

N° 401

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **contrôle** relatif à l'**Office de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)**,*

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Rapatriés.

SOMMAIRE

Pages

AVANT - PROPOS	5
LES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	13
I. L'ACTIVITÉ DE L'OFPPRA : UN TRAVAIL FIN D'EXAMEN DES DOSSIERS FACE À UNE DEMANDE IMPORTANTE	15
A. UNE ACTIVITÉ INDISSOCIABLE DES DONNÉES GÉOPOLITQUES... ET DU CONTEXTE MIGRATOIRE	15
1. <i>L'évolution de la demande et les données géopolitiques</i>	16
2. <i>La nécessaire adaptation de l'OFPPRA au contexte migratoire</i>	18
B. L'OCTROI DU DROIT D'ASILE	22
1. <i>Plus de 10.000 personnes placées sous protection en 2005</i>	22
2. <i>Un taux d'accord variable selon les pays d'origine</i>	24
II. UN IMPÉRATIF : TENIR LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DOSSIERS	27
A. PRENDRE LA DÉCISION DANS UN DÉLAI RAISONNABLE : UNE RÉPONSE AUX BESOINS DE PROTECTION	27
1. <i>Des objectifs clairs de raccourcissement du traitement des dossiers</i>	29
2. <i>L'octroi de moyens pour faire face à la demande</i>	37
B. UNE DÉCLINAISON DANS LE TRAVAIL DE CHAQUE AGENT : LE NOMBRE MOYEN DE DOSSIERS TRAITÉ PAR JOUR	41
1. <i>Le suivi de la productivité constitue une préoccupation constante des agents</i>	41
2. <i>Productivité et sérénité du travail des agents</i>	42
III. UNE EXIGENCE : AMÉLIORER ENCORE ET TOUJOURS LA QUALITÉ DE LA DÉCISION	45
A. COMMENT APPRÉHENDER LA QUALITÉ DE LA DÉCISION DE L'OFPPRA ?	45
1. <i>Le taux d'annulation des décisions : un indicateur imparfait, mais intéressant, pour évaluer la qualité de la décision</i>	46
2. <i>L'amélioration indéniable de la qualité liée à la convocation quasi systématique en entretien</i>	49
B. L'ENJEU : CONFRONTER UN RÉCIT À LA RÉALITÉ DES FAITS	50
1. <i>Un effort de documentation et d'information en cours de rattrapage</i>	50
2. <i>La tutelle du Quai d'Orsay est-elle utile au travail des agents de l'OFPPRA ?</i>	51
CONCLUSION : IMPÉRATIF DE PERFORMANCE ADMINISTRATIVE ET EXIGENCE DU DROIT D'ASILE	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
ANNEXE : SYNTHÈSE DE L'ACTIVITÉ DE L'OFPPRA 2004/2005	63

AVANT - PROPOS

Le droit d'asile a pour la France un caractère sacré. C'est un droit fondamental que de pouvoir demander à un Etat tiers la liberté, la sécurité, la justice que l'on ne trouve plus dans son pays d'origine, et de demeurer ainsi à l'abri des persécutions. Ces principes sont consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et son protocole du 31 janvier 1967, ainsi que par la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950.

Au 31 décembre 2005, on recensait dans notre pays **119.078 réfugiés** (hors mineurs accompagnants), ce qui témoigne de l'engagement de la France dans la protection des personnes persécutées ou risquant de l'être.

La réforme du droit d'asile

Le régime de l'asile, posé par la loi du 25 juillet 1952, a évolué récemment. La loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 a apporté à ce texte des modifications substantielles visant, d'une part, à faire de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) le **guichet unique en manière de traitement des demandes d'asile**, et, d'autre part, à introduire deux novations juridiques importantes, celle de **l'asile interne**, qui prend en compte la possibilité pour un demandeur, de trouver refuge en un autre endroit de son pays d'origine avant de quitter le territoire de celui-ci et de solliciter auprès d'un Etat tiers une protection, et celle de la **protection subsidiaire** pour les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais qui établissent qu'elles sont exposées à des menaces graves dans leur pays d'origine (peine de mort, torture ou traitement inhumains ou dégradants ...). Il peut s'agir de menaces ou persécutions provenant d'acteurs non étatiques vis-à-vis desquelles l'Etat ne veut pas ou n'est pas en mesure d'assurer une protection.

Des délais courts pour l'examen des dossiers sont prévus s'agissant des demandes de réexamen de dossiers ayant déjà fait l'objet d'une décision négative de l'OFPRA, ou de demandes de personnes provenant de pays sûrs, dont la liste est définie par le conseil d'administration de l'OFPRA. **Ces délais, s'ils ont évidemment conduit à une adaptation du fonctionnement de l'OFPRA, n'empêchent pas un examen juste et efficace des dossiers par les agents de l'office**, ce que votre rapporteur spécial montrera dans le corps du rapport. Ils ont en revanche limité des abus nombreux¹.

¹ Il faut rappeler que, en cas de décision négative, le demandeur peut déposer autant de fois qu'il le veut des demandes de réexamen...

La réforme a eu des effets bénéfiques. Comme l'a souligné M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, dans sa présentation au Sénat du projet de loi relatif à l'immigration et l'intégration, le 6 juin 2006, « *nous continuons à accueillir des réfugiés, mais nous décourageons les personnes qui ne demandent l'asile qu'à des fins dilatoires* ». La distinction est essentielle entre la personne qui a besoin d'une protection de notre pays, parce qu'elle est persécutée, et craint pour sa vie, et celle qui migre pour d'autres raisons. Ne pas vouloir faire cette distinction conduirait à remettre en cause le fondement même du droit d'asile. C'est ce que rappelle M. Nicolas Sarkozy, dans la même intervention, lorsqu'il définit la politique du gouvernement en ces termes : « *la France veut continuer à être une terre d'accueil pour tous les persécutés du monde, mais elle ne veut pas que l'on détourne une procédure généreuse, au détriment de ceux qui sont menacés et en faveur de ceux qui, ne subissant aucune menace, se tournent vers l'asile politique parce qu'ils se sont vu refuser toutes les autres formes d'immigration !* ».

L'excellent rapport de la commission d'enquête¹ du Sénat relative à l'immigration clandestine note ainsi que « *l'asile, il convient de le rappeler, ne relève pas de la politique de l'immigration* ». Et le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, de conclure : « *ainsi avait-on oublié que le droit d'asile n'est pas un moyen parmi d'autres de se maintenir illégalement sur le territoire français* ».

La réduction du délai de traitement des demandes d'asile

Ces considérations ont amené l'OFPRA, et la commission de recours des réfugiés (CRR), qui statue sur les recours dirigés contre les décisions de l'OFPRA, à se fixer un **objectif ambitieux, mais nécessaire, de réduction du délai de traitement des demandes d'asile**. L'office, et sa juridiction, ont, en conséquence, bénéficié d'une augmentation très significative de leurs effectifs. **Il n'y a pas d'autre solution possible, face à une croissance des dossiers liée, certes aux données géopolitiques du moment, mais aussi au contexte migratoire, malgré les efforts réalisés pour le maîtriser, que d'accroître le nombre d'agents si l'on veut augmenter le nombre de dossiers traités²** (encore faut-il veiller aux conditions de recrutement : le recrutement, en 2003 et 2004, d'un grand nombre de **contractuels pour des contrats très courts, d'une durée d'un an**, dérogoires des règles habituellement pratiquées par l'Etat employeur, a pu peser sur le climat social. Les conditions d'emploi ne doivent pas nuire la sérénité des décisions...).

L'analyse précitée ne doit aucunement être lue comme la volonté de faire de l'OFPRA une « machine à classer des dossiers ». En revanche, tout

¹ Rapport d'information n° 300 (2005-2006) de M. Georges Othily, président, et de M. François-Noël Buffet, rapporteur : « *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine* ».

² La norme relative au nombre de dossiers examinés par jour et par agent, qui prend en compte le fait que les demandeurs d'asile sont désormais convoqués à un entretien est en effet déjà de 2,2.

examen de dossier doit déboucher sur une décision. Telle est la contrainte logique qui s'impose au travail des officiers de protection¹. L'OFPRA se veut un **organe de décision, efficace, c'est-à-dire rapide**, mais évidemment pas expéditif comme le sous-entendent certains commentaires méconnaissant, de manière injuste, le professionnalisme et la conscience des agents de l'OFPRA.

Ramener la durée de traitement des dossiers à des délais acceptables correspondait à une double exigence. Il s'agissait, d'une part, d'éviter que l'encombrement du service public de l'asile, et sa lenteur, soient utilisés par des personnes à des fins n'ayant rien à voir avec un besoin de protection, au sens de la Convention de Genève. Il s'agissait, d'autre part, de faire en sorte que les personnes ayant réellement besoin de protection de la part de la France puissent bénéficier rapidement de leur statut de réfugié. Il faut le rappeler, durant la période d'examen de sa demande, le demandeur d'asile n'a pas le droit de travailler. Par ailleurs, l'OFPRA est le guichet d'état civil pour les personnes qui se sont vues attribuer la qualité de réfugié². Sans décision de l'OFPRA, ces personnes sont privées **des moyens juridiques et administratifs** nécessaires à l'accomplissement des divers actes de leur vie quotidienne en France.

En « embouteillant » le guichet de l'OFPRA, les demandes « infondées » empêchent les personnes persécutées dans leur pays d'origine de faire valoir leur droit légitime.

Dès lors, votre rapporteur spécial s'était réjoui, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, que le projet annuel de performances relatif à la mission³ « Action extérieure de l'Etat » propose des indicateurs pour l'OFPRA liés au délai de traitement des dossiers. Ils concernent le délai **moyen** de traitement d'un dossier de demande d'asile par l'OFPRA et la CRR et fixent des objectifs ambitieux : 60 jours calendaires pour l'office et 90 jours pour la commission de recours des réfugiés. Il faut rappeler que ces délais moyens étaient respectivement de 258 jours et 261 jours calendaires en 2003⁴. L'objectif fixé est conforme à ce que la représentation nationale peut attendre d'un service public du droit d'asile digne d'un grand pays, patrie des droits de l'homme. Aujourd'hui, l'OFPRA reste néanmoins au-dessus de la cible fixée : le délai **moyen** était de l'ordre de 108 jours début 2006⁵.

Dans cette perspective, quelle était la raison d'un contrôle sur pièces et sur place de l'OFPRA de la part de votre rapporteur spécial, au nom de la commission des finances du Sénat ?

¹ L'officier de protection est l'agent de catégorie A qui examine, instruit la demande d'asile et propose une décision, formellement prise par le directeur général de l'OFPRA.

² En cas d'octroi de la protection, l'Etat d'accueil se substitue à l'Etat d'origine. Il délivre les documents d'état civil qui ne peuvent plus être obtenus auprès du pays à l'égard duquel les craintes de persécution du réfugié ont été tenues pour fondées.

³ Dont dépend l'OFPRA.

⁴ Pour la commission de recours des réfugiés, le délai moyen a continué à s'allonger jusqu'en 2004 (292 jours) tandis qu'il a chuté rapidement à l'OFPRA (130 jours en 2004).

⁵ La publication dans le projet annuel de performances d'un indicateur de délai de traitement **médian** rendrait peut être davantage justice au travail de l'OFPRA.

Il convient de rappeler tout d'abord que les commissions des finances des deux assemblées ont le devoir de vérifier la bonne utilisation des fonds publics¹. L'OFPPRA, pour exercer ses missions, a reçu en loi de finances initiale pour 2006 une subvention provenant de la mission « Action extérieure de l'Etat » de 49,3 millions d'euros.

Aussi la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des finances de l'Assemblée nationale a-t-elle examiné récemment, et à deux reprises, l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile. Le rapport² présenté par notre collègue députée Marie-Hélène des Esgaulx a ainsi montré que **l'ensemble des coûts liés à la prise en charge des demandeurs d'asile, qui excède bien évidemment le seul budget de l'OFPPRA, avoisine les 900 millions d'euros**. La MEC souligne qu'une réduction de deux mois du délai moyen d'instruction de la demande d'asile et du recours se traduit par une économie de 40 millions d'euros.

Un contrôle de la performance de l'OFPPRA

S'inscrivant dans la continuité de ces travaux, votre rapporteur spécial, en application de l'article 57 de la LOLF, a souhaité mener un contrôle sur pièces et sur place d'un genre nouveau, conforme à l'esprit de nos nouvelles règles organiques : celui d'un **contrôle de la performance de l'établissement**³.

Il a évidemment inclus dans sa définition de la performance les objectifs de délai de traitement des dossiers de demande d'asile, qui constituent un impératif incontournable du point de vue du Parlement. Il a néanmoins été interpellé par une tribune, critique et subtile à la fois, d'un ancien officier de protection, parue dans la presse⁴, intitulée « *Je ne veux plus trier les réfugiés* », mettant en cause la qualité du traitement des demandes d'asile par l'OFPPRA et accusant celui-ci de « faire du chiffre ». Constatant que, implicitement, c'est la politique de raccourcissement des délais d'examen des dossiers qui était visée, alors que celle-ci a été formalisée par des « indicateurs de performance », conformément à la LOLF, dans le projet annuel de performance précité, votre rapporteur spécial a souhaité confronter ces indicateurs de performance chiffrés avec la réalité du travail des agents amenés à examiner la situation des demandeurs d'asile.

¹ La Cour des comptes a par ailleurs consacré un rapport remarqué sur « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration » en novembre 2004 laissant la place à de longs développements sur le droit d'asile. De même, votre rapporteur spécial a obtenu copie d'une note n° 2001-M-039-01, du mois de janvier 2002, émanant de l'inspection générale des finances et relative à la gestion du droit d'asile.

² Rapport d'information n° 2448 XIIe législature de juillet 2005 « Pour une prise en charge plus rigoureuse des demandeurs d'asile ». MM. Yves Deniaud et Augustin Bonrepaux, présidents. Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteure. Rapport de suivi de l'action du gouvernement : rapport d'information n° 3012 XIIe législature de Mme Marie-Hélène des Esgaulx.

³ Considérant que cela n'était de son ressort, votre rapporteur spécial n'a pas contrôlé les conditions dans lesquelles les personnes peuvent déposer leur demande, avant donc la saisine de l'OFPPRA.

⁴ L'Express – 19 janvier 2006. Jacqueline Remy et Catherine Le Gall.

Il a dès lors mené un contrôle relatif à la **qualité des décisions** qui sont prises à l'OFPPRA, par ses agents. **Cette qualité de la décision est, en effet, l'autre volet de la performance demandée à l'OFPPRA : elle répond aux exigences posées par le droit d'asile.**

Il faut ici indiquer que la décision d'attribuer ou non la qualité de réfugié à une personne demanderesse est une **décision éminemment noble**, ce dont les officiers de protection ont une haute conscience. Le **doute est rarement absent, la part de subjectivité jamais totalement évacuée**. La décision se fonde sur « **l'intime conviction** ». Le travail d'officier de protection est fondamentalement un métier solitaire, même si l'encadrement reste toujours présent dans le processus de prise de décision. Dans cette solitude, certains agents vivent ce que l'on peut qualifier de « **cas de conscience** ».

Si l'arbitraire, il faut le souligner, n'existe pas à l'OFPPRA, les erreurs sont toujours possibles. L'officier de protection doit s'interroger, d'une part, pour savoir si **les faits sont établis** et, d'autre part, si **les faits invoqués relèvent de la Convention de Genève** ou de la protection subsidiaire.

C'est l'établissement des faits qui pose de réelles difficultés. Il faut évidemment ne pas se tromper, ni dans un sens, ni dans un autre, pour que vive vraiment le droit d'asile.

Les annulations prononcées par la commission de recours des réfugiés constituent la sanction ultime du travail des agents. En entendant leurs questions : *« comment démêler le vrai du faux dans les événements évoqués par le demandeur ? Comment s'informer pour poser les bonnes questions ? Est-on jamais suffisamment informé ? Connâtrais-je jamais la réalité d'un pays où je ne suis jamais allé ? Comment vérifier l'authenticité des documents présentés ? Ai-je tous les éléments pour prendre la décision ? »*, votre rapporteur spécial a pu forger « son intime conviction » sur la **manière dont l'OFPPRA a pu réduire la part de subjectivité et de doute dans les décisions prises, et sur la façon dont la qualité de la décision peut encore et toujours être améliorée.**

Votre rapporteur spécial a entendu très librement, et sans préjugé, un grand nombre d'agents de l'OFPPRA. Il a suivi plusieurs entretiens avec des demandeurs d'asile, conduit plusieurs auditions, avec les responsables de l'OFPPRA et de la commission de recours des réfugiés (CRR), comme avec l'encadrement intermédiaire de l'établissement. Il a enfin animé une réunion à laquelle ont participé une quarantaine d'agents, dont un grand nombre d'officiers de protection, et une réunion avec les syndicats. Un déplacement en Allemagne lui a permis de comparer l'application du droit d'asile dans nos deux pays. **Il a ainsi suivi toute la chaîne d'une demande d'asile.**

Rendre justice au travail de l'OFPRA

Au terme de ce contrôle, votre rapporteur spécial souhaite **avant tout rendre justice au travail des agents de l'OFPRA et à leur professionnalisme** que certaines associations, au détour d'allégations abusives comme en témoigne l'expression souvent utilisée de « faux déboutés du droit d'asile », mettent très injustement en cause.

