



## ● Rapport Richard : réforme de la CNDA

Cette note consiste dans un premier temps à présenter, de manière sommaire, le rapport du Conseiller d'Etat Jacky Richard intitulé **De la Commission des recours des réfugiés à la Cour nationale du droit d'asile : organisation, fonctionnement, professionnalisation**.

Dans un second temps, la note vise à dégager quelques pistes de réflexion et/ou de travail.

Suite à la loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile, laquelle appelait à clarifier le statut de l'ancienne Commission des recours des réfugiés devenue Cour nationale du droit d'asile (CNDA)<sup>1</sup>, la nouvelle CNDA doit être rattachée au Conseil d'Etat.

Dans ce cadre et préalablement à la mise en œuvre de cette décision de rattachement, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2009, le Premier ministre a dans une lettre de mission demandé à ce qu'un rapport soit établi pour identifier les conditions de réussite de ce transfert.

Ce rapport remis au Premier ministre en avril 2008 a été élaboré par M. Jacky Richard, conseiller d'Etat, après une période d'investigation et de réflexion de 5 mois.

Il ressort de cette étude, plusieurs propositions, selon l'auteur réalistes et applicables dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, pour permettre à la CNDA d'atteindre deux objectifs : celui de la professionnalisation et celui de la performance.

Ces 35 propositions, reprises en annexe, sont réparties en 6 catégories :

1. Assurer, par transfert ou création, les moyens nécessaires au fonctionnement de la CNDA en 2009 ;
2. Une nouvelle donne des systèmes automatisés d'information ;
3. Des synergies à maintenir entre la CNDA et l'OFPRA ;
4. Apporter une réponse à la situation des personnels de la CNDA adaptée aux perspectives statutaires de la période ;
5. Une juridiction administrative professionnalisée et performante ;
6. Mise en place d'un dialogue de gestion entre la CNDA et le Conseil d'Etat

### 1. Présentation du rapport

Le travail d'investigation et de réflexion de la mission de M. Richard s'est fait dans la poursuite de deux objectifs interdépendants : la professionnalisation des magistrats et l'amélioration de la performance (via la réduction du délai de jugement et l'augmentation du nombre de décisions effectivement rendues).

<sup>1</sup> Voir l'article 29 de la loi.

Dès l'introduction du Rapport, M. Jacky Richard, tout en soulignant la capacité de la juridiction à s'adapter tant bien que mal aux variations de la demande d'asile, estime que la CNDA a un trop grand nombre de formations de jugement et dépeint une « juridiction sans vie » avec des présidents et assesseurs « de passage » qui échangent peu avec les rapporteurs. Cette situation conduit selon l'auteur du rapport à des délais de jugement bien trop longs, un nombre de renvois élevé et surtout un manque d'unité de la jurisprudence (du fait notamment d'une grande disparité d'une formation à l'autre) qui risque de remettre en cause l'égalité devant la justice.

Pour y pallier, plus précisément, la mission fait les constatations et suggestions suivantes :

Sur l'**existant de la relation OFPRA/CNDA** : le rapport propose de **conserver un marché commun d'interprétariat** avec des critères de sélection des prestataires revus à la hausse (pour améliorer la qualité de l'interprétariat) et de **participer au projet commun de numérisation des dossiers** (selon l'auteur, la CNDA aurait à y gagner en terme de transmission des dossiers, d'archivage et de réduction des délais de traitements de la demande d'asile).

Par ailleurs, le rapport propose de donner un nouvel élan aux **centres d'information juridique et géopolitique**. Si le rattachement au Conseil d'Etat ne fera que renforcer la mission du CIJ, la mission suggère, pour le CIG, de s'adresser, dans le cadre d'un marché, à un **prestataire extérieur de services de recherche d'informations**<sup>2</sup> qui fonctionnerait en lien avec le CIG.

Surtout, pour parvenir au parachèvement d'une juridiction administrative professionnalisée et performante, la mission propose de structurer la CNDA autour de **10 présidents permanents** couvrant chacun une division de la CNDA et prenant chacun environ 2000 décisions par an (soit 3 à 4 séances par mois).

