

N° 9

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 octobre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **conséquences budgétaires des délais de traitement du contentieux de l'asile par la Cour nationale du droit d'asile,***

Par MM. Pierre BERNARD-REYMOND et Jean-Claude FRÉCON,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	9
I. PRÉSENTATION DE LA CNDA	11
A. LE PERFECTIONNEMENT DU DROIT D'ASILE DEPUIS 1952	11
B. LE PARCOURS DU DEMANDEUR D'ASILE.....	12
1. <i>Le dépôt de la demande</i>	12
2. <i>L'instruction du dossier par l'OFPPRA</i>	13
a) L'entretien obligatoire	14
b) L'instruction et la décision	14
C. DE LA COMMISSION DES RECOURS DES RÉFUGIÉS À LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA)	15
1. <i>L'affirmation progressive de la juridiction de recours</i>	16
a) Pourquoi une juridiction spécialisée ?.....	16
b) La fin de la tutelle de l'OFPPRA	16
2. <i>Le rattachement de la CNDA au Conseil d'Etat</i>	17
D. LA PROCÉDURE DE RECOURS DEVANT LA CNDA	18
1. <i>Les compétences de la CNDA</i>	18
2. <i>Les étapes de l'appel devant la CNDA</i>	19
a) Le délai d'un mois pour former un recours	19
b) L'instruction du recours.....	19
c) L'examen normal : l'audience publique devant la formation collégiale	20
d) Les autres procédures de jugement de la CNDA : les ordonnances	21
3. <i>La procédure de réexamen</i>	22
II. DES DÉLAIS DE TRAITEMENT EXCESSIVEMENT LONGS ET CÔUTEUX POUR LES FINANCES PUBLIQUES	24
A. LA FORTE HAUSSE DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DOSSIERS PAR LA CNDA.....	24
1. <i>Une évolution conduisant à une augmentation du nombre d'affaires en stock</i>	24
a) Le doublement des délais depuis 2002	24
b) Une augmentation récente des stocks de dossiers	26
2. <i>La comparaison avec les autres juridictions administratives</i>	27
3. <i>Une durée qui pourrait être réduite de moitié</i>	28
4. <i>Le manque d'un outil informatique approprié</i>	28
B. LES FACTEURS EXPLIQUANT LA LONGUEUR DES PROCÉDURES DEVANT LA COUR.....	29
1. <i>L'évolution du nombre de dossiers transmis à la CNDA ne suffit pas à expliquer l'allongement des délais</i>	29
2. <i>L'activité de la CNDA a un impact majeur</i>	33
3. <i>L'extension du droit à l'aide juridictionnelle (AJ) a rallongé les délais moyens</i>	34
a) La généralisation du droit à l'AJ... ..	34
b) ... conduit à ralentir les procédures de jugement	36

4. Les autres causes de renvois prononcés par la Cour expliquent également la durée des procédures	37
a) La difficulté pour les avocats de se faire substituer	38
b) Les renvois pour raisons de santé	38
C. DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES MAJEURES SUR LA MISSION	
« IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »	39
1. Réduire les délais de réponse est un impératif humain	39
2. Le financement de la politique d'hébergement des demandeurs d'asile	40
a) L'hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)	40
b) L'hébergement d'urgence	41
3. Le coût de l'allocation temporaire d'attente (ATA)	42
4. D'autres mesures de soutien difficilement chiffrables	43
a) Les dépenses de santé	43
b) Les dépenses d'éducation	44
5. Un coût total supérieur à 15,7 millions d'euros par mois de délai	44
III. UNE JURIDICTION AUX MOYENS RENFORCÉS MAIS DONT LA MODERNISATION RESTE INACHEVÉE	45
A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES ACCRUS	45
1. Le rattachement à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » depuis le 1 ^{er} janvier 2009	45
2. Un budget de 17 millions d'euros en crédits de paiement (CP) prévu par la loi de finances pour 2010	45
3. Les dépenses de frais de justice liées à l'activité juridictionnelle de la Cour	47
B. L'ENJEU FONDAMENTAL DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA CNDA	48
1. La hausse tendancielle des effectifs au cours des dix dernières années	48
2. Une structure d'emploi plus stable à partir de 2005	49
3. Le poids des dépenses de personnel dans le budget global de la Cour : 12,3 millions d'euros en loi de finances pour 2010	50
4. Le recrutement des rapporteurs : un élément de fragilisation de la CNDA	51
C. UNE NOUVELLE IMPLANTATION RÉUSSIE, MAIS PRÉSENTANT TOUTEFOIS CERTAINES LIMITES	52
1. Une Cour installée depuis 2004 à Montreuil sur un site fonctionnel	52
2. Le risque de saturation des capacités d'accueil	53
3. La solennité de la Cour doit être mieux assurée	54
D. UNE RÉFORME SOUHAITABLE DU SYSTÈME DE L'AJ DANS LE CADRE DE LA DEMANDE D'ASILE	55
1. Le problème posé par le manque d'avocats à l'AJ devant la CNDA	55
2. L'impératif d'une rationalisation de la procédure de l'AJ : limiter à un mois le délai pour demander l'aide	56
E. LA PERSPECTIVES DE NOUVELLES MESURES AFIN DE REDRESSER LA PERFORMANCE DE LA CNDA	57
1. La recherche d'une organisation interne plus efficace	58
2. La valeur ajoutée apportée par la professionnalisation des présidents des formations de jugement	59
3. La logique de l'augmentation des effectifs depuis 2009	59
4. La demande de nouveaux renforts sur la période 2011-2013	60
5. Une activité juridictionnelle repensée	62

CONCLUSION	63
EXAMEN EN COMMISSION.....	65
ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	73
ANNEXE 2 LA PROCÉDURE DE DEMANDE D'ASILE.....	75

INTRODUCTION

La mise en œuvre du contrôle dont le présent rapport rend compte résulte du constat, dressé par votre commission des finances, de **l'impact des délais de traitement des dossiers de demande d'asile sur le budget de la mission « Immigration, asile et intégration »**. En effet, durant l'instruction de leur dossier, les demandeurs d'asile bénéficient d'une série de prestations sociales inscrites au sein de cette mission.

Or, les délais de traitement des demandes d'asile ont connu, ces dernières années, une augmentation sensible. Cet allongement résulte davantage de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) que de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), dont elle est l'instance d'appel.

Parallèlement, la gestion de la CNDA, antérieurement placée sous la tutelle de l'OFPRA, a été transférée au Conseil d'Etat. Ses moyens sont donc dorénavant inscrits dans le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » du budget général de l'Etat. En lien avec la **problématique de l'impact budgétaire des délais de traitement se posait donc la question des effets du transfert de la Cour sur la performance de cette juridiction.**

C'est pourquoi vos collègues **Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, respectivement rapporteurs spéciaux des missions « Immigration, asile et intégration » et « Conseil et contrôle de l'Etat »**, se sont associés pour mettre en œuvre le présent contrôle.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. L'absence de délai imposé au requérant devant la CNDA pour déposer une demande d'AJ est responsable d'une grande partie de l'allongement des délais de traitement à la Cour. Face à cette situation, **vos rapporteurs spéciaux estiment nécessaire de rationaliser la procédure de demande d'AJ s'appliquant aux requérants devant la CNDA, en leur imposant un délai d'un mois, à compter de la transmission de l'accusé de réception du recours, pour déposer une demande d'AJ.**

2. La mobilité des agents de la Cour, et notamment des rapporteurs, est importante, ce qui pose des problèmes dus à leurs délais de recrutement et de formation. A l'avenir, **une politique de recrutement faisant l'objet d'une gestion prévisionnelle soignée et justement calibrée apparaît nécessaire**, au risque dans le cas contraire d'avoir des répercussions importantes sur l'allongement des délais de jugement des affaires et sur la capacité de la CNDA à résorber son stock de recours.

3. Les seuls avocats susceptibles d'être désignés au titre de l'aide juridictionnelle (AJ) à la CNDA sont ceux inscrits sur les listes des cours d'appel de Paris et de Versailles. Or, le nombre d'avocats acceptant aujourd'hui d'intervenir au titre de l'AJ est très insuffisant en raison du caractère peu rémunérateur de cette mission. Par ailleurs, lors des missions foraines que la Cour organise en outre-mer, de grandes difficultés émergent pour désigner des avocats relevant de ces barreaux. **Vos rapporteurs spéciaux estiment que, la CNDA ayant une compétence nationale, l'inscription d'avocats sur les listes d'AJ devrait pouvoir être élargie à d'autres barreaux.**

4. L'immeuble accueillant la CNDA à Montreuil manque des attributs habituels de la justice : aucun drapeau, aucun emblème, aucune marque distinctive n'est présente dans les salles d'audience. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'**une solennité minimale doit être garantie aux audiences de la CNDA, pour que le requérant ait parfaitement eu conscience, à l'issue de l'audience, de s'être présenté devant les représentants de la République française et d'en avoir obtenu un jugement avec toute la force symbolique et juridique qui s'y attache.**

I. PRÉSENTATION DE LA CNDA

A. LE PERFECTIONNEMENT DU DROIT D'ASILE DEPUIS 1952

La loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile a créé un établissement public, l'**Office de protection des réfugiés et apatrides** (OFPRA) et une juridiction administrative, la **Commission des recours des réfugiés**, afin de veiller au respect des principes édictés par la **convention de Genève du 28 juillet 1951**. Cette convention prévoit que soit reconnue la qualité de réfugié à toute personne qui « *craind avec raison d'être persécutée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, qui se trouve hors du pays dont il a la nationalité, et qui ne peut ou ne veut en raison de cette crainte, se réclamer de la protection de ce pays* ». Ces principes, ainsi que ceux issus du **mandat du Haut commissariat aux réfugiés (HCR) des Nations Unies**, constituent le socle de l'**asile « conventionnel »**, qui est resté, jusqu'en 1998, en droit français, le principal fondement de l'**octroi de la qualité de réfugié**.

En reconnaissant « l'**asile constitutionnel** » qui offre la qualité de réfugié « *à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté* », sur la base du quatrième alinéa du **préambule de la Constitution de 1946**, et en consacrant « l'**asile territorial** », relevant du pouvoir discrétionnaire du ministère de l'intérieur, par l'intermédiaire des préfetures, la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (dite loi « Réséda ») a complexifié la procédure de demande d'asile.

En outre, en 1999, en même temps qu'éclatait le conflit du Kosovo, le système français de l'asile est entré dans une crise profonde. L'afflux des demandes, qui augmentaient de plus de 20 % par an, les nouvelles demandes d'asile territorial et le doublonnement des procédures, engagées auprès soit de l'OFPRA, soit des préfetures, ont allongé de plusieurs mois les délais de demande d'asile. Dans le cas de l'asile conventionnel, l'instruction par l'OFPRA puis par la Commission des recours des réfugiés pouvait durer parfois plus de deux ans. Corollaire de l'**allongement du délai d'examen** des demandes, les **coûts de prise en charge des demandeurs d'asile ont connu une inflation substantielle**.

L'une des ambitions de la réforme de l'asile, issue de la **loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi précitée du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile**, a donc été de **réduire les délais de procédure, tant par souci éthique que par nécessité économique**.

Ainsi, conformément au Traité d'Amsterdam, dont elle transpose par anticipation une partie des dispositions, cette loi a supprimé l'asile territorial au profit de la **protection subsidiaire**, qui permet de protéger, pour une période renouvelable d'un an, une personne ne relevant ni de la convention de

Genève, ni de l'asile « constitutionnel », mais qui subit « *la peine de mort ; la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ou, s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international* ».

Cette réforme a également permis l'unification et, donc, la simplification, de la procédure de demande d'asile, **l'OFPRA devenant le « guichet unique » de la demande d'asile.**

La **loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007** relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a, quant à elle, consacré l'autonomie institutionnelle de la Commission des recours des réfugiés, jusqu'ici rattachée à l'OFPRA, et l'a rebaptisée « **Cour nationale du droit d'asile** » (CNDA).

B. LE PARCOURS DU DEMANDEUR D'ASILE

Depuis l'importante réforme de 2003, le parcours du demandeur d'asile a été simplifié, l'OFPRA jouant un rôle de « guichet unique ».

1. Le dépôt de la demande

En tout premier lieu, un demandeur d'asile doit se rendre à **la préfecture de son domicile**¹, afin d'obtenir **une autorisation provisoire de séjour (APS)** d'un mois, obligatoire pour saisir l'OFPRA. Pour ce faire, il doit présenter un dossier comprenant un formulaire à remplir en français, des indications relatives à son état civil et aux conditions de son entrée en France, ainsi qu'un justificatif de domicile.

En principe, le demandeur est admis au séjour pendant toute la durée de la procédure. Cependant, **quatre motifs de refus peuvent être invoqués** par le préfet : si un autre **Etat européen est responsable** de l'examen de la demande, si la personne est **originaire d'un des 14 pays d'origine « sûrs »** figurant sur la liste de l'OFPRA², si la personne constitue une **menace grave à l'ordre public** ou, enfin, si la demande d'asile est considérée comme délibérément **frauduleuse ou abusive**.

¹ En 2006, à l'initiative du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) du 20 novembre 2005, l'expérimentation d'une régionalisation a été mise en place confiant la compétence de l'admission au séjour à un ou deux préfets par région (dans la majorité des cas, il s'agit du préfet de région). D'abord introduit en Haute-Normandie et en Bretagne, ce dispositif a été progressivement généralisé à l'ensemble du territoire par arrêtés ministériels depuis mars 2009.

² Cf. encadré infra.

La liste des pays d'origine sûrs

Au sens de l'article L. 741-4-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), introduit par la loi précitée du 10 décembre 2003, un pays est considéré comme « sûr » « *s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

En juin 2005, le conseil d'administration de l'OFPRA a fixé une première liste comprenant le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Mali, l'Ile Maurice, la Mongolie, le Sénégal et l'Ukraine. En mai 2006, furent ajoutés l'Albanie, la Macédoine, Madagascar, le Niger et la Tanzanie. Deux pays furent retirés par le Conseil d'Etat en février 2008 : l'Albanie et le Niger.

Une dernière réunion du conseil d'administration de l'Office décida d'une nouvelle révision de la liste en novembre 2009 : la Géorgie fut retirée et l'Arménie, la Serbie et la Turquie ajoutées. Statuant sur un recours contre cette liste, le Conseil d'Etat a, **par décision du 23 juillet 2010**, retiré l'Arménie, Madagascar, la Turquie et le Mali (dans ce dernier cas, la mesure de retrait ne s'applique qu'aux femmes). **La liste actuelle comprend donc désormais 14 pays d'origine « sûrs ».**

Dans le cas des ressortissants de ces pays, l'examen de la demande d'asile s'effectue par l'OFPRA en **procédure prioritaire** à savoir dans un délai de quinze jours, le recours à la CNDA n'étant alors pas suspensif. Par ailleurs, ces ressortissants sont exclus des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et ne peuvent bénéficier que de l'allocation temporaire d'attente (ATA) pendant l'examen de leur demande à l'OFPRA.

De cette décision dépendra le type de procédure de l'examen de la demande d'asile : **en procédure normale en cas de délivrance de l'APS, en procédure prioritaire en cas de refus.**

En **procédure normale**, la préfecture délivre un formulaire qui doit être envoyé à l'OFPRA 21 jours au plus tard après la délivrance de l'APS. Au vu de la lettre d'enregistrement de l'OFPRA, la préfecture délivre au demandeur d'asile un « récépissé constatant le dépôt d'une demande d'asile », valable 3 mois et renouvelable pendant toute la durée de la procédure.

En **procédure prioritaire**, le demandeur doit remettre ce formulaire sous pli fermé au préfet dans un délai de 15 jours après le refus de séjour, pour transmission à l'OFPRA, qui dispose lui-même de **15 jours pour instruire** (délai ramené à 96 heures si le demandeur se trouve placé en centre ou en local de rétention administrative).

2. L'instruction du dossier par l'OFPRA

Si le dossier est complet et arrivé dans les délais, l'OFPRA édite la lettre d'enregistrement qui certifie le dépôt de la demande d'asile. L'instruction du dossier est ensuite attribuée à l'une des **quatre divisions géographiques** de l'Office (Asie, Afrique, Europe-Moyen-Orient et

Amériques-Maghreb) et traitée par un officier de protection¹ spécialisé sur le pays concerné.

a) L'entretien obligatoire

L'OFPRA doit convoquer le demandeur d'asile à un entretien.

Quatre exceptions à cette procédure sont toutefois prévues par la loi :

- si les éléments fournis dans le dossier suffisent à l'Office pour prendre une décision positive (par exemple, dans le cas d'un membre de la famille d'un réfugié, qui bénéficie par là-même du principe d'unité de famille des réfugiés) ;

- lorsque le demandeur possède la nationalité d'un pays revenu à une situation de démocratie et d'état de droit (il s'agit par exemple de la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie ou le Chili, dont les ressortissants vivant en France ont perdu leur statut de réfugiés) ;

- en cas d'empêchement médical ;

- lorsque les éléments fournis à l'appui de la demande sont manifestement infondés, c'est-à-dire sans rapport avec les critères fixés par les textes relatifs à l'asile.

L'audition a lieu au siège de l'OFPRA, à Fontenay-sous-Bois, dans le Val-de-Marne, mais il existe également une antenne à Basse-Terre (Guadeloupe), compétente pour les demandes formulées aux Antilles et en Guyane.

L'officier de protection est assisté d'**un interprète** et l'entretien est confidentiel.