S'agissant des carences en termes d'informations relevées par l'article de presse précité, qui a constitué un des points majeurs de la réflexion de votre rapporteur spécial, la réalité apparaît plus nuancée, du moins en 2006, que ce que l'article laisse à penser, évoquant néanmoins une période, la période 2003-2004, difficile, *a posteriori*, à évaluer.

Il semble à votre rapporteur spécial que **la qualité et la quantité des éléments concourant à la prise de décision progressent à l'OFPRA, que la qualité du travail des agents, et que donc l'accomplissement de ses missions par l'établissement est bonne**. Néanmoins, la protection des réfugiés est une exigence : **il faut encore et toujours améliorer la qualité de la décision**.

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial propose deux pistes visant à accroître les performances de l'OFPRA, au sens de la LOLF.

Deux pistes pour améliorer les performances de l'OFPRA

Il s'agit **d'utiliser enfin le lien organique, aujourd'hui peu visible, entre l'OFPRA et le ministère des affaires étrangères**, sur un plan technique, afin que les **postes diplomatiques constituent la tête de pont des recherches** menées pour vérifier la pertinence et l'authenticité des événements relatés par certains demandeurs d'asile. **A quoi sert la tutelle du Quai d'Orsay sur l'OFPRA si l'établissement ne peut bénéficier de l'information de terrain que peuvent collecter nos ambassades ?**

Il s'agit également de **conforter l'impératif de productivité** des agents de l'OFPRA, en ouvrant la possibilité, au sein de l'établissement, de **moduler la fameuse norme des 2,2 dossiers par jour et par agent selon la nature du dossier**, et selon les divisions « géographiques »¹, et d'améliorer encore la pondération des dossiers, selon leur degré de difficulté, attribués aux agents de protection par leur chef de section. D'autres éléments sont à prendre en compte pour apprécier le travail des divisions géographiques : les **annulations de la commission de recours des réfugiés** doivent pouvoir faire l'objet, non seulement d'analyses doctrinales de la part de la division des études juridiques, mais aussi d'une prise en compte par les agents, pour améliorer encore leur travail. **Une « charte de déontologie » de l'officier de protection ou une « charte de qualité »** permettrait de signifier, s'il en était besoin, aux agents de l'OFPRA que leurs objectifs sont autant qualitatifs que quantitatifs.

¹ L'organigramme de l'OFPRA se fonde sur des divisions géographiques.

Du point de vue de votre rapporteur spécial, ces propositions visent à **réduire le risque d'erreur dans les choix faits par les officiers de protection**, en diminuant encore la part de doute et de subjectivité dans la décision.

« L'erreur » dans la prise de décision de l'OFPRA a un coût, et pour le demandeur légitime d'asile, et pour les finances publiques. S'il est reconnu en définitive **un besoin vrai de protection** de la part du demandeur, mieux vaut que la vérité s'établisse le plus tôt possible dans la procédure, afin d'éviter les surcoûts liés aux délais et à l'aide juridictionnelle. A l'inverse, si la demande d'asile correspond à une manœuvre dilatoire, mieux vaut étayer au mieux la décision de rejet, face à un recours qui ne peut manquer de se produire dans l'état de notre droit.

LES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Préconisation	Délai de prise de décision
PROPOSITIONS RELEVANT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	
<u>Proposition</u> : rendre l'OFPRA destinataire des télégrammes diplomatiques relatifs à l'actualité politique, à la sécurité et aux droits de l'homme dans les pays d'origine des demandeurs d'asile	immédiatement
<u>Proposition</u> : lors de leur passage à Paris pour la conférence des ambassadeurs, organiser des réunions de travail à l'OFPRA pour un ou deux ambassadeurs chaque année	Dès l'été 2006
<u>Proposition</u> : élaborer une circulaire « cadre » rappelant aux postes à l'étranger les conditions dans lesquelles ils peuvent être sollicités pour recueillir des renseignements pour le compte de l'OFPRA, les contraintes de délai et les obligations de confidentialité qui leur sont imposables	D'ici l'automne 2006
<u>Proposition</u> : négocier un contrat d'objectifs et de moyens avec l'OFPRA, opérateur de la mission « action extérieure » de l'Etat	Fin 2006
<u>Proposition</u> : au moment du « briefing » des nouveaux ambassadeurs et consuls généraux, pour les pays dans le « champ » du droit d'asile, les inciter à prendre contact avec l'OFPRA	Dès la prochaine nomination d'un ambassadeur dans le « champ » du droit d'asile
<u>Proposition</u> : détacher cinq « officiers de protection » de liaison dans les pays les plus sensibles en termes d'asile	2007
<u>Proposition</u> : accueillir des missions de terrain des agents de l'OFPRA	2007-2008-2009

Proposition	Délai de prise de décision
PROPOSITIONS RELEVANT DE L'OFPPRA	
<u>Proposition</u> : moduler l'objectif de délai de traitement des dossiers selon la nature du dossier (procédures prioritaires et autres) et la division géographique	2006
<u>Proposition</u> : engager une réflexion sur la pondération des dossiers (difficile, moyennement difficile, facile) attribués par les chefs de section aux officiers de protection	2006
<u>Proposition</u> : conforter les objectifs de productivité	Septembre 2006
<u>Proposition</u> : élaborer une « charte de déontologie » ou une « charte qualité » de l'officier de protection	Décembre 2006
<u>Proposition</u> : organiser un meilleur suivi, dans les divisions géographiques, des annulations par la CRR des dossiers instruits par les agents	2006-2007
<u>Proposition</u> : généraliser le tutorat, spécialement en ce qui concerne la conduite des entretiens	2006-2007
<u>Proposition</u> : équiper tous les box d'entretien de matériel bureautique	2007
<u>Proposition</u> : faire chiffrer la proposition de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine relative à la prise en charge des frais d'interprète liés à l'exigence de déposer son dossier en français	2007
<u>Proposition</u> : améliorer la formation bureautique et dactylographique afin que les agents puissent taper leur compte rendu au fur et à mesure de leur entretien	2007-2008

I. L'ACTIVITÉ DE L'OFPRA : UN TRAVAIL FIN D'EXAMEN DES DOSSIERS FACE À UNE DEMANDE IMPORTANTE

L'OFPRA ne détermine pas son activité. Il répond à une demande qu'il ne pouvait aucunement maîtriser jusqu'il y a peu¹. Cette demande est indissociable des données géopolitiques, mais le contexte migratoire est loin d'être absent. De 1997 à 2003, le nombre de demandes d'asile a ainsi été multiplié par 2,5. Cette explosion est certes due aux événements malheureux qui affectent certaines régions du monde (récemment, régions des grands lacs en Afrique, Haïti etc...). Toutefois, si la seule explication à la croissance de la demande était liée à la donne géopolitique, il faudrait prendre en compte la diminution des tensions, par exemple, en Algérie ou en Bosnie.

Le contexte migratoire est évidemment essentiel : le dépôt d'une demande à l'OFPRA permet de se maintenir sur le territoire. Du point de vue de l'immigration illégale, la croissance de la demande, et le rallongement des délais qui en découlent, sont une aubaine, car ils permettent de repousser toute éventualité d'expulsion.

Paradoxalement, ce sont les demandeurs ayant réellement besoin de protection qui se trouvent lésés par cette situation : le temps est long avant qu'ils puissent faire valoir leur droit.

Des solutions sont trouvées, à chaque pic de la demande, pour éviter autant que faire se peut les demandes abusives. Cette adaptation nécessaire des règles relatives à la demande d'asile n'a pas pour effet une diminution de l'octroi de la protection par notre pays. En pourcentage, le taux d'accord, OFPRA et commission de recours des réfugiés confondus, a certes diminué depuis 1993. Mais il faut considérer ce taux par rapport à la croissance de la demande en valeur absolue. **Le nombre de décisions favorables à l'octroi du statut de réfugié (OFPRA et CRR réunis) a tendance, en valeur absolue, à s'accroître sensiblement.**

A. UNE ACTIVITÉ INDISSOCIABLE DES DONNÉES GÉOPOLITIQUES... ET DU CONTEXTE MIGRATOIRE

Sur longue période, la demande d'asile a connu des variations très fortes. Deux pics de la demande ont été enregistrés, en 1990 et 2003.

¹ La détermination d'une liste de pays sûrs, et son actualisation, par le conseil d'administration de l'OFPRA permettent, s'agissant des demandes émanant de ces pays, de les traiter en procédure prioritaire. Les demandes d'asile font évidemment l'objet d'un examen, mais dans un délai bref, afin de ne garder pour ces pays que les dossiers « sérieux ».

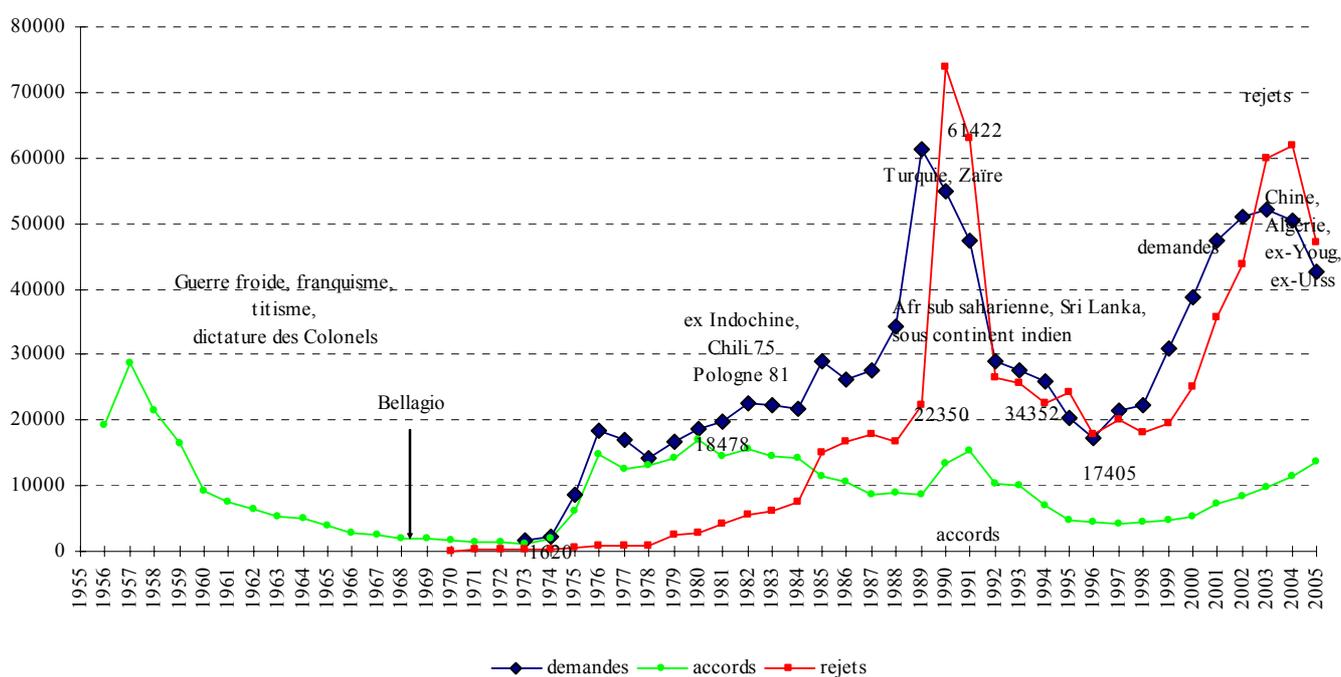
1. L'évolution de la demande et les données géopolitiques

Depuis cinquante ans, l'OFPRA est confronté aux évènements du monde. La nationalité des demandeurs a ainsi constamment évolué. Si dans les 20 premières années, la demande d'asile a surtout été européenne, et liée au franquisme en Espagne, à la dictature des colonels en Grèce ou à la guerre froide, les années 70 ont vu l'émergence d'une demande venue d'Asie (exemple des pays de l'ex-Indochine) ou d'Amérique du Sud, avec le Chili.

Depuis la fin des années 1980, la demande est planétaire, et varie en fonction de la situation des différentes régions du monde (apparition d'une demande d'Ex-Yougoslavie et d'ex-URSS dans les années 1990) et des conflits internes au sein des Etats (Algérie, Sri Lanka, Zaïre par exemple dans les années 1990).

Il faut noter que depuis 1976, à l'exception de la période 1993-2003, l'OFPRA et la CRR accordent le statut de réfugié à plus de 10.000 personnes par an. La période récente a été marquée par un fort rebond de la demande d'asile, après une atonie constatée entre 1993 et 2000.

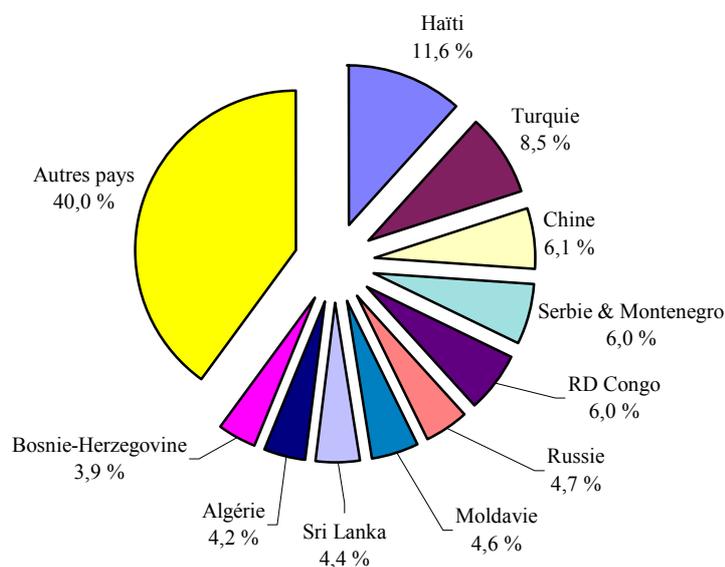
Evolution des demandes d'asile, des décisions d'accord et de rejets depuis 1955



Source : OFPRA

En 2005, 10 pays étaient à l'origine de 60 % de la demande d'asile. Haïti, en raison de troubles récents, est devenu le premier pays d'origine pour la demande d'asile en 2005, ce qui a nécessité l'ouverture d'une antenne de l'OFPRA en Guadeloupe. La demande d'asile d'origine haïtienne a augmenté de 61,5 % de 2004 par rapport à 2005.

Les dix principaux pays de provenance des primo-demandeurs d'asile en 2005



Source : OFPRA

Sur les 59.221 demandes enregistrées en 2005, on compte 10.944 dossiers en provenance d'Asie, 13.051 en provenance d'Afrique et 15.651 demandes venant d'Europe, le reste de la demande provenant des Amériques, de la Corne de l'Afrique, de la Turquie et du Maghreb.

Selon le rapport d'activité, très documenté, de l'OFPRA pour l'année 2005, disponible en ligne¹, on note une « *féminisation progressive de la demande d'asile depuis 2001* » : 29,6 % de la demande en 2001 pour 34,6 % en 2005 ». Cette tendance doit être rapprochée de l'introduction de la « protection subsidiaire » et d'une demande, en provenance d'Afrique pour l'essentiel, « *se référant aux pratiques de l'excision, des mariages forcés et de la prostitution* ».

Selon les pays d'origine, le rapport de l'OFPRA fait la distinction entre les nationalités réputées présenter, **le plus souvent**, des demandes non étayées, et celles qui soulèvent des questions de graves violations des droits d'homme. Il note ainsi que « *la demande bangladaise se réfère toujours, avec autant de systématisme que d'inconsistance, à des problématiques bien identifiées* » ou que, s'agissant de la République populaire de Chine, « *les allégations de persécutions ou de crainte de persécution sont toujours aussi inconsistantes que stéréotypées* ».

¹ http://www.ofpra.gouv.fr/documents/OFPRA_Rapport_2005.pdf

En revanche, le rapport précité indique, en ce qui concerne les ressortissants de la République démocratique du Congo, que « *les demandes d'asile sont déposées essentiellement par des personnes résidant à Kinshasa, militants de partis d'opposition (notamment de l'UDPS et du PALU), membres d'ONG et de la société civile* » ou que, pour le Sri Lanka, « *un certain nombre de demandes reflète la persistance des violations des droits de l'homme de la part du LTTE¹* ».

