

L'application du cadre méthodologique pour l'évaluation, la sélection et l'échantillonnage des archives publiques à la Cour nationale du droit d'asile

Historique et contexte (diapo 2))

L'asile est la mesure de protection accordée par l'État à un étranger menacé de persécution dans son pays.

En 1952, la France, signataire de la Convention de Genève a promulgué la première loi relative au droit d'asile et créé l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ainsi que la Commission des recours des réfugiés (CRR), devenue en 2007 la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Missions (diapo 2 et 3)

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est l'autorité compétente pour accorder le bénéfice du statut de réfugié et prendre les décisions qui s'y rapportent (retrait, réexamen).

La Cour nationale du droit d'asile est une juridiction administrative spécialisée. Elle est la seule juridiction française compétente pour examiner les recours formés contre les décisions de l'OFPRA en matière de demande d'asile que le requérant soit domicilié en région parisienne, en province ou en outre-mer.

Les décisions de la CNDA peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État auquel la CNDA est rattachée depuis 2009.

Outre sa fonction juridictionnelle, la CNDA a une compétence consultative et formule un avis quant au maintien ou à l'annulation de mesures d'assignation, d'expulsion ou de refoulement qui lui sont adressées par les réfugiés statutaires visés par l'une des mesures.

Organisation interne (diapo 4)

Le président de la Cour est un membre du Conseil d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État.

L'activité juridictionnelle s'organise :

- en 4 formations collégiales de jugement, les sections composées de chambres
- un greffe
- un service central d'enrôlement
- un service des ordonnances
- un bureau de l'aide juridictionnelle
- un centre de recherche et de documentation d'information juridique
- un service de l'accueil des parties et des avocats
- un service de l'interprétariat
- de services de soutien

Augmentation exponentielle du nombre de recours et de demandes d'aide juridique (diapo 5)

Reflète de l'évolution des conflits mondiaux et de la géopolitique, le nombre de recours traités par la Cour ne cesse de croître depuis le début des années 2000 :

- En 2016, le nombre de demandes d'asile dans les 28 pays de l'Union européenne (1,3 millions) a presque doublé par rapport au chiffre enregistré lors du précédent pic relatif de 1992 (672 000 demandes).
- Entre 2007 et 2017, le nombre de demandes d'aide juridique et de recours enregistré par la CNDA a plus que doublé.

- En 2017, la CNDA a enregistré plus de 50 000 recours

Les archives conservés à la CNDA en 2017 (diapo 6)

L'ensemble des archives courantes et intermédiaires de la CNDA sont conservés dans ses locaux rue Cuvisier à Montreuil en Seine-Saint-Denis.

Le service des archives de la CNDA, rattaché au service du greffe et de l'organisation des procédures compte 2 agents, Inacio Coelho-Simoes et Sophie Héléard, chargés de la collecte, du traitement, de la conservation et de la communication en interne : notamment

- des dossiers de procédure
- des minutes des décisions de la Cour
- des dossiers individuels du bureau de l'aide juridictionnelle
- des minutes de décisions de l'aide juridictionnelle

L'ensemble représente environ 2,5 kml conservés dans cinq magasins.

Un tableau de gestion des archives de la CNDA : une révision nécessaire (diapo 7)

Le contrôle scientifique et technique des archives de la CNDA est assuré par le bureau des missions et de la coordination interministérielle (BMCI) du Service interministériel des Archives de France (SIAF).

Le tableau de gestion des archives de la CNDA a été validé en mars 2012, par le Conseil d'État, la CNDA et le SIAF.

En 2017, la CNDA a souhaité procéder à la révision des documents produits dans le cadre de ses activités juridictionnelles avec pour objectifs la prise en compte des évolutions technologiques ainsi que des changements réglementaires et de procédure intervenus depuis 2012 : c'est-à-dire la dématérialisation des procédures et des pièces, la réforme du CESEDA et la modification du code du patrimoine tout en prenant en compte l'augmentation croissante du nombre des entrées et donc des dossiers et minutiers à archiver.

Les enjeux

Méthodologie adoptée pour la révision du tableau de gestion

La révision du tableau de gestion a donné lieu à la mise en place d'un groupe de travail réunissant des représentants de la CNDA, du SIAF et du Conseil d'État chargés d'examiner les changements proposés et de définir les durées d'utilité administrative et sorts finaux devant être proposés à la validation de la présidente de la CNDA et au directeur du Service interministériel des Archives de France

Trois axes de travail ont été définis :

- Le réexamen des durées d'utilité administrative et sorts finaux de documents et dossiers ayant perdu en intérêt informationnel, historique, scientifique ou généalogique.
- Le réexamen des critères de sélection et d'échantillonnage des séries documentaires de masse
- Compléter le tableau de gestion en y intégrant notamment les documents et données électroniques.