A la fin de l'entretien, l'officier de protection indique au demandeur la suite de l'instruction de sa demande : la notification de la décision (dans les semaines ou les mois à venir) et les modalités de recours devant la CNDA en cas de rejet.

b) L'instruction et la décision

Dès lors commence le travail d'analyse de l'officier qui, à partir de la synthèse de l'audition, apprécie la cohérence, la précision et la crédibilité des déclarations au regard des éléments connus sur la situation du pays d'origine. L'officier de protection doit indiquer s'il distingue un motif de **persécution prévue par la convention de Genève** (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social et opinions politiques). Si ce n'est pas le cas,

¹ Il s'agit de fonctionnaires de catégorie A relevant de l'OFPRA et recrutés soit par concours spécifique, soit à la sortie d'un institut régional d'administration (IRA).

il envisage **les motifs de protection subsidiaire** (peine de mort, torture et traitement inhumain et dégradant, violence généralisée)¹.

Pour les demandeurs admis au séjour, l'OFPRA ne dispose pas de limite de délai pour instruire la demande, contrairement au cas de procédure prioritaire. Toutefois, si l'instruction nécessite plus de six mois, l'officier de protection doit en informer le demandeur.

A l'issue de l'instruction, si la qualité de réfugié est reconnue, l'intéressé est placé **sous la protection de l'Office**. Son dossier est transféré à la division de la protection pour l'établissement de son état civil et la délivrance des documents tenant lieu d'actes d'état civil.

En revanche, il existe deux types de décisions de rejet de la demande de statut de réfugié :

- **la décision de rejet mais d'accord de protection subsidiaire**. L'OFPRA motive alors les raisons juridiques qui lui ont fait écarter la reconnaissance du statut de réfugié mais considère que les faits sont établis et qu'ils relèvent d'une menace grave ;

- **la décision de rejet en l'absence de faits établis ou parce qu'ils ne relèvent ni du statut de réfugié, ni de la protection subsidiaire**. Il s'agit de la grande majorité du nombre de décisions.

Afin de leur venir en aide à chaque étape de ce parcours complexe, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de l'appui **d'associations spécialisées** (CIMADE, France terre d'asile...), y compris au stade du contentieux de la décision de l'OFPRA.

Grâce au « **bouche à oreille** » au sein de la communauté d'origine du demandeur, au **personnel des centres d'accueil** ou encore à l'existence de **réseaux d'avocats spécialisés** dans la défense des droits de l'homme (dont vos rapporteurs spéciaux ont pu rencontrer une représentante), les demandeurs d'asile peuvent recevoir une **aide technique** (traduction, aide à la rédaction du dossier) mais également un **soutien psychologique**.

C. DE LA COMMISSION DES RECOURS DES RÉFUGIÉS À LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA)

La possibilité de recours contre les décisions de rejet formulées par l'OFPRA a été prévue, dès l'origine, par le législateur de 1952 qui a créé la **Commission des recours des réfugiés**.

Suivant un processus et une affirmation progressive, la juridiction a quitté Fontenay-sous-Bois (où elle partageait les locaux de l'Office) pour s'installer à Montreuil-sous-Bois et a été rebaptisée « **CNDA** ».

¹ En 2008, l'OFPRA a pour la première fois accordée la protection subsidiaire à des jeunes filles mineures exposées au risque d'excision.

1. L'affirmation progressive de la juridiction de recours

a) Pourquoi une juridiction spécialisée ?

Deux facteurs principaux ont orienté le choix du législateur de 1952 vers l'institution d'une autorité juridictionnelle *ad hoc*, la Commission des recours des réfugiés, chargée d'examiner les recours formulés par les étrangers et les apatrides auxquels l'Office a refusé de reconnaître la qualité de réfugié.

La première raison est **l'importance, déjà préoccupante, du contentieux devant le Conseil d'Etat**, qui aurait alors risqué un réel engorgement.

Ce choix s'est avéré judicieux dans la mesure où l'asile est devenu un « contentieux de masse » et que la CNDA est aujourd'hui **la première juridiction administrative de France** par le nombre de recours enregistrés¹.

La seconde raison qui a présidé à ce choix est la **spécificité du contentieux de l'asile**. En effet, ce contentieux de pleine juridiction conduit le juge à apprécier les situations individuelles des requérants au regard de la situation géopolitique de leurs pays d'origine et implique un suivi et une veille réguliers de ces pays afin d'en acquérir une connaissance très fine. **L'existence de magistrats spécialisés est donc gage d'efficacité pour les justiciables et de cohérence de la jurisprudence.**

A ce titre, il convient d'ailleurs de relever que de **nouvelles exigences européennes** en termes de pertinence, de fiabilité des sources, d'exactitude des informations et de transparence conduisent la Cour à engager une réflexion sur la recherche et l'utilisation des informations géopolitiques sur les pays d'origine des demandeurs d'asile.

b) La fin de la tutelle de l'OFPRA

Le rattachement de l'OFPRA au ministère des Affaires étrangères relevait d'un choix délibéré de dissocier la question des réfugiés des sujets d'ordre public placés sous la responsabilité du ministère de l'intérieur. Ainsi, le directeur de l'OFPRA était-il nommé par le ministre des affaires étrangères parmi le corps des ambassadeurs.

La loi du 20 novembre 2007 précitée a tout d'abord institutionnalisé le **changement de tutelle de l'OPFRA** au profit du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

En outre, ce changement de tutelle s'est accompagné d'une **réforme de la Commission des recours des réfugiés**, dont le fonctionnement et la gestion relevaient jusqu'alors entièrement de l'OFPRA, ce qui constituait une anomalie institutionnelle. En effet, la dépendance matérielle de la Commission à

¹ En 2009, 25.040 recours ont été enregistrés, soit 16 % d'augmentation par rapport à 2008 (Source : Conseil d'Etat, rapport d'activité).

l'égard de l'établissement public soumis à son contrôle, mettait en cause le principe de l'impartialité de la juridiction.

La loi de 2007 a donc consacré **l'autonomie institutionnelle de celle-ci et changé sa dénomination en « CNDA »**, lui restituant sa pleine légitimité dans l'ordre juridictionnel administratif auquel elle a toujours appartenu.

2. Le rattachement de la CNDA au Conseil d'Etat

Le choix du rattachement, à compter du 1^{er} janvier 2009, de la Cour au Conseil d'Etat s'est imposé pour deux raisons fondamentales.

En premier lieu, **la Cour appartient à l'ordre administratif** et ses décisions relèvent du contrôle de cassation du Conseil d'Etat. La procédure contentieuse de la Cour est donc soumise aux règles générales de procédure du contentieux administratif.

En second lieu, le rattachement de la gestion budgétaire de la CNDA au Conseil d'Etat relève d'une logique de **rationalisation des moyens et d'économies d'échelle**. Puisque le Conseil d'Etat assure déjà la gestion des juridictions administratives de droit commun (tribunaux administratifs et cours administratives d'appel), l'intégration de la Cour dans ce périmètre de gestion devrait lui permettre de bénéficier de l'expérience ainsi acquise, notamment par le développement des outils informatiques d'aide aux fonctions de greffe et d'instruction.

Le rattachement administratif et budgétaire de la juridiction au Conseil d'Etat est effectif depuis la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, qui prévoit l'inscription du budget de la Cour au programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

Cette réforme institutionnelle est complétée par l'affectation auprès de la Cour de **dix emplois permanents de président**, recrutés dans les corps des magistrats administratifs et judiciaires (sept issus des corps des tribunaux administratifs et trois de l'ordre judiciaire), dotant pour la première fois cette juridiction de juges professionnels à temps plein.

Le budget et les personnels de la CNDA sont rattachés au budget et au personnel du Conseil d'Etat.

Enfin, le décret n° 2008-1481 du 30 décembre 2008 a formalisé l'autonomie de la Cour en attribuant des **fonctions de direction au président de la CNDA**, issu du Conseil d'Etat¹, qui est responsable de l'organisation et du fonctionnement de la juridiction, assure la direction des services et le maintien de la discipline intérieure et détermine la composition des sections, la

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2009, la présidente de la CNDA est Mme Martine Denis-Linton.

répartition des affaires entre chacune d'elles ainsi que l'affectation de leurs membres.

D. LA PROCÉDURE DE RECOURS DEVANT LA CNDA

Selon le rapport public d'activité du Conseil d'Etat, **en 2009, le taux de recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA a atteint 81 %**. Ce taux de recours est considérable. Il explique l'importante charge de travail pesant sur la CNDA.

En outre, plus du quart des recours devant la CNDA a conduit à une annulation de la décision de l'OFPRA (26,5 %). Ce taux, révélateur de la performance de l'OFPRA dans la qualité des décisions rendues, est très significatif et, en tout état de cause, bien plus élevé que les taux d'annulation enregistrés par les autres juridictions administratives. Pour mémoire, le taux d'annulation des cours administratives d'appel **sur les jugements des tribunaux administratifs atteint 15,6 %**, ceux du **Conseil d'Etat sur les arrêts des cours administratives d'appel, 16,6 %**, et sur les **jugements des tribunaux administratifs, 17,1 %**¹.

1. Les compétences de la CNDA

En sa qualité de **juridiction administrative spécialisée**, la CNDA dispose d'une **compétence d'attribution** définie par les articles L. 731-1 et R. 732-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Selon l'article L. 731-2 de ce code, « *la commission des recours des réfugiés statue sur les recours formés contre les décisions de l'office prises en application des articles L. 711-1, L. 712-1 à L. 712-3 et L. 723-1 à L. 723-3* ». Cette compétence porte sur les décisions administratives prises en matière de reconnaissance de la qualité de réfugié et de bénéfice de la protection subsidiaire, à l'exclusion de la reconnaissance de la qualité d'apatride, dont le contentieux relève de la compétence de la juridiction administrative de droit commun.

On distingue deux types de compétence d'attribution de la CNDA :

- **la compétence contentieuse**, qui s'étend aux recours contre les décisions de l'OFPRA accordant ou refusant le bénéfice de l'asile, retirant ou mettant fin au bénéfice de l'asile, à ceux portant rejet d'une demande de réexamen, et enfin aux recours portant sur les refus de renouvellement de la protection subsidiaire.

L'office du juge de l'asile est dit de « **plein contentieux** » en ce sens qu'il n'est pas simplement juge de la légalité de la décision initiale, mais qu'il

¹ Source : rapport annuel de performance de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

reprend l'ensemble des éléments de faits et de droit pour se prononcer sur l'octroi-même du statut demandé par l'intéressé.

- **la compétence consultative**, dans le cadre de requêtes adressées par des réfugiés contre des décisions de restriction de séjour ou d'expulsion. La Cour formule un avis quant au maintien ou à l'annulation de ces mesures.

Cette compétence intervient dans le cas où des sanctions pénales pour l'entrée et le séjour irréguliers ont été infligées à un réfugié, en application de l'article 31-1 de la convention de Genève, ou dans le cas où des mesures de restriction de séjour ou d'expulsion ont été prononcées à l'encontre d'un réfugié en application de la clause d'ordre public. La CNDA peut être saisie pour avis, dans un délai d'une semaine, par les réfugiés. Ce recours est suspensif.

2. Les étapes de l'appel devant la CNDA

a) Le délai d'un mois pour former un recours

Une fois la décision de rejet notifiée au demandeur d'asile par l'OFPRA, celui-ci dispose d'**un mois pour saisir la CNDA**, sous peine de voir sa demande déclarée irrecevable. Pour les personnes admises au séjour en France, la preuve de ce recours conditionne le renouvellement du récépissé et le maintien en CADA ou du bénéfice de l'ATA. En l'absence de recours, le préfet peut prononcer le refus de séjour et une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

b) L'instruction du recours

L'une des particularités de l'instruction du recours devant la CNDA est qu'elle est conduite par un **rapporteur appartenant statutairement au corps des officiers de protection**. Sa mission est d'étudier le recours et le dossier administratif de l'OFPRA avant de les présenter à l'audience.

Dès leur transmission à la CNDA par l'OFPRA, **les dossiers sont répartis entre les dix divisions** de la CNDA. Les chefs de division, qui font également partie des rapporteurs, ont pour mission essentielle d'établir la liste des recours examinés lors d'une audience. Ils les répartissent entre les différents rapporteurs de la division, en conciliant plusieurs contraintes comme la disponibilité des présidents, des assesseurs, des rapporteurs et surtout celle des avocats qui peuvent être appelés à plaider dans d'autres juridictions. En outre, des audiences peuvent être regroupées sur une journée pour permettre aux avocats de province de n'effectuer qu'un seul déplacement à la Cour. Enfin, les chefs de division tentent de trouver un équilibre entre les dossiers considérés comme simples à traiter et les dossiers plus complexes.

Pendant l'instruction de son recours, le demandeur d'asile reçoit en moyenne quatre à cinq semaines à l'avance, **un avis d'audience** lui indiquant la date et la salle où se tiendra son audience.

Jusqu'en juin 2009, le nombre de dossiers à traiter par jour d'audience, pour chaque formation de jugement, était fixé, par arrêté, à 18 puis à 15¹. A l'heure actuelle, ce nombre n'est plus règlementé mais s'établit, dans la pratique, à **13 dossiers par jour**.

Le rapporteur dispose d'**un ou deux mois pour préparer les dossiers**, en s'appuyant, à l'instar des officiers de protection de l'OFPPRA, sur un centre d'information géopolitique interne composé de 5 chercheurs².

Après analyse des pièces du dossier, le rapporteur doit rédiger **un rapport** qui détaille la chronologie de la procédure, les moyens soulevés par le requérant ou par l'OFPPRA et émet un avis sur le recours. C'est ce rapport qui est lu en audience publique.

c) L'examen normal : l'audience publique devant la formation collégiale

En principe **l'audience est publique**, bien qu'un huis-clos puisse être accordé par le président en cas de récit particulièrement douloureux pour les requérants.

Elle a lieu tous les jours à 8h30 et à 13h30 dans l'une des neuf salles d'audience de Montreuil-sous-Bois³, en présence d'un interprète si nécessaire.

La composition actuelle de la formation collégiale de jugement

Initialement, la Commission des recours des réfugiés était présidée par un membre du Conseil d'Etat et comprenait un représentant du conseil de l'OFPPRA et un représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Aujourd'hui et **depuis la réforme de 2003**, le représentant de l'OFPPRA a été remplacé par une personnalité qualifiée, nommée par le vice-président du Conseil d'Etat sur proposition de l'un des ministres représentés au conseil d'administration de l'OFPPRA, et le représentant du HCR par une personnalité qualifiée de nationalité française, nommée par le HCR sur avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat. A cet égard, la présence, au sein d'une formation de jugement nationale, d'un magistrat nommé par une instance internationale constitue une originalité assez exceptionnelle.

En ce qui concerne **le président de la formation de jugement**, il est nommé soit par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, soit par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, soit par le garde des Sceaux, ministre de la justice, parmi les magistrats du siège en activité et les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire.

¹ Version d'origine du deuxième alinéa de l'article 2 de l'arrêté du 20 juin 2008 fixant le taux des indemnités des personnes apportant leur collaboration à la CNDA, modifié par l'arrêté du 10 juin 2009.

² Par comparaison, la division de l'information, de la documentation et des recherches de l'OFPPRA regroupe plus de 25 agents.

³ Depuis 2006, la CNDA organise des « audiences foraines » à Mayotte, en Guyane et en Guadeloupe afin que les demandeurs d'asile puissent être entendus par une formation de jugement.

En tout premier lieu sont examinées les **demandes de renvoi**, par exemple en cas d'absence du requérant pour cause de force majeure (motif médical ou autre) ou pour **indisponibilité de l'avocat**, qui doit plaider devant un autre tribunal. En outre, depuis décembre 2008, **la demande de bénéfice de l'aide juridictionnelle (AJ) est à l'origine de nombreuses demandes de renvoi** (*cf. infra*).

Le taux de recours faisant l'objet d'une demande de renvoi est estimé à 30 %. Ce taux est, de toute évidence, préoccupant car il contribue également fortement à l'allongement des délais moyens de procédure.

Le rapporteur procède ensuite à la lecture de son rapport et de son avis, puis l'avocat du requérant prend la parole. Le requérant est aussi conduit à répondre directement aux questions du jury. Enfin, à l'issue de chaque audience, le jury se retire pour délibérer.

Chaque jour sont affichés les sorts des audiences tenues les semaines précédentes : « renvoi », « annulation », « annulation protection subsidiaire » (qui signifient la reconnaissance de la qualité de réfugié ou l'octroi de la protection subsidiaire), ou, enfin, « rejet » du recours.

Si la CNDA a notifié sa décision de rejet, le demandeur d'asile devient un étranger en situation irrégulière. Le préfet peut alors, sans attendre le terme du récépissé de trois mois, prononcer un refus de séjour assorti d'une OQTF.

d) Les autres procédures de jugement de la CNDA : les ordonnances

Outre le jugement en audience publique, il existe deux autres procédures de jugement des recours devant la CNDA : les ordonnances classiques et les ordonnances nouvelles.

Les procédures en audience publique et par ordonnances ont en commun la **mise en état du recours par le greffe central de la Cour**, qui consiste à rassembler l'ensemble des pièces nécessaires à l'instruction du recours (le recours, la réception par le requérant de l'accusé de réception de son recours assorties des mentions obligatoires ou utiles au requérant comme les voies d'examen possibles du recours, le droit de prendre connaissance de l'entier dossier dans un délai de quinze jours, l'information sur l'AJ et la demande d'interprétariat) et le dossier OFPRA complet.

Les ordonnances présentent l'avantage d'offrir une procédure accélérée et donc d'écluser une partie du stock des recours en attente. En effet, les recours sont d'abord examinés afin d'identifier ceux qui seraient susceptibles d'être directement rejetés pas voie d'ordonnance « classiques » pour non-lieu, désistement ou irrecevabilité. Ces ordonnances, concernant la forme de la procédure, sont signées par les présidents, sans instruction contradictoire, ni audience publique.

