



Le courrier de l'asile - bimestriel

## ZOOM SUR...

# L'impact budgétaire de l'allongement de la procédure d'asile en question

Tous les acteurs du secteur s'accordent sur la nécessité de réduire le délai de traitement de la demande d'asile qui permettrait, d'une part, d'héberger et d'accompagner un plus grand nombre de demandeurs d'asile, et d'autre part, de réduire l'attente de ces personnes. En ce sens, le rapport d'information récemment publié par la Commission des finances du Sénat est révélateur de l'attention particulière dont cette question fait l'objet. Le délai de traitement de la CNDA est passé de 6 mois en 2001 à 13 mois en 2009. Selon le rapport, le ramener à 6 mois, permettrait d'économiser chaque année près de 97,5 millions d'euros sur le budget « accueil des demandeurs d'asile ». Le mois d'attente devant la CNDA serait estimé à 16,25 millions d'euros. Les CADA représenteraient un coût de 8,6 millions d'euros, l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, 3,1 millions d'euros et l'allocation temporaire d'attente (ATA), 4,55 millions d'euros.

### Les délais liés à un taux de renvoi élevé

Afin de parvenir à cet objectif prévu par le budget à l'horizon 2013, les parlementaires analysent les causes de cet allongement procédural. Ils considèrent que l'extension du droit à l'aide juridictionnelle (AJ) à tous les demandeurs d'asile<sup>1</sup> a eu un impact conséquent sur l'accroissement du délai de traitement de la CNDA. Depuis la réforme, le nombre d'admission au titre de l'AJ est passé de 1 202 en 2008 à 6 185 en 2009. 20% des renvois d'audience seraient le fait du dépôt d'une demande d'AJ le jour même de l'audience. Aussi, les rapporteurs spéciaux proposent d'imposer un délai d'un mois au requérant pour le dépôt d'une demande d'AJ. Si cette mesure reprise par le projet de loi sur l'immigration était adoptée, un effort particulier devra être fourni afin d'informer les demandeurs d'asile de ce changement de procédure, sous peine de violation des garanties juridictionnelles. D'autre part, le rapport contient

des éléments qui minimisent le rôle de la réforme de l'AJ dans l'augmentation du taux de renvoi : de 29% en 2007 et 2008, le taux de renvoi prononcé par la CNDA ne serait passé qu'à 29,3% en 2009.

Autre cause importante de renvoi signalé : le désistement des avocats et la difficulté de les remplacer le jour de l'audience. Les sénateurs préconisent d'élargir l'inscription des avocats sur les listes d'AJ à d'autres barreaux que Paris et Versailles. Notons qu'en pratique, un avocat de Marseille devra plaider 8 dossiers le même jour pour rentabiliser son déplacement. La « pénurie » d'avocat acceptant l'AJ à la Cour ne sera donc pas forcément résolue par cet élargissement.

Par ailleurs, le rapport considère que l'augmentation des effectifs prévue sur la période 2011/2013 est indispensable. Il salue également la recherche initiée par la Cour d'une organisation interne plus efficace. Ces mesures devraient en effet lui permettre d'augmenter sa capacité de jugement dans les années à venir.

La volonté des pouvoirs publics de réduire le délai d'attente devant la CNDA est salubre, sous réserve que cet objectif ne prime pas sur la mission première de la Cour : assurer l'examen de la régularité de la décision de l'Ofpra à chaque demandeur d'asile. En ce sens, l'utilisation des ordonnances nouvelles et la future réforme de l'AJ devront faire l'objet d'une attention particulière.

### L'activité de l'Ofpra a également des conséquences budgétaires

Par ailleurs, la question de l'impact budgétaire de la procédure d'asile ne devrait pas se réduire au seul examen du délai de jugement de la CNDA. L'activité de l'Ofpra a aussi son importance. Sur ce point, le rapport du Sénat