2. La nécessaire adaptation de l'OFPRA au contexte migratoire

A la lecture du rapport d'activité de l'OFPRA, comme à travers les entretiens qu'il a eus avec les officiers de protection, votre rapporteur spécial a constaté que **se mêlent, dans la demande d'asile, craintes fondées de persécution et immigration d'ordre économique**. Comme le soulignent les extraits précités du rapport d'activité, certaines nationalités sont plutôt considérées comme pourvoyeuses de demandes abusives, tandis que d'autres révèlent plutôt l'existence de persécutions importantes. La réalité de la demande est néanmoins toujours plus subtile : même si la demande chinoise est, en général, considérée comme peu sérieuse, d'authentiques besoins de protection peuvent se révéler. A l'inverse, certains ressortissants de pays à la situation politique trouble peuvent être tentés « d'usurper » la qualité de réfugié. C'est tout le rôle de l'OFPRA que de procéder à un examen attentif des dossiers.

Cet examen est mis à mal lorsque la demande augmente fortement, comme cela a été le cas en 1990 et 2003. De manière intéressante, dans les deux pics de 1990 et 2003, il convient de noter que la montée de la demande a été soudaine. Cette « explosion » survient toujours dans un contexte d'érosion des effectifs de l'OFPRA : la montée de la demande nourrit alors automatiquement un rallongement des délais d'instruction des dossiers. Dans le cas contraire, ce serait la qualité de l'examen des demandes, et la sérénité de la décision, qui seraient remis en cause. Dans ces moments, la crainte existe que se constituent des « unités de destockage » où l'examen des dossiers serait particulièrement sommaire.

Le contexte de 2003 est aussi celui d'une Europe dans laquelle plusieurs pays ont aménagé les règles de l'asile, ce qui a pu conduire, faute d'harmonisation, à un report de la demande sur la France.

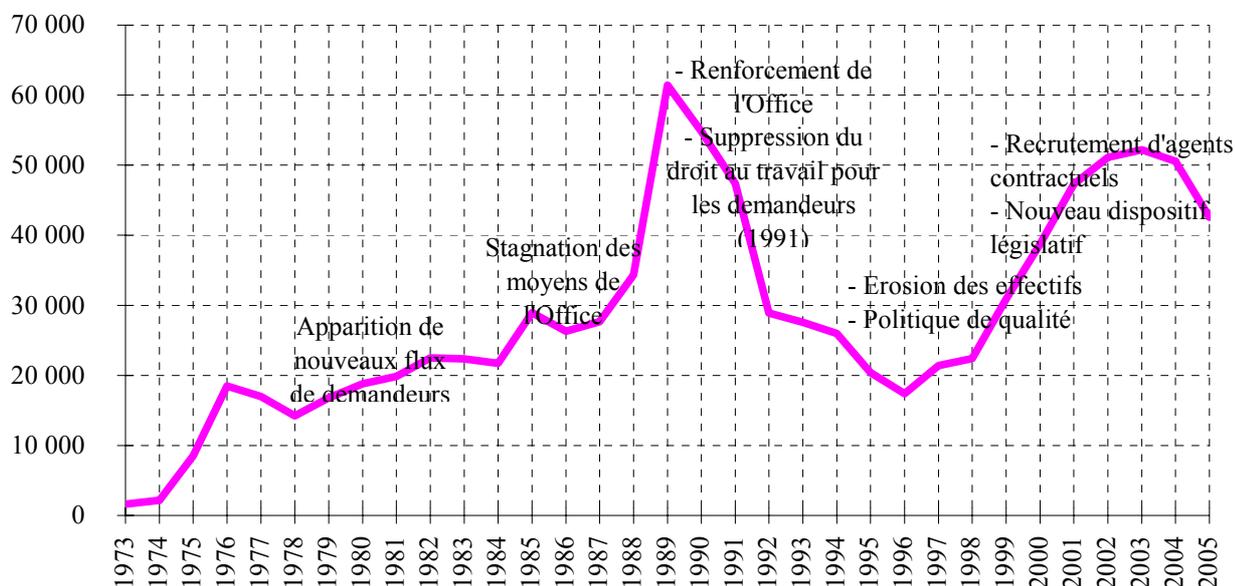
Face à l'inflation de la demande, le législateur répond de manière constante par une adaptation des règles relatives à la demande d'asile. Il s'agit de ne pas freiner les demandes d'asile légitimes tout en décourageant les manœuvres dilatoires.

En 1991, le droit au travail pour les demandeurs d'asile a été supprimé. Cette contrainte incite à un traitement rapide des dossiers.

¹ *Liberation Tigers of Tamil Eelam : front de libération des « tigres » tamouls.*

Le dossier doit par ailleurs être présenté complet, et en **français**.

Evolution de la demande et adaptation des règles relatives au droit d'asile



Source : OFPRA

En 2003, l'explosion de la demande a été analysée. L'analyse a montré la forte progression des demandes de réexamen de dossiers, pour « faits nouveaux ». Selon l'OFPRA, 9.488 demandes de réexamen ont été enregistrées en 2005, soit 16 % du total. La progression de ces demandes de réexamen : + 34 % en 2005, après un triplement en 2004, ont conduit à mettre en place des **procédures prioritaires de traitement des dossiers**. Un grand nombre de demandes de réexamen constituent, en effet, de plus en plus fréquemment, un moyen pour différer, sinon éviter, une expulsion. Le taux d'accord sur les dossiers de réexamen, traités en procédure prioritaire, était de 0,7 % en 2005. En cas de réexamen, 96 % des réexamens sont traités en 15 jours ou moins lorsque la personne n'est pas en situation de rétention administrative et en 4 jours ou moins dans le cas contraire.

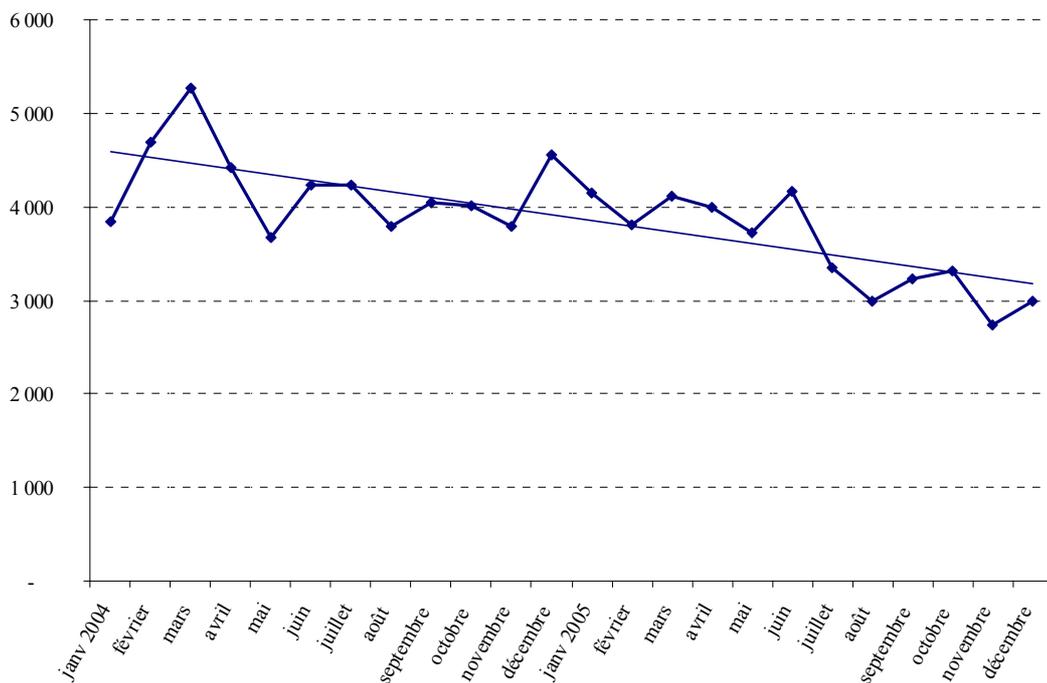
Par ailleurs, face à la montée d'une demande en provenance de pays où les persécutions sont rares, une liste de pays d'origine sûrs a été établie par le conseil d'administration de l'OFPRA, en application de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile, le 30 juin 2005. Elle concernait 12 pays : le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap vert, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Mali, Maurice, la Mongolie, le Sénégal et l'Ukraine. Cette liste a été complétée le 3 mai 2006 par l'ajout de l'Albanie, de la Macédoine, de Madagascar, du Niger et de la Tanzanie.

En juin 2005, la demande d'asile en provenance des 12 pays précités représentait 11,4 % de la demande globale. En fin d'année 2005, elle n'en représentait plus que 3,8 %. Toutefois, malgré l'application, dans 80 % des cas, dès septembre 2005, de la procédure prioritaire, le taux de convocation des demandeurs à un entretien est resté à un niveau élevé (64 %). Le taux d'accord de l'OFPRA est passé de 4,9 % en juin 2005 à 3,8 % en décembre 2005.

La mise en œuvre du dispositif dit « des pays d'origine sûrs » a donc eu un effet sur la demande, mais pas sur le taux d'accord de l'OFPRA, ce qui tendrait à faire penser qu'il a été possible d'opérer un tri entre les freins apportés à la demande et la reconnaissance effective du droit d'asile lorsque celle-ci est justifiée.

La stratégie d'adaptation des règles applicable à la demande d'asile semble avoir eu l'effet escompté, celui d'une réduction tendancielle de la demande. Le rythme mensuel de la demande est passé de 4.000 en janvier 2004 à 3.000 en décembre 2005.

**Evolution mensuelle du nombre des premières demandes depuis janvier 2004
(hors mineurs accompagnants)**



Source : OFPRA

La réduction tendancielle de la demande n'a pas remis en cause un élément important à prendre en considération lorsque l'on examine l'activité de l'OFPRA. **La France reste le premier pays d'accueil de la demande d'asile en Europe** (59.200 demandes en 2005), très loin devant l'Allemagne (42.910 dossiers sur la même période) et la Grande-Bretagne (30.460 demandes).

Toute stratégie d'adaptation des règles relatives à la demande d'asile a évidemment une limite, celle que la demande puisse être effective et qu'elle fasse l'objet, certes d'un examen rapide, mais de qualité.

S'agissant des règles de délais, il convient de rappeler que le délai légal de présentation des dossiers est de 21 jours¹. Selon l'OFPRA, 1.790 dossiers, soit 3,28 % des demandes, auraient été présentées hors délai. Toutefois, sur ces 1.790 demandes, 961 auraient pu de nouveau être présentées.

Il convient de prendre en compte par ailleurs deux contraintes au demeurant légitimes : celle que le dossier soit complet, dans les délais prescrits de 21 jours, et que le dossier soit présenté en français, faute de quoi il ne peut être pris en considération (il n'est visiblement parfois même pas transmis par les préfetures).

En ce qui concerne le caractère incomplet des dossiers, 2.260 demandes incomplètes ont été reçues en 2005. Votre rapporteur spécial peut témoigner de la mobilisation des services de l'OPFRA pour demander au demandeur, en priorité par téléphone, mais aussi par courrier, de compléter son dossier. Le compte à rebours des 21 jours continue en effet de tourner. Dans 70 % des cas, les dossiers initialement incomplets ont pu être enregistrés.

La présentation de la demande d'asile en français exige le plus souvent une traduction, et donc un effort financier du demandeur. Dans certains cas, par exemple en centre de rétention administration, le recours à une traduction peut être difficile. Le rapport de la commission d'enquête² du Sénat relative à l'immigration clandestine préconise « *d'assurer la gratuité du recours à un interprète pour rédiger la demande d'asile* ». Il revient au conseil d'administration de l'OFPRA de faire chiffrer cette proposition, dont les conséquences budgétaires peuvent être significatives selon votre rapporteur spécial.

Proposition n° 1 : faire chiffrer la proposition de la commission d'enquête du Sénat relative à l'immigration clandestine « d'assurer la gratuité du recours à un interprète pour rédiger la demande d'asile »

¹ Le décret n° 2004-814 du 14 août 2004 a réduit le délai de 1 mois à 21 jours.

² Rapport d'information n° 300 (2005-2006) de M. Georges Othily, président, et de M. François-Noël Buffet, rapporteur : « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine ».

B. L'OCTROI DU DROIT D'ASILE

Contrairement à certaines allégations, l'OFPRA et la commission de recours des réfugiés, ne sont pas une « machine à produire des sans-papiers ». Il convient de relever la noblesse de leurs résultats : plus de 10.000 personnes ont été placées sous protection de la France en 2005. En valeur absolue, l'octroi du statut de réfugiés par la France ne faiblit pas, bien au contraire.

1. Plus de 10.000 personnes placées sous protection en 2005

Selon le rapport d'activité de l'OFPRA, 4.184 demandeurs ont été admis sous protection par l'OFPRA, **soit un taux de 8,2 % contre 9,3 % en 2004**. La diminution de ce taux serait due en grande partie à une reconsidération de la demande bosniaque, après le déplacement en Bosnie d'une mission de l'OFPRA, et à la faible acceptation des demandes d'asiles haïtiennes, qui ont constitué le nombre le plus important de dossiers en 2005.

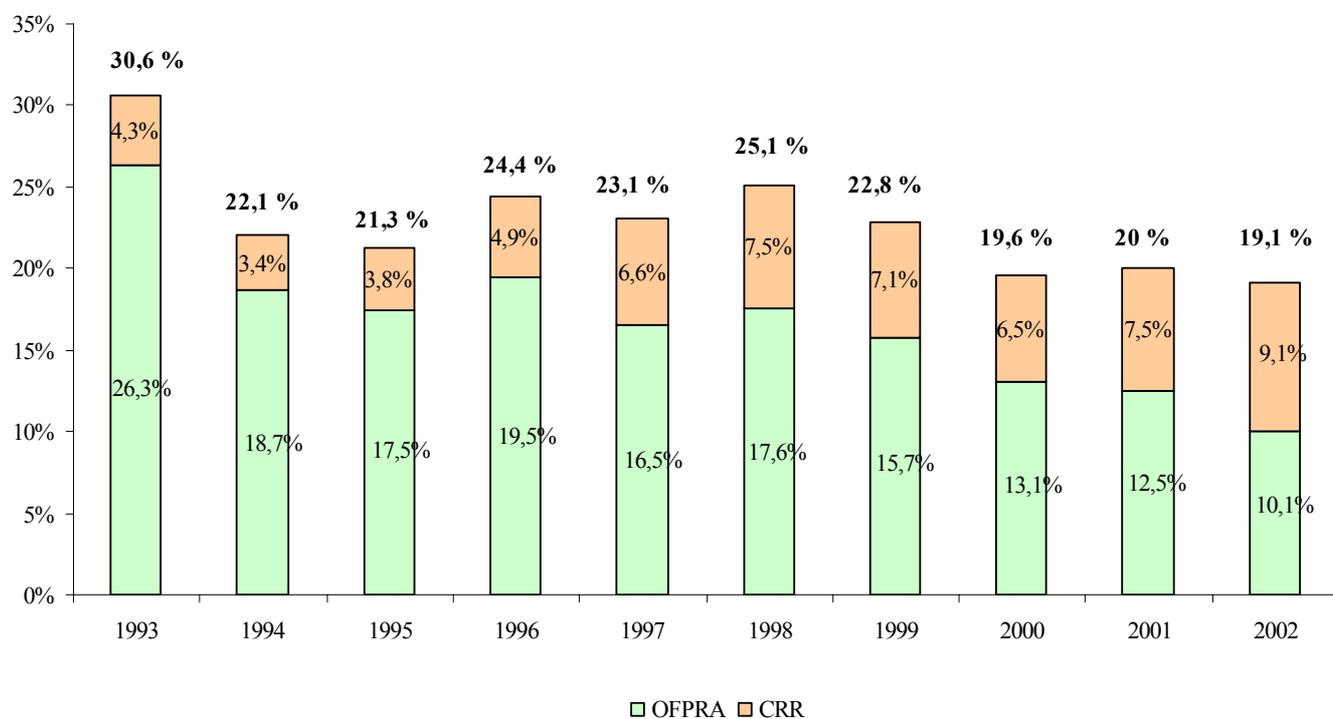
Le taux global d'admission, prenant en compte, outre ce taux d'accord de l'OFPRA, les décisions favorables aux demandeurs de la commission de recours des réfugiés, s'est en revanche établi en 2005 à **26,9 %**, contre **16,6 %** en 2004. Il y a dans cette forte augmentation un effet de la hausse de 94 %, des décisions de la CRR, liée à une accélération très forte du traitement de dossiers restés en souffrance.

Il faut relever une tendance de fond : en pourcentage, l'accord sur les demandes d'asile est de moins en moins donné en première instance, à l'OFPRA, et de plus en plus devant la commission de recours des réfugiés.

13.770 personnes ont bénéficié de la protection de la France en 2005, dont 557 au titre de la protection subsidiaire.

