



LA CNDA au crible de M. J.RICHARD :

« De la Littérature grise pour âme grise » ?

Jean-luc Pujo [1]
Président d'Asulon France

Juin 2008

Il faut d'emblée le reconnaître, un rapport technocratique est avant tout un chef d'œuvre technique. Le rapport de J. Richard ne déroge pas à la règle. L'analyse minutieuse des tâches est quasi parfaite même si le plus souvent l'esprit propre de cette Institution semble échapper au savant scalpel.

La littérature grise précède toujours les décisions politiques, les pires comme les meilleures. Qu'il soit permis ici de s'emparer de ce travail avec l'espoir intime qu'il n'annoncera pas ce que la science administrative illustre d'une figure allégorique : « L'inférial Léviathan ».

Le rapport de J. Richard sur la CNDA est une caricature technocratique en ce sens que la perfection technicienne côtoie le plus grand dénuement. Autiste à une réalité d'un ordre tout autre : rien de l'Humain, rien de la Politique et - pardonnez du peu - rien de la Justice ou si peu.

Nous percevons donc là, l'essence même d'un travail qui illustre une époque : pour aller vers « l'efficace » prétendu - réel qui s'en plaindrait ? - devons-nous forcément cheminer vers un productivisme déshumanisé ? A cette question, bien sûr, seul l'imbécile rit.

M. Richard a une réputation à défendre. Elle risque malheureusement d'être mise à mal à la suite de cet exercice qui - il faut bien l'admettre - s'apparente à résoudre la quadrature du cercle.

Tout naturellement, la réforme proposée - qui se résume à une seule : réaliser l'autonomie de la Juridiction - cumule plusieurs handicaps majeurs. Elle accroît le coût de son fonctionnement (I). Elle précarise l'ensemble des personnels (II) et - le pire - elle appauvrit manifestement la gestion du droit d'asile (III)

I - Une réforme qui accroît le coût de fonctionnement

La décision de rattacher la Juridiction au Conseil d'Etat est en effet une bonne décision. Vœux émis dès 1994, par le Vice Président du Conseil d'Etat, M. Marceau Long, ce projet a été validé - comme le rappelle M. Jean-Marc Sauvé[2] - par un rapport d'audit confié aux inspections générales des finances et des affaires étrangères en 1994 ainsi qu'à la mission permanente d'inspection des juridictions administratives.

« Les observateurs européens et internationaux ont fait la même analyse », concluait M. Sauvé. Pour quelles raisons, aucune décision de transfert n'a jamais été prise et les trois alternances politiques importantes qui se sont succédées ont toujours repris à zéro l'examen de cette question ?



Autrement posée, la question se révèle plus subtile : pourquoi aujourd'hui ?

Ce rattachement qui permet de rompre avec une situation inadmissible – en finir avec le lien incestueux qui unit une juridiction à l'administration qu'elle est sensée contrôler – a un coût important.

Ce coût est bien sûr mécanique. M. Richard ne le cache pas et le résume d'une formule tautologique : « Le coût de fonctionnement de la CNDA bénéficie sans aucun doute des économies d'échelle provenant d'une gestion administrative et financière adossée à l'OFPPRA ».

Même si les dépenses immobilières ont donné lieu à une gabegie incroyable qui mériterait très certainement un examen minutieux des responsabilités - On pourrait d'ailleurs ici s'interroger sur l'opportunité du déclenchement de poursuites à l'encontre de ceux qui ont si mal géré des fonds publics[3] – il faut admettre que le fonctionnement de la CNDA a jusqu'à présent présenté un bon rapport coût/prestations « du fait du faible coût des dépenses des personnels des formations de jugements », nous dit M. RICHARD.

Il apparaît ainsi intéressant de s'interroger sur l'opportunité de ce choix budgétaire dans une période politique très particulière, caractérisée par des restrictions budgétaires évidentes.

En effet. Pourquoi aujourd'hui ?

Un examen du rapport Richard - et de ces non-dits - permet de répondre en partie à cette question : cette réforme va engendrer une mutation de l'institution au service d'un dessein politique particulier.

Le coût de cette réforme n'a que peu d'importance – en effet – dès lors qu'il s'agit d'opérer une véritable révolution de l'institution pour l'adapter aux commandements modernes de la politique du gouvernement en matière d'Asile et d'Immigration. Cette révolution va se traduire par plusieurs bouleversements dont la nouvelle gestion des personnels n'est qu'un des aspects, d'ailleurs ignorés. Cette révolution comporte des enjeux dissimulés que personne n'a semble-t-il cherché à révéler. Pourtant !

II – Cette réforme précarise l'ensemble des personnels

L'ensemble des personnels de la CNDA est en effet concerné par ce projet de professionnalisation sans que le rapport Richard dévoile – on le comprend - la réalité de ce qui les attend.