Afin de mener cette révision du tableau de gestion des archives de la CNDA, il a été décidé de s'appuyer sur le [cadre méthodologique pour l'évaluation, la sélection et l'échantillonnage des archives publiques](#) publié en 2014 par la Délégation interministérielle aux Archives de France (DIAF).

1^{ère} étape : l'évaluation

Le cadre méthodologique prévoit 2 approches « macro-archivistiques » possibles pour l'évaluation de la production documentaire : par fonction ou par producteur.

Depuis 1952, la Commission de recours des réfugiés et son successeur la CNDA et le Conseil d'État en cassation ont été les seules juridictions à traiter les recours des demandeurs d'asile : l'approche producteur a donc été retenue.

Elle consiste dans un premier temps à l'étude en détail du producteur afin de mieux comprendre son environnement institutionnel, son importance, puis à l'analyse de ses missions et enfin à l'analyse des documents qu'il produit.

Elle a nécessité le recueil d'information sur le fonctionnement de la Cour : assister aux audiences, visites des magasins d'archives, prise de connaissance de la constitution des dossiers et rencontres des différents représentants des métiers intervenant dans la chaîne de production documentaire des archives juridictionnelles de la CNDA.

A la grille d'évaluation modèle du producteur proposée par le cadre méthodologique a été privilégiée la rédaction d'une notice d'autorité conforme à la norme ISAAR(CPF) en vue d'une future intégration dans le système d'information archivistique des Archives nationales.

Les grilles d'évaluation des fonctions et des ensembles de documents ont en revanche été utilisées telles que proposées dans le cadre méthodologique, Elles ont toutefois été renseignées de façon plus ou moins complète selon l'importance des typologies documentaires étudiées.

2^e étape : la sélection - le cas des dossiers de procédure contentieuse

Parmi les ensembles documentaires qui ont fait l'objet d'une étude plus avancée, se trouvent bien sûr les dossiers de procédure contentieuse, avec plus de 40 000 dossiers jugés chaque année par la CNDA.

Le tableau de gestion de 2012 prévoyait, à l'issue de leur durée d'utilité administrative de 5 ans à compter de la lecture de la décision, un tri avant leur versement aux Archives nationales. Les critères de tri étaient à la fois systématiques et qualitatifs. Étaient versés aux Archives nationales :

- 1) les dossiers des années se terminant en 0 (critère de tri systématique).
- 2) les dossiers jugés en sections réunies (sélection qualitative).
- 3) les dossiers ayant donné lieu à une décision d'annulation.
- 4) les dossiers présentant un intérêt juridique particulier (référéncés au recueil annuel de jurisprudence) (sélection qualitative).
- 5) les dossiers présentant un intérêt médiatique, sociologique ou historique tels que des dossiers liés à un contexte géopolitique particulier ou des situations individuelles exceptionnelles (sélection qualitative).
- 6) pour les dossiers non encore versés aux Archives nationales et jugés avant 2012, il convient d'ajouter les dossiers dont le numéro se termine en 0 (critère de tri systématique).

La note de préconisation de sélection et de conservation du 12 juillet 2016 portant modification de l'instruction DPACI/RES/2009/019 du 10 août 2009 relative au traitement des archives produites et reçues par les juridictions administratives de droit commun prend en compte le cadre méthodologique de la DIAF qui recommande :

- d'abandonner l'échantillonnage systématique de certaines années : « les écarts entre les années échantillonnées sont très importants et laissent ainsi des pans chronologiques entiers sans documentation, alors même que des événements administratifs et des événements notables peuvent intervenir durant ces intervalles » ;
- de réaliser un échantillonnage systématique en définissant l'effectif de départ, puis en évaluant le degré d'homogénéité de cet effectif, en déterminant la taille de l'échantillon que l'on souhaite prélever, et en définissant un mode de prélèvement des dossiers.

Dans la note de 2016, une approche qualitative a donc été privilégiée pour la sélection des dossiers de procédure puisqu'il est proposé pour les tribunaux administratifs de droit commun de verser aux Archives départementales les dossiers dont les jugements classés dans les catégories R et C+ ainsi que les jugements d'intérêt médiatique, sociologique ou historique.

Dans le cadre du rapport final établi pour le groupe de travail, des listes récapitulatives des questions que pouvait soulever les différents choix de sélection ont été élaborées en complément de la grille d'évaluation des typologies documentaires.

3^e étape : choix du mode d'échantillonnage

Dans le cas des dossiers de procédure contentieuse, 7 hypothèses d'échantillonnage ont été examinées en s'appuyant notamment sur la grille d'évaluation de l'homogénéité des ensembles documentaires, les processus et les tableaux de détermination de la taille des échantillons fournis par le cadre méthodologique :

- en prenant en compte l'effectif annuel global sans strate
 - o en appliquant un échantillonnage systématique (hypothèse 1)
 - o en appliquant un échantillonnage systématique + des critères de sélection qualitative (hypothèses 2 et 3)
 - o en appliquant des critères de sélection qualitative uniquement (hypothèses 4 et 5)
- en divisant l'effectif global annuel en strates (par pays d'origine), puis en appliquant un échantillonnage systématique, puis une sélection qualitative (hypothèse 6)
- en retenant pour effectif de départ uniquement les dossiers d'annulation, divisé en strates (par pays d'origine), en appliquant un échantillonnage systématique, puis une sélection qualitative (hypothèse 7).