Un second tri des dossiers permet de sélectionner les **recours susceptibles de donner lieu à une ordonnance de rejet pour défaut de moyen sérieux (ordonnances « nouvelles »)**.

Selon le rapport public d'activité du Conseil d'Etat pour 2009, environ **9 % des dossiers ont été rejetés par cette voie** (14,6 % au total pour les deux sortes d'ordonnances). Mais, à la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat du 10 décembre 2008 cassant une ordonnance en raison du fait que le demandeur s'était vu refuser la consultation des pièces de son dossier, ce qui méconnaissait le principe du contradictoire¹, les recours susceptibles d'être rejetés par ces ordonnances font désormais l'objet de deux étapes procédurales obligatoires :

- **une phase contradictoire pour permettre au requérant d'accéder à l'ensemble des pièces du dossier de l'OFPRA** qu'il n'a pas fournies et auxquelles il n'a pas encore eu accès ;

- **une phase d'instruction par le rapporteur** qui propose le sens de la solution à retenir au président qui signe l'ordonnance.

Depuis septembre 2009, le reçu de recours informe tous les demandeurs qu'ils peuvent faire l'objet soit d'un examen normal, soit de cette procédure.

Une partie des recours examinée par la voie de ces ordonnances revient en procédure normale de jugement, selon la décision finale prise par le président.

3. La procédure de réexamen

A l'issue du rejet du recours notifié par la CNDA, le demandeur peut solliciter une demande de réexamen. Toutefois, cette demande est subordonnée à l'existence d'un **fait nouveau** qui s'est déroulé **après la décision de la CNDA ou dont le demandeur n'avait pas eu connaissance au moment de l'audience.**

Dans ce cas, la procédure est identique à celle de la demande initiale, d'abord devant la préfecture puis à l'OFPRA. Mais très souvent, les demandes de réexamen sont examinées en procédure prioritaire, c'est-à-dire avec un délai d'instruction ramené à quinze jours.

Lorsque la demande de réexamen arrive à l'OFPRA, elle est **attribuée à un autre officier de protection** que celui qui a instruit la

¹ Cette décision avait d'ailleurs donné lieu à un « incident » au sein des locaux de la CNDA car, pour se conformer à la décision du Conseil d'Etat, la Cour avait adressé un courrier aux demandeurs susceptibles de faire l'objet d'une ordonnance, le leur indiquant et les invitant à venir consulter leur dossier dans un délai de quinze jours. Des centaines de demandeurs d'asile, inquiets, s'étaient alors pressés dans le bureau de consultation, occasionnant une certaine panique.

demande en première instance et dans une autre section. A l'issue de l'instruction, l'OFPRA prend une nouvelle décision sur la demande d'asile. Comme en première instance, les décisions sont notifiées par lettre recommandée et le demandeur dispose d'un délai d'un mois pour former un nouveau recours devant la Cour.

Dans la mesure où l'OFPRA rejette la majorité des réexamens, le nombre de recours devant la CNDA est important. Les demandes de réexamen sont, dans la majorité des cas, instruites selon la procédure dite d'ordonnances nouvelles.

II. DES DÉLAIS DE TRAITEMENT EXCESSIVEMENT LONGS ET COÛTEUX POUR LES FINANCES PUBLIQUES

A. LA FORTE HAUSSE DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DOSSIERS PAR LA CNDA

1. Une évolution conduisant à une augmentation du nombre d'affaires en stock

a) Le doublement des délais depuis 2002

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les délais de traitement des dossiers par la CNDA connaissent une très forte hausse depuis 2002. Ainsi, **entre l'année 2002 et l'année 2008, la durée moyenne de traitement d'un dossier, entre son enregistrement et la décision définitive de la Cour, a plus que doublé**, passant de 6 mois et 21 jours à 13 mois et 16 jours. En 2009, le délai moyen s'est élevé à 12 mois et 17 jours.

L'évolution du délai moyen de traitement des dossiers par la CNDA

	2000	2001	2002	2003	2004
Procédure collégiale	6 mois et 3 jours	5 mois et 28 jours	7 mois et 1 jour	8 mois et 29 jours	10 mois
Procédure par ordonnances	2 mois et 24 jours	3 mois et 7 jours	4 mois et 21 jours	6 mois et 17 jours	4 mois et 15 jours
Ensemble des procédures	5 mois et 20 jours	5 mois et 17 jours	6 mois et 21 jours	8 mois et 18 jours	9 mois et 19 jours
	2005	2006	2007	2008	2009
Procédure collégiale	10 mois et 2 jours	11 mois et 14 jours	13 mois et 7 jours	15 mois et 6 jours	13 mois et 23 jours
Procédure par ordonnances	5 mois	7 mois	6 mois	4 mois et 15 jours	5 mois et 10 jours
Ensemble des procédures	9 mois et 8 jours	10 mois et 12 jours	11 mois et 22 jours	13 mois et 16 jours	12 mois et 17 jours

Source : CNDA

Plusieurs facteurs influent sur les délais de jugement des dossiers :

- d'une part, **le nombre de recours enregistrés**. En effet, à capacité de jugement égale, l'augmentation du nombre des recours entraînera mécaniquement une augmentation du délai moyen de traitement des dossiers, davantage d'affaires devant rester en stock ;

- d'autre part, **la capacité de jugement de la Cour**, qui correspond aux moyens, notamment humains, dont elle dispose pour traiter les dossiers ;

- enfin, **la composition du stock de dossiers en attente peut avoir un effet sur le délai moyen de jugement** : plus les affaires en attente sont anciennes, plus le délai moyen de jugement augmente. A l'inverse, traiter prioritairement les affaires en stock les plus anciennes permet de réduire le délai moyen de traitement. Ainsi, par exemple, l'année 2009 présente la particularité d'avoir été décevante en termes de nombre d'affaires jugées et défavorable sur le plan des affaires enregistrées, mais affiche une amélioration du délai moyen de jugement. Cette amélioration résulte directement, selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès de la CNDA, d'une gestion sélective de son stock d'affaires.

La composition du stock des dossiers de la CNDA

Ancienneté du dossier	Dossiers en stock		Ancienneté cumulée en jours		Ancienneté moyenne par dossier
	Nombre	Part dans le total des dossiers	Nombre	Part dans l'ancienneté totale	
Moins de six mois	4.052	20,0%	525.434	6,8 %	4 mois et 7 jours
De six à moins de neuf mois	3.649	18,0%	818.994	10,5 %	7 mois et 11 jours
De neuf mois à moins d'un an	3.293	16,3%	1.041.453	13,4 %	10 mois et 11 jours
D'un an à moins d'un an et demi	4.842	23,9%	2.183.412	28,1 %	14 mois et 24 jours
D'un an et demi à moins de deux ans	2.872	14,2%	1.799.080	23,2 %	20 mois et 17 jours
Deux ans et au-delà	1.532	7,6%	1.400.599	18 %	30 mois et 1 jour
Total	20.240	100,0%	7.768.972	100 %	12 mois et 18 jours

Source : CNDA

Le tableau ci-dessus montre le poids des dossiers les plus anciens dans le délai moyen de traitement des affaires par la CNDA. En effet, il apparaît que les dossiers dont l'ancienneté est supérieure à deux ans représentent **7,6 % du stock** mais contribuent pour **18 % au délai moyen de jugement de l'ensemble du stock**.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès de la Cour, l'élimination des affaires les plus anciennes est devenue une priorité depuis 2008, afin, d'une part, d'afficher une réduction du délai moyen de jugement et, d'autre part, de remédier aux situations, difficilement justifiables, de dossiers de demandes d'asile en attente de traitement depuis plus de trois ans. **La Cour s'était ainsi fixé pour objectif d'avoir jugé en juin 2010 l'ensemble des affaires qui ont été enregistrées durant l'année en 2007.**

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, cet objectif n'a pas été entièrement atteint au 30 juin 2010 puisque 119 dossiers enregistrés avant le 1^{er} janvier 2008 demeurent en attente d'inscription à une audience. *« Ces dossiers se répartissent ainsi :*

- *38 % correspondent au stock d'affaires d'un seul avocat, qui en totalise environ 1.600. Compte tenu de ce volume, la Cour n'est pas en mesure d'inscrire dans un délai raisonnable les dossiers de cet avocat. A titre d'information, ce stock de 1.600 dossiers représente à lui seul près d'un mois de délai de jugement pour la CNDA ;*
- *27 % sont des dossiers de requérants d'outre-mer, en attente de l'organisation d'une mission foraine ;*
- *20 % environ sont inscrits à des audiences qui doivent se tenir d'ici la fin de l'année 2010 ;*
- *le solde correspond, pour l'essentiel, à des retours de cassation du Conseil d'Etat »¹.*

b) Une augmentation récente des stocks de dossiers

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le nombre de dossiers en stock au 31 décembre de l'année suit une évolution globalement parallèle à celle du délai moyen de jugement des dossiers.

¹ Source : CNDA

L'évolution du nombre d'affaires en stock à la CNDA

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Solde des entrées et des sorties	2.069	4.028	8.287	13.981	12.943	- 22.318	1.786	- 4.577	- 3.391	4.800
Stock au 31/12	10.306	14.334	22.621	36.602	49.545	27.227	29.013	24.436	21.045	25.845

Source : CNDA

Si le nombre d'affaires en stock a connu une forte diminution entre 2004 et 2008, passant de 49.545 à 21.045, **l'année 2009 fait de nouveau apparaître une augmentation des stocks de 4.825 dossiers, soit une hausse de + 22,8 % par rapport à l'année 2008.**

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, cette évolution s'explique à la fois par une forte hausse des recours et par la baisse du nombre d'affaires jugées par la Cour.

2. La comparaison avec les autres juridictions administratives

Ce délai de jugement des affaires, supérieur à un an, n'est toutefois **pas disproportionné** par rapport aux délais moyens de traitement des contentieux devant les autres juridictions administratives.

Ainsi, le délai moyen de jugement des recours était, en 2009, de 2 ans, 2 mois et 27 jours pour les affaires ordinaires jugées devant les **tribunaux administratifs**, c'est-à-dire les affaires jugées essentiellement en formation collégiale, hors référés et ordonnances, et de 1 an, 3 mois et 22 jours pour les **cours administratives d'appel**.

Par conséquent, le délai moyen de jugement des formations collégiales devant la CNDA est plus bref que devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Il apparaît **toutefois difficile de tirer des conclusions des comparaisons entre le contentieux devant la CNDA et ceux relevant des autres juridictions administratives**. En effet, les différences de procédure sont importantes. Devant une juridiction administrative de droit commun, les procédures sont davantage écrites et la phase contradictoire est plus riche que devant la CNDA. A l'inverse, l'oralité des débats y est en général quasiment inexistante. Par ailleurs, certains des contentieux administratifs de droit commun peuvent être assortis de mesures d'instruction contradictoires, telles des expertises, qui allongent fortement les délais de jugement, dans des proportions que ne connaît pas la CNDA. Il existe, d'autre part, de nombreuses

procédures administratives de courte durée ou de décisions prises par un juge unique qui, à l'inverse, permettent de réduire fortement les délais de jugement, ce qui n'est pas possible devant la CNDA.

3. Une durée qui pourrait être réduite de moitié

D'après les estimations fournies par la CNDA, **le délai incompressible de jugement d'une affaire en formation collégiale serait aujourd'hui d'environ six mois**, « *sur la base des règles de procédure en vigueur et en l'absence de tout incident de procédure susceptible d'influer sur ce délai* »¹.

Il se décomposerait ainsi :

- un mois pour la mise en état initiale du dossier qui comprend le délai de transmission du dossier de l'OFPRA à la Cour, mais il passe à deux mois si le recours est accompagné d'une demande d'AJ ;
- deux mois pour assurer le respect du principe du contradictoire ;
- cinq semaines pour l'instruction et la tenue de l'audience ;
- quinze jours à trois semaines pour la notification de la décision.

Vos rapporteurs spéciaux constatent donc que la marge de progression de la CNDA est grande et qu'il serait possible de revenir aux délais de traitement des dossiers, plus satisfaisants, de l'année 2002. **Près de six mois de délais de traitement des demandes d'asile pourraient donc être gagnés.**

4. Le manque d'un outil informatique approprié

Lors de leur contrôle, vos rapporteurs spéciaux ont pu constater que depuis le transfert de la gestion de la CNDA au Conseil d'Etat, celle-ci ne bénéficiait plus du **logiciel de suivi statistique de l'OFPRA**, qui permettait de disposer des chiffres les plus récents sur les dossiers traités et en cours de traitement par la juridiction.

Le logiciel de gestion « Skipper », en usage dans les juridictions administratives, est progressivement transféré à **la CNDA, mais celle-ci ne dispose par pour le moment d'un outil statistique fiable lui permettant de calculer les délais moyens de traitement des recours**. Elle indique ainsi que le calcul des délais moyens de traitement résulte, pour le moment, « *d'une extraction par la direction des systèmes d'information des données Skipper disponibles* ».

Cette situation n'est pas satisfaisante. Il apparaît en effet essentiel que la Cour dispose de ces données comme **outil de gestion et de suivi régulier**

¹ Réponses aux questionnaires adressés par vos rapporteurs spéciaux.

de son activité. Par ailleurs, le Parlement a besoin de disposer de ces informations pour porter un jugement sur l'efficacité de la Cour et, dans une logique de performance, pour ajuster les moyens de la CNDA à sa charge de travail.

B. LES FACTEURS EXPLIQUANT LA LONGUEUR DES PROCÉDURES DEVANT LA COUR

1. L'évolution du nombre de dossiers transmis à la CNDA ne suffit pas à expliquer l'allongement des délais

Le premier facteur influençant le délai moyen de traitement des dossiers par la CNDA est l'évolution du nombre de recours qu'elle enregistre. Or, **sur les dix dernières années, le nombre de recours enregistrés auprès de la Cour ne connaît pas une croissance constante, comparable à l'allongement des délais de traitement de ces recours**, comme l'indique le tableau ci-dessous.

L'évolution du nombre de recours enregistrés auprès de la Cour depuis 2000

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
20.148	26.127	32.181	43.651	52.150	40.318	30.487	22.665	21.638	25.040

Source : CNDA

L'évolution du nombre de recours devant la CNDA résulte elle-même directement de la combinaison de **deux facteurs** : l'évolution du nombre de demandeurs d'asile en France ainsi que la part de décisions de l'OFPPA donnant lieu à un recours devant la CNDA.

Or, **ce sont approximativement 80 % des décisions de l'OFPPA qui font l'objet d'un recours devant la CNDA, soit une proportion particulièrement élevée mais relativement constante** d'une année sur l'autre. Ce taux élevé résulte en partie d'un taux élevé de rejet des demandes d'asile par l'OFPPA. En effet, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, le taux d'admission des requérants par l'OFPPA était de 14,3 % en 2009, contre une moyenne des pays de l'Union européenne qui s'élève à 29 %.

Par conséquent, le nombre de recours enregistrés dépend essentiellement de l'évolution de la demande d'asile. Si celle-ci était en diminution depuis 2006, elle augmente à nouveau, de manière particulièrement significative, depuis juillet 2008. C'est cette **hausse du nombre de demandeurs d'asile qui explique l'augmentation de plus de 16 % du nombre de recours devant la CNDA en 2009 par rapport à 2008.**

La France est devenue en 2009 le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe et le deuxième au monde, après les Etats-Unis. Toutefois, l'examen de l'évolution des demandes d'asile en provenance des principaux pays d'origine permet de constater qu'**il est extrêmement difficile de prévoir, ne serait-ce que d'une année sur l'autre, quelle sera l'évolution du nombre de demandeurs d'asile.**

La répartition des entrées par pays de nationalité ou d'origine

2006			2007			2008			2009		
Pays	Nombre	Part	Pays	Nombre	Part	Pays	Nombre	Part	Pays	Nombre	Part
Turquie	3.694	12,1 %	Sri Lanka	2.487	11,0 %	Sri Lanka	2.535	11,7 %	Sri Lanka	1.939	7,7 %
Haïti	2.941	9,6 %	Turquie	2.371	10,5 %	Turquie	2.081	9,6 %	République démocratique du Congo	1.931	7,7 %
République démocratique du Congo	2.524	8,3 %	Serbie	1.874	8,3 %	Russie	1.953	9,0 %	Turquie	1.880	7,5 %
Sri Lanka	2.522	8,3 %	République démocratique du Congo	1.801	7,9 %	Arménie	1.840	8,5 %	Kosovo	1.822	7,3 %
Serbie	2.084	6,8 %	Arménie	1.493	6,6 %	République démocratique du Congo	1.546	7,1 %	Bangladesh	1.727	6,9 %
Russie	1.616	5,3 %	Russie	1.374	6,1 %	Bangladesh	1.517	7,0 %	Arménie	1.686	6,7 %
Arménie	1.263	4,1 %	Chine	1.271	5,6 %	Serbie	1.099	5,1 %	Russie	1.474	5,9 %
Bangladesh	1.143	3,7 %	Bangladesh	987	4,4 %	Guinée	779	3,6 %	Guinée	1.234	4,9 %
Chine	1.101	3,6 %	Haïti	897	4,0 %	Congo	663	3,1 %	Chine	1.023	4,1 %
Mauritanie	948	3,1 %	Guinée	770	3,4 %	Mauritanie	624	2,9 %	Mauritanie	990	4,0 %

2006			2007			2008			2009		
Pays	Nombre	Part	Pays	Nombre	Part	Pays	Nombre	Part	Pays	Nombre	Part
Guinée	846	2,8 %	Congo	694	3,1 %	Haïti	538	2,5 %	Haïti	901	3,6 %
Congo	844	2,8 %	Algérie	646	2,9 %	Algérie	533	2,5 %	Comores	744	3,0 %
Côte d'Ivoire	832	2,7 %	Mauritanie	569	2,5 %	Kosovo	514	2,4 %	Congo	673	2,7 %
Algérie	791	2,6 %	Côte d'Ivoire	477	2,1 %	Chine	502	2,3 %	Algérie	617	2,5 %
Angola	681	2,2 %	Angola	437	1,9 %	Mali	446	2,1 %	Nigeria	554	2,2 %
Nigeria	584	1,9 %	Nigeria	420	1,9 %	Azerbaïdjan	424	2,0 %	Serbie	500	2,0 %
Géorgie	513	1,7 %	Azerbaïdjan	409	1,8 %	Côte d'Ivoire	393	1,8 %	Pakistan	458	1,8 %
Azerbaïdjan	498	1,6 %	Pakistan	316	1,4 %	Nigeria	324	1,5 %	Côte d'Ivoire	399	1,6 %
Moldavie	480	1,6 %	Soudan	267	1,2 %	Angola	281	1,3 %	Azerbaïdjan	388	1,6 %
Bosnie-Herzégovine	472	1,5 %	Géorgie	242	1,1 %	Pakistan	249	1,2 %	Angola	351	1,4 %
Autres	4.110	13,5 %	Autres	2.862	12,6 %	Autres	2.797	12,9 %	Autres	3.749	15,0 %
Total	30.487	100 %	Total	22.664	100 %	Total	21.638	100 %	Total	25.040	100 %

Source : CNDA

Ainsi, par exemple, **entre les années 2008 et 2009**, le nombre de demandeurs d'asile en provenance des quatre principaux pays d'origine est en diminution : moins 24 % pour le Sri Lanka, moins 10 % pour la Turquie, moins 25 % pour la Fédération de Russie et moins 8 % pour l'Arménie. Pourtant, au total, le nombre de demandes d'asile a augmenté de près de 6 % entre ces deux années en raison notamment de la part croissante de certains pays : plus 350 % pour le Kosovo, plus 104 % pour la demande chinoise, plus 25 % pour la République démocratique du Congo ou encore plus 58 % pour la Guinée Conakry.