En outre, **20 à 30 présidents vacataires**<sup>3</sup>, nommés pour un mandat de 3 ans renouvelables, continueraient à intervenir pour répondre avec souplesse et rapidité aux variations du flux et pour maintenir la diversité de culture juridique des présidents.

Le **rôle des présidents permanents** serait, dans cette configuration nouvelle, **élargi** :

- ils prépareraient les séances de jugement avec les rapporteurs ; -participeraient pour tout ou partie à la rédaction de la décision ;
- participeraient à la mise en cohérence de la jurisprudence de la CNDA ;
- auraient des obligations de formation (techniques d'audition, oralité, évolutions géopolitiques) ;
- auraient une obligation de suivi de gestion et de réalisation d'objectifs.

Dès lors, cette proposition de réforme aurait un impact sur les missions attribuées au :

- *chef de service* : selon le rapport, leur rôle de relecture des propositions de décisions et la vérification de l'homogénéité de la jurisprudence dans la division serait assumé par le président permanent. Le chef du service serait par ailleurs renforcé dans sa mission de confection du rôle et de gestion des renvois pour s'assurer qu'il y ait toujours le nombre d'affaires prévues d'audiencer en cas de renvois acceptés avant l'audience.

---

<sup>2</sup> Le rapport propose en exemple la Documentation française ou le groupe SVP ou encore l'OFPRA !

<sup>3</sup> Le nombre de présidents vacataires est actuellement de 120.

- *rapporteur* : selon le rapport, leurs méthodes de travail seraient dans ce nouveau cadre appelées à évoluer avec un encadrement plus grand, des échanges plus réguliers et soutenus avec le président permanent et un travail de rédaction des décisions allégées.
- *secrétaires* : leur travail devrait être, selon la mission, facilité de par la diminution du nombre de renvoi et par la réduction du délai de signature puisque les présidents seraient désormais présents.
- *présidents vacataires* : selon le rapport, ils auraient les mêmes prérogatives que les présidents permanents et les mêmes contraintes en termes de formations, de sensibilisation à réduire le nombre de renvois et la durée de leurs audiences et de participation à l'effort de mise en cohérence de la jurisprudence.
- *président de la CNDA* : le rapport propose de renforcer sa mission de direction et d'animation et réduire le nombre de vice président à un ou deux.
- *assesseurs* : si la mission ne fait aucun commentaire direct (sinon allusif) sur les éléments de sélection des assesseurs du HCR, elle suggère de renforcer le processus de candidature et sélection des assesseurs de l'administration. En outre, il est proposé que ces assesseurs soient nommés pour un mandat de 3 ans renouvelables.

S'agissant du **recrutement et du profil des présidents permanents**, le rapport dégage une piste pour permettre de rendre « attractif » un « contentieux répétitif » au contenu juridique « pas très dense ».

Ainsi, il ambitionne de modifier la partie législative du code de justice administrative de sorte, d'une part, à ouvrir les postes de présidents permanents au grade non pas de simple conseiller ou de premier conseiller de TA et CAA mais de celui de président de TA ; d'autre part, à préciser que le poste de président permanent est limité à trois ans renouvelables une fois ; et enfin, à permettre le détachement de quelques magistrats de l'ordre judiciaires (2 à 4 présidents sur 10).

Pour le **format des audiences (durée et nombre d'affaires inscrites au rôle)**, la mission préconise, pour mettre fin notamment au nombre élevé de renvois (28,5% en 2007) et garantir le respect du contradictoire<sup>4</sup>, de maintenir des séances de jugement à 15 dossiers sur une journée complète (au lieu d'une demi-journée pour l'instant) avec convocation des interprètes, avocats et requérants par demi-journée.

Le rapport souligne ici la nécessité que les présidents préparent leur séance à l'avance pour optimiser notamment la durée de l'audience et recommande la réalisation d'un *vade-mecum des bonnes pratiques de l'audience*.