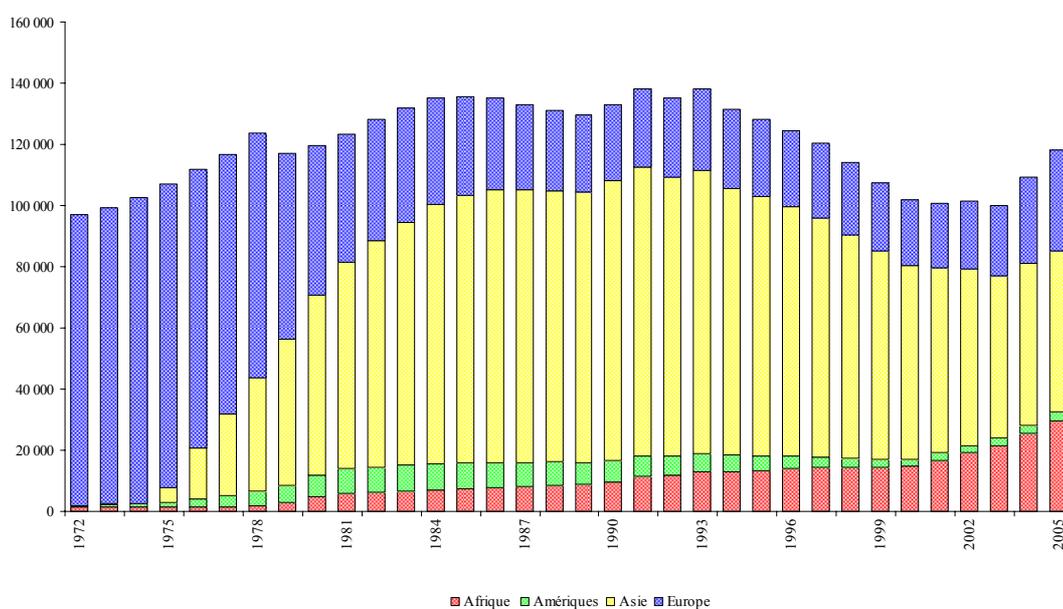
Au total, on compte en France près de 120.000 réfugiés, d'origine géographique très variée. L'Asie reste la première provenance des réfugiés, avec 44 % du total, devant l'Europe (28 %), l'Afrique (25 %) et l'Amérique (3 %). Afrique et Europe voient le nombre de réfugiés progresser très nettement, avec respectivement + 42 % et + 36,4 %.

Evolution du taux d'accord sur les demandes d'asile et répartition CRR/OFPRA (bilan sur des années définitives)



Source : OFPRA

Evolution du nombre de réfugiés et répartition géographique



Source : OFPRA

2. Un taux d'accord variable selon les pays d'origine

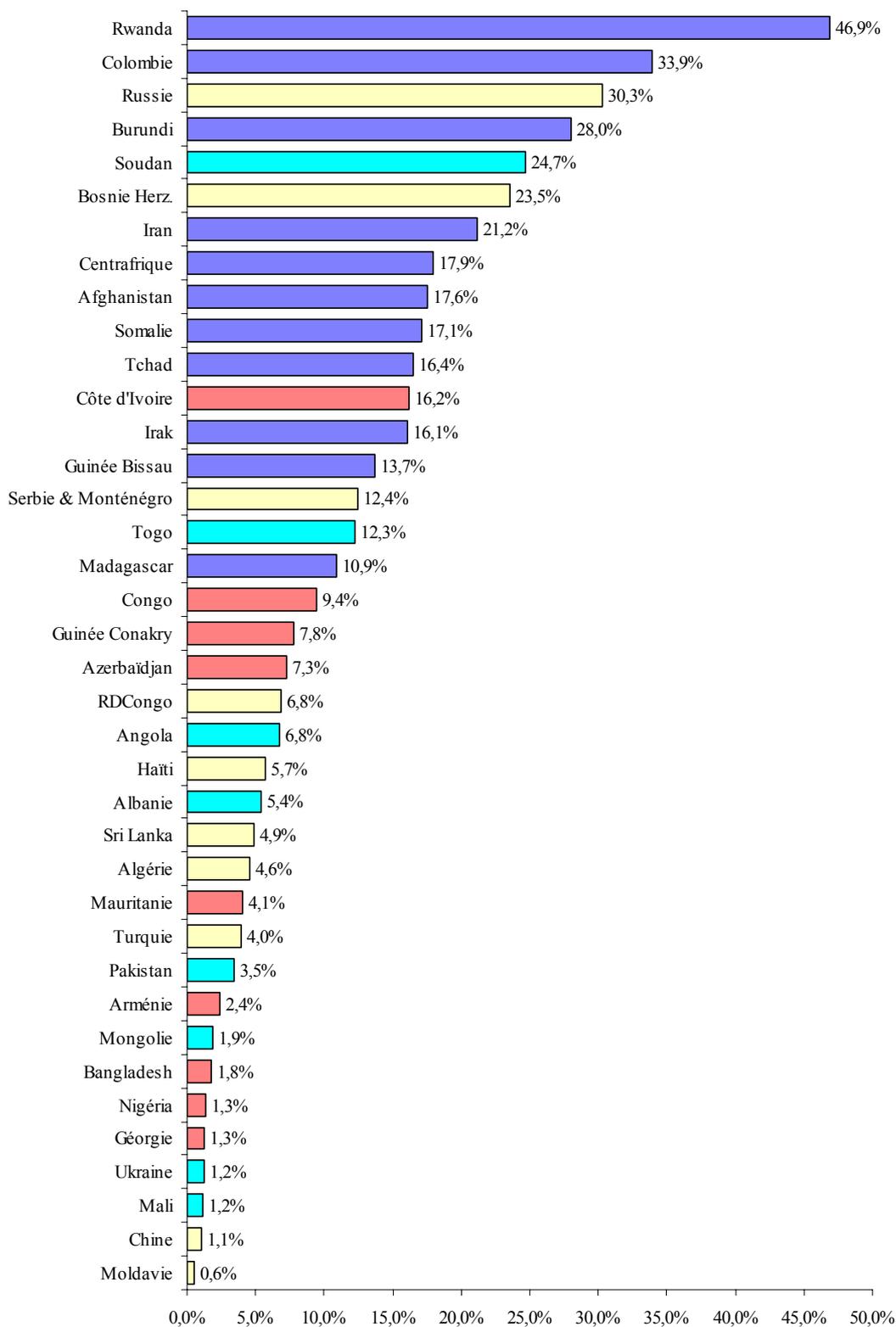
Le taux global d'acceptation des demandes d'asile n'a toutefois pas grande signification pour évaluer l'activité de l'OFPRA. L'examen se fait dossier par dossier. Ce sont les situations des différents pays, confrontées à l'histoire individuelle des personnes, qui donnent un taux d'acceptation par pays. L'addition des taux d'acceptation par pays, et leur pondération selon le volume de la demande qui en provient, produit le « fameux » taux de 8,2 % en 2005.

Les écarts dans les taux d'acceptation sont très importants selon les pays.

S'agissant des seules décisions de l'OFPRA, les taux d'accord sont de 44,9 % pour le Rwanda, 33,9 % pour la Colombie ou de 30,3 % pour la Russie.

A l'inverse, la Moldavie (0,6 %), la Chine (1,1 %) ou le Mali (1,2 %) connaissent un taux d'accord très faible.

Taux d'accord sur les demandes d'asile de l'OPFRA en 2005, par pays



Source : OFPRA

II. UN IMPÉRATIF : TENIR LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DOSSIERS

Se tenir à un délai d'examen des dossiers constitue un objectif difficile pour toutes les administrations. Compte tenu de la complexité des situations, des difficultés à vérifier l'authenticité des documents présentés, la formalisation des délais d'instruction pour une institution comme l'OFPRA constitue une difficulté indiscutable. *A fortiori*, pour une juridiction comme la commission de recours des réfugiés

La sérénité de la décision doit être préservée.

Toutefois, dans le processus d'instruction, l'officier de protection est légitimement confronté au doute, ce qui peut l'amener à différer sa décision. Or le demandeur de bonne foi a besoin d'une décision rapide, afin de bénéficier de la protection de l'Etat. Un effort considérable de réduction des délais a été accompli, tant à l'OFPRA qu'à la commission de recours des réfugiés. **Il faut noter que la plupart de ces délais sont désormais incompressibles.**

A. PRENDRE LA DÉCISION DANS UN DÉLAI RAISONNABLE : UNE RÉPONSE AUX BESOINS DE PROTECTION

La loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile a renvoyé à un décret la détermination des délais de saisine de l'OFPRA et de la CRR, ainsi que les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre des procédures prioritaires. Le décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la commission des recours des réfugiés fixe ainsi un certain nombre de délais.

Le demandeur d'asile dispose désormais de **21 jours** pour présenter une demande complète d'asile à l'OFPRA à compter de la remise de son autorisation provisoire de séjour, contre un mois auparavant. A compter de la notification de la décision de l'OFPRA, le demandeur d'asile dispose d'un délai d'un **mois** pour exercer son recours devant la commission de recours des réfugiés.

L'objectif du décret est d'accélérer l'ensemble du processus de la demande d'asile. S'agissant du dépôt de la demande initiale, et du recours, les délais ont aujourd'hui été réduits au minimum. **Les 21 jours ne sont pas de trop pour constituer un dossier complet, traduit en français**, de la part d'un demandeur d'asile qui vient d'arriver sur le territoire, et qui est souvent, seul face aux démarches administratives, ou aidé par un entourage peu compétent. Les agents de l'OFPRA accomplissent de réels efforts pour inviter les demandeurs à compléter des dossiers initialement incomplets, dans les délais.

De la même manière, **le délai d'un mois pour exercer un recours devant la CRR peut difficilement être réduit**, même si un certain nombre de propositions visent à le ramener à quinze jours, sur le modèle de certains pays européens. C'est ce que propose notamment la MEC¹ de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Cette réduction paraît difficile : il s'agit, il convient de le rappeler, d'un recours devant une juridiction, qui peut conduire à prendre un avocat. Surtout, il faut compter avec une particularité française. Pour des raisons humanitaires, le demandeur d'asile n'est pas soumis en France, contrairement à ce que pratiquent d'autres pays, à une obligation de résidence². La simple réception de la décision de l'OFPRA par le demandeur d'asile, qui dispose parfois d'une boîte aux lettres chez des connaissances, ou dans une association, peut prendre du temps.

L'article 2 du décret précité indique par ailleurs que *« le silence gardé pendant deux mois à compter de la date d'enregistrement de la demande d'asile constitue une décision implicite de rejet »*.

Du point de vue du Parlement, les objectifs de l'OFPRA et de la CRR sont fixés dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances. Pour 2006, celui-ci fixe des **objectifs de 60 jours calendaires pour l'office et 90 jours pour la commission de recours des réfugiés. Ces délais ne sont pas tenus aujourd'hui. On peut d'ailleurs s'interroger pour savoir s'ils sont réalistes, sauf à considérer qu'ils reposent sur une hypothèse de forte réduction de la demande d'asile.** Au total, le processus d'examen d'une demande d'asile devrait être achevé en moins de sept mois, recours compris.

En cas de manœuvre dilatoire, ce délai peut apparaître long. C'est pourquoi le décret précité a, en application des articles 8 et 9 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée, fixé des délais plus courts lorsque le demandeur provient d'un pays d'origine sûr, constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat, ou que la demande d'asile constitue un recours abusif aux procédures d'asile. **Le délai en procédure prioritaire est de quinze jours, ramené à 4 jours lorsque la personne est placée en centre de rétention administrative.** Lorsqu'une demande de réexamen pour éléments nouveaux est présentée à l'OFPRA, celui-ci décide dans un délai de 4 jours s'il y a lieu de procéder à un nouvel examen de la situation de l'intéressé.

En pourcentage, ces procédures prioritaires constituent une part importante du travail des agents de l'OFPRA.

¹ Rapport d'information n° 2448 XII^e législature de juillet 2005 « pour une prise en charge plus rigoureuse des demandeurs d'asile ». MM. Yves Deniaud et Augustin Bonrepaux, présidents. Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteure. Rapport de suivi de l'action du gouvernement : rapport d'information n° 3012 XII^e législature de Mme Marie-Hélène des Esgaulx.

² Les CADA, centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, compteraient aujourd'hui environ 17.00 places.

1. Des objectifs clairs de raccourcissement du traitement des dossiers

Le travail des officiers de protection de l'OFPPRA est désormais inscrit dans une contrainte de délai incontournable. La même tendance s'est dessinée, avec retard, au sein de la commission de recours des réfugiés.

S'agissant de l'OFPPRA, la réduction des délais d'examen de droit commun doit tenir compte de la montée en puissance des procédures prioritaires qui, comme leur nom l'indique, prennent le pas sur les autres dossiers.

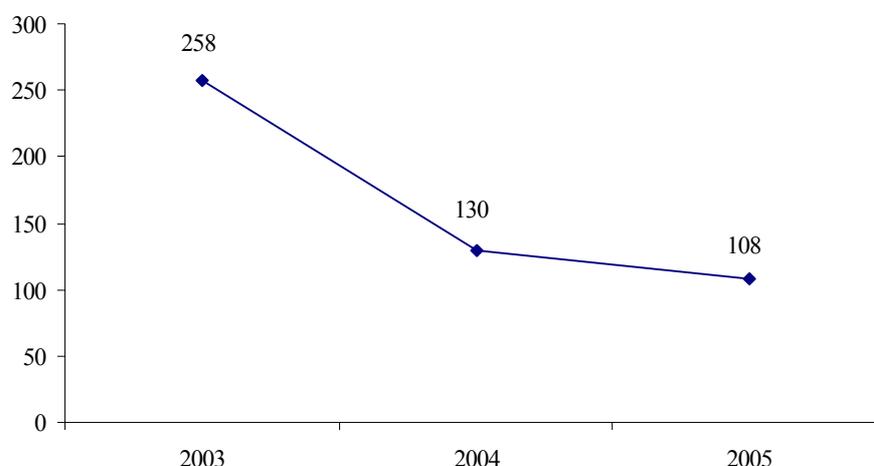
a) Le délai moyen de traitement des dossiers par l'OFPPRA

(1) La procédure classique

Selon le rapport d'activité de l'OFPPRA pour 2005, on comptait un « stock » en instance de 11.700 dossiers, soit une capacité de traitement d'environ **deux mois et demi** (il s'agit du rapport entre le nombre de dossiers en instance et le nombre de dossiers traités dans l'année). La part des dossiers de plus d'un an ne représente plus que 4 % du total du stock, contre 10 % fin 2003 et 5 % fin 2004.

Il faut éviter de tirer de ces éléments l'idée selon laquelle la durée moyenne de traitement des dossiers à l'OFPPRA était de deux mois et demi fin 2005 : le délai moyen, qui correspond au nombre de jours écoulés entre le dépôt de la demande et la date de décision, était fin 2005 de 108 jours calendaires, soit **trois mois et demi**. Cette durée moyenne a diminué de manière spectaculaire au cours des dernières années, passant de **258 jours calendaires** en 2003 à **108 jours en 2005, soit une division du délai par deux et demi**.

Evolution du délai moyen de traitement (en jours)



Source : OFPPRA

La notion de durée moyenne masque des écarts très importants. Des durées plus importantes sont constatées s'agissant de dossiers complexes. Selon les nationalités, les durées varient sensiblement. S'agissant des demandeurs hébergés dans les CADA¹, la durée de traitement peut aller, au maximum, jusqu'à 697 jours pour une demande turque.

Délai moyen, minimal, maximal de traitement en jours pour les demandeurs d'asile en CADA

Nationalités	Nbre de personnes hébergées au 31/01/05	Délai moyen de traitement OFPRA (en jours)*	Délai minimum (en jours)	Délai maximum (en jours)	% global admission 2004
Russie	2 399	137,59	0	572	49,0 %
Géorgie	1 332	108,11	0	543	18,9 %
Serbie & Mont.	1 305	114,97	0	602	27,3 %
Arménie	1 225	132,64	0	480	16,1 %
Angola	1 078	100,66	0	557	22,6 %
Congo RDC	681	70,29	0	667	18,6 %
Bosnie Herz.	680	131,60	1	513	67,4 %
Congo Braz.	641	90,92	0	526	22,1 %
Azerbaïdjan	577	149,66	2	472	36,2 %
Algérie	483	68,46	0	585	5,5 %
Albanie	365	103,05	0	579	24,6 %
Rwanda	241	243,08	1	629	53,8 %
Turquie	241	74,44	0	697	13,3 %
Mongolie	207	67,94	0	300	5,0 %
Nigeria	171	95,62	0	497	3,7 %

Source : OFPRA

Votre rapporteur spécial avoue sa **perplexité** quant au réalisme, pour 2006, de l'objectif d'un délai moyen de traitement de deux mois. **Il ne voit pas comment le délai de traitement moyen des dossiers pourrait passer de 108 jours à 60 jours en 2006, comme affiché par le ministère des affaires étrangères dans le projet annuel de performances pour 2006.**

¹ Centres d'accueil des demandeurs d'asile.