L'apaisement de la situation géopolitique dans certains pays fait place, au contraire, à la résurgence de tensions dans d'autres régions et rendent **très imprévisible l'évolution globale** de la demande d'asile en France.

Votre commission des finances a d'ailleurs fréquemment rappelé, dans ses rapports budgétaires sur la mission « Immigration, asile et intégration », qu'il était particulièrement difficile d'évaluer certaines dépenses budgétaires en lien avec la demande d'asile. Il en est ainsi de l'ATA, versée aux demandeurs d'asile dont les demandes sont en cours d'instruction et qui ne peuvent être hébergés en centres d'accueil, ainsi que de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Il en résulte un recours régulier, depuis 2008, aux décrets d'avance permettant, en cours d'exécution budgétaire, d'ouvrir les crédits nécessaires à la gestion du flux des demandeurs d'asile.

Le 15 septembre dernier, votre commission des finances a d'ailleurs rendu un avis sur un projet de décret d'avance prévoyant **l'ouverture de 60 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE)** sur le programme n° 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ». 10 millions d'euros doivent servir à financer les besoins supplémentaires de l'ATA et 50 millions d'euros ceux en matière d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Ces besoins résultent directement de la **hausse de 8,5 % des demandes d'asile constatée depuis le début de l'année 2010 par rapport à la même période en 2009**, alors que le projet de loi de finances initiale pour 2010 avait été construit sur une hypothèse de faible hausse des demandes d'asile : + 6,8 % entre 2008 et 2010, les chiffres définitifs pour 2009 n'étant à l'époque pas encore connus.

2. L'activité de la CNDA a un impact majeur

Outre le nombre de recours transmis à la CNDA chaque année, **un facteur déterminant de l'évolution des délais de traitement des dossiers est l'activité de jugement de la Cour, qui peut largement varier d'une année sur l'autre**, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Le nombre de décisions rendues par la CNDA

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
18.079	22.099	23.894	29.670	39.207	62.636	28.701	27.242	25.029	20.240

Source : CNDA

Ainsi, par exemple, le nombre de décisions rendues par la CNDA a **augmenté de près de 60 % entre 2004 et 2005**, ce qui résulte directement d'une politique de recrutement massif de rapporteurs contractuels, permettant d'augmenter le nombre d'affaires traitées. Cette politique a été suivie, à partir de 2005, d'une diminution de la demande d'asile, ce qui, au total, a permis une très forte réduction du stock de dossiers en attente de jugement. Ces recrutements de rapporteurs n'ont toutefois été que temporaires car ils visaient à remédier à la très forte hausse du nombre de dossiers en stocks - près de 50.000 en 2004, contre 21.045 en 2008.

Le tableau du nombre de décisions rendues par la CNDA fait par ailleurs apparaître une diminution significative entre 2008 et 2009, ce nombre passant de 25.029 à 20.240, soit **une baisse de 19,1 %**. Elle explique en partie l'augmentation du nombre d'affaires en stock à la CNDA entre 2008 et 2009.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **la baisse de la capacité de jugement de la Cour constatée en 2009 résulte principalement de l'augmentation du nombre de renvois prononcés par la juridiction.**

3. L'extension du droit à l'aide juridictionnelle (AJ) a rallongé les délais moyens

a) La généralisation du droit à l'AJ...

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a ouvert le bénéfice de l'AJ aux demandeurs d'asile qui remplissaient certaines conditions. Parmi ces conditions, il était exigé que les demandeurs soient entrés de manière régulière sur le territoire français. Or, en pratique, de nombreux demandeurs d'asile n'entrent pas régulièrement sur le territoire français, souvent parce que cela leur est impossible. Pour cette raison, le recours à l'AJ était peu fréquent et, en raison du coût de la prestation et des difficultés rencontrées par certains demandeurs d'asile pour trouver un avocat, la présence d'un avocat du requérant lors des procédures devant la Cour ne s'était pas généralisée.

La réglementation européenne a imposé l'abandon de ce critère, avec l'adoption de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005. La loi n° 2006-711 relative à l'immigration et à l'intégration du 24 juillet 2006 a

transposé cette directive et, depuis son entrée en vigueur, **il n'est plus possible d'opposer au requérant son entrée irrégulière sur le territoire français pour lui refuser le bénéfice de l'AJ.**

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, il a résulté de cette nouvelle législation que **les requérant ont été assistés par un avocat dans plus de 82 % des dossiers dont a été saisie la Cour en 2009**, après un taux de 75 % en 2008.

Depuis son entrée en application, cette nouvelle disposition a eu des **répercussions très importantes sur le nombre des demandes d'AJ et sur le nombre d'AJ accordées.**

L'évolution de l'AJ devant la CNDA depuis 2000

Année	Nombre de demandes	Nombre d'admissions	Coût (en euros)
2000	7.494	1.010	167.498
2001	7.316	2.483	411.780
2002	7.682	1.759	291.812
2003	8.328	1.960	325.046
2004	11.262	2.123	359.211
2005	7.771	1.184	200.332
2006	6.296	2.255	381.546
2007	4.342	3.445	629.470
2008	3.572	1.202	219.629
2009	9.967	6.185	1.130.123

Source : Conseil d'Etat

Après un maximum atteint en 2004 avec 11.262 demandes d'AJ constituées, une tendance régulière à la baisse s'était dessinée jusqu'en 2008. Au cours de cette dernière année, 3.572 demandes avaient été enregistrées. L'entrée en vigueur de l'article 93 de la loi du 24 juillet 2006 précitée n'a pas manqué de faire sentir ses effets dès 2009. L'année dernière, ce sont ainsi **9.967 demandes d'AJ** qui ont du être traitées, soit **un quasi triplement du volume de dossiers de demande.**

De manière mécanique, **les admissions à l'AJ** ont également connu une très forte hausse en passant de 1.202 en 2008 à **6.185 en 2009, soit un volume multiplié par cinq.** Les admissions ont donc cru encore plus fortement que les demandes.

Au final, le montant de la dépense induite par l'AJ devant la CNDA a lui-aussi progressé dans une proportion comparable. Alors que le coût global

de l'AJ s'élevait en 2008 à 219.629 euros, il atteint **1.130.123 euros en 2009, soit là encore une multiplication par cinq de la dépense.**

A cet égard, il convient d'ailleurs de rappeler que **votre rapporteur spécial de la mission « Justice », Roland du Luart, a regretté l'absence d'évaluation systématique de l'impact de toute nouvelle loi sur les crédits de l'AJ¹.** Il appelait notamment à « *en finir avec un pilotage à vue du système judiciaire qui ne peut que contraindre, à moyen terme, à des « à-coups » nuisant fortement à la rationalisation et à la programmation de la dépense, et pouvant aller jusqu'à mettre en péril la viabilité même du système de l'AJ dans son ensemble* ».

Le cas de l'AJ devant la CNDA constitue malheureusement un exemple supplémentaire de ce défaut d'évaluation en amont et de cette absence d'anticipation des conséquences engendrées par de nouvelles dispositions législatives, tant sur l'équilibre budgétaire du système de l'AJ que sur l'organisation de la juridiction concernée.

b) ... conduit à ralentir les procédures de jugement

Cette généralisation du recours aux avocats du fait de l'extension de l'AJ a entraîné, pour deux raisons distinctes, un ralentissement de la durée de traitement des dossiers par la Cour :

- d'une part, la présence d'un avocat à l'audience **rallonge naturellement les débats.** Celui-ci a pour mission d'aider les requérants à présenter leurs demandes et à faire valoir leurs droits, ce qui prend plus de temps que lorsque les demandeurs d'asile ne sont pas assistés et disposent d'une moins bonne connaissance de la juridiction ;
- d'autre part, **l'élargissement du droit à bénéficier de l'AJ a produit des effets pervers en matière de procédure.** En effet, bien que les requérants soient informés dès le dépôt de leur demande de la possibilité de faire appel à l'AJ, il est fréquent que ceux-ci ne formulent leur requête qu'après l'enrôlement du dossier, voire le jour de l'audience. Or, en cas de demande d'AJ le jour de l'audience, la formation de jugement est tenue de renvoyer l'affaire, afin de laisser le temps au bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) de statuer sur la demande formulée par le requérant. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, environ 20 % des renvois prononcés à la CNDA le sont pour ce motif. Or, renvoyer une affaire revient pour la Cour à ne pas statuer sur un dossier et l'oblige à réinscrire l'affaire au rôle dans les mois suivants, ce qui rallonge d'autant les délais moyens de traitement des dossiers.

La dégradation de la performance de la CNDA du point de vue des objectifs de délais trouve une grande part de son explication dans le cumul de deux facteurs : l'accroissement considérable du nombre de

¹ Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008), « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* ».

demandes d’AJ et la proportion élevée de demandes de renvoi au titre d’une demande d’AJ présentée tardivement.

4. Les autres causes de renvois prononcés par la Cour expliquent également la durée des procédures

De manière générale, les renvois prononcés par la Cour, quelle que soit leur cause, ont pour effet d’allonger la procédure de jugement.

En raison notamment de l’augmentation de la durée moyenne des audiences, due en particulier à la généralisation de la présence d’un avocat, la Cour a dû réduire le nombre, limité, d’affaires inscrites au rôle lors d’une audience. Depuis septembre 2009, ce nombre est passé de 15 à 13. Ainsi, **à chaque audience, seules 13 affaires peuvent être traitées.** Lorsqu’une d’entre elles fait l’objet d’un renvoi, cela réduit la durée totale de l’audience mais, en revanche, il n’est pas possible d’en appeler une autre à la place au-delà des 13 affaires inscrites initialement. Le nombre d’affaires en stock augmente et le délai de traitement des dossiers par la CNDA en pâtit.

Or, comme l’indique le tableau ci-dessous, **le pourcentage de renvois prononcés par les Présidents de formations de jugement¹ à la CNDA a fortement augmenté depuis 2007 et se maintient à un niveau élevé depuis : près d’une affaire sur trois inscrite au rôle est renvoyée.**

D’après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, ce sont ainsi **plus de 8.700 affaires** inscrites à un rôle qui ont fait l’objet d’un renvoi en 2009.

Le taux de renvois prononcés par les formations de jugement de la CNDA

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
30 %	22 %	15 %	23 %	24 %	29 %	29 %	29,3 %

Source : CNDA

Outre les demandes d’AJ, dont on a vu qu’elles représentaient près de 20 % des renvois prononcés à la CNDA, les principaux facteurs de renvoi sont :

- **les indisponibilités imprévues des avocats** qui ne se font que rarement substituer par d’autres avocats ;
- **les demandes de report pour raisons de santé des requérants** qui ne peuvent se présenter à l’audience.

¹ *Le renvoi est une décision d’administration de la justice prise par le Président de la formation de jugement et qui n’est pas susceptible de recours (cf. article R. 733-17 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile).*

a) La difficulté pour les avocats de se faire substituer

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, notamment auprès de maître Marianne Lagrue, avocate, présidente de l'association ELENA¹, la situation des avocats exerçant devant la CNDA n'est pas particulièrement enviable. En effet, le montant de l'AJ est particulièrement faible et **ne fait pas du contentieux de l'asile une activité très rémunératrice**². Par ailleurs, les affaires sont souvent complexes et nécessitent une bonne connaissance de la situation géopolitique internationale. Enfin, les contacts avec le client sont particulièrement difficiles en raison notamment de la barrière de la langue.

Pour l'ensemble de ces raisons, le nombre d'avocats intervenant devant la CNDA est relativement faible et **les avocats qui plaident devant la Cour sont donc fortement sollicités**. Cela peut les conduire à ne pas être en mesure de se présenter aux audiences, lorsque celles-ci sont en nombre trop important et, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès de la CNDA, celle-ci essaie en général d'établir les rôles des audiences en prenant en compte les impératifs de calendrier des avocats concernés, ce qui rend l'exercice particulièrement difficile.

Malgré ces efforts, **il est relativement fréquent qu'un avocat ne puisse se présenter à l'audience**. Dans ce cas, un autre avocat peut théoriquement se substituer à l'avocat absent.

Toutefois, pour les raisons déjà évoquées et parce que la pratique d'une relative spécialisation des avocats en fonction des pays d'origine des requérants s'est développée, **les substitutions sont extrêmement rares**. La spécialisation permet en effet aux avocats de mieux défendre leurs clients, en acquérant une meilleure connaissance du pays concerné, et les clients eux-mêmes ne souhaitent souvent pas qu'un autre avocat que celui qui a suivi leur affaire s'y substitue, même si cela serait en pratique possible.

Il résulte de cette situation de fréquents renvois d'affaires pour impossibilité du requérant à se faire représenter.

b) Les renvois pour raisons de santé

Une autre explication de la fréquence des renvois d'affaires à la CNDA sont les renvois pour raisons de santé. Ils correspondent à des **affaires où les requérants ne sont pas en mesure de se présenter à l'audience et font parvenir un justificatif médical expliquant leur situation**. Dans ces cas-là, l'audience est renvoyée et doit être réinscrite au rôle à un moment où l'on espère que le requérant pourra se présenter.

Les requérants font, de manière générale, partie d'**une population fragile**, qui se loge souvent dans des conditions de grande précarité, qui n'a

¹ Audition du mercredi 7 avril 2010.

² Un dossier est rémunéré à hauteur de huit « unités de valeur » (UV) soit un montant de 182 euros.

qu'un accès limité aux services de santé et qui donc, davantage que le reste de la population, est sujette à des maladies graves.

Le contentieux de l'asile présente par ailleurs la particularité, par rapport aux autres contentieux administratifs ou judiciaires, que les requérants accueillent souvent favorablement le rallongement des délais de jugement. En effet, **tant que l'affaire n'est pas jugée, le demandeur d'asile peut rester sur le territoire français et bénéficie de prestations sociales.**

C. DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES MAJEURES SUR LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

1. Réduire les délais de réponse est un impératif humain

La réduction des délais de traitement de la demande d'asile, qu'ils proviennent de l'OFPRA ou de la CNDA, est d'abord un impératif pour des raisons humaines. Il n'est pas acceptable que les demandeurs d'asile aient parfois à attendre deux voire trois ans pour que la France décide de leur sort. Par ailleurs, dans l'attente de cette décision, les demandeurs d'asile sont certes logés ou indemnisés, mais ils ne peuvent pas travailler et leur intégration dans la société française est donc particulièrement malaisée.

L'allongement de la durée de présence sur le territoire français de demandeurs d'asile, notamment de familles ayant des enfants scolarisés, compromet également leurs possibilités de retour dans leur pays en cas de rejet de leur demande par la CNDA. Les chances sont minces de parvenir à ce qu'une famille résidant en France depuis trois ans et dont les enfants y sont scolarisés quitte finalement le territoire français et rentre dans son pays parce que sa demande d'asile a été rejetée.

L'allongement des délais de traitement de la demande d'asile exerce parallèlement **un effet pervers**. Il rend la France attractive pour certains étrangers, qui souhaitent immigrer pour des raisons économiques et qui peuvent être amenés à choisir la voie de la demande d'asile afin de garantir, pendant une certaine durée, leur droit de séjour sur le territoire tout en se voyant ouvrir certains droits sociaux.