La mission propose la **mise en place d'indicateurs d'activités plus stricts** dans le souci principal de garantir une gestion optimale des flux et de réduire le stock. Selon le rapport, les indicateurs résumés ci-dessous permettraient de gérer un flux annuel de 25000 nouvelles affaires et de déstocker 5000 dossiers par an.

- *indicateurs pour le président permanent* : il aurait à prendre 1620 décisions collégiales<sup>5</sup> par an (soit 108 audiences par an). Le président serait responsable de ses affaires renvoyées et auraient alors à réunir une ou plusieurs audiences supplémentaires. S'agissant des ordonnances nouvelles<sup>6</sup>, le président aurait à en signer pour sa division environ 390 par an. A cet égard, le rapport préconise que les

<sup>4</sup> Le rapport note que la maîtrise des horaires et du rôle renforcerait le respect du contradictoire en permettant aux agents de l'OFPPA ne venir plus fréquemment aux audiences.

<sup>5</sup> En audience.

<sup>6</sup> Sans audience.

dossiers soient instruits dans les trois jours suivant l'arrivée en division puis les ordonnances signées sans délai ; ceci permettrait de raccourcir le délai actuel bien trop long (3 mois et 21 jours en moyenne)

- *indicateurs pour le rapporteur* : selon le rapport, l'indicateur actuel du nombre de séances collégiales (27 par an, soit en théorie 405 dossiers instruits) ne colle pas suffisamment à la réalité vu le nombre élevé d'affaires renvoyées. Il devrait donc être remplacé par celui du nombre de dossiers instruits et jugés. La mission propose ainsi 360 séances collégiales par an de 15 dossiers effectifs. S'agissant des ordonnances nouvelles, chaque rapporteur aurait en charge environ 60 dossiers par an.

- *indicateurs pour le secrétaire* : il s'agirait ultérieurement d'apprécier si l'indicateur actuel de 44 séances par an est adapté.

#### **La réforme proposée par le rapport impliquerait la mise en place :**

- d'un principe de **responsabilisation des présidents** permanents et vacataires : le rapport insiste ici sur la répartition des primes en fonction de l'atteinte des objectifs ;

- d'un **pilotage du volume réel d'activité** de la CNDA : le rapport souhaite que la logique porte sur le nombre de décisions prises plus que sur le nombre de dossiers audiencés ;

- d'un **suivi de gestion des flux des nouveaux dossiers** : le rapport souligne ici que les délais de jugement sont lourds de conséquences pour les finances publiques (un mois supplémentaire entraîne un accroissement du coût d'hébergement en CADA de 10M €) mais également pour les requérants légitimes qui doivent obtenir le statut le plus rapidement possible (quand aux demandeurs qui détournent la procédure la lenteur des délais de jugement ne doit pas leur permettre d'ancrer leur vie en France pour justifier par la suite une demande de régularisation). Le rapport, qui estime que la valeur-cible d'un délai de 90 jours n'est pas pour l'heure réaliste, propose un délai de 23 semaines (délai du recours compris) pour les décisions collégiales – soit 6 mois ; de 8 semaines (recours compris) pour les ordonnances nouvelles et de 7 semaines (recours compris) pour les ordonnances classiques. Enfin, le rapport revient encore sur la nécessité de réduire le nombre d'affaires renvoyées et recommande par ailleurs de réduire le délai de lecture de la décision à 2 semaines et de maintenir l'activité de la Cour au mois d'août.

- d'un **déstockage complet des dossiers anciens avant la mise en place de la réforme** : le délai proposé ici n'est le même, la priorité restant le flux entrant. Il est proposé de réduire le stock de 500 dossiers par an.

- d'une **professionnalisation initiale et continue des membres de la CNDA** (comme mentionné plus haut les cycles de formation porteraient sur les techniques d'audition, l'oralité des débats ou encore les évolutions géopolitiques).

- d'un **dialogue de gestion entre le CNDA et le Conseil d'Etat**.