Un examen de la situation actuelle permet de tirer des conclusions relativement inquiétantes.

- A - Concernant les Secrétaires tout d'abord :

Les secrétaires en poste en division remplissent actuellement des fonctions de secrétaires greffières qui rendent d'ailleurs leur tâche plus complexe et plus épanouissante.

Ainsi, ces agents de catégorie C ont accomplis des tâches de catégories B (Greffier).

L'intérêt de ce montage était bien sûr essentiellement budgétaire. Les économies réalisées ont ainsi été substantielles.



La professionnalisation de la juridiction entrainera de facto le recours à des agents greffiers mieux formés : que deviendront les secrétaires ?

Il faut noter – pour s'en étonner – que le Rapport Richard consacre à peine dix lignes sur 90 pages, à cette catégorie de personnels. M. Richard n'a bien sûr pas pris le temps de rencontrer sérieusement les agents de catégories C, ni leur représentants.

Comment d'ailleurs avouer aux secrétaires ce qui les attend ?

- B - Concernant les Officiers, ensuite :

Les Officiers en poste en division remplissent actuellement des fonctions de Magistrat rapporteur qui offrent une dimension séduisante à leur travail en juridiction.

Ainsi, ces agents de catégorie A ont accompli des tâches de catégories A+ (Magistrats).

L'intérêt de ce montage était bien sûr budgétaire.

La professionnalisation de la juridiction entrainera de facto le recours à des magistrats vacataires mieux formés : que deviendront les Officiers de protection ?

Il est clair que le basculement vers le Conseil d'Etat ne va bien sûr pas se traduire par une intégration des Officiers dans le corps des magistrats.

Est-ce que le corps réputé des Attachés d'administration centrale du Conseil d'Etat acceptera une arrivée massive d'agents de catégorie A dont certains n'ont jamais réussi le moindre concours ?

Il faut noter là aussi – pour s'en étonner – que le Rapport Richard évacue les vraies questions : comment d'ailleurs avouer aux Officiers Rapporteurs l'absence de véritables perspectives ?

C'est en l'occurrence ce qu'il dit d'une phrase : « Il ne nous apparaît pas opportun de proposer la création d'un ensemble de trois nouveaux corps (...) centrés sur la filière des seules juridictions administratives »[4].

Qui ne voit qu'ainsi, le rapport Richard ferme la porte à toutes perspectives audacieuses pour le statut du personnel de catégorie A ?

Enfin, le Rapport Richard consacre quelques lignes aux chefs de division dont la projection en véritables « managers » ferait rire si certains ne le prenaient au sérieux.

Affectés auprès d'un président permanent, ces agents de catégorie A verront leurs tâches encadrées et limitées. La promesse alléchante du gratifiant titre de « chef de service » ne pourra - bien sûr - que faire illusion. Pour encadrer qui ? Quelques secrétaires ? Certainement pas les magistrats vacataires.

Enfin, il n'est pas possible de dissimuler l'hypothèse hautement probable de la disparition du service juridique comme du service de documentation interne à la CNDA, qui appellerait un plus long développement.

M. Richard n'a bien sûr jamais organisé de rencontres sérieuses avec des agents de catégories A, ni avec leurs représentants syndicaux.

Comment avouer que la plupart des Officier de protection ont vocation à retourner à l'OFPPA dans les cinq prochaines années ?

A ce stade, il ne suffit bien sûr pas de se contenter de promesses orales.

Il est toutefois étonnant que l'ensemble des personnels de la CNDA n'aient — à aucun moment — pris véritablement conscience du piège qui leur était ainsi tendu. Et ne parlons pas des personnels contractuels sans perspective aucune.

- C - Concernant enfin les Présidents :



Les propos affables de M. RICHARD ne doivent pas faire illusion. L'ensemble des Présidents est fortement critiqué comme l'est le fonctionnement de cette institution.

Les erreurs de gestions bien réelles de la CRR-CNDA ont en effet facilité le constat alarmant.

Il est vrai qu'après les présidences de Messieurs BRESSON et COMBARNOUS, la CRR a connu une lente mais irrémédiable descente aux enfers.

Il faut ici noter que des signes avant coureurs ont été donnés : souvenons-nous comment le HCR Paris a opéré une véritable révolution de Palais en chassant ses assesseurs les plus militants et parmi les plus compétents, en 2003-2004, afin de préparer le terrain.

Au sein de la CRR-CNDA, les erreurs de gestions humaines et budgétaires, les comportements les plus incroyables ont caractérisé le fonctionnement de ce qui devenait petit à petit une pseudo-juridiction.

De ces multiples erreurs, la réforme actuelle fait son miel. Qui pourrait contester que plus rien ne va dans cette institution laissée à vau l'eau ?

Les Présidents ont aussi — bien sûr — leur part de responsabilité.