La **moyenne masque des écarts très importants**, entre par exemple les dossiers en procédure prioritaire, examinés en moins de quatre jours, et certains dossiers, demandant par exemple une coopération européenne dans le cadre de la convention de Dublin. Aussi l'OFPRA calcule-t-il un délai médian, qui fait apparaître que 50 % des décisions prises l'ont été sur des dossiers déposés depuis moins de deux mois et demi (83 jours). Votre rapporteur spécial juge cet indicateur plus pertinent, et propose de le faire figurer dans le projet annuel de performances du ministère des affaires étrangères pour 2007.

Proposition n° 2 : introduire dans le projet annuel de performances de la mission « action extérieure de l'Etat » pour 2007 un indicateur relatif à la durée médiane de traitement des dossiers, pour l'OFPRA et la CRR.

En outre, le **délai moyen ou median ne dépend pas que de l'efficacité des agents de l'OFPRA**. Il est lié, à effectifs constants, à l'évolution de la demande. Votre rapporteur spécial souligne qu'un indicateur qui dépend de variables exogènes au travail des agents ne constitue pas un bon indicateur de performance au sens de la LOLF. Dans cette perspective, il considère que **le bon indicateur, à présenter de manière globale au Parlement, est le nombre de dossiers traités par jour et par agent**. Lui seul mesure la productivité de l'OFPRA.

Proposition n° 3 : introduire dans le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2007 un indicateur relatif au nombre de dossiers traités par jour et par agent pour l'OFPRA.

Le délai peut-il être encore réduit ? Votre rapporteur spécial constate qu'il sera difficile de demander aux officiers de protection davantage de productivité à l'avenir, sans risquer une détérioration importante du climat social, déjà altéré aujourd'hui. Le délai moyen de traitement des dossiers pourra être réduit si le nombre de demandes d'asile baisse, mais il paraît difficile d'aller au-delà des normes de productivité demandées aux agents.

Dans le fonctionnement de l'OFPRA, il paraît néanmoins possible de gagner quelques heures ou jours dans le traitement des dossiers. En effet, le compte-rendu de l'entretien n'est pas toujours directement dactylographié, au fur et à mesure du déroulement de l'entretien, par les officiers de protection. Certains agents sont insuffisamment formés aux outils bureautiques. Certains box ne sont toujours pas équipés en matériel bureautique. Un effort de formation et d'équipement s'impose. Il permettrait de dégager des gains de

productivité sur la frappe des comptes-rendus et le travail de secrétariat qui lui est lié.

Proposition n° 4 : développer encore la formation bureautique et dactylographique des officiers de protection pour qu'ils tapent en temps réel le compte-rendu des entretiens avec les demandeurs d'asile.

Proposition n° 5 : équiper tous les box d'entretien de matériel bureautique.

(2) Les procédures prioritaires

Selon le rapport d'activité de l'OFPPRA pour 2005, 12.056 dossiers ont été examinés en procédure prioritaire, soit 23 % du total des demandes, contre 16 % en 2004. La forte augmentation de ces procédures est due en grande partie à la montée des demandes de réexamen, et dans une moindre proportion à la mise en œuvre des procédures prioritaires pour les demandes de ressortissants provenant des pays d'origine sûrs. Les demandes de réexamen représentent 56 % des procédures prioritaires.

La montée en puissance des procédures prioritaires a pu susciter des appréhensions légitimes de la part des agents de l'OFPPRA, contraints à adapter leurs méthodes de travail à des délais particulièrement courts (quinze jours ou quatre jours selon que le demandeur est ou non en centre de rétention administrative). On a pu s'interroger sur la qualité de la décision rendue dans des délais aussi brefs.

Cette inquiétude doit être nuancée. L'éthique des officiers de protection ne les a pas conduits à « bâcler » l'examen de leur dossier. D'une part, ce sont les mêmes officiers de protection, avec la même qualification et la même expérience, qui examinent les dossiers « classiques » et ceux en procédure prioritaire. D'autre part, beaucoup de dossiers constituent, de manière manifeste, un abus lié à la faculté de demander le réexamen du dossier.

La sérénité de la décision, gage de qualité, semble par ailleurs préservée. **Le taux de convocation en entretien des demandeurs en procédure prioritaire, pour les premières demandes, a augmenté en 2005 : 60 % contre 34 % au dernier trimestre 2004.** Ce taux doit néanmoins pouvoir encore être amélioré. Pour les réexamens, le taux de convocation en entretien n'est plus que de 12 %, mais il convient de prendre en compte que le demandeur, lors du premier examen de sa demande, a déjà été convoqué en entretien.

Enfin, **tous les dossiers en procédure prioritaire ne sont pas examinés dans les délais prescrits** : environ 70 % des dossiers ont été examinés dans ces délais. Il paraît légitime à votre rapporteur spécial que l'OFPPRA se donne une marge de manœuvre, dans les délais de traitement, lorsque le dossier nécessite un examen approfondi.

La conviction de votre rapporteur spécial est toutefois que **les procédures prioritaires ont désormais atteint un pic** : leur nombre important en 2005 s'explique par un déstockage considérable des dossiers en instance devant la CRR, ce qui a engendré de manière automatique un nombre de demandes de réexamen important.

b) Le délai moyen de traitement des dossiers par la CRR

La commission de recours des réfugiés, qui ne faisait pas directement l'objet du contrôle sur pièces et sur place de votre rapporteur spécial, mais dont le fonctionnement est directement lié à celui de l'OFPPRA, a également réalisé d'importants progrès dans le traitement des dossiers. Il convient de prendre en compte le fait que la commission de recours des réfugiés constitue, avec 62.262 décisions, la première juridiction de France : **80 % des décisions négatives de l'OFPPRA font l'objet d'un recours**. Le pourcentage était de 60 % il y a dix ans. La CRR regroupe désormais 140 formations de jugement.

Selon les chiffres communiqués par la commission de recours des réfugiés, la CRR a rendu **62.262** décisions contre **39.160** décisions en 2004 et **29.502** en 2003, soit une augmentation de + **59 %**. Cette progression soutenue, s'explique notamment par les recrutements opérés en octobre 2004, et s'est traduite par la création de 10 nouvelles divisions administratives.

Les délais devant la commission de recours des réfugiés sont traditionnellement beaucoup plus longs que ceux de l'OFPPRA. En témoigne un « stock » de dossiers en instance de 47.000 dossiers en 2005, qui a été partiellement résorbé en cours d'année. Le stock était fin 2005 de 21.300 dossiers. **1.783 dossiers non jugés ont été déposés avant l'an 2000**.

Les objectifs de délai moyen affichés par le projet annuel de performances 2006 du Quai d'Orsay pour la commission de recours des réfugiés s'établissent à 90 jours en 2006. **Comme pour l'OFPPRA, ce délai apparaît peu réaliste**. Selon la CRR, la durée incompressible de traitement des dossiers est aujourd'hui de **19 semaines** (4 mois ³/₄).

Etape du traitement d'un recours devant la CRR en formation collégiale

Etape	Activité	Délai identifié	Eléments allongeant le délai
1	Délai de recours	4 semaines*	
2	Délai postal et traitement interne du courrier ; enregistrement du recours ; envoi du reçu de recours	2 semaines**	
3	Demande puis transmission du dossier OFPRA	2 semaines	Production d'une note
4	Mise à disposition des rapporteurs pour sélection des dossiers d'ordonnances « nouvelles » et retour au greffe des dossiers non retenus	2 semaines**	
5	Transmission en division ; mise en état du dossier ; convocation ; instruction ; séance	5 semaines**	Transmission des mémoires et délai de réponse de rigueur ; regroupement par langues ; planning des avocats ; contexte géopolitique ; suppléments d'instruction
6	Délai de lecture (rédaction, signature) ; décision	3 semaines**	Renvoi ; délibérés prolongés ; report de la date de lecture
7	Notification et délai postal	1 semaine	
Total		19 semaines	

*Article 19 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'OFPRA et à la CRR

**Chiffres extraits du rapport final de l'audit réalisé par Cap Gemini, Ernst and Young. 10/02/2004

Source : commission de recours des réfugiés

Encore ce délai incompressible est-il théorique. Si un mémoire est produit par l'OFPRA, celui-ci doit être transmis au demandeur pour réponse éventuelle. Pour réduire les coûts d'interprétariat, les dossiers sont regroupés par langues, ce qui, pour certaines langues rares, peut conduire à différer l'examen du recours. S'ajoutent les contraintes d'agenda des avocats, liées au fait qu'une vingtaine d'entre eux traitent plus de 50 % des affaires, les nécessités de supplément d'instruction, les obligations de renvoi et les délais de demandes d'aide juridictionnelle. Beaucoup de ces éléments sont tout simplement liés au fait que la CRR est une juridiction.

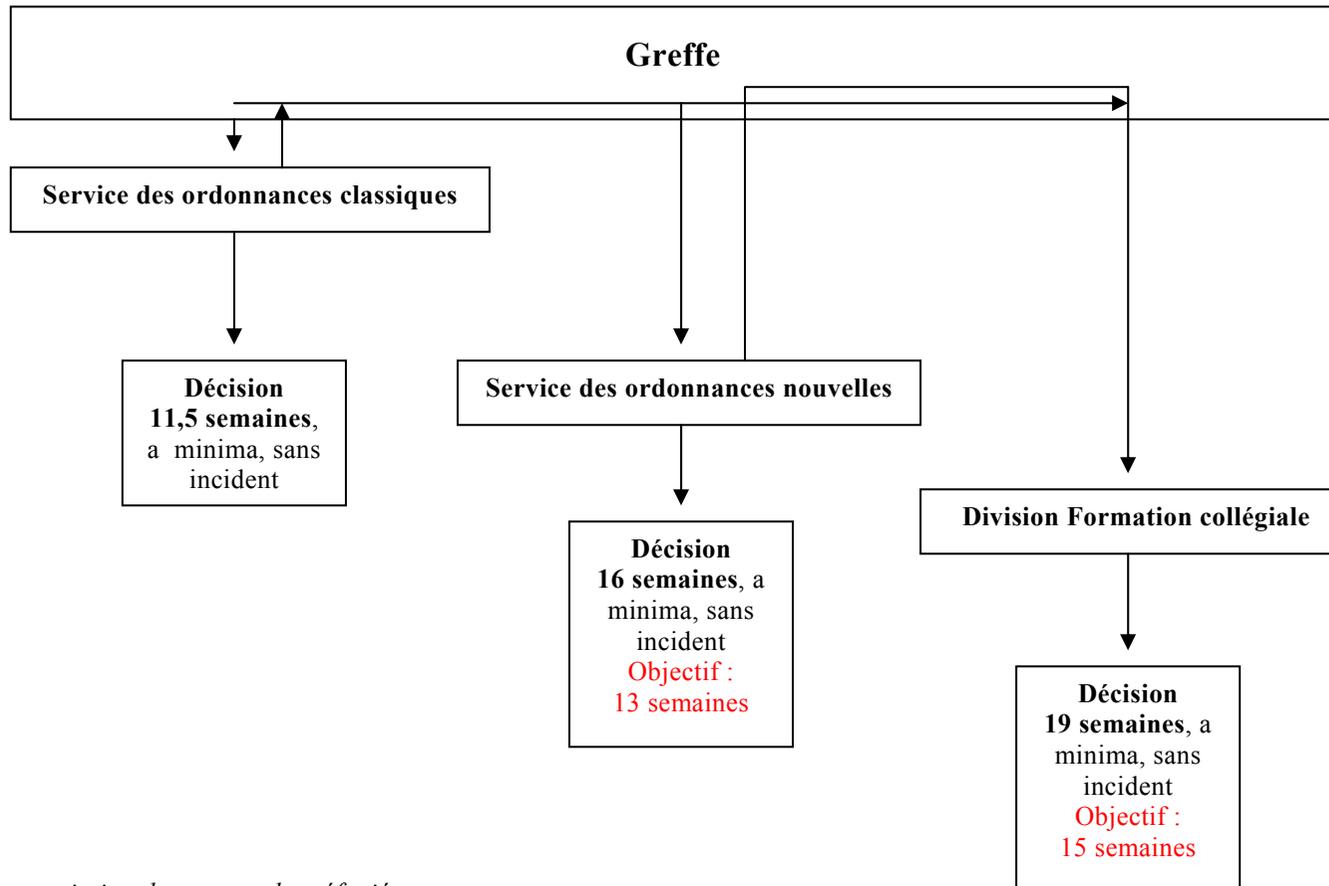
En tendance, votre rapporteur spécial voit mal comment les délais pourraient être réduits : les recours sont, en nombre croissant, présentés par des avocats. Les « affaires plaidées » représentaient 56 % des recours en 2005, contre 47 % en 2004 et 40 % en 2003. Cette montée est irréversible. La perspective de la transposition, au plus tard au 1^{er} décembre 2008, d'une directive européenne du 1^{er} décembre 2005 visant à généraliser l'aide juridictionnelle, devrait faire passer le pourcentage « d'affaires plaidées » de 56 % à 90 %. Ceci ralentira les procédures.

Certes, la CRR pratique également un traitement des dossiers par ordonnance, qui se caractérise par l'intervention d'un juge unique. Ces ordonnances concernent, pour les « ordonnances classiques », les cas d'irrecevabilités et de forclusion, et pour les « ordonnances nouvelles », introduites par la loi du 10 décembre 2003 précitée, les demandes manifestement infondées. Cette procédure rapide représentait en 2005 17 % des décisions de la CRR. Dans ce cas, comme le présent le schéma suivant, les délais sont beaucoup plus courts.

Des perspectives d'amélioration, liées à la suppression de la phase de présélection des « ordonnances nouvelles », au raccourcissement du « délai de lecture », et à l'accélération de l'aide juridictionnelle pourraient conduire à ramener les délais « théoriques », pour les procédures où il est recouru à la formation collégiale de droit commun, de **19 à 15 semaines**, et pour les « ordonnances nouvelles », de **16 à 13 semaines**.

Au final, la durée réelle moyenne de traitement des dossiers en formation collégiale est de plus de 9 mois (à comparer aux « délais théoriques » de 19 semaines). La durée moyenne globale de traitement des dossiers, en prenant en compte les ordonnances, est de 8 mois. Hors délai de recours initial par le demandeur d'asile, la durée moyenne réelle est de 8 mois. **Si les perspectives d'amélioration précitées aboutissent, la durée moyenne pourrait être ramenée à sept mois ¼, bien loin de l'objectif affiché pour 2006 dans le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat » : 3 mois.**

Schéma récapitulatif du cheminement des dossiers et délais théoriques



Source ; commission de recours des réfugiés

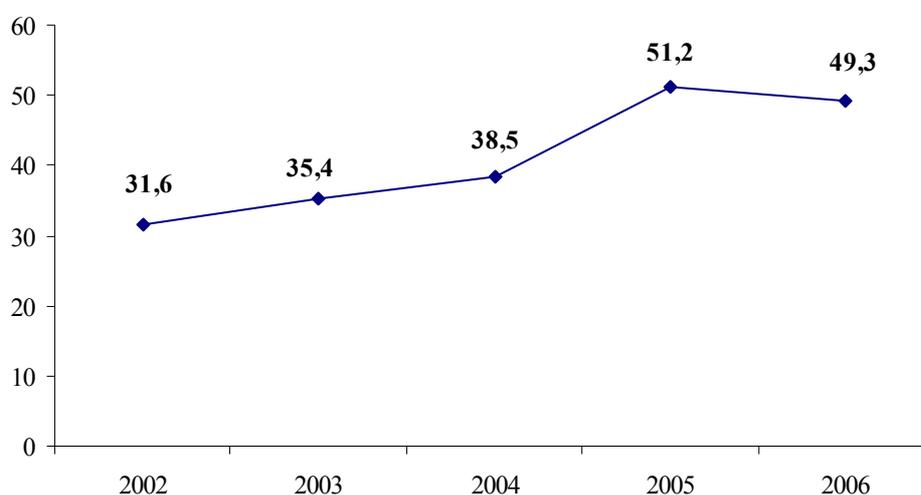
2. L'octroi de moyens pour faire face à la demande

Face à l'augmentation de la demande, l'OFPRA a certes consenti des efforts de productivité qui la conduisent à afficher un **objectif de nombre de dossiers traités par jour et par agent de 2,2**. Il a bénéficié par ailleurs de dotations budgétaires importantes.

La demande d'asile a été multipliée par 2,5 entre 1997 et 2002. Depuis 2002, le budget de l'OFPRA a augmenté de 56 % (62 % en prenant en compte l'exercice 2005 et non plus 2006).

Evolution du budget de l'OFPRA

(en millions d'euros)



Source : OFPRA

Le budget de l'OFPRA est avant tout un budget de personnel. La part des dépenses de personnel représente en effet 62 % des crédits.