offre des éléments qui mériteraient de faire l'objet d'une réflexion plus approfondie. Le taux d'annulation de la CNDA sur les décisions de l'Ofpra est de 26,5%, soit 10 points de plus en moyenne que les autres juridictions administratives. Son taux de cassation par le Conseil d'Etat est lui dans les normes. En outre, en 2009, l'Office avait un taux d'accord de protection de 14,3% contre 29% en moyenne chez ses confrères européens. Or, si le taux d'accord de l'Ofpra était comparable à la moyenne européenne, c'est-à-dire proche de 29%, près de 5 000 demandeurs d'asile de plus pourraient être admis en CADA chaque année. Ces admissions libéreraient une proportion équivalente de places d'hébergement d'urgence aux demandeurs d'asile vivant dans des conditions précaires et cela permettrait d'économiser plus de 19 millions d'euros chaque année au titre de l'ATA<sup>2</sup>. Au vu de ses éléments, l'évaluation de l'activité de l'Ofpra par les pouvoirs publics sous le seul angle quantitatif ne mériterait-il pas également d'être questionné ?

<sup>1</sup> Pour rappel jusqu'au 01/12/2008, seules les personnes entrées régulièrement pouvaient y prétendre.

<sup>2</sup> A raison de 10,67 Euros par jour pendant un an, pour 14% des 35 490 décisions rendues par l'Ofpra, soit  $10,67 \times 365 \times 4\,968 = 19\,348\,124$  Euros

### Les chiffres parlent

**50 millions d'euros :** c'est le niveau de sous dotation dont souffrira le budget Asile 2011 d'après la Commission des finances du Sénat. Dans son rapport général sur le projet de loi de finances 2011, elle souligne une sous évaluation excessive qui rendra nécessaire le déploiement de crédits supplémentaires d'au moins 50 ME en cours d'année... comme en 2008 (36 ME), 2009 (60,4 ME) et 2010 (60 ME). L'hébergement d'urgence et l'ATA sont particulièrement touchés par ce manque de sincérité budgétaire chronique qui place l'ensemble du secteur sous tension.

## L'ACTUALITÉ JURIDIQUE EN BREF

**Dans une décision du 17 septembre 2010, le Conseil d'Etat considère que le report du transfert de demandeurs d'asile pour raison de santé n'est pas un des motifs légalement énumérés par le règlement « Dublin II » ni par son règlement d'application pour prolonger le délai de transfert.** Le juge des référés de la Haute juridiction annule la décision du préfet portant réadmission des requérants vers la Pologne et enjoint l'administration à leur délivrer une autorisation provisoire de séjour en vue de déposer une demande d'asile à l'OFPPA examinée en procédure normale.

**Selon le Conseil d'Etat, statuant dans un arrêt du 13 septembre 2010, les demandeurs d'asile en réexamen, même admis au séjour ne peuvent pas bénéficier de conditions matérielles d'accueil dans la mesure où la directive « accueil » prévoit ce bénéfice uniquement pour les demandeurs d'asile n'ayant pas fait l'objet d'une décision définitive.** Le juge s'appuie sur les termes de l'article 2 c) de la directive qui définit le demandeur d'asile comme le « ressortissant d'un pays tiers ou un apatride ayant déposé une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été définitivement statué » ainsi que sur l'article 16 qui prévoit que « les Etats membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions d'accueil [...] lorsqu'un demandeur d'asile [...] a déjà introduit une demande dans le même Etat membre. » La Haute juridiction a confirmé cette décision dans une ordonnance du 28 octobre 2010.

**Dans une décision du 27 octobre 2010, le Conseil d'Etat estime que le préfet porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile en s'abstenant de pourvoir à l'hébergement d'un couple et de leurs deux jeunes enfants, sans domicile et hébergés sous une tente.** Le Conseil d'Etat confirme son évolution jurisprudentielle opérée pendant l'été 2010 (ordonnances du 19 juillet, 2 et 13 août 2010) concernant le contentieux des conditions matérielles d'accueil en considérant désormais que le versement de l'allocation temporaire d'attente ne suffit pas à satisfaire l'ensemble des conditions d'accueil décentes et en prenant en compte la vulnérabilité des requérants pour caractériser l'atteinte.

**La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), dans une décision du 2 septembre 2010 « Y.P. et L.P. contre France », a jugé que le renvoi d'une famille – déboutée à deux reprises du droit d'asile et sous le coup d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) – vers le Belarus constituait une violation de l'article 3 de la Convention en raison des risques de torture et de mauvais traitement encourus.** La Cour rejette l'argument de la France de non-épuisement des voies de recours interne en considérant que si un recours en annulation avec effet suspensif contre l'APRF est disponible, celui-ci ne présente pas de « perspectives raisonnables de succès » et n'est donc pas pleinement effectif.