4^e étape : intégration des documents électroniques au TDG des archives

Une proposition de révision du tableau de gestion, prenant en compte les typologies documentaires disparues et apparues depuis 2012 à la suite des réformes du CESEDA, mais aussi de la dématérialisation des procédures et des documents.

Le rapport remis au groupe de travail et au SIAF comprenait notamment un état des lieux en août 2017 de la dématérialisation des procédures et des documents à la CNDA.

5^e étape : examen des propositions par le groupe de travail et finalisation du tableau de gestion

L'ensemble des documents produits dans le cadre de ces différentes étapes ont été réunis dans un rapport remis aux membres du groupe de travail représentant la CNDA, le Conseil d'État et le SIAF.

Celui-ci s'est réuni en octobre 2017 pour débattre des propositions d'amendement au tableau de gestion en disposant grâce aux fiches d'évaluation des producteurs, fonctions et typologies documentaires, des éléments contextuels, juridiques, historiques, financiers ainsi que relatifs aux enjeux d'intérêt public et de conservation pour mesurer les risques et prendre des décisions informées quant aux durées de conservation et sort finaux des archives produites par la CNDA.

Les choix finaux effectués ainsi que leurs motivations ont été consignés dans un compte rendu auquel il sera possible de se référer ultérieurement.

Conclusion

Le cadre méthodologique : un outil précieux d'aide à la décision

A associer à une démarche collégiale d'évaluation impliquant les acteurs des fonctions concernées et les services d'archives compétents

L'importance de documenter et de contextualiser les prises de décisions quant aux choix de DUA, sélection et sorts finaux appliqués

Réévaluer régulièrement sa production documentaire et réviser les tableaux de gestion des archives

L'évaluation des dossiers juridictionnels de la Cour nationale du droit d'asile :

J'ai suivi l'approche producteur proposée par le cadre méthodologique en débutant le travail d'évaluation par la compréhension de l'environnement institutionnel de la CNDA, puis l'analyse de ses missions et enfin analyse des documents produits.

Les acteurs du droit d'asile sont peu nombreux et des instances nationales d'envergure nationale : l'OFPRA pour le traitement des demandes, la CNDA, le Conseil d'État en cassation pour les juridictions administratives et au niveau international

- peu de typologies documentaires mais une production de masse en constante augmentation dont la conservation sur place est un enjeu en termes d'espace et de coûts
- une grande homogénéité dans la composition des dossiers mais une évolution de leur composition et à diverses échelles une perte de leur intérêt informationnel, historique, généalogique liée aux réformes du droit d'asile et à l'adaptation des procédures au nombre de demandes à juger
- des dossiers sériels mais sensibles : recueils des récits de vie de personnes qui ont le plus souvent abandonné leurs biens en quittant leur pays, des dossiers sources de droit des personnes, sources généalogiques

L'utilisation des modèles de grille d'évaluation des producteurs, des fonctions et des ensembles documentaires proposés par le cadre méthodologique a permis de prendre en compte le contexte de production et d'exploitation des dossiers ainsi que les risques encourus de l'amont à l'aval de la chaîne archivistique.

Outre les agents de la CNDA, j'ai également contacté le service de l'OFPRA et les Archives nationales afin de compléter les grilles d'évaluation.

Dans le cadre du stage, j'ai utilisé les grilles telles quelles, sans chercher à les simplifier, mais sans chercher non plus à renseigner absolument l'ensemble des champs pour les typologies documentaires dont la DUA ou le sort final ne présentait pas d'enjeux décisionnels particuliers.

Le statut de stagiaire, chargée de l'audit d'une unique administration, m'a permis de dégager davantage de temps que je n'aurais pu le faire en poste pour mener l'enquête plus avant sur certains items de la grille.

L'objectif était que ces grilles puissent servir d'outils d'aide à la décision au groupe de travail chargé de la révision du tableau de gestion, mais aussi d'outils de suivi pouvant être mis à jour régulièrement par le service d'archives et les responsables du contrôle scientifique et technique, tout en restant distincts du tableau de gestion, outil davantage orienté vers les services producteurs.

Pour le groupe de travail, j'ai complété les grilles d'évaluation des typologies documentaires en établissant des listes récapitulatives des questions et arguments contradictoires que pouvait soulever les différents choix de sélection en 2017.

Les choix finaux effectués par le groupe de travail ainsi que leurs motivations ont été consignés dans un compte rendu auquel il sera possible de se référer ultérieurement.