Outre ces problèmes humains, les délais de traitement des dossiers des demandeurs d'asile par la CNDA ont également des conséquences budgétaires majeures sur la mission « Immigration, asile et intégration », comme l'ont indiqué à vos rapporteurs spéciaux Arnaud Phelep, sous-directeur de la septième sous-direction de la direction du budget et, Hervé Bec, chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat¹.

¹ Audition du mercredi 7 avril 2010.

En effet, plusieurs dispositifs compris dans cette mission budgétaire ont pour objet de soutenir les demandeurs d'asile en attente d'une décision relative à leur statut de réfugié. Par conséquent, plus le nombre de demandeurs d'asile en attente est élevé, plus la charge financière supportée par la mission « Immigration, asile et intégration » est importante, au détriment d'autres actions qui pourraient être financées par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS). A titre indicatif, avec **plus de 318 millions d'euros en 2010**, l'accueil des demandeurs d'asile représente 54 % du budget du ministère en charge de l'immigration.

Le coût des différents dispositifs varie en fonction du stock d'affaires en attente devant la CNDA. Comme on l'a vu plus haut, ce stock était, au 31 décembre 2009, de **25.845 dossiers**. Le coût des dispositifs doit toutefois également prendre en compte la composition familiale des demandeurs. En effet, un demandeur d'asile en attente peut également bénéficier de prestations pour les membres de sa famille qui l'accompagnent.

Au total, il est toutefois possible d'évaluer globalement le coût budgétaire, pour la mission « Immigration, asile et intégration », d'une augmentation d'un mois du délai de traitement des dossiers par la CNDA. Les différentes composantes de ce coût par nature de dépense sont détaillées ci-après.

2. Le financement de la politique d'hébergement des demandeurs d'asile

Le suivi social des demandeurs d'asile en attente d'une décision de l'OFPRA ou de la CNDA varie selon leur situation au regard du séjour et selon qu'ils expriment ou non un besoin d'assistance de la part de l'Etat.

Les demandeurs d'asile bénéficient notamment d'une politique d'hébergement visant à leur permettre, non de trouver un logement, mais d'être hébergés dans une structure appropriée durant la période d'examen de leur demande. Cette politique est d'autant plus nécessaire que les demandeurs d'asile ne sont pas en droit de travailler sur le territoire français et disposent donc difficilement de moyens de subsistance.

a) L'hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)

Les demandeurs d'asile en attente d'une décision de la CNDA sont prioritairement hébergés en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).

L'ensemble des demandeurs d'asile admis au séjour en France se voient offrir une prise en charge en CADA. Cette offre a pour objectif, d'une part, d'identifier les demandeurs d'asile qui ont besoin de l'aide sociale de l'Etat, et, d'autre part, de favoriser, au sein de la population en demande

d'asile, un hébergement accompagné sur les plans social, administratif et médical, ce que permet l'hébergement en CADA. A l'inverse, si les intéressés refusent cette offre, ils renoncent non seulement à une place en CADA mais également à un éventuel droit à l'ATA¹.

Théoriquement, la prise en charge en CADA prend fin à la notification de la décision définitive sur la demande d'asile. Dans le cas d'un rejet de la demande, les requérants sont censés quitter le territoire français ou, s'ils peuvent faire valoir un autre titre de séjour, rester en France mais quitter le CADA. Dans le cas où le statut de réfugié leur a été accordé, les requérants peuvent travailler et le bénéfice de cet hébergement d'urgence n'est théoriquement plus justifié.

Toutefois, **en pratique**, surtout lorsque les procédures ont été particulièrement longues, il peut être difficile de « déloger » les anciens demandeurs d'asile de leur place en CADA. Par ailleurs, les CADA hébergent également des demandeurs en attente d'une décision de l'OFPRA.

Il résulte de ces deux facteurs que, selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), **seules 51 % des places de CADA étaient, au 31 décembre 2009, occupées par des demandeurs d'asile en attente d'une réponse de la CNDA**, le dispositif national d'accueil comptant, à la même date, 20.410 places réparties sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Le coût total de l'hébergement en CADA figurant dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010 est de 202,6 millions d'euros. On peut donc estimer que 51 % de ce montant, soit **103,3 millions d'euros serviront, en 2010, à financer les places en CADA des demandeurs d'asile en attente d'une décision, ce qui correspond à un coût mensuel de 8,6 millions d'euros.**

b) L'hébergement d'urgence

A la fin de l'année 2010, **le nombre de places en CADA devrait s'élever à 21.410**, ce qui ne suffira pas à accueillir l'ensemble des demandeurs d'asile. En effet, si le nombre de dossiers en attente de jugement à la CNDA est de 25.845 au 31 décembre 2009, chaque dossier peut correspondre à plusieurs membres d'une même famille et certains demandeurs d'asile sont en attente d'une décision de l'OFPRA, même si les délais d'attente devant l'Office sont bien moindres. Cela s'ajoute au fait que presque la moitié des places en CADA ne sont pas occupées par des demandeurs d'asile en attente d'une décision de la CNDA mais soit pas des demandeurs en attente d'une décision de l'OFPRA soit par des anciens requérants qui sont restés logés en CADA.

Il en résulte que **les moyens actuels ne sont pas suffisants pour accueillir en CADA l'ensemble des demandeurs d'asile**, malgré une

¹ En application de l'article L. 5423-9 du code du travail.

politique volontariste de création de nouvelles places (6.782 places au début de 2002, soit une multiplication par près de quatre en 8 ans).

Le parc de places en CADA est donc complété par un dispositif d'accueil d'urgence. Ce dispositif a deux objectifs : d'une part, accueillir les demandeurs d'asile préalablement à la libération d'une place en CADA et, d'autre part, accueillir les demandeurs d'asile qui ne peuvent bénéficier ni d'une place en CADA ni de l'ATA. Cette deuxième catégorie regroupe l'essentiel des personnes placées en procédure prioritaire, ce qui recouvre trois hypothèses :

- le demandeur est originaire d'un pays pour lequel l'OFPRA a estimé que, d'une manière générale, il n'y a plus de risques de persécutions, ce qui correspond à la catégorie des pays dits « sous clause de cessation » ;
- le demandeur est originaire d'un pays considéré comme pays d'origine « sûr » par le conseil d'administration de l'OFPRA ;
- la présence du demandeur en France constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat français ;
- la demande est considérée comme dilatoire, frauduleuse ou jugée abusive.

De manière générale, **il est très difficile d'estimer le nombre de demandeurs d'asile en attente d'une décision devant la CNDA hébergés dans les structures d'urgence, leur suivi étant nécessairement moins bien assuré que dans les CADA.** Toutefois, le ministère en charge de l'immigration a indiqué estimer à 7.140 le nombre de places en hébergement d'urgence occupées par des demandeurs d'asile en attente d'une décision de la CNDA. Or, le coût journalier d'un hébergement d'urgence était, en 2010, de 14,52 euros par personne. Il en ressort donc que **le coût annuel de l'hébergement d'urgence des personnes en attente d'une décision de la CNDA s'élève approximativement à 37,8 millions d'euros, ce qui correspond à un coût mensuel de 3,1 millions d'euros.**

3. Le coût de l'allocation temporaire d'attente (ATA)

Enfin, les demandeurs d'asile peuvent se trouver dans le cas de figure où ils acceptent l'offre d'aide sociale de l'Etat mais où aucune place ne correspondant à leur situation ne peut leur être proposée. Dans ce cas, ils sont admis à **bénéficier de l'ATA, jusqu'à ce qu'une place se libère.**

L'ATA trouve son origine dans la directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres. En France, elle a été créée par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Les articles L. 5424-8 et L. 5423-9 du code du travail disposent que **l'ATA peut être versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la**

CNDA. Par ailleurs, depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 2008¹, les demandeurs d'asile originaires de pays « sûrs » bénéficient également de l'ATA.

En revanche, **les demandeurs d'asile en réexamen**, c'est-à-dire ceux qui, ayant été déboutés, déposent une nouvelle demande d'asile en arguant d'un changement de leur situation, ainsi que les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ne provenant pas de pays d'origine « sûrs », ne peuvent prétendre bénéficier de l'ATA.

Le montant de l'allocation s'élève, en 2010, à 10,67 euros par jour, soit environ 325 euros par mois par demandeur d'asile adulte. Sur la base des stocks de dossiers en attente devant la CNDA au 31 décembre 2009, en tenant compte des demandeurs d'asile hébergés en CADA, de la part des procédures prioritaires et des refus de l'offre de principe d'hébergement, le ministère en charge de l'immigration estime **le nombre de bénéficiaires de l'ATA en attente d'une décision de la CNDA à environ 14.000, soit un coût annuel pour 2010 de 54,6 millions d'euros.** Les autres bénéficiaires de l'ATA sont les personnes en attente d'une décision de l'OFPRA. A titre indicatif, l'enveloppe prévue pour l'ATA dans la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances initiale pour 2010 était de 53 millions d'euros, qui ont dû être complétés par une ouverture de 10 millions d'euros de crédits supplémentaires en septembre, par recours à un décret d'avance.

Le coût mensuel total de l'ATA correspondant aux personnes en attente d'une décision de la CNDA s'élève donc à 4,55 millions d'euros.

4. D'autres mesures de soutien difficilement chiffrables

Outre les coûts directs identifiables pris en charge dans le cadre de la mission « Immigration, asile et intégration », la longueur de la procédure d'examen des dossiers par la CNDA pèse sur d'autres dépenses budgétaires.

a) Les dépenses de santé

En effet, les demandeurs d'asile en attente d'une décision de la CNDA bénéficient, dans la plupart des cas, du droit commun de **la couverture maladie universelle (CMU)**. Ceux qui en sont exclus, essentiellement les demandeurs d'asile enregistrés en procédure prioritaire, bénéficient de **l'aide médicale d'Etat (AME)**.

Toutefois, **il n'est pas possible d'identifier au sein des dépenses sociales de la CMU et de l'AME la part correspondant aux demandeurs d'asile**, encore moins celle correspondant aux demandeurs d'asile en attente d'une décision de la CNDA, l'assurance maladie ne disposant pas de statistiques en ce sens.

¹ Décision n° 300636.

b) Les dépenses d'éducation

Par ailleurs, les enfants des demandeurs d'asile sont, dans l'attente d'une décision définitive sur le statut de la demande du requérant, scolarisés dans le système de droit commun, ce dont il convient de se réjouir.

Il en résulte un **coût indirect** qui peut également difficilement être évalué.

5. Un coût total supérieur à 15,7 millions d'euros par mois de délai

Au total, si l'on exclut les dépenses sociales et les dépenses d'éducation qui sont difficilement chiffrables, **le coût mensuel de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile en attente d'une décision de la CNDA s'élève à environ 16,25 millions d'euros**. Diminuer d'un mois la procédure de jugement des demandes des requérants devant cette juridiction pourrait donc produire une économie annuelle d'un montant équivalent.

Le coût mensuel de la prise en charge des demandeurs d'asile

(en millions d'euros)

Dispositif	Coût mensuel
Allocation temporaire d'attente (ATA)	4,55
Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)	8,60
Hébergement d'urgence	3,10
Total	16,25

Source : commission des finances, à partir des informations transmises par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

Or, la procédure de traitement des affaires devant la CNDA pourrait être réduite de six mois, passant de plus de douze mois aujourd'hui à six mois, délai indiqué comme accessible par Martine Denis-Linton, présidente de la Cour. **Une telle réduction des délais de jugement permettrait donc une économie significative de 97,5 millions d'euros sur la mission « Immigration, asile et intégration ».**

Cette somme est à comparer à l'enveloppe globale, relativement modeste, de la mission, qui s'élève pour l'année 2010 à 568,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 560,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Il ressort de cette analyse que la réduction des délais de traitement des affaires par la CNDA est non seulement un impératif au

regard de la situation des demandeurs d'asile, mais elle doit également être un objectif budgétaire au regard du coût de la prise en charge des demandeurs d'asile.

III. UNE JURIDICTION AUX MOYENS RENFORCÉS MAIS DONT LA MODERNISATION RESTE INACHEVÉE

A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES ACCRUS

1. Le rattachement à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » depuis le 1^{er} janvier 2009

Comme cela a été rappelé plus haut, alors qu'elle relevait auparavant du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration », la CNDA a vu ses crédits rattachés au **programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives »** de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » depuis le 1^{er} janvier 2009.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur spécial des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » s'était félicité de ce rattachement qu'il avait qualifié de « *décision éminemment souhaitable, dès lors qu'il permet de conférer (à cette Cour) une réelle autonomie budgétaire vis-à-vis de l'administration qu'elle est chargée de juger* »¹.

Dans le cadre de ce rattachement budgétaire, la CNDA a été intégrée au processus de **dialogue de gestion** mis en place au sein du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ». Ainsi, au-delà des échanges réguliers tout au long de l'année entre la CNDA et le secrétariat général du Conseil d'Etat, le président de la Cour participe au cycle des conférences de gestion organisées sous l'égide du responsable de programme, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat.

La CNDA est donc placée dans **une situation strictement analogue à celle de tous les tribunaux administratifs (TA) et de toutes les cours administratives d'appel (CAA)** en ce qui concerne l'élaboration de son budget.

2. Un budget de 17 millions d'euros en crédits de paiement (CP) prévu par la loi de finances pour 2010

Au titre de l'action n° 7 « *Cour nationale du droit d'asile* », la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a ouvert une

¹ Sénat, rapport spécial n° 99 (2008-2009) - tome III - annexe 6.

enveloppe de 17 millions d'euros de CP pour 2010. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits consacrés à la CNDA entre 2009 et 2010.

L'évolution du budget de la CNDA entre 2009 et 2010

(en millions d'euros)

	2009		2010		2010/2009	
	AE*	CP**	AE	CP	AE	CP
Dépenses de personnel	12,5	12,5	12,3	12,3	- 1,6 %	- 1,6 %
Dépenses de fonctionnement	7,4	5,0	12,6	4,7	+ 70,3 %	- 6,0 %
Dépenses d'investissement	0,9	0,6	-	-	- 100,0 %	- 100,0 %
Total	20,8	18,1	24,9	17,0	+ 19,7 %	- 6,0 %

* Autorisation d'engagement

** Crédits de paiement

Source : d'après le projet annuel de performances pour 2010 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

Le montant des CP pour 2010 s'inscrit donc en baisse de 6 % par rapport à 2009. Toutefois, ainsi que le soulignait votre rapporteur spécial des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », cet écart s'explique essentiellement par l'adoption d'un **nouveau mode de budgétisation** pour la Cour, plus conforme à celui appliqué dans les autres actions du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ». Ainsi, une partie des crédits de fonctionnement (en particulier d'informatique, de formation et de déplacements) sont désormais portés par l'action n° 6 « *Soutien* » du programme¹.

Il pourrait certes être éclairant de mener une étude sur l'évolution du budget de la CNDA sur une période plus longue que celle représentée par les années 2009 et 2010. Une telle étude permettrait vraisemblablement de mieux mettre en évidence les tendances de fond caractérisant la situation matérielle de cette institution, ainsi que les enjeux auxquels elle est confrontée. Cette comparaison n'est néanmoins pas possible dans la mesure où **le budget propre de la commission des recours des réfugiés, puis de la CNDA, n'a pas pu être clairement identifié avant 2009**. Les dépenses étaient en effet auparavant globalisées avec celles de l'OFPRA au sein d'un budget unique.

Au regard de ce manque de lisibilité budgétaire, **vos rapporteurs spéciaux considèrent donc que le rattachement de la CNDA au programme 165 « Conseil et contrôle de l'Etat » a également contribué, dans le cadre de la LOLF, à une clarification salutaire de la lecture des moyens budgétaires consentis à la Cour.**

¹ Sénat, rapport spécial n° 101 (2009-2010) - tome III - annexe 6.

3. Les dépenses de frais de justice liées à l'activité juridictionnelle de la Cour

Les crédits ouverts au titre de l'action n° 7 « *Cour nationale du droit d'asile* » par la loi de finances pour 2010 précitée n'intègrent pas les dépenses de **frais de justice** liées à l'activité juridictionnelle de la CNDA. Ces frais sont pris en charge sur l'action n° 6 « *Soutien* » du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ».

Le tableau ci-dessous rend compte de l'évolution de cette dépense en 2009 et 2010.

Les dépenses de la CNDA en matière de frais de justice

(en millions d'euros)

	2009		2010		2010/2009	
	AE*	CP**	AE	CP	AE	CP
Dépenses liées à l'activité juridictionnelle	1,8	1,6	2,0	2,0	+ 11,1 %	+ 25,0 %
<i>Dont dépenses d'affranchissement</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>+ 20,0 %</i>	<i>+ 50,0 %</i>
<i>Dont dépenses de frais d'interprètes</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>+ 16,7 %</i>	<i>+ 27,3 %</i>

* Autorisation d'engagement

** Crédits de paiement

Source : Conseil d'Etat

Dans le cas de la CNDA, les frais de justice sont essentiellement composés de **frais d'affranchissement** et de **frais d'interprètes**. Alors que les premiers s'appuient sur une enveloppe budgétaire de 0,6 million d'euros en CP pour 2010, les seconds représentent 1,4 million d'euros en CP.

Au total, les frais de justice atteignent **11,8 % du budget total de la Cour**.

Qui plus est, il convient de relever **la dynamique à la hausse** de ces frais. Ainsi, les dépenses d'affranchissement et de frais d'interprètes devraient, en prévision pour 2010, augmenter respectivement de 50 % et de 27,3 %.