**Dans une décision du 30 septembre 2010, la CEDH demande aux autorités néerlandaises de suspendre les renvois des demandeurs d'asile vers la Grèce dans l'attente de la décision au fond dans l'affaire « M.S.S. v. Belgique et Grèce ».** France terre d'asile, Forum réfugiés et l'ECRE (European Council on Refugees and Exiles) appellent les gouvernements européens à cesser les transferts des demandeurs d'asile vers la Grèce et saisissent à cette fin les autorités françaises par une lettre commune.

**Le Conseil constitutionnel censure la loi autorisant un accord de coopération franco-roumain concernant les mineurs isolés roumains dans une décision du 4 novembre 2010 et estime que ses dispositions « méconnaissent le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif »** garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cet accord instituait une procédure de rattachement d'un mineur isolé et ne prévoyait aucun recours contre cette mesure destinée à ce que le mineur quitte le territoire français pour regagner la Roumanie, lorsque la décision était prise par le ministère public. Le gouvernement français a indiqué qu'il présenterait au Parlement dans les plus brefs délais un nouveau projet d'accord.

## LA PAROLE À...

Martine DENIS-LINTON,  
Présidente de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

**La réduction du délai de jugement de la CNDA à 6 mois fait l'objet d'une attention particulière, notamment pour ses conséquences en matière budgétaire. Les crédits supplémentaires alloués et les nouvelles mesures adoptées, en matière d'organisation et d'aide juridictionnelle, rendent cet objectif réalisable à l'horizon 2013 ?**

La CNDA est confrontée à une progression du nombre de recours à l'origine d'un allongement de ses délais de jugement. L'une des premières préoccupations des juridictions administratives est la capacité du juge à se prononcer dans des délais raisonnables, car c'est un élément de sa légitimité. Dans le domaine de l'asile, c'est un impératif majeur aussi pour des raisons humaines. Un demandeur d'asile doit être fixé rapidement sur le sort de son recours. Dans l'attente de cette décision, il est logé ou indemnisé, mais il ne peut travailler, ce qui compromet son intégration. L'objectif d'un délai moyen de jugement à 6 mois, prévu initialement pour 2011, a dû être reporté à 2013 en raison de la forte reprise de la hausse de la demande d'asile. Pour éviter que la dérive des délais ne s'aggrave et conduise à la situation difficile connue par la CRR en 2004, les pouvoirs publics ont décidé, malgré un contexte de rigueur budgétaire, de renforcer le nombre de rapporteurs à la CNDA pour lui permettre de réduire ses délais de jugement. L'apport de ces personnels doit s'accompagner d'une nouvelle organisation du travail juridictionnel (lancement d'un audit sur l'enrôlement et l'organisation des audiences, traitement numérisé des dossiers, ouverture de nouvelles salles d'audiences, etc.).

Restent encore des difficultés d'audience des affaires, dues à l'insuffisance notoire du nombre d'avocats (une centaine)

qui interviennent au titre de l'aide juridictionnelle. Leur faible rétribution explique pour partie cette désaffection du contentieux de l'asile. Pour alléger leur charge, la Cour s'efforce de regrouper au moins deux affaires par avocat et par audience. Ces difficultés ont également pour origine le fait qu'un avocat soit en permanence constitué à la CNDA dans plus de 1 600 dossiers, ce qui empêche l'enrôlement de ses dossiers dans un délai raisonnable.

**La qualité de jugement de la Cour a été reconnue par le rapport du Sénat. En quoi peut-elle être remise en question par l'objectif de réduction des délais ?**

L'accroissement de l'activité juridictionnelle résultera pour l'essentiel de l'apport de nouveaux rapporteurs. Chaque rapporteur à la CNDA continuera de disposer d'un temps d'instruction inchangé pour ses dossiers et les audiences se tiendront dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui. Non seulement la qualité des jugements ne sera pas affectée, mais la mise à la disposition des rapporteurs et des présidents de section d'une base de données jurisprudentielles leur permettra d'accéder à l'intégralité des décisions de la Cour et contribuera à une plus grande cohérence de notre jurisprudence.