Répartition du budget 2006 de l'OFPRA et de la CRR

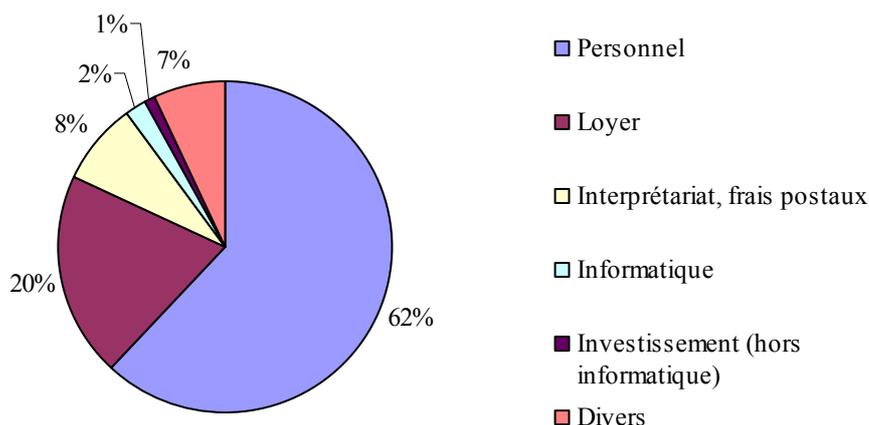
(en millions d'euros)

Nature des dépenses	Montant
Personnel	30,6
Loyer	10,0
Activité (interprétariat, frais postaux)	4,1
Informatique	1,1
Investissement (hors informatique)	1,1
Divers	3,2
Total	49,3

Source : OFPRA

Répartition du budget 2006 de l'OFPRA et de la CRR

(en pourcentage)



Source : OFPRA

L'OFPRA a bénéficié de renforts de personnel très importants. **Si l'on prend en considération les effectifs 2005 par rapport à 2002, on aboutit à une augmentation des effectifs de l'ordre de 88 %. Un reflux des effectifs se fait sentir en 2006.**

Néanmoins, le tableau suivant souligne combien la taille des effectifs de l'OFPRA reste modérée par rapport à ses homologues européens.

Il faut nuancer le constat qui conduirait à considérer par exemple que **l'office allemand emploie environ le double d'effectifs pour 30 % de demandes en moins**. Il convient en effet de prendre en compte le caractère déconcentré ou non de l'examen des dossiers, les différences liées tant aux procédures qu'aux règles relatives au dépôt et au traitement de la demande d'asile. Néanmoins, les services de documentation apparaissent beaucoup plus importants dans les autres pays européens qu'en France. **En Belgique, le service de documentation compte 3 fois plus d'agents qu'en France.**

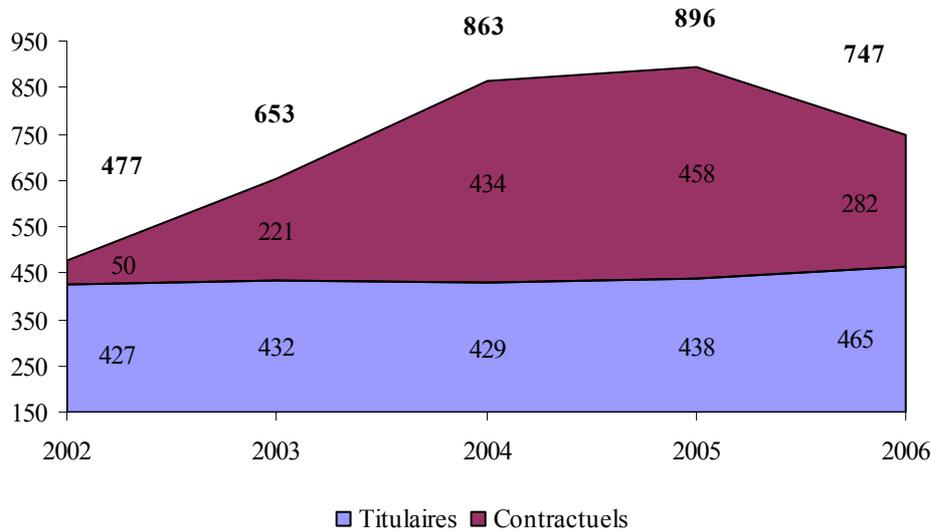
**Comparaison entre l'OFPRA (stricto sensu) et ses homologues européens
(à compétences comparables)**

	Effectifs	Volume de la demande 2004
Allemagne	BAMF* 860 Services centraux 360 dont documentation : 103 et délégations régionales 500	35.600 50.150 (réexamens inclus)
Belgique	CGRA* 486 dont documentation 44 dont service juridique 40 (26 A) OP à l'instruction 233	15.350 (réexamens inclus)
Pays-Bas	IND* (service asile) 575	3.000 (1ères demandes) 9.780 (réexamens et retraitements suite aux annulations par les cours d'appel inclus)
Royaume-Uni	HOME OFFICE* (IND) (service asile) 1 150	40.250
Suisse	ODM * direction asile 140 dont documentation 20	14.248 1ères demandes (10.000 prévues en 2005) mineurs <u>inclus</u>)
France	OFPRA 467 dont documentation 14 (9 A) dont service juridique 30 (18 A)	58.545 1ères demandes mineurs inclus 65.614 (réexamens inclus)

*BAMF : Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
 CGRA : Commissariat Général aux réfugiés et Apatrides
 IND (NL) : Immigratie en Naturalisatie Dienst
 UND (RU) : Immigration and Naturalisation Directorate
 ODM : Office fédéral des migrations*

Comme le montre le graphique suivant, **l'augmentation des effectifs de l'OFPRA et de la CRR est liée quasi exclusivement au recrutement de contractuels**, dont certains pour des durées courtes, d'un an renouvelable¹.

Evolution des effectifs de l'OFPRA et de la CRR, répartition entre contractuels et titulaires



Source : OFPRA

Il convient de rappeler que les officiers de protection, qui examinent les dossiers, sont des agents de catégorie A. Dans cette catégorie, il y a une parfaite égalité, en proportion, de contractuels et de titulaires, tant à la CRR qu'à l'OFPRA.

Répartition entre contractuels et titulaires par catégorie

	OFPRA	CRR	Total
Catégorie A	137	63	200
Catégorie B	39	9	48
Catégorie C	116	61	177
Affectés (MAE)	30	10	40
Titulaires	322	143	465
Catégorie A	133	64	197
Catégorie B	3	10	13
Catégorie C	30	42	72
Contractuels	166	116	282
TOTAL	488	259	747

Source : OFPRA

¹ 125 contrats d'un an ont été employés jusqu'au 15 décembre 2005 pour résorber le stock de la demande d'asile.

Une part aussi importante de contractuels dans les effectifs de l'OFPRA, employés le plus souvent pour des durées d'un an renouvelable, suscite des **effets pervers**. Les contractuels ont évidemment davantage tendance à ressentir les contraintes de délais posées par la direction de l'OFPRA. Cela peut être favorable à l'activité de l'établissement, mais aussi nourrir des conflits internes au sein des divisions géographiques.

Si l'activité de l'OFPRA est par nature variable, car dépendant de l'évolution d'une demande difficilement prévisible, il a semblé à votre rapporteur spécial que recourir, à 50 %, à des contractuels, certes de qualité, pour examiner la demande d'asile, constituait une démarche de gestion contestable. S'il est louable de vouloir éviter les rigidités indéniables du statut de la fonction publique, il paraît excessif de recourir dans une aussi forte proportion à des contrats d'une durée d'un an.

Aussi votre rapporteur spécial appuie-t-il la démarche du directeur général visant à lancer, sur les trois années à venir, un concours annuel de recrutement pour les catégories A et les catégories C visant à renverser la proportion entre contractuels et titulaires, la question des concours réservés aux actuels agents contractuels de l'OFPRA demeurant posée.

B. UNE DÉCLINAISON DANS LE TRAVAIL DE CHAQUE AGENT : LE NOMBRE MOYEN DE DOSSIERS TRAITÉ PAR JOUR

L'OFPRA a décliné de manière très concrète son objectif général de réduction des délais de traitement des demandes d'asile dans le travail de chaque agent. Il existe ainsi au sein de l'OFPRA un objectif de traitement des dossiers, par agent et par jour. Il faut évidemment avoir à l'esprit qu'il s'agit d'une moyenne, qui doit pouvoir varier selon la nature des dossiers examinés.

1. Le suivi de la productivité constitue une préoccupation constante des agents

En contrepartie de la mise à disposition d'effectifs supplémentaires auprès l'OFPRA, une norme de traitement, en dossiers par jour et par agent, des demandes d'asile a été définie à la demande de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Cet objectif avait d'abord été fixé à 2,7 dossiers par agent et par jour, en 2002.

Il est apparu assez rapidement que cet objectif ne pouvait être atteint. Le principe, posé par la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 d'une convocation systématique en entretien des demandeurs d'asile par l'OFPRA, a amené à **reconsidérer cet objectif, en le ramenant à 2,2 dossiers par jour et par agent. Au moment de son contrôle, le taux réel était de 1,9 dossier par jour et par agent.**

La direction de l'OFPRA veille à organiser une répartition des dossiers auprès des officiers de protection qui se veut équilibrée, afin qu'aucun agent ne puisse être en situation difficile face à cet objectif, alors que ses collègues auraient à traiter des dossiers « plus simples » que les siens. Il y a là évidemment une exigence d'équité.

Elle affirme tenir compte par ailleurs des diverses circonstances conduisant un agent à ne pas atteindre l'objectif de 2,2 dossiers par jour. Néanmoins, l'objectif constitue un « fil rouge » incontournable pour l'action de l'OFPRA, et une préoccupation constante des agents.

2. Productivité et sérénité du travail des agents

Votre rapporteur spécial considère que le raccourcissement des délais de traitement et l'effort de productivité des agents de l'OFPRA doivent être confortés. Au cours de ses entretiens avec les agents, il s'est réjoui de constater **qu'aucun de ces interlocuteurs ne remet en cause l'objectif de traitement rapide des dossiers par l'OFPRA**, chaque agent reconnaissant l'intérêt de cet objectif pour les demandeurs d'asile « véritables ». La condition de cette rapidité est évidemment la sérénité de la décision.

Votre rapporteur spécial ne peut néanmoins cacher le malaise des agents face à l'objectif, chiffré, de 2,2 dossiers par agent et par jour. Il y a là une incompréhension assez nette entre la direction et les officiers de protection. Certains d'entre eux considèrent que cet objectif les conduit, dans le doute, à préférer proposer une décision de refus plutôt qu'une décision d'accord, qui serait plus facile à défendre auprès de leur hiérarchie. Ceci est vigoureusement démenti par la direction. Votre rapporteur spécial considère que, si elle a jamais existé, cette préférence de l'OFPRA pour les « décisions défavorables » ne pourra plus exister sur le court terme.

La CRR juge les décisions de l'OFPRA sur la base des dossiers d'instruction des officiers de protection. La qualité de leurs comptes-rendus d'entretien, de plus en plus réclamés par les demandeurs d'asile déboutés, comme la motivation de leur décision de rejet, sont au cœur des débats devant la commission de recours des réfugiés. Puisque la réduction du taux d'annulation de ses décisions par la CRR devient un objectif prioritaire de l'OFPRA, il semble que la production d'une décision défavorable n'est pas plus facile et rapide qu'une décision favorable.

Agents et direction considèrent tous que la performance de l'OFPRA est liée à sa **capacité à prendre rapidement des décisions de qualité**. Cette orientation doit être confortée selon votre rapporteur spécial. Dans le but de formaliser cette orientation, votre rapporteur spécial pense utile d'établir une « charte de déontologie » ou une « charte qualité » des officiers de protection. Il serait ainsi clair pour chacun, s'il en était besoin, que la politique de l'OFPRA est fondée sur la nécessité d'aboutir à une décision juste. La « charte » équilibrerait la pression éventuellement ressentie sur les délais par un rappel de l'exigence de qualité des décisions.

Proposition n° 6 : produire une « charte de déontologie » ou « charte qualité » des officiers de protection

Par ailleurs, votre rapporteur spécial recommande une modulation de l'indicateur de traitement des dossiers par agent et par jour en distinguant la nature de la demande, entre procédure prioritaire et procédure classique.

Proposition n° 7 : moduler l'objectif moyen de traitement des dossiers par agent et par jour selon la nature de la demande et les procédures applicables.

Votre rapporteur spécial préconise enfin une réflexion sur les moyens d'améliorer encore la répartition des demandes d'asile entre agents, selon la nature des dossiers, des plus complexes aux plus simples. Dès lors qu'un objectif quantitatif de traitement des dossiers est fixé, les modalités de répartition de ces dossiers, d'importance inégale, sont cruciales pour les officiers de protection.

Proposition n° 8 : engager une réflexion sur les moyens d'améliorer encore la répartition des demandes d'asiles, selon la nature des dossiers, des plus complexes aux plus simples.

III. UNE EXIGENCE : AMÉLIORER ENCORE ET TOUJOURS LA QUALITÉ DE LA DÉCISION

Votre rapporteur spécial souhaite, au terme de son contrôle sur pièces et sur place, **rendre justice au travail des agents et à leur professionnalisme**. C'est en effet sur la qualité des ressources humaines que repose la pertinence de la décision de l'OFPRA. Il s'agit, il faut le rappeler, de confronter le récit, fait par le demandeur d'asile, de sa vie, et des menaces ou persécutions qu'il dit subir, avec la réalité du pays ou de la région dont il vient. Le travail de l'officier de protection est de **recouper les dires par des faits**.

Dans son contrôle de la performance de l'OFPRA, votre rapporteur spécial s'est interrogé pour savoir **comment pouvait être mesurée l'exigence de qualité qui pèse sur l'OFPRA**.

Il a ensuite cherché à évaluer l'information dont bénéficiaient les agents de l'OFPRA, face aux critiques lues dans la tribune de presse¹ citée dans son avant-propos. C'est la conduite de l'entretien, mais aussi l'information, qui permettent de réduire la part de doute et de subjectivité dans la décision.

L'information générale sur les pays paraît certes conséquente. Des progrès, récents, ont été accomplis par l'actuelle direction pour développer le service de documentation et l'accès à l'information, notamment par internet. Il reste des progrès à accomplir en matière de documentation générale, mais surtout en termes d'informations précises, spécialement liées aux dossiers soumis aux officiers de protection. Dans ces recherches d'informations extrêmement pointues, votre rapporteur spécial regrette une absence d'implication des postes à l'étranger dans les recherches d'informations des officiers de protection, quoique certaines ambassades soient parfois sensibles aux demandes de l'OFPRA. **A quoi sert donc la tutelle du Quai d'Orsay dans le travail concret des officiers de protection ?**

A. COMMENT APPRÉHENDER LA QUALITÉ DE LA DÉCISION DE L'OFPRA ?

Il convient de souligner que l'OFPRA donne des gages très nets de qualité, liés aux compétences de ses agents². S'agissant des officiers de protection, de catégorie A, ceux-ci ont un niveau de qualification très élevé : ils ont le plus fréquemment, au moins un DEA de droit (niveau Masters/LMD), souvent centré sur les questions de droits de l'homme. Beaucoup ont une expérience dans les organisations non gouvernementales, à

¹ *L'Express* – 19 janvier 2006. Jacqueline Remy et Catherine Le Gall.

² *L'ancienneté moyenne des agents est de 7ans, contre 10 en 2002 : 64 % des agents ont moins de 5 ans de présence. L'âge médian est de 35 ans.*

l'étranger ou en France. Un tiers des officiers de protection parleraient une langue étrangère qu'ils utiliseraient en entretien avec les demandeurs d'asile.

Par ailleurs, les officiers de protection sont spécialisés par division géographique. Ils connaissent donc particulièrement bien les problématiques des pays d'origine des demandes d'asile qu'ils doivent examiner. Un officier de protection peut, en une année, entendre en entretien, plusieurs dizaines de demandeurs d'un même pays. En quelques années, il aura entendu plusieurs centaines de ressortissants de même nationalité, le conduisant à connaître excellemment un pays qu'il n'a pourtant jamais visité.

Il faut souligner enfin que les agents, s'ils sont spécialisés par zone géographiques, ne le sont pas par type de procédure : ceci garantit de l'OFPRA contre la critique d'un traitement de la demande d'asile à deux vitesses, l'un avec des agents qualifiés pour les procédures normales, l'autre, avec des agents moins qualifiés, pour les procédures prioritaires.

1. Le taux d'annulation des décisions : un indicateur imparfait, mais intéressant, pour évaluer la qualité de la décision

Le meilleur juge du travail de l'OFPRA est bien évidemment la commission de recours des réfugiés. Lorsque celle-ci annule une décision négative de l'OFPRA, et octroie le statut de réfugié au demandeur, elle ne critique évidemment pas la qualité de la décision de l'officier de protection. Elle montre toutefois qu'elle ne partage pas l'analyse de l'OFPRA, ou juge du moins que celle-ci est insuffisamment étayée, le doute devant profiter au demandeur.

Ce dernier point suffit pour souligner l'exigence de qualité imposée au travail de l'OFPRA : une décision négative insuffisamment étayée conduit, du fait de la présence de plus en plus importante d'un avocat devant la juridiction, à une annulation.

