait ensuite de réfléchir aux méthodes de travail de la juridiction. L'évolution structurelle proposée par Jacky Richard a également été retenue par le Premier ministre. Une très prochaine modification de la partie législative du code de justice administrative permettra par conséquent de recruter des magistrats administratifs ou judiciaires à temps plein et non plus exclusivement vacataires à la Cour nationale du droit d'asile.

Je tiens à cet instant de mon propos à remercier l'OFPRA et en particulier le président de son conseil d'administration, son directeur général et ses secrétaires généraux pour la manière avec laquelle ils ont abordé les étapes menant à l'échéance du 1^{er} janvier 2009. Le travail très délicat de dévolution des moyens entre l'office et la Cour aurait été tout simplement impossible, si une collaboration constructive et confiante ne s'était pas établie entre l'office et Jacky Richard, puis le secrétariat général du Conseil d'Etat. Il n'est jamais facile de se départir d'une partie de ses attributions et, plus encore de ses moyens, mais maintenant que la répartition est faite et la séparation, consommée, l'office qui partage les objectifs de la réforme va aussi bénéficier du recentrage sur sa mission d'administration de l'asile. La clarification des rôles et des responsabilités permettra également de nouer des relations de travail totalement sereines et, en tout cas, exemptes des irritations ou crispations qui ont pu avoir cours dans le passé.

La première préoccupation de la Cour, ainsi que l'a rappelé la présidente, demeure celle des délais de jugement. C'est un souci constant que partagent, chacun en ce qui le concerne, le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs. J'ai le sentiment -et peut-être a-t-on de ce point de vue là assisté ces vingt dernières années à un profond changement d'époque-, que la légitimité du juge, dont je parle décidément beaucoup ce matin, tient également à sa capacité à se prononcer dans des délais raisonnables. Aucune juridiction n'échappe à ce mouvement ni à cette contrainte. Qu'il me soit permis ici de rendre hommage aux résultats obtenus sous la présidence du président François Bernard.

A son arrivée, en 2005, la Cour venait en effet de connaître le deuxième plus important flux de recours de son histoire, 52 166 en 2004, avec un stock au 31 décembre de 60 000 affaires. L'année 2005 fut celle du nombre de décisions le plus important de l'histoire de la Cour, avec plus de 60 000 affaires jugées. L'effort réalisé alors a été d'autant plus exceptionnel que le contentieux de l'asile était d'une toute autre difficulté que lors de la première explosion du nombre des requêtes à la fin des années 1980. En effet, aujourd'hui, les

exigences qui pèsent sur le juge de l'asile pour apprécier la complexité des situations qui lui sont soumises, faire émerger à l'audience la parole authentique des requérants et la vérité des dossiers, modérer parfois -ce n'est pas la moindre des difficultés- la combativité de leurs conseils, quand elle est excessive, portent la difficulté à un niveau très élevé. La Cour nationale du droit d'asile a su répondre à ce double défi qualitatif et quantitatif, sans qu'à aucun moment elle ne soit soupçonnée de baisser la garde sur la qualité de son travail, l'appréciation scrupuleuse des requêtes, la connaissance de leur contexte ou le respect du contradictoire et des droits de la défense.

La loi de finances pour 2009 fixe un objectif ambitieux de réduction des délais de jugement de la Cour à 6 mois en 2011. Si la Représentation nationale arrête ainsi les objectifs et les moyens assignés à la juridiction, c'est dans le cadre d'un dialogue de gestion entre le Conseil d'Etat et la Cour que leur mise en œuvre sera précisée et programmée. Un projet de juridiction qui sera élaboré mettra donc en regard les objectifs fixés et les moyens disponibles.

Je me bornerai à esquisser simplement, vues du Conseil d'Etat, quelques lignes générales de ce projet ou de cette « feuille de route ».

Une difficulté récurrente continue de peser sur la vie de la Cour : je veux parler de l'organisation des enrôlements, la Cour étant confrontée à un taux de renvoi de l'ordre de 30% en 2008, sans équivalent dans les autres juridictions administratives ni, à ma connaissance, dans aucune autre juridiction européenne d'importance. Ces renvois sont, on le sait, provoqués par de multiples facteurs, le principal résidant dans la nature du contentieux dont vous avez la charge et dans les conséquences s'attachant à une décision de rejet.

Mais il en est au moins un, qui peut être aisément corrigé : c'est celui qui résulte mécaniquement de la charge excessive des audiences. Comme le président Bernard puis la présidente Denis-Linton m'y ont invité avec force, je suis convaincu que doit être supprimé le plancher réglementaire du nombre de dossiers par séance et je fais donc le nécessaire pour que l'arrêté en cause soit abrogé. Nulle autre juridiction ne voit fixer sa charge de travail, de surcroît par audience, par un arrêté interministériel.

Il appartiendra donc au président de la Cour, dans le cadre du projet de juridiction, de déterminer la charge de travail des uns et des autres et, en particulier, le nombre optimal de dossiers qui peuvent raisonnablement être enrôlés par audience. Dans un tel cadre, il me semble légitime que la Cour s'interroge également sur la pertinence d'une mesure de la charge de travail qui est décomptée exclusivement en nombre de dossiers enrôlés par séance et non en nombre de décisions effectivement rendues. Il me paraît pertinent que l'on raisonne dans ces derniers termes, comme on le fait habituellement dans les autres juridictions administratives.