**Dix magistrats « permanents » ont intégré la CNDA depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009. Un an après leur arrivée, quel bilan tirez-vous de leur apport ?**

La présence de dix présidents affectés à plein temps auprès de la CNDA est, de mon point de vue, une pleine réussite. Au-delà de la tenue de nombreuses audiences, ces magistrats ont pris une part active dans tous les chantiers de réforme de la juridiction. Leur présence contribue à donner corps à une vie de la juridiction qui faisait défaut à la Cour.

## L'EUROPE DE L'ASILE

### La vision franco-allemande s'impose

Le Pacte européen sur l'asile et l'immigration, adopté sous l'égide de la France en octobre 2008, paraît bien loin. La France se trouvait alors à l'avant-garde de l'harmonisation européenne en soutenant la mise en place d'un régime d'asile commun et solidaire. A peine deux ans plus tard, la France continue à faire entendre sa voix sur la scène européenne mais s'allie avec l'Allemagne pour promouvoir des principes qui semblent aller à l'encontre des engagements pris à l'automne 2008.

#### La « soutenabilité » contre l'harmonisation

Présentée à l'occasion de la conférence européenne sur l'asile, qui a réuni à Bruxelles en septembre dernier les principaux acteurs institutionnels et non gouvernementaux de l'asile, la contribution franco-allemande révèle les débats et oppositions qui traversent les discussions sur le paquet asile<sup>1</sup>. Certes, les deux principaux pays de l'Union européenne s'associent à « l'objectif de rapprochement des législations et des pratiques des Etats membres ». Cependant, inquiets des propositions de la Commission européenne jugées coûteuses et sources d'abus du droit d'asile, ils rappellent que « l'approfondissement législatif ne doit pas être confondu avec l'uniformisation des législations en matière d'asile ».

Des deux côtés du Rhin, les ministres en charge de l'asile s'accordent à penser que la reconnaissance de garanties supplémentaires aux demandeurs d'asile constitue un élément d'alourdissement des procédures et d'allongement des délais qui encouragera le détournement des procédures. De même, selon eux, le régime d'asile commun doit être « effectif dans l'ensemble des Etats membres ». Or, ils admettent que certains pays rencontrent des difficultés à appliquer les textes existants ce qui remettrait en cause un approfondissement accru de l'harmonisation du droit d'asile. Par conséquent, en mettant en avant les notions de lucidité, de pragmatisme et surtout de « soutenabilité » des réformes, la France et l'Allemagne appellent à demi-mot à un *statu quo* législatif et à la primauté de la coopération pratique.

Preuve que le moteur franco-allemand fonctionne toujours, la majorité des pays européens s'est rangée, sans difficulté, derrière les positions des deux ministres et a réussi à résoudre la

Commission européenne à présenter de nouvelles propositions sur les conditions d'accueil et les procédures d'asile, les deux points les plus sensibles des négociations en cours.

#### Les juges européens face aux Etats

Toutefois, les gouvernements doivent composer avec le Parlement européen et les exigences de l'Etat de droit contrôlées par les juges. La question de la réforme du règlement Dublin illustre les forts antagonismes entre les différents acteurs de l'asile. Ainsi, lors du conseil du 8 novembre, les ministres en charge des Affaires intérieures ont rejeté le mécanisme de suspension temporaire des transferts vers les Etats ne respectant pas les standards européens et soumis à une pression particulière proposé par la Commission et fortement soutenu par les députés européens. Pour la France et l'Allemagne, « cette option entamerait la crédibilité de ce règlement ». Le risque de blocage institutionnel est donc imminent. Déjà, les députés conservateurs Busuttil et Papanikolaou, respectivement maltais et grec, ont qualifié d'« *inacceptable* » la position du Conseil et ont dénoncé « l'insensibilité » des grands pays de l'Union face à la situation des Etats qui gardent les frontières de l'Europe au nom de tous.

Parallèlement, des juges nationaux de plusieurs pays européens suspendent un nombre toujours plus important de transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce. Des cas qui ne pouvaient que remonter vers la Cour de justice européenne et la Cour européenne des droits de l'homme. Les juges de Luxembourg et de Strasbourg devraient prendre des décisions de principe prochainement. En attendant, le Royaume-Uni, la Belgique, la Suède mais aussi la Norvège et l'Islande ont annoncé la suspension de tous les transferts vers la Grèce. Ce qui amène les deux députés européens à conclure que « *si nous ne changeons pas Dublin, les cours le feront pour nous.* »

<sup>1</sup> Le paquet asile regroupe les propositions de la Commission européenne de refonte de la législation européenne sur l'asile. Ces propositions doivent être adoptées par les organes législatifs de l'Union européenne, le Conseil et le Parlement européen.