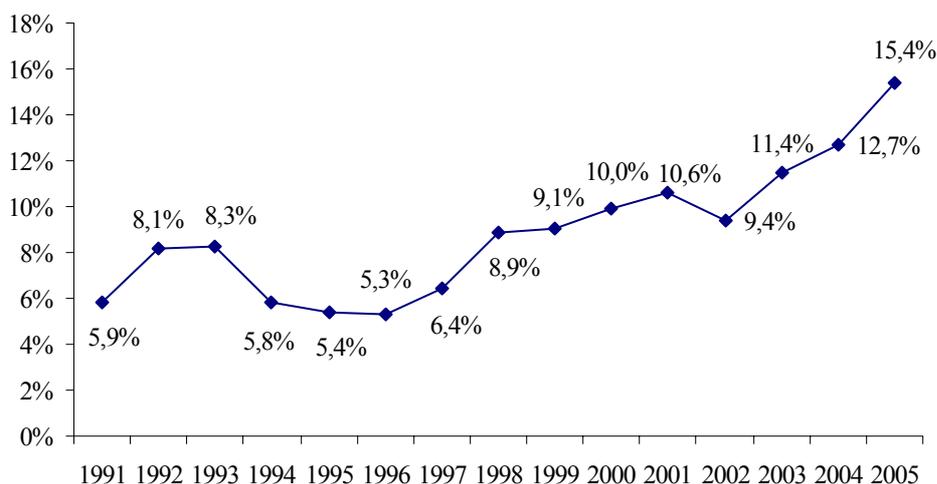
La montée des annulations des décisions de l'OFPRA par la commission de recours des réfugiés serait due à la présence croissante des avocats dans la procédure, ce qui n'est pas sans susciter des interrogations de votre rapporteur spécial : il constate que la présence ou l'absence d'un avocat peut avoir un impact très important sur le sens de la décision de la juridiction.

Le taux d'annulation a été de 15,5 % en 2005, contre 12,68 % en 2004 et 11,44 % en 2003. Sur longue période, il croît fortement (alors que dans le même temps, le taux d'accord par l'OFPRA a eu tendance à baisser) en raison de la montée en puissance des « affaires plaidées ». En l'état donc, et tant que le « taux d'affaires plaidées » n'est pas encore arrivé à maturité, dans l'attente de l'application de la directive européenne du 1^{er} décembre 2005, **il ne paraît pas possible, pour le Parlement, de retenir le taux d'annulation de la CRR comme indicateur de la qualité du travail de l'OFPRA.** Lorsque

le taux « d'affaires plaidées » sera stabilisé, il sera en revanche possible de suivre de manière plus opportune le taux d'annulation de la CRR.

Evolution du taux d'annulation des décisions de l'OFPRA par la CRR

(en %)



Source : OFPRA et commission de recours des réfugiés

En attendant, il est précieux de suivre, à l'OFPRA, les décisions d'annulations. La jurisprudence de la CRR s'impose évidemment à l'OFPRA. Des études de jurisprudence sont ainsi réalisées par la division des études juridiques de l'OFPRA et mises à la disposition des officiers de protection. Elles concernent des points de jurisprudence qui ont une portée générale : cela participe à l'harmonisation des décisions prises par les agents.

Dans la mesure où le taux d'annulation varie selon les pays, et que, pour ces pays, les analyses de la CRR et de l'OFPRA divergent sur la nature des risques encourus par les demandeurs d'asile, **les divisions géographiques doivent suivre également les décisions de l'OFPRA**. Or il semble que les officiers de protection ne soient pas parfaitement informés des suites données aux recours sur leurs décisions. Un suivi précis des annulations que les officiers de protection enregistrent sur leurs dossiers, sans que cela doive avoir naturellement d'incidence sur leur « notation », est nécessaire, afin que ceux-ci puissent réfléchir, parfois, à une meilleure argumentation de leur décision, ou à une prise en compte d'arguments juridiques ou de faits dont la portée a pu légitimement leur échapper.

Proposition n° 9 : mieux suivre, au niveau des divisions géographiques, et pour chaque officier de protection, les décisions d'annulations sur « leurs » dossiers.

Nature des décisions rendues par la CRR pour les principales nationalités

Pays	Rejets + désistements	Annulations + non-lieux	Total décisions	Taux d'annulation
Turquie	4419	789	6576	12,00 %
Chine	4764	33	6416	0,51 %
R.D. du Congo	4765	826	6065	13,62 %
Sri-Lanka	2512	899	3611	24,90 %
Haïti	1613	209	2545	8,21 %
Congo	1708	404	2434	16,60 %
Moldavie	1165	85	2296	3,70 %
Géorgie	1520	558	2296	24,30 %
Mauritanie	1535	375	2219	16,90 %
Algérie	1625	214	2210	9,68 %
Russie	1015	736	1881	39,13 %
Nigéria	1170	130	1756	7,40 %
Angola	1213	317	1667	19,02 %
Arménie	932	536	1596	33,58 %
Serbie et montenegro	759	497	1538	32,31 %
Bangladesh	921	342	1386	24,68 %
Guinée	903	228	1291	17,66 %
Inde	826	34	1053	3,23 %
Pakistan	715	46	987	4,66 %
Mali	614	16	933	1,71 %
Ukraine	473	76	737	10,31 %
Azerbaïdjan	323	359	731	49,11 %
Mongolie	490	86	673	12,78 %
Yougoslavie	454	45	590	7,63 %
Bosniaque	398	80	581	13,77 %
Albanie	272	207	526	39,35 %
Sierra Leone	285	23	391	5,88 %
Centrafrique	213	41	298	13,76 %
Malgache	222	37	290	12,76 %
Tchad	164	97	290	33,45 %
Macedoine	199	50	284	17,61 %
Total général	38 187	8 375	56 147	14,92 %

Source : commission de recours des réfugiés

2. L'amélioration indéniable de la qualité liée à la convocation quasi systématique en entretien

L'article 1^{er} de la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile pose le principe d'une audition systématique¹ du demandeur d'asile. Cette disposition a été introduite à l'initiative de la commission des lois du Sénat.

Ce principe est essentiel car il permet au demandeur d'asile de mieux faire valoir ses arguments, directement dans sa langue. En retour, il permet à l'agent de l'OFPRA d'affiner son analyse en posant des questions.

Grâce à l'aiguillon législatif, l'OFPRA a réalisés d'importants progrès pour convoquer les demandeurs d'asile. Le taux de convocation des demandeurs d'asile est passé de 40 % en 2000, à 68 % en 2003, et 83 % en 2005. Ce pourcentage constitue un indicateur précieux, du point de vue du Parlement, pour évaluer la qualité de la décision en matière d'asile.

Proposition n° 10 : introduire dans le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat » un indicateur relatif au taux de convocation des demandeurs d'asile par l'OFPRA.

Le taux effectif d'entretien, qui correspond aux demandeurs s'étant réellement présentés en entretien², est passé de 31 % en 2000, à 49 % en 2003, et à 61 % en 2005.

Votre rapporteur spécial a assisté à plusieurs entretiens avec des demandeurs d'asile : ceux-ci lui ont paru être menés de manière extrêmement professionnelle. Les officiers de protection disposent ainsi d'une **grille d'entretien extrêmement précise** dont votre rapporteur spécial a obtenu copie. L'entretien est retranscrit dans une « liasse d'instruction » dont la lecture seule doit permettre à toute personne qui n'a pas assisté à l'entretien et qui n'est pas nécessairement un spécialiste du pays dont provient le demandeur de comprendre les raisons, et les bases sur lesquelles l'officier de protection est parvenu aux conclusions qui fondent sa proposition de décision. Elle est la trace tangible de la manière dont le dossier a été traité à l'OFPRA.

¹ Quatre exceptions sont cependant prévues : l'office s'apprête à prendre une décision positive à partir des éléments en sa possession, le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays qui ne relève pas du droit d'asile, les éléments fournis à l'appui de la demande sont manifestement infondés, des raisons médicales interdisent de procéder à l'entretien.

² Certaines nationalités, comme la « demande chinoise », sont réputées se présenter très rarement en entretien...

L'entretien est ainsi décisif dans l'examen de la demande d'asile. Il dure autant de temps que nécessaire et, en moyenne, une heure. L'officier de protection est soumis à une obligation de confidentialité en ce qui concerne les données recueillies durant l'entretien.

Les officiers de protection ont, de manière collective, travaillé à un guide de l'entretien qui en définit la méthode, les objectifs et le déroulement. Ce document est essentiel pour parfaire la pratique professionnelle des officiers de protection.

Pour les nouveaux agents, l'OFPPRA indique mettre en place un tutorat d'un mois et demi, qui intervient après une formation de 1 à 2 mois de théorie et de pratique. Le tutorat est de nature à mettre le nouvel officier de protection en situation de conduire des entretiens de manière équilibrée, approfondie et rigoureuse. Il n'est pas certain que tous les officiers de protection aient bénéficié d'un tel tutorat dans le passé, spécialement en ce qui concerne le déroulement des entretiens.

Proposition n° 11 : généraliser le tutorat, spécialement en ce qui concerne la conduite des entretiens.

B. L'ENJEU : CONFRONTER UN RÉCIT À LA RÉALITÉ DES FAITS

Afin de préparer son entretien, et pour vérifier ensuite la pertinence des propos tenus par le demandeur d'asile, l'officier de protection a besoin d'être assisté par une documentation adaptée. S'agissant de l'information produite en interne, à l'OFPPRA, des progrès significatifs ont été accomplis.

1. Un effort de documentation et d'information en cours de rattrapage

Le service de documentation est traditionnellement le « parent pauvre » des services de l'OFPPRA. **A titre de comparaison, il compte aujourd'hui 14 agents, contre 44 pour l'office belge équivalent.** Sur un plan quantitatif, ce chiffre est préoccupant. Pourtant, les moyens ont récemment été renforcés. A l'automne 2004, le service est passé de 4 à 8 agents de catégorie A.

L'information générale produite est conséquente. Contrairement à certaines indications fournies à votre rapporteur spécial, qui laissaient supposer que les « fiches pays », à la disposition de chaque officier de protection, étaient très minces, il convient de souligner que **les « fiches pays » sont très substantielles.** Le dossier pays du « Congo-Brazzaville » contient

plusieurs centaines de pages, provenant de sources diverses, la « fiche pays » elle-même, réalisée par le Haut commissariat de l'ONU aux réfugiés « faisant » 54 pages. Au-delà de ces dossiers généraux, le service de la documentation produit des notes de qualité portant, par exemple, sur « *l'Etat wa de Birmanie* », sur le mouvement « *Al Ittihad al islami et ses héritiers* » en Somalie ou, sur « *la situation des chrétiens et de l'église Nei di hui, en particulier dans le Zhejiang* » pour la Chine.

Cette information générale ne suffit pas : l'officier de protection n'étudie pas un pays, ou une région, mais un cas individuel. Dès lors, le service de la documentation répond à des demandes de recherche, sollicitées par les divisions géographiques. Celles-ci sont en forte progression : 601 en 2005 contre 392 en 2004. Il s'agit par exemple de donner une liste des membres fondateurs d'un parti politique ou de retracer le parcours personnel d'un opposant politique.

Afin de faciliter des recherches complémentaires, directes, des agents, l'OFPRA a, **avec retard**, facilité l'accès de ses agents à internet. Le nombre de postes internet à disposition des officiers de protection a doublé. Tous les officiers de protection ont accès, sur leur poste de travail, aux sites ouverts par l'intranet du ministère des affaires étrangères « diplomnet ».

Au-delà de ces informations, **un lien avec le terrain, qui devrait être organisé par les postes diplomatiques à l'étranger, s'avèrerait dans bien des cas précieux**. Ce lien est aujourd'hui trop rare.

2. La tutelle du Quai d'Orsay est-elle utile au travail des agents de l'OFPRA ?

Le Quai d'Orsay exerce la tutelle sur l'OFPRA. Il est présent au conseil d'administration de l'établissement. On pourrait considérer que ce lien organique est lié à des considérations pratiques, qui feraient des ambassades la tête de pont de l'OFPRA à l'étranger, là d'où viennent les demandeurs d'asile. Un flux de télégrammes diplomatiques réguliers devrait alimenter les officiers de protection.

Ce qui paraîtrait aller de soi ne correspond pas à la réalité. A titre symbolique, il faut relever que le nouveau secrétaire général du Quai d'Orsay, M. Philippe Faure, se rendra prochainement à l'OFPRA, ce qu'aucun de ces prédécesseurs n'avait fait depuis cinquante ans. Cela peut témoigner d'un relatif désintérêt du Quai d'Orsay pour un organisme qui n'entre pas dans les « missions nobles » de la diplomatie française. Pourtant, ne s'agit-il pas d'assurer la protection introduite par la Convention de Genève ?

Proposition n° 12 : rendre l'OFPRA destinataire des télégrammes diplomatiques relatifs à l'actualité politique, à la sécurité et aux droits de l'homme dans les pays d'origine des demandeurs d'asile

Proposition n° 13 : au moment du « briefing » des nouveaux ambassadeurs et consuls généraux, pour les pays dans le « champ » du droit d'asile, les inciter à prendre contact avec l'OFPRA.

A la connaissance de votre rapporteur spécial, le Quai d'Orsay n'a pas signé avec l'OFPRA un « contrat d'objectifs et de moyens » comme il est naturel de le faire avec un opérateur de l'Etat, au sens de la LOLF.

Proposition n° 14 : négocier un contrat d'objectifs et de moyens avec l'OFPRA, opérateur de la mission « action extérieure » de l'Etat.

Les réponses aux demandes d'informations précises de l'OFPRA ne sont pas assurées, et les délais de sont variables. La réponse dépend de la bonne volonté du poste interrogé. Les obligations de confidentialité, majeures en matière d'asile, ne sont pas toujours respectées : une demande de renseignement à Ankara aurait ainsi été instruite par le service de coopération technique internationale de police (SCTIP) qui, de bonne foi, a transmis la demande à ses collègues turcs...

Proposition n° 15 : élaborer une circulaire « cadre » rappelant aux postes à l'étranger les conditions dans lesquelles ils peuvent être sollicités pour recueillir des renseignements pour le compte de l'OFPRA, les contraintes de délai et les obligations de confidentialité qui leur sont imposables.

L'OFPRA a commencé, de sa propre initiative, à organiser des missions de terrain pour ses agents. Des missions se sont ainsi, par exemple, rendues en Bosnie et au Bangladesh en 2005. Des missions sont prévues en 2006 en Arménie et en Azerbaïdjan. Ces missions doivent pouvoir être développées.

Proposition n° 16 : organiser plus régulièrement des missions de terrain.

Enfin, certains de nos ambassadeurs (Haïti, Turquie, Géorgie, Bangladesh) se sont prêtés de bonne grâce à des entretiens avec les officiers de protection. Cette démarche doit être organisée de manière systématique.

Proposition n° 17 : lors de leur passage à Paris pour la conférence des ambassadeurs, organiser des réunions de travail à l'OFPPRA pour un ou deux ambassadeurs chaque année.

De façon à faciliter les flux d'information entre l'OFPPRA et les cinq principaux pays d'origine de la demande d'asile, de vérifier les informations et la véracité des documents présentés, le détachement de cinq officiers de protection de liaison paraît souhaitable.

Proposition n° 18 : détacher cinq officiers de protection de liaison dans les pays les plus sensibles en termes d'asile.

A quoi sert la tutelle du Quai d'Orsay sur l'OFPPRA si l'établissement ne peut bénéficier de l'information de terrain que peuvent collecter nos ambassades ?

CONCLUSION : IMPÉRATIF DE PERFORMANCE ADMINISTRATIVE ET EXIGENCE DU DROIT D'ASILE

Au cours de son contrôle sur pièces et sur place, en application de l'article 57 de la LOLF, votre rapporteur spécial s'est posé trois questions principales.

Elles sont issues d'une **exigence nouvelle de performance, au sens des nouvelles règles organiques posées en matière de gestion publique, reposant sur deux préoccupations : rapidité du traitement de la demande d'asile et qualité de la décision rendue, dès la première instance.**

1) Les objectifs de délai moyen de traitement des dossiers présentés au Parlement pour 2006, 60 jours calendaires pour l'OFPRA et 90 jours pour la CRR, seront-ils tenus ?

2) Peut-on mieux améliorer encore l'équilibre entre quantité et qualité ?

3) La tutelle du Quai d'Orsay est-elle utile au travail des agents de l'OFPRA ?

Votre rapporteur spécial souhaite voir **conforter l'impératif de productivité demandé aux agents de l'OFPRA et de la CRR.** Il s'interroge néanmoins sur le réalisme des objectifs de délai posés par le Quai d'Orsay dans son projet annuel de performances, au moins pour 2006.

Il croit possible d'améliorer encore l'équilibre entre quantité et qualité.

Il appelle enfin à une **tutelle utile** du Quai d'Orsay sur l'OFPRA. Cette tutelle est légitime, dès lors que le ministère des affaires étrangères anime son réseau à l'étranger, de façon à répondre aux besoins d'informations et de recherches d'un établissement dont les objectifs font si bien écho aux valeurs de la République française.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 juin 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une **communication de M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, sur le **contrôle relatif à l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)**.