En pointant les besoins en formation, la nécessité d'assurer une certaine présence régulière dans l'institution, le rapport Richard ne dit pas autre chose que manque de rigueur et amateurisme.

Là où d'aucun attendrait une mise en perspective vers un dessein supérieur, vers l'affirmation d'une exigence intellectuelle supérieur, M. RICHARD trahit sa plus profonde préoccupation. Inavouable, n'est-elle pas dissimulée dans ce constat sans appel ?

« Il apparaît toutefois que le grand nombre de présidents favorise, à l'excès, une dispersion élevée des pourcentages d'annulation des décisions de l'OFPPA, d'une formation de jugement à l'autre, ce qui pourrait mettre en cause l'égalité devant la justice. »[5]

On comprend ainsi où va l'essentiel des préoccupations.

La nomination de Présidents permanents vise à professionnaliser une juridiction — c'est certes louable — mais pour un dessein qui l'est beaucoup moins : mettre au pas des formations de jugements trop indépendantes.

Sous le vocable ambitieux d'« unité », il s'agira ni plus ni moins que de rétablir une seule exigence : appliquer une politique restrictive du droit d'asile.

Les précisions sémantiques de M. Richard pourront faire sourire, mais elles ne feront pas illusion.

« La cohérence de la jurisprudence n'est évidemment pas en cause — nous dit-il — il s'agit plutôt d'une question de cohésion. »[6]

Il est à craindre que M. Richard ne confonde « cohérence d'une décision » avec « cohésion de la jurisprudence ». C'est bien sûr l'absence de cohérence comme de cohésion de la jurisprudence qui mérite seule d'être dénoncée, comme nous l'avons d'ailleurs fait en son temps[7], pour en tirer des conclusions certainement opposées, d'ailleurs.

Il faut le reconnaître, la nomination de Présidents permanents va profondément changer l'architecture de la CNDA. Ces Présidents deviendront de véritables maîtres d'œuvre de la politique à suivre. Les présidents vacataires leurs seront soumis par de biais d'outils classiques (primes sur objectifs, examen des taux de renvois ...).

Ces Présidents permanents — auxquels d'ailleurs seront soumis les chefs de service chargés de la simple gestion du personnel — auront un rôle essentiel dans l'application de la ligne politique prédéterminée.

Le choix de ces présidents sera donc primordial. Croyez-vous que seront nommés des présidents à l'indépendance d'esprit par tous louée ? Il est à craindre que le choix soit tout autre.



Du reste, qui ne sait que les Présidents les plus disponibles ne sont pas forcément les plus compétents ? De cette qualité, qui pour s'en soucier ?

De toute évidence, sous le faux-prétexte de rigueur et de modernisation, l'esprit de la CNDA va profondément changer.

Les Présidents fortement attachés aux valeurs qui accompagnaient le traitement de l'Asile « à la française » sont de toute évidence amenés à quitter l'institution. Ils en étaient pourtant une des richesses essentielles.

Mais n'est-il pas là, l'objectif invouable de cette réforme : changer en profondeur le droit d'asile français ?

III – Cette réforme appauvrit manifestement la gestion du droit d'asile

Les politiques mises en œuvre depuis la réforme de 2003 ont opéré une rupture dans la gestion de l'Asile en France comme en Europe. Cette rupture est grave.

Si elle apparaît jour après jour en simples glissements infimes, elle se révèle en réalité — et avec le recul — comme une immense trahison.

Parce que « La question de l'Asile est au cœur du projet démocratique »^[8], nous pouvons nous alarmer de ces réformes successives qui visent à « mettre au pas » le traitement de l'Asile en France, comme en Europe, d'ailleurs.

La tradition française était en la matière — il faut le reconnaître pour en tirer fierté — une des plus riches au monde.

Elle avait ses défenseurs, ceux qui contre vents et marais ont toujours défendu une certaine vision élevée de l'asile, fidèle à la tradition Républicaine.

Nous vivons aujourd'hui une véritable rupture politique, profonde, car elle touche à notre tradition politique.

L'actuelle réforme de la CNDA portée par M. Richard vise à assujettir le dernier bastion de résistance en matière de droit d'asile : une juridiction composée de formations de jugement indépendantes et capables de résister à la politique mise en œuvre par un gouvernement..

Dire la justice, ce n'est pas obéir à des injonctions politiques souvent puérides et déplacées. Dire la justice, c'est bien plus.

Il ne s'agit bien sûr pas ici de critiquer toute réforme, notamment celles qui viseraient à harmoniser les pratiques et la jurisprudence, à réaliser l'autonomie indispensable de cette juridiction. Il s'agit simplement de dénoncer un projet dangereux qui accompagne une réforme dissimulée : casser et mettre au pas une juridiction.

