

Rapport sur la réforme de l'asile remis au Ministre de l'Intérieur le 28 novembre 2013

Un rapport sur la réforme de l'asile a été remis au ministre de l'Intérieur le 28 novembre 2013. Ce rapport après avoir dressé un « Etat des lieux » (2^{ème} partie), s'être intéressé aux « Grands enjeux de la réforme » (3^{ème} partie), propose des « Axes de réforme » (4^{ème} partie) et conclut, enfin en présentant sa Réforme.

Parce que certains des éléments présents dans ce Rapport se confrontent directement à la procédure et au contentieux de l'asile et pourraient avoir des incidences sur la compétence du juge administratif, l'Union Syndicale des Magistrats Administratifs (USMA) qui a vocation à représenter les membres de la juridiction administrative et qui regrette vivement, à cet égard, de ne pas avoir été consultée dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, se propose d'en analyser les aspects procéduraux et contentieux.

Des postulats discutables

Le rapport fonde ses propositions de réforme sur différents postulats qui nous apparaissent discutables.

Ainsi, est-il constaté notamment :

- une hausse très importante du nombre des demandeurs d'asile alors que le taux d'admission à une protection serait en nette diminution,
- un allongement anormal des délais : s'agissant tant de la procédure de traitement par les préfectures (obligation d'être admis au séjour provisoirement et de trouver une domiciliation) que par l'OFPRA (délai moyen 186 jours en 2012 et 204 jours en 2013 ; la procédure dite « prioritaire » étant traitée en près de 4 mois au lieu des 15 jours prévus par les textes) ou des délais de jugement de la CNDA (près de 9 mois en 2013),
- l'absence d'harmonie de la jurisprudence des 80 formations de jugement de la CNDA.

Toutefois, s'agissant du nombre des demandeurs d'asile, si le rapport indique une hausse de l'ordre de 73 % depuis 2007, cette « explosion » n'est en réalité que d'apparence : en effet, la demande d'asile ayant accusé une baisse d'environ 50 % entre 2004 et 2007, il convient de constater que le nombre de demandes d'asile est aujourd'hui moins élevé qu'en 2004.

En outre, le Rapport rappelle lui-même que le dispositif juridique du traitement des demandes d'asile est contesté et notamment s'agissant de l'instauration d'une procédure dite « prioritaire » (article L. 741-4 du CESEDA) :

- en tant que les critères de placement au sein d'une telle procédure obligent souvent l'administration à s'interroger sur des questions de fond sur lesquelles seul l'OFPPA est compétent (cf la critique formulée par la CNCDH dans son Avis sur le régime d'asile européen commun rendu le 28-11-2013 en assemblée plénière, p. 7) ;
- en tant que le critère dit « des pays d'origine sûrs » (POS) qui ne tient pas compte de la situation individuelle de l'intéressé constitue le principal motif de placement en procédure prioritaire (la CNCDH critique fermement l'existence d'une liste des POS dans l'Avis précité, p. 7) ;
- en ce que le recours devant la CNDA ne serait pas suspensif alors que plus de la moitié des protections accordées par la France sont le fait de la CNDA.

Enfin, si le Rapport souligne qu'il incombe incontestablement à la France de raccourcir ses délais de procédure, il importe de souligner qu'un délai d'environ 9 mois pour toute procédure enrôlée devant la CNDA ne saurait être considéré comme déraisonnablement long : le « temps de la justice » ne peut être ramené à des délais trop brefs, sauf à sacrifier des garanties essentielles, notamment pour la mise en œuvre du droit fondamental d'asile, telles qu'une instruction réelle, une procédure contradictoire, une audience publique, etc...

Précisons également que si le Rapport met en exergue la faiblesse du taux d'éloignement des déboutés de demandes d'asile (en avouant d'ailleurs toute impossibilité d'apporter un chiffre de ce taux), la difficulté de renvoyer ces derniers dans leurs pays d'origine et la difficulté pour l'Etat français de les placer ou de les maintenir en CADA voire de leur offrir un hébergement d'urgence, de tels problèmes qui ne relèvent bien évidemment pas de la compétence des magistrats administratifs, ne sauraient toutefois et, en tout état de cause, être les facteurs dirimants d'une modification du droit de l'asile en France qui doit ainsi que le rappelle la directive « Procédures » « *garantir aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale l'accès à des procédures d'asile juridiquement sûres et efficaces* ».