#### **Conclusion : une mise en œuvre progressive :**

En conclusion, le rapport propose une mise en œuvre progressive de ses propositions avec un transfert de crédit dans le cadre de la LOLF au 1<sup>er</sup> janvier 2009 et parallèlement la constitution d'une équipe-projet de 5 à 10 personnes pour identifier et conduire les opérations nécessaires à la réforme (suivi de l'élaboration et de la sortie des textes législatifs et réglementaires nécessaires, procédure de nomination puis de formations des présidents permanents, etc)

## 2. Quelques remarques en vrac

Le calendrier précis n'apparaît pas dans le rapport dont les propositions auraient néanmoins été validées en réunion interministérielle pour être mises en œuvre dès 2009.

→ pour un calendrier plus précis, il conviendrait de se rapprocher des instances et administrations concernées.

Pour l'heure, seule est en voie de réalisation la séparation budgétaire d'avec l'OFPPRA et le rattachement de la dotation de la CNDA (soit 17,5 M€) au programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » dans le cadre de la LOLF 2009.

Pour ce qui est de la professionnalisation des magistrats, elle est retardée en raison des différentes réformes, du code de justice administrative notamment, qu'elle implique. A cet égard, il semblerait que le gouvernement pourrait présenter un amendement sur le projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

→ à surveiller

Pour ce qui est de l'ordre de la rumeur<sup>7</sup>, le président actuel de la CNDA, M. Bernard, pourrait être remplacé par un autre conseiller d'Etat, M. Richard, lequel serait du coup particulièrement attentif à la mise en œuvre de ses préconisations.

→ à suivre

En tout état de cause, les propositions du Rapport s'inscrivent dans le contexte économique actuel et dans la continuité d'autres missions précédentes<sup>8</sup> où le souci de l'économie et du rendement semblent primer largement.

L'heure est définitivement à l'accélération des procédures dans le but affiché de réduire le coût de l'hébergement des demandeurs d'asile, le coût de l'allocation temporaire d'attente et, selon les termes du rapport, le séjour des demandeurs d'asile fraudeurs.

Certaines de ces propositions auraient une incidence sur notre pratique de l'accompagnement et devraient nous conduire à observer une certaine vigilance.

**S'agissant de la réduction des délais** : le rapport met l'accent sur la réduction des délais de traitement, de jugement et de signature des décisions.

→ Si le délai de recours à un mois semble préserver, il conviendra de rester vigilant.

L'accélération des délais de traitement des ordonnances nouvelles (moins de 8 semaines délai de recours inclus) et la probable augmentation de celles-ci (à mettre en lien avec l'ouverture de l'aide juridictionnelle à tous), → nous imposera d'être particulièrement vigilant à l'envoi de recours construit motivé et complet ou tout au moins à adresser tout mémoire ou pièce complémentaire dans les meilleurs délais.

De la même manière, la souplesse constatée à l'heure actuelle pour accorder les renvois devrait disparaître. Là aussi, la proposition d'audiencer une autre affaire pour remplacer une affaire renvoyée (de sorte à ce qu'il y ait toujours au moins 15 dossiers par audience) pourrait conduire à des convocations tardives et des délais de préparation raccourcis.

---

<sup>7</sup> Emanant d'avocats parisiens.

<sup>8</sup> Cf Rapport d'information n°401 du sénateur M. Gout eyron, juin 2006.

**S'agissant de la professionnalisation** : les magistrats permanents seront donc formés et amenés, contrairement à la pratique actuelle, à prendre connaissance des dossiers avant l'audience et à échanger sur les affaires avec le rapporteur concerné (ceci interroge d'ailleurs sur la marge de manœuvre et l'indépendance de ces derniers).

Il est probable que la part de l'écrit, chère à l'ordre administratif, prime du coup sur l'oralité des débats.

→ il s'agira là aussi de veiller à envoyer des recours motivés et clairs puisque dès avant l'audience, à la lecture du dossier, la formation de jugement aura une première idée sur le recours.

→ le travail de préparation à l'audience devra, dans ce cadre, être renforcé : il s'agira ici de prendre en considération ce que le rapport laisse entendre (et qui rejoint une volonté de la division des affaires juridiques de l'OFPRA) : une maîtrise des renvois et des tenues d'audience permettrait à l'OFPRA d'être plus souvent représenté.