La CNDA subit plus qu'elle ne maîtrise ces dépenses de frais de justice. En aval de toute la chaîne du droit d'asile, elle se retrouve ainsi tributaire des flux engendrés en amont et des circonstances géopolitiques influant sur les demandes adressées à la France. Par ailleurs, elle se doit d'absorber certaines augmentations de tarifs décrétées par voie réglementaire dans le cas des frais d'interprètes. A cet égard, la progression enregistrée

entre 2009 et 2010 est aussi due à la récente revalorisation des honoraires des interprètes, dont l'effet en année pleine se fait sentir en 2010¹.

Il convient enfin de préciser qu'**un certain nombre de dépenses afférentes à la CNDA sont directement prises en charge par les services techniques du Conseil d'Etat**. Il s'agit notamment des dépenses d'investissement immobilier, d'informatique, de formation professionnelle et de transport. Ces dépenses, d'un montant très variable d'une année sur l'autre, dépendent de l'activité et des besoins de la Cour. Lors de l'élaboration et de l'exécution du budget du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », elles sont reventilées entre les différentes actions de ce programme.

B. L'ENJEU FONDAMENTAL DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA CNDA

1. La hausse tendancielle des effectifs au cours des dix dernières années

Face à l'augmentation massive du nombre de recours qu'elle a eu à traiter au cours des dix dernières années, la commission des recours des réfugiés, devenue au cours de la période la CNDA, a apporté **une réponse essentiellement fondée sur un accroissement des moyens humains** à sa disposition.

Le tableau ci-dessous illustre cette hausse tendancielle sur la période.

Les effectifs de la CRR, devenue CNDA, depuis 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Janvier	2010 Avril
Effectifs physiques	110	134	139	186	384	214	218	207	202	225	223	235
Emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)							211,3	201,2	195,5	219,2	215,8	227,6

Source : Conseil d'Etat

Le saut quantitatif résulte en particulier du **recrutement massif et temporaire de 125 agents contractuels afin de résorber le stock de dossiers en attente de jugement sur la période allant de 2002 à 2004**. Cette période a en effet été marquée par un pic dans le nombre de recours, ceux-ci passant, comme on l'a vu plus haut, de 32.181 en 2002 à 52.150 en 2004.

¹ Le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 portant sur la revalorisation tarifaire des interprètes est intervenu à compter d'avril 2009.

2. Une structure d'emploi plus stable à partir de 2005

La baisse du nombre de recours enregistrés à partir de **2005** s'est traduite par une baisse corrélative des effectifs, avec notamment **la fin d'une partie des 125 contrats à durée déterminée**.

Depuis lors, la principale caractéristique des personnels de la Cour tient à **la hausse régulière des agents titulaires** dans l'ensemble des effectifs. Ces agents représentaient 51,7 % des effectifs en janvier 2006, 58 % en janvier 2007 et plus de **64 % au 1^{er} mars 2010**. Le tableau ci-dessous présente une ventilation des agents de la CNDA en fonction de leur statut.

La répartition par catégorie des agents titulaires et contractuels de la CNDA, au 1^{er} mars 2010

Catégorie	Titulaires		Contractuels		Total
A	52	50 %	52	50 %	104
B	9	75 %	3	25 %	12
C	81	77,9 %	23	22,1 %	104
Total	142	64,5 %	78	35,5 %	220

Source : Conseil d'Etat

Au total, **la CNDA s'est donc orientée au cours des dernières années vers une structure plus pérenne et plus stable de ses emplois**. On peut penser que cette stabilité nouvelle est susceptible de contribuer au succès d'une politique de fidélisation des effectifs, elle-même propice à des gains de productivité substantiels.

Il convient toutefois de noter, au regard de cette considération d'ensemble, que **les emplois de catégorie A sont encore occupés pour moitié par des contractuels**.

Ces emplois contractuels correspondent à des postes de **rapporteurs de la Cour**. Une part importante résulte du recrutement massif effectué par la commission des recours des réfugiés, en 2002-2004, pour faire face à une augmentation très significative du nombre de demandeurs d'asile (*cf. supra*). Compte tenu de l'urgence à faire face à cet afflux, l'administration de l'époque a eu recours à des agents non titulaires. Beaucoup sont restés en poste à la Cour, passant pour certains d'entre eux sous contrat à durée indéterminée (CDI).

En 2008, le rapport de Jacky Richard et Chloé Mirau¹ relevait à ce propos que « *la grande variabilité de la demande d'asile avec ses conséquences contentieuses se satisfait mal du droit commun de l'occupation systématique d'emplois permanents par des fonctionnaires et le recours aux contractuels est justifié par l'urgence d'une situation peu prévisible et la nécessaire souplesse de gestion qui doit l'accompagner* ».

D'une manière plus générale, **les fonctions de rapporteurs sont très spécifiques** (*cf. infra*) puisqu'il s'agit de fonctions se rapprochant de celles de magistrats. Cette spécificité explique en grande partie la proportion significative d'agents non titulaires affectés sur ces postes et le succès modéré, que l'on constate encore aujourd'hui, des appels à candidatures d'agents titulaires en détachement, en cas de vacances de postes.

Les recrutements à venir de rapporteurs seront néanmoins, comme la Cour s'y est employée en 2010, d'abord recherchés parmi les agents titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales ou de la fonction publique hospitalière. Ce n'est qu'à défaut de candidatures d'agents titulaires suffisantes en nombre, voire en qualité, qu'il sera procédé au recrutement d'agents contractuels.

En termes de gestion des ressources humaines, les agents contractuels sont toutefois soumis au **même régime que les agents titulaires** exerçant les mêmes fonctions. Leurs contrats comprennent, notamment, une part variable qui est fonction de la manière de servir, à l'instar des rapporteurs titulaires.

3. Le poids des dépenses de personnel dans le budget global de la Cour : 12,3 millions d'euros en loi de finances pour 2010

Comme toutes les juridictions administratives, la CNDA n'échappe pas au principe selon lequel les dépenses de personnel occupent une place prépondérante dans ses charges. La loi de finances pour 2010 précitée prévoit ainsi 12,3 millions d'euros en CP pour couvrir ce poste.

Au total, la dépense correspondante représente **72,3 % du budget de la Cour**. Ainsi, d'une certaine façon, l'activité de la CNDA peut être caractérisée comme étant une activité fortement consommatrice de « main-d'œuvre ».

Dans cette perspective, la CNDA présente toutefois **une originalité par rapport aux autres juridictions**. En effet, alors que pour la plupart d'entre elles, les ratios agents administratifs / magistrats et greffiers / magistrats constituent un indicateur d'efficacité non négligeable, ces ratios n'ont guère de sens pour la Cour.

¹ *Rapport au Premier ministre, François Fillon, « De la commission des recours des réfugiés à la Cour nationale du droit d'asile : organisation, fonctionnement, professionnalisation » (avril 2008).*

D'une part, **l'effectif des magistrats, ou plus généralement des juges, est très largement composé de vacataires.** C'est le cas de l'ensemble des assesseurs mais aussi de la plupart des présidents, malgré l'affectation depuis 2009 de magistrats permanents dédiés à ces fonctions. D'autre part, **les rapporteurs de la CNDA** assument une mission allant très au-delà des tâches habituellement confiées aux greffiers dans une juridiction ordinaire. Ainsi, c'est donc **leur nombre qui détermine directement l'activité juridictionnelle de la Cour**, c'est-à-dire sa capacité à organiser des audiences et à rendre les ordonnances de l'article R. 733-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

4. Le recrutement des rapporteurs : un élément de fragilisation de la CNDA

Le constat précédent permet de mettre en lumière un facteur important de fragilisation de la CNDA : **le « rendement » des formations de jugement de la Cour dépend actuellement grandement du recrutement et de la « fidélisation » des rapporteurs.**

Les fonctions de rapporteur à la CNDA

Le rapporteur est chargé de l'instruction des recours contentieux en vertu de **l'article R.733-3 du CESEDA**, ainsi que de la rédaction et de la présentation en audience publique d'un rapport incluant des conclusions, formulées en toute indépendance. Il rédige le projet de décision.

Ses missions principales sont :

1. Assurer toutes les étapes de l'instruction :

- l'examen du recours au regard du droit applicable en vertu de l'article R.733-3 du CESEDA, ainsi qu'au regard du contexte géopolitique ;
- le suivi des mesures d'instruction ordonnées par les formations de jugement.

2. Rédiger et présenter le rapport et les conclusions en audience publique :

- la rédaction du rapport analysant et synthétisant les moyens de la requête et comportant des conclusions motivées ;
- la présentation orale du rapport en audience publique.

Il assiste au délibéré sans voix délibérative.

3. Rédiger un projet de décision soumis à la signature du président de la formation du jugement

Le rapporteur est également amené à **traiter par ordonnance les recours** relevant des dispositions de l'article L.733-2 et de l'article R.733-16 du CESEDA.

Source : Conseil d'Etat

Or, la mobilité des agents de la Cour, et notamment des rapporteurs, est importante. Elle résulte notamment des réussites à des concours, de détachements ou encore de changements d'affectation. Elle a d'ailleurs été renforcée par la création d'un espace commun entre les agents de la CNDA et du Conseil d'Etat. Pour l'heure, ces échanges ont entraîné plus de mouvements de la Cour vers le Conseil d'Etat que dans le sens inverse.

Le remplacement des agents quittant la Cour, notamment les rapporteurs, est certes assuré. Néanmoins, **les délais** nécessaires à la procédure de recrutement (publicité de la fiche de poste, entretien individuel, tenue d'une commission administrative paritaire) ainsi que **le temps de leur formation** avant la participation aux séances de jugement a débouché, en 2009 et au début de l'année 2010, sur une baisse conjoncturelle des effectifs de rapporteurs. Cette baisse a affecté sensiblement l'activité de la Cour, selon les informations communiquées par le responsable de programme à vos rapporteurs spéciaux.

Vos rapporteurs spéciaux seront donc particulièrement attentifs, dans l'avenir, à la politique de recrutement et de formation des rapporteurs de la Cour. Cette politique se doit en effet de faire l'objet d'une gestion prévisionnelle soignée et justement calibrée, au risque dans le cas contraire d'avoir des répercussions importantes sur l'allongement des délais de jugement des affaires et sur la capacité de la CNDA à résorber son stock de recours.

C. UNE NOUVELLE IMPLANTATION RÉUSSIE, MAIS PRÉSENTANT TOUTEFOIS CERTAINES LIMITES

1. Une Cour installée depuis 2004 à Montreuil sur un site fonctionnel

La CNDA occupe actuellement 6 184,60 m² en surface utile (SU) et **6 745 m² en surface hors œuvre nette (SHON)** de locaux sur trois niveaux d'une partie de l'immeuble Terra nova II situé au 3, rue Rol-Tanguy et au 35, rue Cuvier, à Montreuil (Seine-Saint-Denis).

Cette implantation est récente, puisqu'elle remonte à 2004. La commission des recours des réfugiés était auparavant installée à Fontenay-sous-Bois (Val de Marne).

Le loyer de l'immeuble représente une charge annuelle de **2,6 millions d'euros hors taxe (HT), soit un coût HT de 385 euros/m².**

Le coût élevé de ce bail a conduit le Conseil d'Etat et la Cour, en 2009, à étudier **l'hypothèse d'une renégociation du bail ou d'un déménagement de la Cour** à son terme, c'est-à-dire en juin 2013. Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, cette hypothèse reste à l'étude.

La zone recevant du public représente 2 214 m² SU, soit 35,8 % des surfaces. Elle comprend la zone d'accueil proprement dite et les salles d'audience. Jusqu'à 2 000 audiences annuelles peuvent se tenir à la Cour, ce qui représente, au quotidien, près de 400 personnes par jour et une circulation de 800.000 personnes par an, les audiences accueillant un véritable public.

Cette zone est également occupée par **des espaces « accueil » et « accueil des avocats », une salle des interprètes**, un bureau affecté à l'OFPRA, des salles d'attente, ainsi que deux bureaux destinés au pôle sécurité de la Cour et à la société de gardiennage.

Les zones de bureau non ouvertes au public sont localisées au 1^{er} et au 2^{ème} étages. Elles couvrent une superficie de 3 910 m². Elles ne disposent toutefois pas de communication interne. La Cour envisage de réaliser, en 2010, des travaux pour réduire voire supprimer les nombreux bureaux dits de « second jour » occupés par plus de 60 agents (soit 47 % de la surface de bureaux). Il s'agit en effet de bureaux ne bénéficiant pas de lumière naturelle et donc tributaires d'un éclairage artificiel tout au long de la journée. La politique de la Cour consiste à limiter autant que faire se peut l'installation de postes de travail dans ces bureaux.

Cette implantation présente d'incontestables atouts.

Tout d'abord, ainsi que vos rapporteurs spéciaux ont pu le constater lors de leur visite de ces locaux¹, **l'immeuble est fonctionnel et en bon état.**

Par ailleurs, il convient de souligner **la facilité d'accès par les transports publics pour les requérants** : la Cour est desservie par deux lignes de métro, le RER et plusieurs lignes d'autobus. Ce point n'est pas sans importance dans la mesure où la CNDA doit, par son emplacement, répondre à une préoccupation légitime d'accessibilité s'agissant de justiciables souvent en situation de faiblesse et de fragilité face à une organisation administrative et une langue qu'ils maîtrisent mal.

Enfin, la Cour dispose d'un restaurant d'entreprise à proximité et fréquenté par un grand nombre de ses agents.

2. Le risque de saturation des capacités d'accueil

En dépit d'un jugement globalement positif sur la nouvelle implantation de la CNDA à Montreuil, il convient cependant de souligner que les locaux de cette juridiction sont aujourd'hui **insuffisants pour accueillir les agents recrutés** pour faire face à l'accroissement de l'activité contentieuse.

Ce constat intervient **alors même que des aménagements internes et des efforts de rationalisation des surfaces ont pourtant été entrepris** : actuellement les locaux de la Cour sont utilisés au maximum de leur capacité.

¹ Le 8 avril 2010.

En particulier, les dix présidents affectés à plein temps à la Cour et de nombreux agents sont installés dans des **bureaux dits de « second jour »**.

De même, constitués de quatre salles de travail de 130 m², **les espaces réservés aux présidents vacataires et aux assesseurs** (soit soixante cinq magistrats et plus d'une soixantaine d'assesseurs vacataires) se révèlent insuffisants.

En outre, la CNDA ne disposant **pas de salles de réunions**, celles-ci doivent se tenir dans la salle de documentation juridique ou dans les espaces de travail réservés aux juges vacataires.

Enfin, au regard d'un public plutôt affluant, il faut souligner **la relative exigüité des neuf salles d'audiences**, d'environ 60 m², dont dispose la CNDA.

Certes, le diagnostic porté sur les capacités d'accueil des locaux de la CNDA doit être **mis en perspective** du niveau d'activité de cette juridiction, lui-même largement dépendant de facteurs exogènes et fluctuants. Le péril inverse, à cet égard, consisterait à élever inconsidérément la jauge d'accueil de la Cour en tenant uniquement compte des pics d'activité des demandes d'asile. Pour autant, on ne peut pas sous-estimer un vrai risque de saturation des capacités d'accueil des locaux actuels de la CNDA.

Conscients de la difficulté de naviguer entre ces deux écueils, **vos rapporteurs spéciaux se montreront en tout cas vigilants dans les années à venir sur la politique immobilière de la CNDA.**

3. La solennité de la Cour doit être mieux assurée

Une visite de la CNDA à Montreuil peut surprendre l'habitué des lieux de justice. L'immeuble accueillant cette juridiction se fonde dans un décor urbain dessiné par des bâtiments accueillant des entreprises : **l'extérieur de la Cour ressemble moins à un Palais de justice qu'à un bâtiment relativement anonyme.**

Une fois entré dans les murs de la juridiction, le visiteur découvre un enfillement de salles de réunion rebaptisées salles d'audience. A l'intérieur de ces salles, aucun décorum particulier. En tenue civile et derrière une simple table, le président et ses assesseurs font face au requérant, éloigné de quelques mètres et placé lui aussi derrière une table. **De cette salle, les symboles de la République sont absents** : aucun drapeau, aucun emblème, aucune marque distinctive.

On peut s'interroger sur le sentiment que peut retirer de cette audience le requérant. Il est à tout le moins permis de douter qu'il ait parfaitement eu conscience, à l'issue de l'audience, de s'être présenté devant les représentants de la République française et d'en avoir obtenu un jugement avec toute la force symbolique et juridique qui s'y attache.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent ce manque de solennité dans une juridiction amenée à prendre des décisions, au nom de la République française, conditionnant une grande partie de l'avenir des justiciables.

Ils estiment qu'une solennité minimale doit être garantie aux audiences de la CNDA et proposent donc que soient placés dans chaque salle d'audience un drapeau français et un drapeau européen, afin de rappeler à chacun les principes et l'autorité au nom desquels sont rendues les décisions de la CNDA.

Au-delà, quelques **aménagement immobiliers peu coûteux** (installation d'une tribune pour les formations de jugement dans la salle d'audience, par exemple) pourraient également être envisagés.

D. UNE RÉFORME SOUHAITABLE DU SYSTÈME DE L'AJ DANS LE CADRE DE LA DEMANDE D'ASILE

1. Le problème posé par le manque d'avocats à l'AJ devant la CNDA

Le BAJ a été institué à la CNDA par l'article 14 de **la loi précitée du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique**. Lorsque l'auteur d'un recours remplit les conditions pour bénéficier de l'aide juridictionnelle (AJ), le bureau désigne un avocat pris sur les listes établies par les bâtonniers des barreaux de la cour d'appel (CA) de Paris et de la CA de Versailles.

Ainsi, **sur la base du volontariat, une centaine d'avocats** susceptibles d'être désignés au titre de l'AJ sont inscrits sur ces listes. A ceux-ci s'ajoutent les avocats qui, déjà constitués dans un dossier, acceptent d'être désignés par le BAJ à la demande du requérant.