Des propositions critiquables

Plusieurs propositions de ce Rapport appellent des critiques de la part de l'USMA.

1. Ainsi, concernant tout d'abord, les phases d'accès à la procédure et d'enregistrement des demandes d'asile.

Le Rapport propose une possible dématérialisation de la saisine de l'OFPPRA : certes une telle possibilité aurait pour avantage de simplifier les démarches du demandeur d'asile et notamment la recherche d'une domiciliation (cf p. 45 du Rapport), elle **ne saurait toutefois aboutir à la suppression de l'exigence d'un récit écrit** ainsi que le laisse entendre le Rapport, tant celui-ci constitue une base pour instruire la demande et préparer la phase orale de la procédure.

2. S'agissant maintenant de la phase d'examen des demandes d'asile par l'OFPPRA et la CNDA.

Il convient au préalable de souligner que la Directive « Procédures » (devant être transposée en juillet 2015) impose un délai maximum de jugement de 6 mois (art. 31.3 de la Directive avec une possibilité prévue à l'art. 31.5 de prolonger jusqu'à 18 mois voire, en cas de « gel » de la procédure (notion indéfinie selon l'avis de la CNCDH), jusqu'à 21 mois (art. 31.8)) pour l'examen des demandes de 1^{ère} instance, étant précisé que des délais « resserrés » peuvent être prévus tant pour les personnes particulièrement vulnérables que pour celles présentant des demandes présumées fondées ou en revanche, s'agissant de demandes clairement étrangères au besoin de protection.

Toutefois, le rapport précise que selon le Gouvernement français **le délai maximum de traitement des demandes devra être ramené à 3 mois (cf p. 50 du Rapport)** (ce qui justifierait d'ailleurs la suppression du récit écrit), ce qui implique un recours plus important à la procédure dite « prioritaire » que l'on appellerait désormais « procédure accélérée », étant par ailleurs indiqué qu'il convient de prévoir des procédures « différenciées » en fonction des mérites des « candidats à l'asile ».

Cette procédure accélérée serait au surplus désormais utilisable dans des hypothèses supplémentaires à celles prévues par les dispositions du présent art. L. 741-4 du CESEDA et notamment en présence de « *questions sans pertinence* », de « *déclarations manifestement incohérentes, contradictoires, manifestement fausses, peu plausibles...* »

Se repose alors inévitablement la question de l'autorité décidant le placement en procédure prioritaire qui n'est pas résolue par le Rapport : à l'instar de la CNCDH (cf p. 7 de l'Avis précité), il conviendrait donc, dès lors que l'OFPPRA est – rappelons-le – seul compétent pour orienter vers

la procédure « accélérée » pour des motifs intrinsèques à la demande, de confier à ce seul organisme le soin de déterminer et d'orienter la procédure.

De même le Rapport ne résout-il pas le **problème de la notion de « POS »** (condamnée par la CNCDH), critère premier du placement en procédure accélérée et, dont l'utilisation abusive est explicitement admise : pourtant, le maintien de l'utilisation de ce critère est-elle proposée du fait de son effet dissuasif, ce qui selon l'USMA ne saurait être une justification juridiquement tenable.

Il est par ailleurs rappelé l'obligation d'adapter **le régime français de demande d'asile lorsque l'étranger est placé en rétention**, la France ayant été condamnée par la CEDH dans son Arrêt IM c. France, en date du 2-02-2012 et la Directive « Accueil » (devant être transposée en juillet 2015) nous y invitant ; étant précisé que la CNCDH rappelle dans l'Avis susmentionné que le JLD devrait intervenir dans les plus courts délais et propose, en conséquence, de revenir au délai de 48 h maximum (cf p. 14 de l'Avis).

De même, il conviendra en application du **Règlement dit « Dublin III »** directement applicable au 1^{er} janvier 2014, de prévoir dans notre droit interne la possibilité de former **un recours suspensif** contre les décisions de transfert vers l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile.

3. Enfin, le Rapport prévoit-il la possibilité de « faire évoluer les voies de recours contentieux ».

Fondé sur le présupposé du caractère « inconfortable » d'une jurisprudence non-uniforme de la CNDA, le Rapport préconise ensuite une « modernisation » de la CNDA afin dans le même temps de raccourcir les délais de procédure.