## ACTUALITÉS ASSOCIATIVES

Le réseau Migreurop publie son second rapport annuel sur les frontières de l'Europe « **Aux frontières de l'Europe : contrôle, enfermement et expulsions** ». Basé sur des enquêtes de terrain, le rapport dénonce le processus d'externalisation de la politique migratoire de l'Union européenne et les phénomènes de sous-traitance des contrôles migratoires. L'analyse détaillée de l'arrivée des migrants à Ceuta, en Mauritanie, en Pologne ou à Calais constitue un véritable plaidoyer pour le droit à quitter son pays et à demander protection ailleurs.

<http://www.migreurop.org>

Le 25<sup>ème</sup> festival international du scoop et du journalisme se tiendra à Angers du 19 au 27 novembre 2010 sur le thème de « la presse et le pouvoir... le pouvoir de la presse ». Un colloque « Informer, témoigner face au pouvoir : quels dangers ? quelles armes ? » aura lieu le jeudi 25 novembre à 20h au Centre des Congrès.

<http://www.festivalscoop.com/>

C'est dans le cadre du 60<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme que se déroulera du 17 au 28 novembre 2010, à Strasbourg, la seconde édition du **Festival international du film des droits de l'homme**. Les projections de films documentaires seront accompagnées de rencontres-débats avec les réalisateurs et des représentants du tissu associatif local (association, universitaires,...). Pour en savoir plus :

<http://www.alliance-cine.org/strasbourg>

« **La lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne : quelle légalité ?** » Ce colloque, organisé le vendredi 18 novembre 2010 à l'Université Paris VIII par le laboratoire Forcés du droit, a porté sur les thèmes du contrôle du franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne (fichage, action de Frontex, externalisation) et de l'harmonisation des règles relatives au séjour irrégulier (pénalisation de l'entrée, du séjour et du travail irrégulier, conditions du retour des étrangers irréguliers). Informations :

[forcesdudroit@univ-paris8.fr](mailto:forcesdudroit@univ-paris8.fr)

Forum réfugiés et le Réseau transnational de conseil et d'assistance aux demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin ont organisé une conférence-débat sur le **Projet Transnational Dublin** le mardi 16 novembre 2010 de 14h à 18h. Après une présentation du projet, auquel France terre d'asile participe, la conférence a permis de dresser un état des lieux de la situation en Europe et en France. La situation des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin en Ile-de-France ainsi que dans certains centres de rétention administrative a été présentée. Pour plus d'informations sur le projet Dublin :

[charrison@france-terre-asile.org](mailto:charrison@france-terre-asile.org)

Comme chaque année depuis 13 ans, la **Semaine de la solidarité internationale**, du 13 au 21 novembre 2010, a rassemblé de nombreuses initiatives mettant des villes, des quartiers, des villages, à l'heure de la solidarité internationale. Ce sont plus de 6 000 animations partout en France qui ont donné à voir et à entendre, pourquoi et comment des citoyens passent de l'indignation salutaire à l'engagement solidaire. Happening, ateliers, débats, films, forums associatifs, repas, expos, spectacles... une foule de manifestations sur les enjeux du monde actuel et les solutions alternatives.

Plus d'informations sur [www.lasemaine.org](http://www.lasemaine.org)

#### Le Courrier de l'asile

Directeur de publication :

Jacques Ribs

Rédacteur en chef : Pierre Henry

Rédacteur en chef adjoint

et secrétaire de rédaction :

Véronique Lay

Comité de rédaction :

Sophie Bilong, Juliette Drame,  
Christophe Harrison, Nadia Sebtaoui,  
Matthieu Tardis

Maquette : Julien Riou

Impression : Marnat Impressions

Commission paritaire n° 65091  
France terre d'asile : 01.53.04.39.99  
[www.france-terre-asile.org](http://www.france-terre-asile.org)