Dans son rapport précité, votre rapporteur spécial de la mission « Justice », Roland du Luart, soulignait **les difficultés économiques rencontrées par les avocats accomplissant des missions à l'AJ**. Il relevait notamment que « *la profession d'avocat considère aujourd'hui que le montant de l'unité de valeur (UV) est notablement inférieur au « point mort » (ie seuil de rentabilité) des cabinets* »¹.

De fait, devant la CNDA, **le nombre d'avocats acceptant aujourd'hui d'intervenir au titre de l'AJ est très insuffisant**. Cette désaffection s'explique, tout d'abord, par la faible rémunération de ces missions, qui se monte à 182 euros par dossier (soit 8 UV). En outre, les avocats étant peu nombreux à accepter de figurer sur les listes des barreaux des CA de Paris et de Versailles, ils sont trop souvent sollicités. Enfin, les

¹ La rétribution des avocats qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'AJ est déterminée en fonction du produit de l'UV, fixée par la loi de finances, et des coefficients représentatifs du poids de chaque mission pour l'avocat (article 50 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991).

difficultés à communiquer avec les requérants en l'absence d'interprète ne contribuent pas non plus à un fort engagement de ces professionnels du droit.

Afin de remédier à ce manque, la Cour a indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'elle « *va s'efforcer de regrouper au moins deux dossiers par avocat* » afin de limiter leurs déplacements et donc épargner leur temps. Par ailleurs, elle leur a également indiqué que « *des discussions sont engagées avec le barreau de Paris pour augmenter le nombre d'avocats inscrits volontairement sur les listes* ».

Par ailleurs, il faut relever que, **lors des missions foraines que la Cour organise en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte, son BAJ rencontre également de grandes difficultés pour désigner des avocats relevant de ces barreaux.**

Sur ce dernier point, **vos rapporteurs spéciaux estiment que, la CNDA ayant une compétence nationale, l'inscription d'avocats sur les listes d'AJ devrait pouvoir être élargie à d'autres barreaux que ceux des CA de Paris et de Versailles.** Une telle mesure permettrait de densifier utilement le « vivier » d'avocats à l'AJ pouvant intervenir.

2. L'impératif d'une rationalisation de la procédure de l'AJ : limiter à un mois le délai pour demander l'aide

Face à la situation décrite *supra* (cf. partie B-3) pénalisant grandement la performance de la Cour, **vos rapporteurs spéciaux estiment nécessaire de rationaliser la procédure de demande d'AJ** s'appliquant aux requérants devant la CNDA.

Plus précisément, il convient d'**imposer un délai au requérant pour déposer une demande d'AJ**. Il apparaît raisonnable et cohérent de porter ce délai à un mois. Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs spéciaux ont pu constater que ce délai rencontre l'adhésion tant du responsable de programme, Jean-Marc Sauvé, que de la présidente de la CNDA, Martine Denis-Linton¹.

Déjà, en matière de droit des étrangers, la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique a modifié l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour prévoir que l'étranger qui conteste un arrêté de refus de séjour assorti d'un **ordre de quitter le territoire français (OQTF)** formule sa demande d'AJ « *au plus tard lors de l'introduction de sa requête en annulation* ». Cette disposition est de niveau législatif dans la mesure où elle déroge à l'article 18 de la loi du 10 juillet 1991 aux termes duquel « *l'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou pendant l'instance* ».

L'obligation faite au requérant de solliciter le bénéfice de l'AJ avant le jour de l'audience, et même dans les mois qui la précèdent, pourrait

¹ Audition du 13 avril 2010.

utilement être **transposée à la matière de l'asile pour éviter les nombreux renvois** qui contribuent à l'allongement des délais de traitement des recours.

Aux termes de l'article L.731-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « *la CNDA statue sur les recours formés contre les décisions du directeur général de l'OFPRA, prises en application des articles L. 711-1, L. 712-1 à L. 712-3 et L. 723-1 à L. 723-3. A peine d'irrecevabilité, ces recours doivent être exercés dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision de l'office* ».

Cette disposition pourrait être complétée afin que **le bénéfice de l'AJ puisse être lui aussi demandé, au plus tard, dans le délai d'un mois à compter de la transmission au requérant de l'accusé de réception de son recours**, lequel l'informe des modalités de cette demande.

Qui plus est, l'intérêt de ce délai d'un mois pour formuler une demande d'AJ permettrait de **ne pas retarder la prise de décision par voie d'ordonnance** devant intervenir à bref délai.

Un tel délai serait, par ailleurs, **parfaitement en phase avec l'objectif d'un jugement de la CNDA à 6 mois à l'horizon 2011**.

Enfin, ce délai est **conforme à la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005** précitée, dite directive « recours », qui permet aux Etats-membres d'encadrer le droit à l'AJ gratuite en matière d'asile. L'article 15 de cette directive prévoit en effet que le droit à l'assistance judiciaire et / ou la représentation gratuite peut être limité. En particulier, il prévoit que « *les Etats-membres peuvent prévoir des règles relatives aux modalités de dépôt et de traitement des demandes d'assistance judiciaire et / ou de représentation* » et que « *les Etats-membres peuvent : a) imposer des limites monétaires et / ou des délais à l'assistance judiciaire et / ou la représentation gratuites, à condition que ces limites ne restreignent pas arbitrairement l'accès à l'assistance juridique et / ou à la représentation* ».

E. LA PERSPECTIVES DE NOUVELLES MESURES AFIN DE REDRESSER LA PERFORMANCE DE LA CNDA

Les résultats médiocres enregistrés en 2009 en termes de délais de jugement et de nombre de décisions prononcées remettent en cause la perspective d'une réduction du **délai de jugement à 6 mois assigné à la Cour pour 2011**. C'est pourquoi l'amélioration du délai prévisible moyen de traitement des recours constitue l'objectif essentiel pour la CNDA dans les mois à venir.

Dans cette perspective, la Cour poursuit **trois objectifs « intermédiaires »** :

- poursuivre la résorption du stock des dossiers les plus anciens pour tendre graduellement vers un traitement des affaires en flux¹ ;
- maîtriser le délai moyen de traitement des ordonnances nouvelles ;
- expérimenter une réduction des délais de lecture des jugements à 15 jours.

Cette stratégie passe par des mesures de réorganisation interne, un renforcement considérable des effectifs et l'impulsion d'une nouvelle dynamique au sein de la juridiction.

1. La recherche d'une organisation interne plus efficace

La dégradation préoccupante de la performance de la CNDA appelle incontestablement une réflexion en profondeur sur l'organisation interne de cette juridiction. **Face à la difficulté majeure de parvenir à prendre la mesure d'un contentieux fluctuant mais néanmoins toujours lourd en volume au cours de la décennie écoulée, on peut en effet regretter que la CNDA ait été en quelque sorte trop longtemps laissée livrée à elle-même.**

Pourtant, les gains de productivité ne peuvent uniquement résulter de la bonne volonté, de l'engagement et de la disponibilité des magistrats et des agents de cette juridiction. Encore faut-il les mettre en situation de pouvoir répondre aux exigences qui leur sont assignées. Il s'agit là du nouvel enjeu organisationnel de la Cour.

D'ores et déjà, un certain nombre d'actions ont été engagées dans un but de rationalisation de l'organisation interne de la juridiction.

Ainsi, la CNDA expérimente, depuis le 1^{er} mai 2010, **une nouvelle organisation de la procédure d'instruction des ordonnances dites « nouvelles »** afin de réduire leur délai moyen de traitement.

Par ailleurs, **l'outil informatique**, souvent décisif dans la réalisation ou pas de nouveaux gains de productivité, fait l'objet d'une attention particulière. L'achèvement des adaptations du logiciel « Skipper » au contentieux particulier de l'asile permettra d'accroître la sécurité des procédures et de réduire les dysfonctionnements de la Cour, à l'origine d'un certain nombre de renvois. En effet, depuis le remplacement en 2009 du logiciel de suivi statistique de l'OFPRA par le logiciel « Skipper » en usage dans les juridictions administratives, la Cour ne dispose pas d'un outil statistique propre et parfaitement adapté à son activité juridictionnelle très spécifique.

De même, **vos rapporteurs spéciaux se félicitent de constater que l'OFPRA et la CNDA se sont engagés sur la voie de la dématérialisation des actes**, afin d'en accélérer leur transmission et de rendre plus fluide la

¹ *A cet égard, la CNDA a répondu à vos rapporteurs spéciaux que tous les recours enregistrés avant 2007 ont été jugés au plus tard en juin 2010.*

communication entre les deux instances. Ainsi, la transmission par voie numérique des dossiers administratifs par l'OFPRA à la Cour doit débiter à compter de septembre 2010 et devrait accélérer la mise en état initiale des dossiers.

Enfin, la CNDA a annoncé à vos rapporteurs spéciaux la mise en place d'**un audit interne pour réviser les circuits de traitement des dossiers** et des productions des avocats avant la clôture de l'instruction. Une telle initiative va naturellement dans le sens d'une organisation interne revisitée en vue d'une justice plus rapide, mais toujours aussi respectueuse des droits de la défense.

2. La valeur ajoutée apportée par la professionnalisation des présidents des formations de jugement

L'année 2009 a vu l'arrivée, au sein de la Cour, de **dix magistrats dits « permanents », affectés à plein temps auprès de la CNDA**. Ces magistrats sont 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 en effet eu des répercussions très significatives sur l'organisation même de la Cour. Bien qu'ils n'aient rejoint la juridiction qu'au **1^{er} septembre 2009**, leur arrivée est, selon l'avis du responsable de programme et de la présidente de la CNDA, **une « pleine réussite »**. Au-delà de la tenue de deux audiences par semaine, ces nouveaux magistrats sont engagés dans tous les chantiers de réforme de la juridiction. Leur présence permanente contribue à donner corps à une vie de juridiction qui faisait défaut à la Cour et permet de réinscrire dans des délais rapides les affaires qui ont fait l'objet d'un renvoi.

Parallèlement, les présidents vacataires des formations de jugement, dont la contribution demeure toujours essentielle, ainsi que les assesseurs seront à l'avenir davantage associés aux évolutions de la Cour. Il s'agit ici de **faciliter collectivement l'échange des savoirs pour favoriser une plus grande cohérence de la jurisprudence de la CNDA**.

3. La logique de l'augmentation des effectifs depuis 2009

Pour faire face à l'allongement des délais de jugement, la CNDA a connu un accroissement significatif de ses effectifs au cours de la période récente.

Compte tenu du stock d'affaires en instance et de la forte croissance du contentieux (plus de 16 % en 2009), **cinq emplois de rapporteurs supplémentaires et trois emplois de secrétaires d'audience ont été, dans un premier temps, créés à la fin 2009 pour l'année 2010**. L'effectif

théorique des rapporteurs a ainsi été porté à 80 et celui des secrétaires d'audience à 47.

La confirmation du dynamisme de la reprise du contentieux de l'asile au début de l'année 2010 a toutefois conduit le Conseil d'Etat à adopter, **au printemps 2010, un plan de redressement** afin de permettre à la Cour d'accroître très substantiellement sa capacité de jugement¹.

Ce plan de redressement consiste à **amener le nombre de rapporteurs à 95 avant la fin de l'année 2010**. Il correspond à la mobilisation de tous les moyens transférés sur le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » au titre de la CNDA. Sur les 273 emplois transférés au titre de la CNDA, 11 correspondent aux emplois de la présidente de la Cour et des magistrats permanents, 13 à l'accroissement des missions transversales du Conseil d'Etat et 249 aux agents de la CNDA.

Ce plan devant permettre de stabiliser les délais de jugement en 2010, vos rapporteurs spéciaux suivront donc avec vigilance les résultats obtenus en la matière, lors de l'examen du rapport annuel de performance pour 2010.

4. La demande de nouveaux renforts sur la période 2011-2013

Dans un contexte de confirmation de la reprise du contentieux de l'asile, **le plan de redressement engagé en 2010 devrait être poursuivi et même amplifié en 2011, 2012 et 2013**, selon les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux par le responsable de programme, Jean-Marc Sauvé.

Dans l'hypothèse d'un maintien des effectifs au niveau de la fin de l'année 2010 et d'une croissance continue à un rythme de 15 % des demandes adressées à la CNDA, la situation de la Cour se dégraderait à nouveau, **le délai de jugement étant susceptible d'atteindre un niveau de 18 mois en 2013**.

C'est pourquoi, dans le cadre des discussions budgétaires pour la période 2011-2013, **le Conseil d'Etat a présenté, pour la CNDA, une demande importante d'emplois de rapporteurs, de secrétaires d'audience et de magistrats permanents**.

Au regard de la situation très dégradée de la CNDA et des diverses conséquences de cette situation, le Gouvernement a largement fait droit à ces demandes lors des conférences budgétaires. Il a finalement été arrêté :

- la création **en 2011 de 10 emplois de magistrats permanents et de 10 emplois de rapporteurs** ;

- la création **en 2012 de 20 emplois de rapporteurs** ;

¹ Selon les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux par la présidente de la CNDA, Martine Denis-Linton, chaque rapporteur assurait, en 2009, 31 audiences par an.

- la création en 2013 de 10 emplois de rapporteurs.

Au total, **le nombre des rapporteurs devrait donc quasiment doubler en quatre ans** en passant à 135 à l'horizon 2013, contre un niveau constaté de 70 en 2009.

Avec ces moyens supplémentaires, il est prévu que la Cour accroisse très sensiblement sa capacité de jugement : 35.000 décisions rendues en 2011, 40.000 en 2012, **45.000 en 2013**, contre 20.000 à 25.000 sur la période 2007-2010.

La Cour pourrait ainsi, malgré une croissance soutenue du contentieux de l'asile (toujours estimée à 15 %), retrouver un délai prévisible moyen de jugement de **10 mois en 2011** et atteindre enfin, **en 2013, l'objectif d'un délai de 6 mois, qui avait été prévu initialement pour 2011.**

Votre commission sera amenée à se prononcer sur ces autorisations de crédits, notamment à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. Pour autant, **vos rapporteurs spéciaux veulent rappeler que la logique d'accroissement des effectifs de la CNDA ne peut en aucun cas constituer la seule réponse à la performance sérieusement dégradée de cette juridiction.**

S'il est probablement nécessaire, le renforcement des moyens humains de la Cour ne doit représenter qu'un volet parmi d'autres d'un plan d'ensemble. Et c'est précisément parce qu'il correspond à une composante comprise dans un projet plus large, que **ce renforcement doit être justement calibré.**

De ce point de vue, vos rapporteurs spéciaux estiment que la projection des moyens humains supplémentaires sur 2011-2013 devra faire l'objet d'**une réévaluation en 2012 et 2013** afin de « coller » au mieux à la réalité de la juridiction et de sa charge de travail. En particulier, les hypothèses sur lesquelles est fondée la programmation présentée *supra* mériteront d'être réexaminées de manière annuelle, dans la mesure où les prévisions dans le domaine de l'asile restent toujours particulièrement aléatoires et fluctuantes en fonction du contexte géopolitique.

Enfin, **ces hypothèses et, partant, cette programmation des renforts ne tiennent pas compte de la proposition de vos rapporteurs spéciaux relative à la réforme du dispositif de l'AJ pour les demandeurs d'asile devant la CNDA (cf. supra).** Si cette réforme entrait en vigueur, elle permettrait de dégager des gains de temps et de productivité qui viendraient d'autant **alléger les besoins en rapporteurs sur la période.**

5. Une activité juridictionnelle repensée

Au-delà de ces aspects très quantitatifs, **une démarche qualitative** paraît aussi de plus en plus caractériser la CNDA depuis quelques mois. Cette ambition n'est pas sans lien avec la rationalisation de l'organisation interne de la Cour. L'une et l'autre peuvent même s'enrichir mutuellement pour contribuer à un véritable renouveau de cette juridiction.

Trois pistes de réforme semblent ainsi se dégager :

- **donner corps à une véritable vie de juridiction** en favorisant la cohérence de la jurisprudence de la CNDA, en poursuivant l'adaptation aux besoins de la Cour des applications informatiques « Skipper » et « Poste Rapporteur » et en développant les outils d'aide à l'instruction avec le versement des décisions de la CNDA dans les bases de données « Ariane Web » et « Ariane Archives » ;

- **engager une large concertation sur les méthodes de travail** au sein de la Cour concernant l'organisation du greffe central et en division, les services de l'accueil et de l'interprétariat, et le BAJ. Ce travail de concertation vise notamment à améliorer l'efficacité des procédures administratives et contentieuses au stade de l'instruction des affaires et de l'enrôlement ;

- **constituer un pôle de référence en matière de jurisprudence et de réflexion géopolitique sur le droit des réfugiés**, notamment par la valorisation au sein de la juridiction administrative de l'expertise de la CNDA en matière géopolitique et en assurant une meilleure présence dans les travaux et réflexions conduits aux niveaux européens et internationaux en matière d'asile.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que cette démarche qualitative entre parfaitement en résonance avec les efforts quantitatifs entrepris pour améliorer les délais de jugement de la CNDA et **participe de la modernisation nécessaire de cette juridiction.**

CONCLUSION

Créée en 2007, la CNDA constitue **une juridiction encore toute récente**, même si elle a pu, dès l'origine, s'appuyer sur les acquis de la commission des recours des réfugiés. Elle poursuit aujourd'hui son adaptation et le temps de la maturité n'est plus très loin.

Le pilotage de cette Cour est rendu d'autant plus ardu qu'il est largement dépendant des fluctuations, souvent imprévisibles, des demandes d'asile et, plus généralement, de la situation géopolitique internationale ainsi que des avancées de l'Etat de droit de par le monde.