Ainsi s'il est proposé de passer de formations collégiales (la CNDA comprenant 80 formations de jugement qui ne comportent toutefois qu'un seul magistrat professionnel) à 80 formations de juge unique, avec bien évidemment la possibilité de renvoyer à une formation collégiale, l'USMA ne voit pas en quoi une telle proposition résoudrait la question posée d'une jurisprudence dite « hétérogène », sauf à faire juger le contentieux de l'asile par des juges non professionnels : le passage au juge unique ne permettrait ainsi, en réalité, aucun déploiement de moyens humains.

En outre, il est d'évidence que s'agissant d'un contentieux spécifique, dans lequel l'appréciation est essentielle, et qui fait appel à des connaissances géopolitiques, la collégialité s'avère incontournable, le rôle bénéfique d'un représentant du HCR au

sein de la formation collégiale étant d'ailleurs unanimement reconnu.

Précisons par ailleurs que d'une part, le Rapport ne se prononce pas clairement sur la question de savoir si la procédure à juge unique concernerait toutes les demandes d'asile ou seulement celles relatives aux « procédures accélérées » et, d'autre part, sur le problème posé par le caractère non suspensif du recours introduit devant la CNDA, soulignant simplement que ce caractère suspensif n'est certes pas imposé par la Directive « Procédures » et qu'en tout état de cause, l'admettre ne ferait qu'accroître la charge de travail de la Cour de manière inconsiderée.

Enfin, en alternative à la « modernisation » de la CNDA, **le Rapport propose que le contentieux de l'asile soit transféré à la juridiction administrative de droit commun** (TA et CAA) après avoir opéré une **déconcentration du dispositif d'examen des demandes d'asiles** (avec la création « d'OFPRA déconcentrés » rattachés aux préfectures de régions ? ou de départements ?) sans **qu'aucune étude d'impact** n'ait été effectivement réalisée et sans, nous le répétons, qu'aucun magistrat administratif n'ait été consulté (Vice-président du Conseil d'Etat, chef de juridiction, magistrat rapporteur ou rapporteur public et bien sûr organisation syndicale représentative).

L'USMA ne peut être – en l'état du rapport - que totalement défavorable à cette dernière proposition et ce, pour plusieurs motifs :

- si le juge administratif de droit commun fait application de l'article 3 de la CESDH prohibant les traitements inhumains et dégradants, il n'est en rien familier des concepts juridiques qu'appelle la mise en œuvre de la Convention de Genève ;
- si le juge administratif est décrit comme « rompu aux procédures rapides à juge unique » : **il ne saurait toutefois être sérieusement envisagé de juger le contentieux de l'asile, qui ne présente aucune urgence, selon la procédure juridictionnelle d'urgence : s'il advenait qu'il fût jugé par le juge administratif de droit commun, il ne pourrait l'être que par une formation collégiale composée de magistrats professionnels dont un rapporteur public** ;
- le Rapport ne comporte aucune indication au sujet du **double degré de juridiction**, qui est le principe de fonctionnement de la juridiction administrative de droit commun, auquel il ne saurait être dérogé en matière d'asile : qui serait juge d'appel puis de cassation : les CAA, la CNDA, le Conseil d'Etat ? En conséquence, sauf à supprimer de manière in conventionnelle toute possibilité de recours en appel ou en cassation, confier le contentieux de l'asile à la juridiction de droit commun ne conduirait à aucun gain sur le temps du jugement ;

- en outre, ainsi qu'il a déjà été indiqué, en l'absence de toute étude d'impact, ce Rapport ne comporte aucune indication s'agissant des moyens humains et financiers qui devraient être - en conséquence - alloués à la juridiction administrative ;
- enfin, la **proposition d'une expérimentation** qui ne concernerait que les procédures accélérées et ce dans certaines régions plus particulièrement concernées par les demandes d'asile **ne nous paraît pas juridiquement acceptable** : la compétence juridictionnelle ne saurait dépendre de la décision d'une autorité administrative relative à la procédure d'examen de la demande d'asile.

En conclusion, l'USMA tenait à souligner que ce Rapport et les propositions qu'il comporte demeurent confus et apparaissent avoir été élaborés sans réelle réflexion d'ensemble, l'absence de consultation de magistrats professionnels y est certainement pour beaucoup.

Le 17 décembre 2013.