J'ai parfaitement conscience du basculement que cette évolution représente, de sa difficulté également. Sur ces sujets, il nous appartiendra de faire preuve de clarté et de fermeté sur les objectifs poursuivis et les méthodes de travail, mais également de souplesse dans la mise en œuvre : ce n'est que par l'association des présidents de section, mais également des

assesseurs et des rapporteurs que le changement nécessaire pourra s'appliquer dans de bonnes conditions.

Les avocats, également, devront être parties prenantes au nouvel équilibre à trouver dans les méthodes de travail. La réduction du taux de renvoi ne peut se faire sans eux, mais ils doivent aussi reconnaître que cette réduction est possible, souhaitable et qu'elle peut se faire sans affecter les droits des demandeurs d'asile. J'ajoute que l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre, des nouvelles dispositions sur l'aide juridictionnelle, qui ne permettent plus d'opposer leur entrée irrégulière sur le territoire français aux demandeurs d'asile pour leur refuser le bénéfice de cette aide, nécessite, plus encore que par le passé, un dialogue étroit et confiant avec les avocats.

L'OFPPRA, enfin, en tant que partie aux litiges, devra garantir la communication à la CNDA dans des délais raisonnables de dossiers complets. La transmission des dossiers par la voie numérique est une voie à explorer résolument, sous réserve que les bénéficiaires à en tirer soient harmonieusement répartis.

Il appartiendra également à la Cour, dans l'élaboration de son projet de juridiction, de s'interroger sur l'utilisation judicieuse et raisonnée des ordonnances dans le cadre de la loi du 10 décembre 2003. Le taux de recours aux ordonnances est de l'ordre de 20 % et a plutôt fléchi cette année. Je mesure, là encore, combien un tel outil, pour pertinent qu'il soit afin de ne pas alourdir les audiences avec des dossiers nécessairement voués à l'échec, doit être manié avec précaution, tout particulièrement dans une juridiction telle que votre Cour dont la procédure et les méthodes travail laissent légitimement une grande place à l'oralité. Je vous fais une entière confiance pour trouver, à cet égard, un équilibre optimal.

Enfin, je souhaite évoquer le sujet de la présidence des formations de jugement. La loi de finances pour 2009 a créé 10 postes de magistrats permanents à la Cour nationale du droit d'asile. La raison en est simple : l'unité de compte en matière d'asile dans notre pays est désormais, qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, la dizaine de milliers de demandes. Parce que notre monde est en proie à des troubles, des convulsions ou des déchirements constants sur presque tous les continents ; parce que si le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme a été célébré sous le signe de la confiance et de l'optimisme, le 60^{ème} anniversaire que nous venons de célébrer a été marqué du sceau du désenchantement, de la désillusion, voire même d'une sorte d'épuisement.

Par conséquent, nos structures, y compris juridictionnelles, de traitement des demandes d'asile ne peuvent être maintenues en l'état. Le principe sur lequel nous vivons depuis la loi de 1952 et qui consiste dans cette Cour à faire exclusivement appel à des présidents vacataires, actifs ou retraités, n'est plus adapté. On peut certes gérer techniquement plus de 100, voire 140 formations de jugement -et la Cour a démontré sa capacité en la matière-, mais ce qui confine à l'exploit est aussi générateur de beaucoup d'inconvénients en termes d'organisation, voire d'unité de la jurisprudence. La première juridiction administrative de France doit donc aussi bénéficier du concours de magistrats permanents. J'ai souhaité que ces postes puissent être confiés à des magistrats administratifs titulaires du grade élevé de président, qui est gage d'expérience, ainsi que par des magistrats judiciaires en détachement.

Mais la Cour conservera un nombre significatif de présidents vacataires, pour maintenir l'heureuse diversité de recrutement et de culture des présidents et pour pouvoir répondre avec souplesse et rapidité aux variations parfois brutales du volume d'activité de la juridiction.

*

*

*

Je conclurai mon intervention en soulignant que les mutations profondes de la Cour nationale du droit d'asile qui doivent intervenir s'inscrivent au fond dans une logique de continuité et de fidélité à la mission toute particulière qui est la sienne. Nous ne voulons pas renoncer -et vous ne voulez pas renoncer- à ce qui est l'essence de la Cour nationale du droit d'asile, ni céder au mirage et à l'illusion qui conduiraient à ne penser l'avenir qu'en termes gestionnaires de flux, de stocks, de coûts et de délais. Nous voulons, je veux -et Martine Denis Linton avec moi, avec vous- maintenir le legs précieux de la garantie du droit d'asile dans notre pays, en faisant tout ce qui est nécessaire pour qu'il soit et reste effectif. Cela implique du courage, du discernement, de la rigueur. Vous avez montré que vous n'en manquez pas. Cela implique aussi que notre organisation et nos méthodes évoluent et continuent de s'adapter. Je sais, et je m'en réjouis, que vous êtes disponibles pour assumer ces changements qui seront conduits en concertation avec vous tous.

C'est ensemble que nous préparerons l'avenir de cette juridiction dont, soyez-en tous persuadés, je me sens en dernier ressort profondément responsable. Je présente donc à la CNDA des vœux chaleureux de réussite dans l'accomplissement de sa mission en 2009 et je renouvelle les souhaits de réussite professionnelle et de bonheur personnel que je forme à l'intention de chacune et chacun d'entre vous.