Si l'augmentation des moyens budgétaires de cette juridiction représente un premier élément de réponse à la dégradation préoccupante du niveau de performance de la CNDA, cette réponse doit s'accompagner d'une réflexion stratégique quant à l'organisation et au fonctionnement de la Cour. D'ores et déjà initié, **ce mouvement de modernisation doit se poursuivre** au cours des prochaines années. Il en va, tout d'abord, d'un impératif humain à l'égard des demandeurs, placés dans une position d'autant plus précaire que le délai de traitement de leur dossier est long. Il s'agit, par ailleurs, d'optimiser les moyens mis au service de la chaîne de l'accueil des demandeurs d'asile, en agissant sur un maillon essentiel de cette chaîne.

Vos rapporteurs spéciaux ne manqueront pas d'attacher une attention toute particulière aux résultats obtenus sur cette voie au cours des exercices budgétaires à venir.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 octobre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de MM. Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, rapporteurs spéciaux, sur les conséquences budgétaires des délais de traitement du contentieux de l'asile par la Cour nationale du droit d'asile.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial. – Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », et moi-même, rapporteur spécial des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », avons mené une mission de contrôle sur les enjeux budgétaires des délais de traitement des recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Cette question est à la confluence des deux missions budgétaires, car si la CNDA est rattachée, depuis le 1^{er} janvier 2009, au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », son activité a des répercussions directes et majeures sur les crédits du ministère de l'immigration.

Avant d'exposer notre diagnostic commun et les pistes d'améliorations envisageables, il paraît utile de rappeler brièvement les grandes étapes du parcours d'un demandeur d'asile, ainsi que la place occupée par la CNDA dans ce long et délicat processus.

Le statut de réfugié demeure, aujourd'hui encore, en grande partie régi par les principes édictés par la convention de Genève du 28 juillet 1951, pour le respect desquels la loi de 1952 a créé un établissement public, l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et une juridiction administrative, la Commission des recours des réfugiés.

Toute personne sollicitant ce statut de réfugié par une demande d'asile sur le territoire français doit, en tout premier lieu, se rendre en préfecture afin d'obtenir une autorisation provisoire de séjour d'un mois, obligatoire pour saisir l'OFPRA. Le demandeur d'asile est ensuite convoqué à un entretien. A l'issue de la phase d'instruction du dossier, le demandeur peut soit se voir reconnaître le statut de réfugié, soit être admis au bénéfice de la protection subsidiaire, soit enfin voir sa demande rejetée.

Dès l'origine, une possibilité de recours contre les décisions de rejet a été prévue par le législateur, qui a créé la Commission des recours des réfugiés.

D'abord rattachée, pour sa gestion budgétaire et financière, à l'OFPRA, puis rebaptisée en 2007 « Cour nationale du droit d'asile », ses crédits sont désormais inscrits sur le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

En sa qualité de juridiction administrative spécialisée, la CNDA dispose d'une compétence d'attribution contentieuse contre les décisions de

l'OFPRA, pour lesquelles le requérant dispose d'un délai de recours d'un mois.

Le recours peut être jugé en audience publique devant une formation collégiale, ce qui est la procédure normale, ou bien par voie d'ordonnances, signées par un président.

En 2009, le taux de recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA a atteint 81 %, ce qui est une proportion considérable pesant sur la CNDA. En outre, 26,5 % des recours ont conduit à une annulation par la CNDA de la décision de l'OFPRA, soit un taux d'annulation nettement supérieur à celui des autres juridictions administratives (entre 15 % et 17 %).

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – En 2002, il fallait à la Cour en moyenne 6 mois et 21 jours pour traiter un dossier. Sept ans plus tard, ce délai est en moyenne de 12 mois et 17 jours. C'est donc près d'un doublement du délai de jugement que la Cour a connu. Aucune modification de procédure ne justifie pourtant cet allongement.

Pourquoi donc alors ces délais ont-ils ainsi « dérapé » ?

L'évolution du nombre de dossiers transmis à la CNDA ne suffit pas, à lui seul, à expliquer l'allongement des délais. Certes, la hausse de plus de 16 % des demandes transmises à la CNDA, entre 2008 et 2009, n'est pas étrangère au retard pris par la juridiction l'année dernière. Toutefois, entre 2006 et 2008, les délais de jugement ont régulièrement augmenté, alors même que le nombre de recours enregistrés par la Cour avait diminué de près d'un tiers...

La raison de l'allongement des délais est donc plus vraisemblablement à chercher dans l'activité même de la CNDA. Ainsi, par exemple, le nombre de décisions rendues par la Cour a augmenté de près de 60 % entre 2004 et 2005, du fait notamment d'une politique de recrutement massif de rapporteurs contractuels. A l'inverse, entre 2008 et 2009, le nombre de dossiers traités par la Cour est passé de 25 029 à 20 240, soit une diminution de 19,1 %. Naturellement, cette baisse du nombre de dossiers traités pèse lourdement sur les délais de jugement.

L'un des enseignements de notre contrôle a été de découvrir que les modalités de mise en œuvre de l'aide juridictionnelle devant la CNDA sont responsables d'une grande partie de l'allongement des délais. Avant la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, les demandeurs d'asile devaient prouver qu'ils étaient rentrés régulièrement sur le territoire français pour bénéficier de l'aide juridictionnelle. Souvent, ça n'était pas le cas ; il y avait donc peu de demandes d'aide juridictionnelle devant la CNDA. Suite à la loi de 2006, qui transposait une directive européenne, cette condition a été supprimée. Par conséquent, les demandes d'aide se sont généralisées, ainsi que la présence d'avocats, ce qui rallonge logiquement les débats.

En outre, un effet pervers caractérise l'application de ce dispositif. En effet, les requérants peuvent demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle

à n'importe quel moment. En pratique, ils le font souvent devant la Cour, le jour de leur convocation pour l'examen de leur dossier. Dans ce cas, la juridiction est obligée de renvoyer l'affaire et d'attendre la décision du Bureau d'aide juridictionnelle. Cela rallonge d'autant la procédure, et il apparaît que 20 % des renvois prononcés par la CNDA résultent de ces demandes tardives.

La Cour est également amenée, pour d'autres raisons, à prononcer des renvois qui sont à chaque fois des facteurs d'allongement des procédures. C'est le cas notamment des renvois pour indisponibilité de l'avocat. Nous avons constaté que le tarif des aides juridictionnelles ne fait pas du contentieux de l'asile une activité très rémunératrice pour les avocats (182 euros par dossier). Par conséquent, peu d'avocats plaident devant la CNDA et ceux qui acceptent de le faire sont extrêmement sollicités. Il arrive donc relativement fréquemment qu'ils ne soient pas disponibles et, dans ce cas, ils rencontrent des difficultés pour se faire substituer par d'autres avocats. Par conséquent, de nombreux renvois d'affaires sont prononcés pour ce motif.

Enfin, les renvois pour raisons de santé sont également fréquents, du fait d'une fragilité certaine de la population des requérants.

Ces délais de jugement devant la CNDA ont des conséquences budgétaires majeures sur la mission « Immigration, asile et intégration ».

Tout d'abord, le stock des demandes d'asile en cours de traitement pèse sur le financement de la politique d'hébergement des demandeurs d'asile. Ceux-ci bénéficient en effet, dans l'attente du jugement de la CNDA, soit d'un hébergement dans des Centres d'accueil des demandeurs d'asile (les CADA), soit, dans certains cas ou s'il n'y a pas de places disponibles, dans des dispositifs d'hébergement d'urgence également financés par le ministère de l'immigration.

Or, le coût mensuel d'hébergement en CADA des demandeurs en attente d'une décision de la CNDA s'élève à 8,6 millions d'euros. Par ailleurs, le coût de l'hébergement d'urgence pour les mêmes bénéficiaires se monte à 3,1 millions d'euros, soit au total 11,7 millions d'euros par mois.

Par ailleurs, ceux qui ne peuvent pas bénéficier du dispositif d'hébergement perçoivent une Allocation temporaire d'attente (ATA) fixée à 325 euros par mois et par demandeur d'asile adulte. Au total, le coût mensuel de l'ATA atteint 4,55 millions d'euros.

S'ajoutent à ces lignes budgétaires facilement identifiables des coûts annexes, que l'on ne peut chiffrer. Ainsi, les demandeurs d'asile bénéficient de l'aide médicale d'Etat (AME) pour la prise en charge de leurs frais de santé. Les enfants de demandeurs d'asile sont par ailleurs, et fort heureusement, accueillis dans les établissements scolaires, ce qui a également un coût.

Au total, sans compter ces dépenses sociales et d'éducation, le coût mensuel de la prise en charge des demandeurs d'asile en attente d'une décision de la CNDA s'élève à environ 16,25 millions d'euros. Il ressort donc de nos travaux qu'une réduction de six mois des délais de traitement

des dossiers - réduction que la Cour estime possible - permettrait une économie de 97,5 millions d'euros sur la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial. – Dans ces conditions, l'enjeu apparaît clairement : comment réduire de manière substantielle le délai de traitement des recours devant la CNDA ?

D'ores et déjà, la Cour a défini une feuille de route autour de trois objectifs :

- poursuivre la résorption du stock des dossiers les plus anciens pour tendre graduellement vers un traitement des affaires en flux ;
- maîtriser le délai moyen de traitement des ordonnances nouvelles ;
- expérimenter une réduction des délais de lecture des jugements à 15 jours.

Cette stratégie passe, tout d'abord, par des mesures de réorganisation interne : l'expérimentation d'une nouvelle organisation de la procédure d'instruction des ordonnances dites « nouvelles », la remise à niveau d'un logiciel informatique et la dématérialisation de la transmission des actes avec l'OFPRA. La CNDA a également annoncé à vos rapporteurs spéciaux la mise en place d'un audit interne, pour réviser les circuits de traitement des dossiers et des productions des avocats avant la clôture de l'instruction.

Le deuxième levier réside dans le renforcement des moyens humains de la juridiction avec la création de dix emplois de magistrats permanents et de dix emplois de rapporteurs en 2011, de vingt emplois de rapporteurs en 2012, et de dix emplois de rapporteurs en 2013.

De ce point de vue, vos rapporteurs spéciaux veulent toutefois souligner que la logique d'accroissement des effectifs de la CNDA ne peut en aucun cas constituer la seule réponse à la performance sérieusement dégradée de cette juridiction.

Nous considérons, en revanche, particulièrement nécessaire de rationaliser la procédure de demande d'aide juridictionnelle s'appliquant aux requérants devant la CNDA. Plus précisément, il conviendrait d'imposer un délai au requérant pour déposer une demande. Il apparaît raisonnable et cohérent de porter ce délai à un mois. Au cours de nos auditions, nous avons pu constater que ce délai rencontre l'adhésion tant du responsable de programme, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, que de la présidente de la CNDA, Martine Denis-Linton.

Cet ajustement de la procédure de l'aide juridictionnelle nous paraît essentiel pour remédier à la dégradation alarmante de la performance de la CNDA en termes de délai de traitement des dossiers. Nous sommes prêts à faire prospérer cette idée, y compris par exemple lors de l'examen prochain du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

M. Jean Arthuis, président. – Ce travail de contrôle a le grand mérite de tirer un signal d'alarme. L'accroissement des délais de jugement devant la CNDA pénalise en effet les demandeurs d'asile, tandis que la procédure instaurée fait parfois l'objet de détournements, voire d'abus. Une telle situation nourrit beaucoup d'incompréhensions.

Mme Michèle André. – L'approche des rapporteurs spéciaux est intéressante dans la mesure où elle se fonde sur l'analyse des taux de recours devant la CNDA et des taux d'annulation des décisions de l'OFPRA, l'un et l'autre particulièrement importants. On peut en déduire notamment que les magistrats de la CNDA attachent un réel soin à l'examen des dossiers. Je souhaiterais connaître les effectifs de cette juridiction.

M. Pierre Bernard-Reymond. – En 2009, les effectifs physiques de la Cour étaient de 225 personnes ; ils sont ensuite passés à 223 en janvier 2010 et s'élevaient à 235 en avril 2010. En emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), ils se montaient aux mêmes dates à respectivement 219,9 ETPT, 215,8 ETPT et 227,6 ETPT. On observe donc une augmentation assez sensible au cours de la période.

M. Jean Arthuis, président. – Les décisions de l'OFPRA connaissent un fort taux d'annulation et ce constat tend à remettre en question le travail de cet office.

M. Jean-Claude Frécon. – Il faut effectivement reconnaître que le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA se situe dans une fourchette haute au regard du taux habituel enregistré devant les juridictions administratives.

M. Pierre Bernard-Reymond. – On peut aussi s'interroger sur ce qu'il advient du demandeur d'asile débouté devant la CNDA.

M. Philippe Adnot. – Quel est le coût lié à l'allongement du délai de traitement des dossiers devant la CNDA et à combien s'élèverait l'économie résultant des propositions formulées par nos rapporteurs spéciaux ?

M. Jean-Claude Frécon. – Ainsi que nous l'avons indiqué dans notre exposé liminaire, une réduction de six mois des délais de traitement des dossiers permettrait de dégager une économie de 97,5 millions d'euros.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Cette économie serait nette dans la mesure où le délai de recevabilité préconisé en matière d'aide juridictionnelle ne fait supporter aucun coût supplémentaire aux services de l'Etat.

M. Philippe Adnot. – Les augmentations d'effectifs prévues pour renforcer la Cour jusqu'en 2013 ne doivent-elles pas venir en déduction de cette économie potentielle ?

M. Jean-Claude Frécon. – Le renforcement d'effectifs est d'ores et déjà prévu dans le cadre de la programmation triennale des finances publiques et doit donc faire l'objet d'un traitement distinct des propositions présentées à l'issue de notre mission de contrôle budgétaire. Le but de ces recrutements est surtout d'épuiser le stock de demandes d'asile en attente.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Ces propositions s’articulent essentiellement autour, d’une part, d’une réduction du délai accordé aux demandeurs d’asile pour solliciter l’aide juridictionnelle et, d’autre part, d’une extension du nombre de barreaux pouvant intervenir au titre de l’aide juridictionnelle devant la CNDA. Par ailleurs, s’agissant des avocats, une revalorisation de l’unité de valeur (UV) servant au calcul de l’indemnisation pour les missions accomplies au titre de l’aide juridictionnelle devant la CNDA est probablement souhaitable.

M. Jean Arthuis, président. – Si 81 % des décisions de refus de l’OFPRA font l’objet d’un recours devant la CNDA, cela signifie que 19 % seulement de ces décisions sont acceptées par les demandeurs d’asile. Ce résultat amène à s’interroger sur l’application effective des refus opposés aux demandeurs d’asile.

M. Pierre Bernard-Reymond. – En la matière, il est très difficile d’obtenir des statistiques. Une donnée établie, concernant les clandestins, indique que seule une obligation de quitter le territoire sur quatre est effectivement appliquée.

Mme Michèle André. – Il ne faut pas confondre les demandes d’asile avec les autres questions touchant à l’immigration. Il arrive souvent que les préfets décident du maintien temporaire sur le territoire d’un demandeur d’asile débouté, et cela pour des raisons humanitaires ou de santé.

M. Pierre Bernard-Reymond. – On pourrait effectivement demander les statistiques relatives à ces décisions des préfets, mais leur nombre reste probablement peu élevé. Je veux toutefois préciser que le taux d’admission des requérants par l’OFPRA était de 14,3 % en 2009 contre une moyenne de 29 % dans les pays de l’Union européenne (UE). L’Office est donc restrictif dans les décisions favorables qu’il rend.

M. Jean Arthuis, président. – De ce point de vue, encore faudrait-il estimer le degré d’ouverture de la France au regard des pays comparables.

M. Pierre Bernard-Reymond. – A cet égard, la France est devenue en 2009 le premier pays d’accueil des demandeurs d’asile en Europe et le deuxième dans le monde, derrière les Etats-Unis.

M. Jean Arthuis, président. – On peut supposer que les demandeurs d’asile tentent leur chance auprès des pays dans lesquels ils imaginent avoir le plus de probabilités de réussite.

Mme Michèle André. – Nous aurons certainement l’occasion de prolonger ce débat lors de l’examen du projet de loi relatif à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité. Il faut toutefois souligner les relations historiques qu’entretient la France avec certains pays qui étaient autrefois ses colonies. Je m’interroge enfin sur l’efficacité d’une extension du nombre de barreaux pouvant être sollicités au titre de l’aide juridictionnelle devant la CNDA. Tous les barreaux ne peuvent pas utilement faire l’objet de cette extension.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Parmi les pays d’origine des demandeurs d’asile, on ne retrouve pas que d’anciennes colonies de la France. On peut citer notamment la Russie ou la Turquie.

A l’issue de ce débat, la commission des finances donne acte à MM. Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, rapporteurs spéciaux, de leur communication et en autorise la publication sous la forme d’un rapport d’information.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Jean-Marc Sauvé**, vice-président du Conseil d'Etat ;
- **Mme Martine Denis-Linton**, présidente, **M. Pascal Girault**, secrétaire général, et **M. Frédéric Beaufa s**, président de section à la CNDA ;
- **MM. Arnaud Phelep**, sous-directeur de la 7^e sous-direction de la direction du budget, et **Hervé Bec**, chef du Bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat ;
- **MM. Philippe Duboscq**, conseiller budgétaire du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, et **Stéphane Fratacci**, secrétaire général du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ;
- **Maître Marianne Lagrue**, avocate, présidente de l'association ELENA.

ANNEXE 2

LA PROCÉDURE DE DEMANDE D'ASILE