M. Jean Arthuis, président, a souligné l'importance d'un travail relatif à l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) dans un contexte de maîtrise des flux migratoires, au moment même où le Sénat examinait le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a indiqué qu'il avait mené un contrôle sur pièces et sur place de l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) les 5 et 6 avril 2006, rappelant que la loi du 10 décembre 2003 avait fait de l'OFPRA le guichet unique en matière de traitement des demandes d'asile et que, face une demande d'asile multipliée par deux et demi entre 1997 et 2003, des objectifs de réduction des délais avaient été affichés. Il a souligné que l'OFPRA, et sa juridiction, la commission de recours des réfugiés, la plus importante juridiction de France, avec ses 140 formations de jugement, avaient bénéficié d'importants moyens complémentaires (+ 56 %) depuis 2002.

Il a montré que le raccourcissement de la durée de traitement des dossiers correspondait à une double exigence : éviter, d'une part, que l'encombrement du service public de l'asile, et sa lenteur, ne soient utilisés par des personnes à des fins n'ayant rien à voir avec un besoin de protection, et faire en sorte, d'autre part, que les personnes ayant réellement besoin de protection de la part de la France puissent bénéficier rapidement de leur statut de réfugié. Il a fait remarquer que les demandeurs d'asile n'avaient pas le droit de travailler durant la période d'examen de leur demande. Il a fait également observer que l'OFPRA était le guichet d'état civil pour les personnes s'étant vus attribuer la qualité de réfugié, et que, dans l'attente de la décision de l'OFPRA, les futurs réfugiés étaient privés des moyens juridiques et administratifs nécessaires à l'accomplissement des divers actes de leur vie quotidienne en France. Il a donc considéré qu'en « embouteillant » le guichet de l'OFPRA, les demandes « infondées » empêchaient les personnes persécutées dans leur pays d'origine de faire valoir leur droit légitime.

Il a rappelé qu'il s'était réjoui, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, que le projet annuel de performances relatif à la mission « Action extérieure de l'Etat » propose des indicateurs pour l'OFPRA, liés au délai moyen de traitement des dossiers. Il a précisé que ces indicateurs fixaient des objectifs ambitieux de 60 jours calendaires pour l'office et de 90 jours pour la commission de recours des réfugiés, dès 2006, à comparer avec la situation de 2003, où les délais moyens étaient respectivement, pour l'OFPRA et pour la commission, de 258 et 261 jours calendaires.

Il a souligné avoir voulu effectuer un contrôle de la performance de l'établissement, incluant les objectifs de délai de traitement des demandes d'asile, qui constituaient un impératif incontournable du point de vue du Parlement. Il a indiqué qu'il avait également été interpellé par une tribune d'un ancien officier de protection, parue dans la presse, intitulée « Je ne veux plus trier les réfugiés », mettant en cause la qualité du traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et accusant celui-ci de « faire du chiffre ». Constatant que, implicitement, c'était la politique de raccourcissement des délais d'examen des dossiers qui était visée, alors que celle-ci avait été formalisée par des « indicateurs de performance », conformément à la LOLF, dans le projet annuel de performances 2006, il a jugé qu'il était souhaitable de confronter ces indicateurs de performance chiffrés avec la réalité du travail des agents amenés à examiner la situation des demandeurs d'asile.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a donc indiqué avoir mené, en application de l'article 57 de la LOLF, un contrôle relatif à la qualité des décisions prises à l'OFPRA, par ses agents, la qualité de la décision étant l'autre volet de la performance demandée à l'OFPRA, répondant aux exigences posées par le droit d'asile.

Il a fait remarquer que, dans le processus de prise de décision, le doute était rarement absent, la part de subjectivité jamais totalement évacuée, la décision se fondant sur « l'intime conviction ». Il a néanmoins jugé que l'arbitraire n'existait pas à l'OFPRA, mais que les erreurs étaient toujours possibles. Il a précisé que l'officier de protection devait s'interroger, d'une part, pour savoir si les faits étaient établis et, d'autre part, si les faits invoqués relevaient de la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire. Il a expliqué que l'établissement des faits posait de réelles difficultés. Il a donc considéré que l'OPFRA devait se donner comme objectif de réduire le risque d'erreur dans les analyses des officiers de protection, en diminuant encore la part de doute et de subjectivité, rappelant que les erreurs avaient un coût, et pour le demandeur légitime d'asile, et pour les finances publiques. Il a fait valoir que, s'il était reconnu en définitive un vrai besoin de protection de la part du demandeur, mieux valait que la vérité s'établisse le plus tôt possible dans la procédure, afin d'éviter les surcoûts liés aux délais et à l'aide juridictionnelle. A l'inverse, il a montré, si la demande d'asile correspondait à une manœuvre dilatoire de la part d'un migrant, qu'il fallait étayer au mieux la décision de rejet, face à un recours qui ne pouvait manquer de se produire, dans l'état actuel de notre droit.

Il a ainsi indiqué que les annulations de la commission de recours des réfugiés constituaient la sanction ultime du travail des agents. Evoquant les questions posées par les agents : « Comment démêler le vrai du faux dans les événements évoqués par le demandeur ? Connaitrais-je jamais la réalité d'un pays où je ne suis jamais allé ? Ai-je tous les éléments pour prendre la décision ? », il a souhaité avant tout rendre justice au travail des agents de l'OFPRA et à leur professionnalisme que certaines associations, au détour d'allégations abusives comme en témoignait l'expression souvent utilisée de

« faux déboutés du droit d'asile », mettaient très injustement en cause. Il a noté que la France avait une application généreuse de l'asile, 13.000 décisions positives d'asile ayant été rendues en 2005, soit un taux d'accord global de 26,9 %.

Il a observé que la pertinence et la quantité des éléments concourant à la prise de décision progressaient à l'OFPRA, soulignant néanmoins qu'il fallait encore et toujours améliorer la qualité de la décision.

Il a ensuite souhaité évoqué trois questions.

Il s'est tout d'abord interrogé pour savoir si les objectifs de délai moyen de traitement des dossiers présentés au Parlement pour 2006, - 60 jours calendaires pour l'OFPRA et 90 jours pour la CRR - seraient tenus, constatant ici l'existence de grandes difficultés. S'agissant de l'OFPRA, il a indiqué que le délai moyen était aujourd'hui de l'ordre de 100 jours et qu'il avait été divisé par deux et demi depuis 2003. A effectifs légèrement décroissants, sans perspective d'augmentation de la productivité des agents, qui semblaient atteindre un plafond en termes de nombre de dossiers traités par jour, il lui a semblé que rien ne pouvait conduire à une réduction du délai d'examen des dossiers, sinon la tendance à la baisse de la demande d'asile. Il a souligné que les seules pistes encore possibles pour améliorer la productivité consisteraient à généraliser la frappe du compte rendu d'entretien par les officiers de protection eux-mêmes, en temps réel, ce qui supposerait quelques efforts de formation et d'équipement.

Il a jugé que la situation était encore moins favorable pour la commission de recours des réfugiés, notant que, sans incident interrompant la procédure, la juridiction mettait 19 semaines à examiner les recours, soit 4 mois $\frac{3}{4}$. Il a montré que le délai réel, incluant pourtant des procédures de décision plus rapides prises par ordonnance (17 % des décisions), était de huit mois aujourd'hui. Il a fait valoir que certains efforts de productivité pouvaient être consentis, permettant de gagner trois semaines, mais qu'avec un délai moyen ramené à sept mois $\frac{1}{4}$, la commission resterait durablement éloignée de l'objectif de 90 jours, fixé par le projet annuel de performances 2006.

Il a fait remarquer, par ailleurs, que les indicateurs de délai moyen n'étaient pas pertinents pour évaluer la rapidité du travail de l'OFPRA et de la CRR car, par définition, ces deux instances ne maîtrisaient pas l'évolution de la demande d'asile, très volatile et imprévisible. Il a dès lors préconisé un changement des indicateurs présentés au Parlement, mesurant plutôt, pour l'OFPRA, le nombre moyen de dossiers traités par agent et par jour.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, s'est demandé ensuite s'il était possible de mieux équilibrer quantité et qualité, appelant au préalable à conforter l'impératif de productivité de l'OFPRA, caractérisé en interne par un objectif d'examen de 2,2 dossiers par jour et par agent. Il a souligné qu'aucun de ses interlocuteurs n'avait remis en cause l'objectif de traitement rapide des dossiers par l'OFPRA, mais il n'a pas voulu cacher le malaise des agents face à cet objectif chiffré. Il a souhaité que soit ouverte la possibilité,

au sein de l'établissement, de moduler l'objectif chiffré selon la nature du dossier, et selon les divisions « géographiques », et d'améliorer encore la pondération des dossiers attribués aux agents de protection par leur chef de section, selon leur degré de difficulté. Il a fait observer que d'autres éléments étaient à prendre en compte pour apprécier le travail des divisions géographiques et que les annulations de la commission de recours des réfugiés devaient pouvoir faire l'objet, non seulement d'analyses doctrinales de la part de la division des études juridiques de l'OFPRA, mais aussi d'une meilleure prise en compte par les agents, pour améliorer encore leur travail. Il a appelé à la rédaction d'une « charte de déontologie » de l'officier de protection, ou d'une « charte de qualité », permettant de signifier, s'il en était besoin, aux agents de l'OFPRA que leurs objectifs étaient autant qualitatifs que quantitatifs.

Enfin, il s'est interrogé pour savoir si la tutelle du Quai d'Orsay était utile au travail des agents de l'OFPRA, jugeant que la qualité de la décision de l'OFPRA dépendait de l'information dont disposait l'officier de protection pour confronter le récit fait par le demandeur d'asile à la situation d'un pays, ou d'une région, donné. Il a souligné que l'on aurait donc pu penser que le Quai d'Orsay, exerçant la tutelle sur l'OFPRA, faisait bénéficier cet établissement des informations de terrain dont disposaient les postes à l'étranger. Mais, en réalité, les liens entre l'OFPRA et les ambassades à l'étranger étaient extrêmement rares, et l'envoi de télégrammes diplomatiques en provenance des postes très peu fréquent. Il a montré que les réponses aux demandes de renseignement de l'OFPRA n'étaient pas systématiques, les délais variables, et les contraintes de confidentialité parfois non respectées, indiquant qu'une demande de renseignement à Ankara avait ainsi été instruite par le service de coopération technique internationale de police (SCTIP) de l'ambassade qui, de bonne foi, avait transmis la demande à ses collègues turcs...

Un débat s'est ensuite engagé.

Après avoir remercié le rapporteur spécial pour la grande qualité de sa présentation, **M. Jean Arthuis, président**, a souligné que la France était très attractive pour les demandes d'asile, jugeant qu'elle était, dans la maîtrise de cette demande, le « maillon faible » en Europe. Il a souhaité que les financements publics aux associations de défense des demandeurs d'asile fassent l'objet d'un inventaire par la commission des finances. Il s'est interrogé pour savoir comment on pouvait justifier l'importance de la demande d'asile d'origine turque alors que ce pays était candidat à l'entrée dans l'Union européenne.

En réponse à **M. François Trucy** qui a fait part de son grand intérêt pour la présentation qui venait d'être faite, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué que la France comptait aujourd'hui 120.000 réfugiés et qu'elle était le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile, loin devant l'Allemagne et le Royaume-Uni, avec 59.000 demandes en 2005, contre respectivement 43.000 et 30.500. Il a précisé que 10 pays

représentaient 60 % de la demande d'asile en 2005, et que les premiers pays de la demande d'asile étaient dans l'ordre : Haïti, la Turquie, la Chine, la Serbie Monténégro et la République démocratique du Congo. Il a fait remarquer que le taux d'accord de l'OFPRA selon les nationalités variait fortement, de 47 % pour le Rwanda à 0,6 % pour la Moldavie et 1,1 % pour la Chine.

En réponse à **M. Yves Fréville**, il a indiqué que les personnes ayant obtenu le statut de réfugié faisaient l'objet d'une protection de la part de la France, et qu'ils pouvaient, à ce titre, voyager dans l'espace Schengen, sans que cela implique évidemment un « droit au travail » dans les autres pays européens.

Répondant à une question de **M. Maurice Blin** qui l'interrogeait sur la situation au sein des autres pays européens, il a souligné que l'office allemand, équivalent à l'OFPRA, employait le double d'effectifs, pour une demande inférieure d'environ 30 %. Il a fait valoir qu'au sein de l'office belge, le service de documentation comptait 3 fois plus d'agents qu'en France. S'agissant de la coopération européenne, il a précisé que la convention de Dublin prévoyait que le demandeur d'asile ne puisse déposer sa demande dans d'autres pays européens dès lors qu'elle avait déjà été examinée par un autre pays, mais que la coordination entre Etats restait imparfaite.

A la suite d'une intervention de **M. Jean Arthuis, président**, relative à l'encombrement des centres de rétention administrative, il a fait observer que les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ne comptaient que 17.000 places. S'agissant des recours quasi systématiques devant la commission de recours des réfugiés en cas de décision défavorable de l'OPFRA, il a souligné l'importance croissante des avocats dans la procédure. Il a indiqué qu'une directive européenne du 1^{er} décembre 2005 prévoyait une généralisation de l'aide juridictionnelle devant la commission de recours des réfugiés au plus tard le 1^{er} décembre 2008, un amendement au projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, de la commission des lois du Sénat, proposant d'avancer l'entrée en vigueur de cette disposition.

La commission a ensuite, à l'unanimité, **donné acte à M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, de sa **communication et décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information**.

ANNEXE : SYNTHÈSE DE L'ACTIVITÉ DE L'OFPRA 2004/2005

	Déc. 2005	Déc. 2004	Evolution déc 05/déc 04 (%)	Cumul 2005 12 mois	Cumul 2004 12 mois	Évolution 2005/2004 (%)
Premières demandes	2 981	4 556	- 34,6 %	42 541	50 547	- 15,8 %
dont mineurs isolés	52	91	- 42,9 %	735	1 221	- 39,8 %
mineurs accompagnants	559	805	- 30,6 %	7 056	7 998	- 11,8 %
Total premières demandes	3 540	5 361	- 34,0 %	49 597	58 545	- 15,3 %
réexamens	777	679	+ 14,4 %	9 441	7 069	+ 33,6 %
TOTAL DEMANDES	4 317	6 040	- 28,5 %	59 038	65 614	- 10,0 %
moyenne mensuelle				4 920	5 468	
dont procédures prioritaires	1 004	849	+ 18,3 %	11 991	9 205	+ 30,3 %
sur premières demandes	386	415	- 7,0 %	5 269	4 746	+ 11 %
sur réexamens	618	434	+ 42,4 %	6 722	4 459	+ 50,8 %

INSTRUCTION DE LA DEMANDE

convocations lancées	2 488	3 609	- 31 %	42 331	49 387	- 14,3 %
taux convocations / décisions %	69 %	68 %		83 %	73 %	
entretiens réalisés	1 932	2 574	- 24,9 %	31 118	34 680	- 10,3 %
taux entretiens sur décisions %	54 %	48 %		61 %	51 %	
taux de présentation aux entretiens %	78 %	71 %		74 %	70 %	

DECISIONS DE L'OFPRA

accords	305	540		4 181	6 358	
rejets	3 298	4 799		47 079	61 760	
radiations	11	12		119	331	
Total décisions Ofpra hors mineurs accompagnés	3 614	5 351	- 32,5 %	51 379	68 449	
Total décisions Ofpra sur mineurs accompagnants	956	899		13 197	10 720	
TOTAL DECISIONS OFPRA	4 570	6 250	- 26,9 %	64 576	79 169	- 18,4 %
moyenne mensuelle				5 381	6 597	
accords suite à annulation C.R.R.	436	540		9 159	4 934	
TOTAL ACCORDS	741	1 080		13 340	11 292	
TAUX D'ACCORD (hors mineurs accompagnants)						
taux accord Ofpra %	8,5 %	10,1 %		8,2 %	9,3 %	
taux global admission (y compris après annulations CRR) %	20,6 %	20,2 %		26,0 %	16,6 %	

Dossiers en instance (en fin de période)				11 755	11 630	+ 1 %
dont dossiers de plus de 2 mois				7 069	5 625	+ 25,7 %

LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Réfugiés reçus	3 305	3 042	+ 9 %	42 073	40 414	+ 4,1 %
Total documents établis *	28 717			327 172	264 275	

* Le mode de comptabilité des documents a été modifié au cours de l'année 2004 : la série mensuelle étant incomplète, les données ne sont pas comparables.

LA DEMANDE D'ASILE À LA FRONTIÈRE

Avis rendus	188	214	- 12,1 %	2 278	2 513	- 9,4 %
dont sur mineurs isolés	9	19	- 52,6 %	167	231	- 27,7 %
Taux avis positifs %	30,9 %	10,7 %		22,3 %	7,8 %	
dont sur mineurs isolés %	22,2 %	0,0 %		12,6 %	3,5 %	

Source : OFPRA