→ sur la formation : Forum réfugiés pourrait-il s'intéresser à la possibilité de développer, comme c'est déjà ponctuellement le cas avec l'OFPRA, des modules de formation avec la CNDA ?

→ sur les recherches pays : Forum réfugiés pourrait-il s'intéresser à la possibilité de répondre à un tel marché ?

**S'agissant de la compétence de la CNDA** : comme le souligne une fois encore le sénateur François-Noël Buffet dans son rapport sur la partie « sécurité, immigration et asile » de la LOLF 2009, cette réforme de l'organisation et du fonctionnement de la CNDA pourrait être l'occasion d'une réflexion sur l'élargissement de sa compétence au contentieux du refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile (zone d'attente).

→ **Il paraît opportun que la direction de Forum réfugiés rencontre ou échange avec l'ensemble des personnes suivantes** : le président de la CNDA (M. Bernard), le vice président du CE (M. Sauvé), le conseiller Richard, le sénateur Buffet (il faudrait à cet égard vérifier quels sont les autres parlementaires saisis de ce dossier). Par ailleurs, quid de la pertinence d'inscrire cette question à l'ordre du jour du prochain CA de l'OFPRA ?.

## ANNEXES

# Liste des propositions du Rapport

### **A. Assurer, par transfert ou création, les moyens nécessaires au fonctionnement de la CNDA en 2009**

1. un montant de 17 500 000 € est transféré, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, du budget de l'OFPPRA au programme budgétaire n°165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives »
2. Le plafond d'emplois du programme n°165 est augmenté de 243 ETP, dont 4 au titre de fonctions-support
3. Les nouvelles mesures demandées dans le cadre du PLF 2009, au titre de la mise en œuvre de la réforme de la CNDA s'élève à 1 298 M€
4. La création de 10 emplois de magistrats administratifs au grade de président de TA est demandée au PLF 2009
5. Transfert de 8 ETP correspondant à la mise à disposition de l'OFPPRA pour le compte de la CNDA d'agents relevant du ministère des Affaires étrangères et de 12 ETP correspondant à la mise à disposition, dans les mêmes conditions, d'agents du ministère de la justice

### **B. Une nouvelle donne des systèmes automatisés d'information**

6. Insérer la CNDA dans le périmètre-réseau du Conseil d'Etat, tout en conservant le raccordement de l'informatique à l'OFPPRA
7. Adapter l'application métier de la juridiction administrative, Skipper, à la CNDA après avoir transféré les données des dossiers de l'application INEREC vers Skipper
8. Refondre le site Internet de la CNDA, parallèlement à son transfert, sur le site du Conseil d'Etat
9. Mettre la CNDA sur le site Intranet de la juridiction administrative
10. Installer les applications comptables NDL et Contrôle de gestion pour assurer le suivi des dépenses de la CNDA
11. Intégrer le dossier des agents de la CNDA dans le progiciel de gestion de personnel du Conseil d'Etat (Virtualia)
12. Intégrer les décisions de la CNDA dans l'application Ariane

### **C. Des synergies à maintenir entre la CNDA et l'OFPPRA**

13. Maintenir le marché unique de l'interprétariat, dont la personne responsable (PRM) serait le directeur général de l'OFPPRA, au terme d'un travail en commun et à parité
14. Conduire à son terme le projet commun de numérisation des dossiers qui permettra la dématérialisation du dossier papier, la gestion électronique du dossier et son archivage numérique

### **D. Apporter une réponse à la situation des personnels de la CNDA adaptée aux perspectives statutaires de la période**

15. Mise à l'étude de la création d'une filière-métier des personnels administratifs de la juridiction administrative, regroupant les corps administratifs des agents du CE, des TA, CAA et de la CNDA
16. Accueil en détachement des personnels titulaires actuellement affectés à la CNDA, suivi d'une intégration, dans les conditions prévues par les statuts des corps d'accueil