L'ensemble des acteurs de la CNDA sont-ils pleinement conscients de la révolution en cours ?

Bien sûr, certains Présidents fidèles à cette tradition comme les auxiliaires de justice passionnés par leur métier ne décolèrent pas.

Les avocats s'inquiètent ainsi du pire : des procédures essentiellement écrites ? La limitation de la procédure orale ? Et pourquoi pas, le développement de formations à juge unique ?

Le recours exponentiel aux ordonnances ne témoigne-t-il d'ailleurs pas de l'inflexion donnée ?

Qui ne voit que pourtant tout se tient ? Réforme de la Fonction publique (rapport Silicani), réforme de la justice administrative, RGPP... Tout obéit à une même logique de mise au pas et d'assujettissement.

Tout devrait donc nous alarmer. Mais le silence règne, impressionnant. Le découragement ?



Sous couvert d'une réforme indispensable — l'autonomie de la juridiction — la réforme présentée par M. RICHARD fait courir un sérieux danger à l'Institution, à l'esprit qui l'habite encore, à son personnel.

Cette réforme s'apparente bel et bien à un subtil détournement.

Pour le dénoncer, il faudrait se mobiliser et surmonter les obstacles nombreux déjà placés sur la route[9].

Le « Comité de pilotage » de M. RICHARD — fermé aux représentants du personnel — est en l'état inacceptable. Cette réforme ne peut se faire au mépris du personnel.

Parce que la CNDA doit se mobiliser d'urgence, plusieurs modalités d'actions doivent être envisagées au plus tôt :

- 1) Mettre en place un front syndical — CGT, ASYL, FO — et organiser un Comité de vigilance permanent, reprenant points par points les aspects inquiétants de la réforme et faisant des contrepropositions ;
- 2) Ouvrir ce Comité de vigilance à l'ensemble des acteurs intervenant à la CNDA, notamment les avocats très inquiets ;
- 3) Travailler en étroite collaboration avec des Présidents tout autant préoccupés de l'avenir de l'Institution que de la politique mise en œuvre en matière d'Asile ;
- 4) Préparer la saisine des autorités compétentes : Lettre à Monsieur le Premier Ministre et Lettre à M. SAUVE, Vice-Président du Conseil d'Etat ;
- 5) Déclenchement des procédures d'Alerte de la Presse nationale et des relais associatifs ;
- 6) Préparation pour la rentrée de septembre 2008 d'évènements particuliers touchant à l'avenir de la juridiction et au droit d'asile ;
- 7) Mise en œuvre d'une procédure de déclenchement de grève ;

Mais il s'agit surtout de ne pas oublier l'essentiel.

Dans quelques années — si peu en somme — les gouvernements comme les majorités auront passé. Les politiques mises en œuvre apparaîtront alors pour ce qu'elles sont, à l'aune de leurs résultats désastreux.

Viendra alors le temps de s'interroger : qu'avons-nous fait ?

Pour nous épargner alors un peu de honte, plus que jamais, aujourd'hui, il nous faut résister.

[1] JLuc Pujos est aussi responsable FO OFPRA-CNDA et ancien Prd de l'APRA-CRR ;

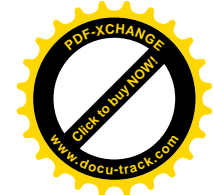
[2] CNDA, Vœux de M. Sauvé, Vice président du Conseil d'Etat, 14 janvier 2008 ;

[3] En ce sens, voir le rapport parlementaire N°2448 de juillet 2005, présenté par Mme Marie-Hélène des ESGAULX, MM. YVES DENIAUD ET AUGUSTIN BONREPAUX, mettant en évidence le paiement de loyers exorbitants de locaux vides : « La part découlant des conséquences de l'opération immobilière de la commission des recours est de 836.000 euros : 150.000 euros pour la remise en état des bureaux du troisième étage du nouveau site, qui seront libérés au 31 décembre 2005 ; et 686.000 euros sont prévus, à titre de précaution, pour financer les loyers du second semestre de l'ancien site de la commission, au Val-de-Fontenay, au cas où il serait impossible de négocier avec les propriétaires une sortie avancée des baux dus au premier semestre 2005 ».

[4] Rapport Richard p. 30 ;

[5] Rapport Richard p. 9 ;

[6] Ibid p. 9 § b ;



[7] ASILE-IMMIGRATION « Nicolas SARKOZY : Chronique d'une catastrophe annoncée » JLPujo 7 avril 2007 ;
[8] En ce sens, relire la « Charte ASULON » : http://www.asulon.eu/la_charte.html;

[9] On doit ici mentionner le véritable coup de poignard antisyndical, porté par quelques chefs de division à travers une « Lettre adressée à la Direction » prétendant se désolidariser d'une pétition, au moment même où le personnel tentait de s'organiser. Et ce n'est qu'un début.