17. Maintien du volume d'emplois de contractuels, compte tenu du volume prévisionnel d'activités de la CNDA en 2009, 2010 et 2011
18. Bilan concerté du plan de « déprécarisation » mis en place au titre de 2006-2007 et 2008 par l'OFPPA et réflexion sur le calibrage des concours 2009-2010 et 2011 dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences du CE
19. Préparation individualisée aux concours et autres voies d'accès à la fonction publique, dans les perspectives ouvertes par le rapport de Mme Corinne Desforges (IGA) au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique
20. Favoriser l'accès aux corps de catégorie C par la voie des recrutements sans concours

#### **E. Une juridiction administrative professionnalisée et performante ;**

21. Mise en place, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, de 10 présidents de formation de jugement à temps plein, au sein de la CNDA (un par division de la juridiction) ; modifier l'article L. 234-3 du CJA
22. Nomination sur les postes de président de formation de jugement de la Cour, de magistrats au grade de président de TA (P1-P4), dans le cadre des mutations de magistrats de ce grade ou par la voie du tableau d'avancement à ce grade
23. Accueil en détachement de magistrats de l'ordre judiciaire sur les postes de présidents de formation de jugement, au grade de président de TA; modifier l'article L. 233-5 du CJA
24. Occupation des fonctions de président de formation de jugement pour une durée de 3 ans, renouvelables une fois
25. Nomination de 20 à 30 présidents de section vacataires, en activité ou honoraires
26. Les séances de jugement comportent un rôle de 15 dossiers réparti sur une journée et non plus sur ½ journée (les convocations des avocats, interprètes et requérants se font par ½ journée)
27. Un objectif de délai maximal de traitement des dossiers enregistrés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 et qui font l'objet d'une décision collégiale, est fixé à 6 mois.
28. Le flux (dossiers enregistrés à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année N) et le stock (dossiers enregistrés avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année N) font l'objet de suivis distincts en terme de délais
29. Dans le cadre de la professionnalisation de la Cour, mise en place d'un plan ambitieux de formation initiale et continue ; modules destinées aux nouveaux présidents de formation de jugement à temps plein, aux présidents vacataires et aux assesseurs, portant sur les techniques d'audition, la maîtrise de l'audience, les évolutions géopolitiques, les flux migratoires, la sociologie des institutions des pays de provenance. Les rapporteurs sont également concernés par ces formations dans le cadre d'un plan de formation de l'ensemble des personnels de la CNDA
30. Dégager les synergies entre le centre d'information juridique (CIJ) de la CNDA et le centre de documentation du CE ainsi que la section du rapport et des études du CE
31. Repenser le système d'information géostratégique et donner une nouvelle dynamique au centre d'information géopolitique (CIG) ; étudier la possibilité de s'adresser, dans le cadre d'un marché, à un prestataire de services de recherches d'informations, capable de mobiliser des canaux automatisés d'informations, afin de répondre aux demandes des rapporteurs et des présidents, dans des délais ramassés

#### **F. Mise en place d'un dialogue de gestion entre la CNDA et le Conseil d'Etat**

32. Eriger la CNDA en unité opérationnelle (UO) au sens des dispositions de la LOLF
33. Mise en place d'objectifs et d'indicateurs de performance, à la fois cohérents avec ceux du programme n°165 et spécifiques à l'activité de la CNDA, portant sur les délais de jugement, la qualité des décisions et l'efficacité de la juridiction

34. Mise au point de règles de gestion avec le secrétariat général du CE concernant l'allocation de moyens, la consommation de crédits, la gestion de la ressource humaine. Une conférence annuelle de gestion déterminera les éléments chiffrés du lien objectifs/moyens/résultats

35. Constitution d'une équipe-projet « CNDA 2009 » de 5 à 10 personnes, animées par un président désigné par le vice-président du CE ayant en charge, dès le mois de mai 2008, l'identification et la conduite des opérations nécessaires à la mise en place de la réforme de la CNDA ; une priorité est donnée à la gestion des transitions administratives et des procédures en cours avec l'OFPPRA. L'OFPPRA sera représenté dans cette équipe-projet.